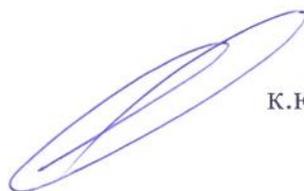


Министерство образования и науки РФ  
Автономная некоммерческая организация высшего образования  
Самарский университет государственного управления  
«Международный институт рынка»  
Юридический факультет  
Кафедра Конституционного и административного права

Программа высшего образования  
Направление «Юриспруденция»  
Профиль «Государственно-правовой»

ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ



Заведующий кафедрой:  
к.ю.н. доц. Кленкина О.В.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА  
«ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ»

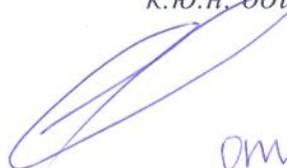
Выполнил:

*Никонова Ирина Олеговна,*  
ЗЮ12



Научный руководитель:

к.ю.н. доц. Кленкина О. В.



*Отлично*

Самара  
2017

## Оглавление

Введение.....	3
1. Основные положения об электронном правительстве.....	10
1.1. Понятие электронного правительства и его значение.....	10
1.3. История и предпосылки создания электронного правительства в Российской Федерации.....	22
2. Электронное правительство и трансформация демократических процессов и институтов в современном государстве .....	27
2.1. Понятие и структурные элементы электронной демократии.....	27
2.2. Преимущества и ограничения электронной демократии.....	32
3. Трансформация бюрократической системы в условиях внедрения механизмов электронного правительства.....	37
3.1 Основные направления эволюции современной бюрократической системы.....	37
3.2 Стратегия административной реформы.....	42
3.3 Оптимизация механизма оказания государственных услуг с использованием ИКТ .....	46
3.4 Методы воздействия электронного правительства на эффективность государственной антикоррупционной политики .....	50
Заключение .....	57
Список использованной литературы.....	64

## Введение

Идея «электронного правительства» достаточно свежа. При этом «электронное правительство» является предметом множества исследований. В своих научных работах авторы приводят, по их мнению, наиболее приемлемые определения указанного понятия, анализируют его принципы, выявляют значение и роль для правового развития государства и общества. Кроме того, анализу подвергается и система нормативно-правовых актов, регулирующих организацию и деятельности «электронного правительства» в России. Результатом таких исследований являются многочисленные предложения по улучшению указанной деятельности. Исследуя электронное правительство в России, авторы анализируют и зарубежный опыт построения и функционирования подобных форм оказания государственных услуг.

Актуальность исследования электронного правительства (e-government), в том числе его понятия и сути, выявление и анализ проблем внедрения информационных технологий в процедуры государственного управления в современном мире обусловлена имеющей место сегодня информатизацией общества и государства. В результате указанных процессов появляются и вводятся в употребление новые правовые понятия и институты, которые еще только получают научное обоснование, а также законодательное закрепление и оформление. К таким понятиям, в частности, относится электронное правительство или e-government.

Растущая популярность и частота употребление термина «электронное правительство» в научных исследованиях является отражением процесса информатизации общества и государства. Однако, несмотря на это, до сих пор не сформулировано определение понятия «электронное правительство».

Уже упоминавшийся термин e-government на русский язык переводится и как электронное правительство, и как электронное государство. E-government употребляется в качестве обозначения дистанционного способа

оказания государственных услуг (в том числе предоставления информации) заявителям (гражданам, организациям, органам государственной власти, чиновникам). Дистанционное оказание услуг в связи с использованием информационных технологий позволяет сводить к минимуму личное взаимодействие между государством и заявителем<sup>1</sup>. По мнению И. Ю. Богдановской рассматриваемый термин означает коммуникативную инфраструктуру, при которой взаимодействие между органами государственной власти и гражданами или организациями происходит посредством применения информационных технологий<sup>2</sup>.

По справедливому мнению М. А. Чайковской и Н. Н. Федосеева, английский термин e-government в силу своей многозначительности сложно раскрыть каким-либо единым определением. На территории нашей страны чаще всего его переводят как «электронное правительство». Однако это только одно из большого количества его значений. Так, например, в действующих международно-правовых актах термином government обозначается особый политический институт – государство, включающее не только исполнительную власть, но и законодательную, и судебную. Таким образом, наиболее точный перевод термина e-government – не электронное правительство (как часть государства), а электронное государство в целом<sup>3</sup>. Правительство в России принято воспринимать прежде всего как орган, олицетворяющий исполнительную власть, в то время как под государством понимается совокупность всех ветвей власти (исполнительной, законодательной и судебной).

Электронное государство, по мнению специалистов, представляет собой форму организации деятельности государственных органов в

---

<sup>1</sup> Директор Центра демократии и технологий (Center for Democracy and Technology, CDT) Джеймс Демпси // Wikipedia.org.

<sup>2</sup> Богдановская И.Ю. Концепция "электронного государства" (сравнительно-правовые аспекты): Доклад на четвертой конференции "Право и Интернет: теория и практика". 2002. URL: [http://www.parkmedia.ru/conf.asp?ob\\_no=346](http://www.parkmedia.ru/conf.asp?ob_no=346).

<sup>3</sup> Федосеева Н.Н., Чайковская М.А. Понятие и сущность концепции электронного государства // Российская юстиция. 2011. N 11. С. 6-10.

виртуальном пространстве, обеспечивающую за счет широкого распространения ИКТ оптимизацию государственного управления, усиление открытости государства и реализацию конституционных прав и свобод граждан<sup>4</sup>.

Россия – далеко не первооткрыватель в сфере оказания государственных услуг с использованием информационных технологий. Электронное государство на сегодняшний день успешно функционирует в США и странах Европейского союза. 6 мая 2008 года Правительство РФ утвердило Концепцию формирования электронного правительства в России (утверждена Распоряжением Правительства от 6 мая 2008 г. N 632-р<sup>5</sup>). Под электронным правительством Концепция понимает способ организации деятельности государственных органов, который обеспечивает за счет широкого распространения ИКТ принципиально новый уровень качества оказания гражданам и организациям государственных услуг и предоставления информации о результатах деятельности органов государственной власти.

Примером практической реализации концепции электронного государства является портал gosuslugi.ru, который позволяет пользователям портала получать доступ к различным услугам, оказываемым государственными органами, и соответствующей информации.

Сегодня можно смело утверждать, что государственное управление в России нуждается в совершенствовании. Так, электронное правительство как особое направление информационно-политического развития общества и государства позволяет усовершенствовать следующие сферы деятельности государственных органов:

1. повысить качество управления правительственными информационными ресурсами;
2. оптимизировать базы данных;

---

<sup>4</sup> Там же

<sup>5</sup> Там же.

3. обеспечить непрерывный доступ к информации;
4. обеспечить обмен информацией между субъектами оказания государственных услуг;
5. обеспечить информационную безопасность.

Целью создания электронного правительства является оптимизация социально-политической сферы как на федеральном, так на региональном и местном уровнях. Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи:

- определить актуальные направления государственного управления, обеспечить заинтересованность работников государственных органов;
- развивать механизм учета общественного мнения в государственном управлении;
- усовершенствовать качество и доступность государственных услуг;
- решить проблемы «географического неравенства»;
- повысить прозрачность деятельности органов государственной власти и управления;
- повысить уровень информированности населения;
- содействовать развитию предпринимательства.

Федеральная целевая программа «Электронная Россия» направлена на усовершенствование взаимодействия государства и общества посредством внедрения и развития возможности доступа субъектов оказания государственных услуг к информации, необходимой в процессе их взаимодействия, повышение оперативности оказания государственных и муниципальных услуг, внедрение единых стандартов обслуживания населения»<sup>6</sup>. Однако в процессе апробации указанной ФЦП возник ряд сложностей (как административных, так и коррупционных). Так, административные барьеры не устранены и на сегодняшний день.

---

<sup>6</sup> О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы): постановление Правительства РФ от 28 янв. 2002 г. № 65. URL: <http://base.garant.ru/184120/#ixzz3BafdWp5X>

Коррупционные сложности заключаются в скандале о хищении выделенных на реализацию программы средств.

Кроме того, «тормозит» программу и технологическое отставание России от передовых государств. Для устранения этой проблемы была создана программа «Информационное общество», фактически являющаяся логичным продолжением и дополнением ФЦП «Электронная Россия».

Создатели указанной программы отмечают, что «сводные индексы и межстрановые сопоставления до сих пор характеризуют Россию не лучшим образом, что говорит о недостаточном уровне развития отрасли информационных технологий, об отставании от мировых лидеров, а также о нереализованности потенциала уже существующих инфраструктур и технологий»<sup>7</sup>.

В первой части программы проведен критический анализ развития информационной сферы России. При этом, как и в предыдущих документах, информатизация государственного управления и развитие информационных технологий рассматриваются в программе в контексте глобальных социально-политических задач, таких как «модернизация экономики и общественных отношений, обеспечение конституционных прав граждан и высвобождения ресурсов для личностного развития»<sup>8</sup>.

Вместе с тем программа «Информационное общество» более конкретна, чем предыдущие документы. В частности, она содержит шесть подпрограмм, в том числе подпрограмму информационной поддержки бизнеса, повышения социальной защиты граждан и т.д. Одна из подпрограмм посвящена разработке принципов и методов внедрения электронного государства. В электронном государстве и граждане, и бизнес взаимодействуют с государством не как с каким-то единым объектом, а в

---

<sup>7</sup> О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы): распоряжение Правительства РФ от 20 окт. 2010 г. № 1815-п // Российская газета. 2010.

<sup>8</sup> О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы): распоряжение Правительства РФ от 20 окт. 2010 г. № 1815-п // Российская газета. 2010.

виде множества ведомств, региональных и муниципальных структур, различных департаментов и т.д. Взаимоотношения между субъектами регулируются государством по воле граждан, что и является выражением демократии – в информационном обществе такое регулирование (то есть регулирование государством по воле граждан) имеет еще большее значение, чем в традиционном индустриальном обществе.

Целью настоящей выпускной квалификационной работы является исследование вопросов, связанных с внедрением электронного правительства в Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи:

- исследовать понятие электронного правительства и его значение;
- проанализировать структуру и элементы электронного правительства;
- рассмотреть историю и предпосылки создания электронного правительства в Российской Федерации;
- исследовать понятие и структурные элементы электронной демократии;
- выявить преимущества и ограничения электронной демократии;
- определить основные направления эволюции современной бюрократической системы;
- исследовать стратегию административной реформы;
- рассмотреть вопросы оптимизации механизма оказания государственных услуг с использованием ИКТ;
- определить методы воздействия электронного правительства на результативность государственной антикоррупционной политики.

Проблематика использования информационных технологий в системе управления государством выступает предметом отдельных научных исследований Н.Н. Федосеевой, Чугунова А. В., Саак А., В. И. Дрожжинова, Е. З. Зиндера, Кузнецова П. У., Буринова М. А., Короткова А. В., Кристального Б. В., Курносова И. Н., Баранова Н. А. и многих других.

Методологическую основу исследования составили сравнительно-правовой, формально-юридический, логический, историко-правовой, лингвистический, системный, статистический, аксеологический, синтеза, аналогии, анализа, обобщения судебной практики и конкретно-социологический методы.

Структура выпускной квалификационной работы определяется поставленными перед исследованием целью и задачами. Данная работа состоит из введения, трех глав, разделенных на параграфы, заключения и списка литературы. Первая глава является вводной, в ней дана общая характеристика электронного правительства. Во второй главе рассмотрены вопросы трансформации демократических процессов и институтов в современном государстве. В третьей главе детально рассмотрена трансформация бюрократической системы в условиях внедрения механизмов электронного правительства.

## **1. Основные положения об электронном правительстве**

### **1.1. Понятие электронного правительства и его значение**

В настоящее время, несмотря на широкое применение дефиниции «электронное правительство», в том числе в нормативных правовых актах, единое определение указанного понятия отсутствует. Концепция формирования в Российской Федерации «электронного правительства» до 2010 г.<sup>9</sup> дает следующее определение исследуемой дефиниции: «Электронное правительство» – это новая форма организации деятельности госорганов, которая при помощи широкого применения ИКТ обеспечивает принципиально новый уровень качества оказания гражданам и организациям государственных услуг и предоставления информации о результатах деятельности органов государственной власти.

Распоряжение Правительства, утвердившее указанную концепцию, является основным документом, регулирующим вопросы, связанные с работой «электронного правительства». При этом, данный нормативный правовой акт, используя понятие «электронное правительство», не раскрывает его полного содержания. Таким образом, по нашему мнению, авторы Концепции сузили значение исследуемой дефиниции, распространив его лишь на оказание услуг и предоставление информации органами государственной власти. Другие же направления деятельности органов и организаций, предоставляющих государственные услуги, не нашли отражения в указанном документе.

По обоснованному мнению П. У. Кузнецова понятие «электронное правительство» представляет собой неологизм. Поясняя указанную позицию, автор обращает внимание на сложность определения лингвистической характеристики термина «электронное правительство». Слова «электронный»

---

<sup>9</sup> О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20. Ст. 2372.

и «правительство» никак синтаксически не связываются в силу их существенных смысловых различий. Указанные сочетания являются метонимиями и возникают между разнородными категориями<sup>10</sup>. Автор утверждает, что, в самом понятии «электронное правительство» объединены принципиально разные пространства: социальное и физико-техническое. Примечательно, что словосочетания, которые образованы посредством метонимии (или переименования), наделяются лексическим значением, принципиально отличающимся от смысла составляющих его слов<sup>11</sup>.

Главной причиной наличия дискуссии по вопросу определения «электронного правительства» предстает его формулировка на основании различных принципов. Так, ряд авторов предпочитают описательные определения, основанные на преобразованиях, которые происходят не только непосредственно в социуме, но и в составляющих его структурах в процессе применения «электронного правительства». Другие руководствуются исключительно практической стороной рассматриваемого явления, раскрывая различные варианты использования ряда его инструментов. Третьи – делают упор на технологические решения, а также на максимальную результативность государственного управления.

И. Л. Бачило, характеризует понятие «электронное правительство» как совокупность органов и организаций, деятельность которых направлена на создание условий, необходимых для обеспечения создания таких параметров Российского государства, при которых оно может рассматриваться как информационное общество<sup>12</sup>. М. А. Буринов интерпретирует исследуемую дефиницию в широком смысле. По его мнению «электронное правительство» необходимо рассматривать в контексте наиболее масштабных реформ

---

<sup>10</sup>Кузнецов П. У. Административная реформа в контексте формирования электронного правительства : терминологические проблемы // Рос. юрид. журнал. 2012. № 3. С. 37–47

<sup>11</sup>Кузнецов П. У. Административная реформа в контексте формирования электронного правительства : терминологические проблемы // Рос. юрид. журнал. 2012. № 3. С. 40.

<sup>12</sup>Бачило И. Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М., 2012. С. 250–252.

государственного управления<sup>13</sup>. А. В. Коротков определяет «электронное правительство» как государственное управление, осуществляемое при помощи ИКТ в целях оказания государственных услуг, совершенствования отношений с получателями таких услуг, между органами государственной власти, а также внутренних процедур деятельности<sup>14</sup>. По мнению ряда ученых «электронное правительство» направлено на оптимизацию процедур администрирования на государственном, региональном и муниципальном уровнях. В данную область предлагают включать все аспекты, связанные с использованием информационных магистралей в публичной деятельности<sup>15</sup>.

Кроме того, в правовой доктрине сформировались два направления истолкования «электронного правительства»: «радикальное» и «умеренное»<sup>16</sup>. Сторонники первого направления считают, что «электронное правительство» коренным образом изменяет как внутриорганизационные отношения, так и отношения органов (организаций), предоставляющих государственные услуги с услугополучателями. Приверженцы второго направления полагают, что внедрение «электронного правительства» направлено на улучшение деятельности государственного управления с помощью применения ИКТ.

Концепция «электронное правительство» определяют как эффективную систему оказания государственных услуг на основе использования информационных технологий<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup>Буринов М. А. Электронное правительство как фактор совершенствования регионального управления в условиях информационного общества // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 17–19.

<sup>14</sup>Коротков А. В., Кристальный Б. В., Курносков И. Н. Государственная политика Российской Федерации в области развития информационного общества. М., 2007. С. 215–216

<sup>15</sup>Дашян М. С. Право информационных магистралей = Law of information highways : вопросы правового регулирования в сфере Интернет. М., 2007. С. 118–120

<sup>16</sup>Баранов Н. А. Понятие электронного правительства // Тема 11. Электронное правительство в системе административного управления. URL : [http://nicbar.ru/adm\\_sist\\_lekzia11.htm](http://nicbar.ru/adm_sist_lekzia11.htm)

<sup>17</sup>Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года : утв. распоряжением

В результате внедрения ИКТ образовалась принципиально новая, обширная организационная культура. В указанной культуре человек, свободно управляющий информацией, имеет значительное влияние на социально-организационные правила игры, делая вызов самому институту государства и права.

Результативность изменения системы государственного управления в целом определяется основными принципами функционирования органов государственной власти, всесторонним учетом и согласованием публичных интересов, интересов позитивно действующих различного рода объединений, а также желанием гражданского общества принять эти перемены и действовать в дальнейшем согласно их замыслу<sup>18</sup>.

Следует отметить, что в самом общем виде связь государственного управления с «электронным правительством» предусматривает в общей сложности четыре области: оказание государственных услуг; распространение государственной информации; взаимоотношения между органами исполнительной власти, а также электронизацию внутренней деятельности органов власти. Важнейшим направлением повышения результативности государственного управления в сфере формирования и функционирования «электронного правительства» является создание административно-правовых институтов, которые обеспечивают максимальное соответствие целей и содержания деятельности органов исполнительной власти интересам и потребностям всего общества.

Считается, что направлениями повышения результативности государственного управления с использованием потенциала информационных технологий также призваны стать:

---

Правительства Рос. Федерации от 27 сентября 2004 г. № 1244-р (в ред. от 10.03. 2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 40. Ст. 3981 ; 2009. № 12. Ст. 1429

<sup>18</sup>Старилов Ю. Н. Реформа административно- правового регулирования: «идеология», проблемы и будущее // Административное право и административный процесс : актуальные проблемы / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М., 2004. С. 60–61

- создание общей стратегии применения ИКТ в работе органов исполнительной власти;
- формирование эффективного органа управления процессом внедрения этих технологий;
- внедрение действенных механизмов финансового планирования;
- обеспечение единой системы координации деятельности органов исполнительной власти, отвечающих за проведение административной реформы в стране и формирование системы «электронного правительства»;
- объединение федеральных, региональных и муниципальных информационных ресурсов в единую инфраструктуру, нацеленную на удовлетворение потребностей граждан.

Вышесказанное позволяет выделить следующие аспекты электронного правительства:

- электронное правительство как средство, которое обеспечивает государству историческую перспективу и нужный уровень конкурентоспособности среди институтов общества информационной эпохи;
- электронное правительство как модель функционирования государства в условиях «новой экономики» и предпосылка становления «новой экономики»;
- электронное правительство как способ обеспечения экономического, правового, политического, административного и гражданского единства государства, а также государственного управления в федерации;
- электронное правительство как новая организационно-управленческая культура государственного аппарата;
- электронное правительство как инструмент изменения и улучшения системы государственного управления, а также как метод преодоления «информационного разрыва» между уровнями и ветвями государственной власти, средство обеспечения гибкости и адаптивности системы государственного управления.

Вышесказанное указывает на многогранность исследуемой дефиниции, поскольку внедрение электронного правительства связано как со структурными изменениями в системе государственного управления, так и с внедрением электронных административных регламентов деятельности публичной власти<sup>19</sup>.

Таким образом, по нашему мнению, электронное правительство представляет собой систему ИТ-проектов, применяемых органами (организациями) государства, в процессе оказания государственных услуг, а также систему нормативных правовых актов, регулирующих процесс оказания государственных услуг.

Таким образом, можно выделить следующие признаки, характеризующие «электронное правительство»:

– исключение человеческого фактора из процесса подготовки и принятия решений и контакта между должностными лицами органов исполнительной власти и гражданином, что способствует снижению субъективности принимаемых решений;

– оперативность подготовки и принятия решений за счет использования электронных информационных ресурсов в режиме реального времени;

– надлежащий уровень прозрачности в процессе оказания государственной услуги за счет автоматического извещения получателя услуги или контролирующего органа о процессе их реализации;

– максимальное уменьшение бумажного документооборота и переход на юридически значимый электронный документооборот;

– возможность создания реально действующего, эффективного механизма привлечения к ответственности должностных лиц органов исполнительной власти за ненадлежащее соблюдение требований

---

<sup>19</sup>Ковалева Н. Н. Государственное управление в информационной сфере // Государство и право. 2013. № 2. С. 78–87 ; Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. 2-е изд. испр. и доп. М., 2011. С. 230–232.

нормативных правовых актов при выполнении отдельных административных процедур и административных действий за счет использования автоматического контроля за их действиями.

## 1.2. Структура и элементы электронного правительства

Существуют различные основания сегментации электронного правительства. Самая распространенная классификация состоит в разделении проектов электронного правительства по сегментам в соответствии с ориентацией тех или иных компонентов. В наиболее общем виде все связи, присутствующие в социальной системе можно представить в виде взаимодействия трех крупных сегментов общества: государства, бизнеса и граждан. При этом электронное правительство можно представить как совокупность информационных связей, в которых одним из контрагентов выступает государство. Традиционно выделяются три сегмента электронного правительства:

G2G - административные процессы внутри государства и иногда выделяющиеся в отдельный подсегмент отношения органов государственной власти и отдельных государственных служащих;

G2B - взаимодействие с коммерческими структурами, выступающими чаще всего в качестве поставщиков;

G2C - взаимодействие с гражданами, выступающими одновременно и как клиенты, и как субъекты принятия решений (избиратели, или акционеры, если использовать аналогию с частным сектором)<sup>20</sup>.

При этом представляется обоснованным мнение А.М. Тарасова, о том, что «эффективность информационного и электронного общества, электронного государственного управления проявляется не только в создании ИКТ, но и в их эффективной реализации, особенно во взаимоотношениях различных органов и структур <...> и в систематическом, и непосредственном взаимодействии неправительственных организаций, бизнес-структур, отдельных граждан, социальных групп, всего общества».

---

<sup>20</sup>Солодов В. В. Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления [Электронный ресурс]: диссертация... кандидата политических наук: 23.00.02. - Москва: РГБ, 2007. – С. 19.

Таким образом, согласно вышеуказанной классификации элементов электронного правительства, его сущность составляют внутренняя и внешняя системы электронной деятельности различных субъектов управления. Следовательно, электронное управление можно разделить на внутреннее и внешнее. Внутреннее электронное управление направлено на оптимизацию деятельности одного какого-либо ведомства. Внешнее же управление, напротив, осуществляется путем объединения функциональных возможностей различных ведомств. Результативность внешнего электронного управления проявляется при системном осуществлении различными органами, структурами взаимодействия путем обеспечения координации и объединении их усилий с использованием беспроводных ИКТ.

Говоря о результативности управления, следует иметь в виду, что и внутренняя, и внешняя электронная деятельность всех органов и структур различных государств должна быть основана на обеспечении конституционных прав граждан, безопасности личности, общества, государства.

Помимо вышеназванных традиционных сфер, в которых реализуются проекты электронного правительства, можно выделить и некоторые достаточно новые, которым уделяется меньше внимания. Так, согласно мнению отдельных исследователей, можно говорить о В2С как отдельном сегменте электронного правительства. Речь идет о приватизации и аутсорсинге правительственных сервисов<sup>21</sup>, то есть выполнении государственных функций с участием бизнес-организаций. Примером может служить возможность голосования на кассах в супермаркетах или в отделениях почты, что уже реализовано в ряде европейских государств. Кроме того, элементом электронного правительства можно считать и

---

<sup>21</sup>Медведев С., Шеховцев А. «Электронное правительство»: Опыт ЕС и современная ситуация в России, Российско-Европейский Центр Экономической Политики (РЕЦЕП). - М.: 2005. – С. 4.

отношения С2С. Здесь можно говорить о конструировании виртуальных сообществ, которые являются одним из элементов электронной демократии. Отдельного внимания заслуживают взаимосвязи государства с экспертным сообществом, при этом электронного правительства выступает значимым фактором его консолидации и более эффективного участия в принятии государственных решений. В качестве перспективных сегментов электронного правительства, анализ которых на сегодняшний день не получил существенного рассмотрения в научной литературе, можно отметить взаимоотношение национального государства с международными организациями.

Еще один возможный подход к структурированию электронного государства, основанного на бумажной технологии, который был разработан в начале XX века и чаще всего обозначается термином политико-административная дихотомия, или разделение функций политиков и бюрократии в государственном управлении. В данном случае, однако, мы заменили термин «политика» на «демократию». При этом для нас не столько важно выделение различных групп в государстве и взаимодействия между ними, сколько сам характер коммуникации.

В «демократическом» компоненте преобладают коммуникации снизу вверх, то есть граждане обусловленным образом влияют на функционирование государства, приобретают информацию от государственных служащих, а также проводят контроль в соответствии приоритетов государственной политики личным приоритетам и на основе этого участвуют в принятии решений политического направления. Напротив, административный компонент касается отношений сверху вниз, и к нему относится оказание государственных услуг и осуществление собственно управленческой деятельности.

На наш взгляд в структурном отношении «электронное правительство» должно включать следующие основные элементы:

а) федеральное и региональное административное законодательство, регулирующее:

- порядок оказания государственных услуг;
- полномочия органов (организаций), предоставляющих государственные услуги, по обеспечению как межведомственного взаимодействия, так и прав и законных интересов получателей в сфере реализации их административной правосубъектности;

- правовую основу создания и эксплуатации официальных сайтов органов (организаций), предоставляющих государственные услуги;

- обеспечения доступа к информации о деятельности органов (организаций), предоставляющих государственные услуги;

- персонализацию взаимодействия для работы с персональными данными;

б) межведомственное электронное взаимодействие, обеспечивающее эффективное функционирование информационных систем, входящих в состав «электронного правительства»;

в) информационные ресурсы (электронные базы данных, классификаторы, справочники, реестры и регистры);

г) гарантии информационной безопасности «электронного правительства» (включая электронную подпись).

Говоря о последнем структурном элементе, нельзя не обратить внимание на то, что с применением ИТ-технологий в государственном управлении появилось множество угроз информационной безопасности. На сегодняшний день их количество только увеличивается. Следовательно, возрастает необходимость научных исследований электронного правительства в целях доработки и изменения нормативной базы и правовых

механизмов обеспечения кибер-безопасности административной деятельности органов исполнительной власти<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup>Информационное общество : правовые вопросы социальных и демократических процессов в условиях использования информационных технологий (ежегодный теоретический семинар) // Государство и право. 2011. № 8. С 118–120.

### **1.3. История и предпосылки создания электронного правительства в Российской Федерации**

Принимая во внимание новые и современные тенденции развития информационных технологий, мы можем установить тот факт, что произошли значительные изменения во всех отраслях жизнедеятельности населения Российской Федерации. В нашей стране под воздействием различных изменений в моделях социальной организации и их партнерства, случилась замена непростых бюрократических структур, эластичными сетевыми видами компании, где возвысилась значимость самоорганизации граждан для решения каких-либо проблем, увеличился авторитет личности.

Информация и знания стали в нынешнем мире главным условием производства, двигающей мощью индустрии, политики и экономики, в качестве чего и приобрели другую социально- политическую значимость. В информационном обществе общественные достижения страны в большой мере зависят от наличия и производительности федеральной, региональной и местной системы учреждений и деятельности органов власти согласно средствам инновационных компьютерных технологий.

В СССР предпринимались попытки создания технологий электронного документооборота.

Первооткрывателем в данной сфере и идейным вдохновителем создания Общегосударственной автоматизированной системы учета и обработки информации (ОГАС) стал Глушков Виктор Михайлович. Разработанная под его началом ОГАС должна была использоваться для автоматизированного управления всей экономикой страны, а также иными государственными органами. Основные идеи ученый отразил в теории систем управления распределенными базами данных. Академик В. М. Глушков отмечал: «Помимо учёта и текущего управления главной задачей вертикальных связей в ОГАС является обеспечение системы объемно-

календарного территориально-отраслевого планирования во всех звеньях экономики (от Госплана СССР до цеха, участка, а в краткосрочном планировании и до отдельных рабочих мест)... Смысл вертикальных связей в ОГАС в этом аспекте состоит в том, чтобы обеспечить интеграцию локальных программ по всем уровням иерархии территориального управления, вплоть до общесоюзного уровня»<sup>23</sup>.

Обратим внимание, что для своего времени идеи В. М. Глушкова были перспективными и инновационными, положения программы на несколько лет опережали технологические возможности вычислительных машин и компьютеров, но, к сожалению, результативность программы была не столь высока. Нынешнее состояние технологического обеспечения государственных структур и общества позволяет реализовать проекты электронного правительства в полном объеме.

Принято считать, что в нашей стране законодательство по вопросам оказания государственных услуг начало формироваться в 2004 г., когда в соответствии со ст. 112 Конституции РФ и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» был издан Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314, целью которого было формирование эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Данный Указ стал основой для формирования новой системы министерств, служб, агентств с новыми функциями. В числе таких функций были представлены и функции по оказанию государственных услуг. Под государственной услугой понимается предоставление государственными органами лично либо через представительства услуг гражданам и организациям бесплатно или по

---

<sup>23</sup>Электронный словарь Академик [Электронный ресурс]// Общегосударственная автоматизированная система учета и обработки информации (ОГАС). URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1322521>

установленным ценам. Такими функциями были наделены федеральные агентства<sup>24</sup>.

Однако, на наш взгляд, началом формирования электронного правительства в России следует считать подписание Окинавской хартии в 2000 году.

Первый этап реализации электронного правительства в России ознаменовался утверждением Постановлением Правительства от 28 января 2002 года № 65 Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002 - 2010)». Поставленные в 2002 году задачи концентрировались вокруг формирования инфраструктуры электронного правительства<sup>25</sup>.

Таким образом, на наш взгляд, следует согласиться с высказыванием И.Ю. Богдановской, что на первом этапе развития электронного правительства решались в основном вопросы технического характера<sup>26</sup>.

В это же время была принята Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти до 2010 года (одобрена распоряжением Правительства РФ от 27 сентября 2004 года N 1244-р).

Концепция стала результатом долгой и кропотливой практической работы, применения Федерального закона от 10 января 2002 года «Об электронной цифровой подписи» и, конечно научных исследований.

Второй этап (2008 год) ознаменован разработкой и ратификацией всех документов, официальным принятием легитимных решений, а период с 2009 по 2010 гг. – применением теории на практике, внедрением системы электронного государства.

---

<sup>24</sup>Тугушева Ю. М. Общая характеристика современного российского законодательства в сфере оказания государственных услуг // Вестник Саратовской государственной академии права. 2011. № 6. С. 128-129.

<sup>25</sup>Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. М.: Юриспруденция, 2015. 192 с. // СПС «КонсультантПлюс»

<sup>26</sup>Богдановская И.Ю. Методы анализа электронного государства: к выработке комплексного подхода // Эволюция государственных и правовых институтов в условиях развития информационного общества. М., 2012. С. 165.

Нормативные правовые акты, принимаемые в связи с введением электронного правительства, регулируют два направления: межведомственное взаимодействие органов (организаций), предоставляющих государственные услуги, а также сам процесс оказания государственных услуг.

В связи с реализацией данной программы и улучшением качества предоставляемых услуг, настала очередь новой, более современной системы информационно-технологического обеспечения общества. Так, 27 июля 2010 г. был принят Федеральный закон «Об организации предоставляемых государственных (муниципальных) услуг», который дает право заявителям получать государственную услугу в том числе в электронном варианте. Затем 27 июля 2010 года в целях электронной модернизации российского законодательства был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Вышеуказанный Федеральный закон предусматривает возможность получения государственных услуг гражданами и юридическими лицами в электронном виде.

В связи с названными выше изменениями 6 апреля 2011 года принимается Федеральный закон «Об электронной подписи».

В соответствии с ч. 1 ст. 21.1 Федерального закона N 210-ФЗ электронные документы, используемые при обращении за получением государственных или муниципальных услуг, а также при предоставлении таких услуг должны быть подписаны электронной подписью. Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. N 63-ФЗ «Об электронной подписи» электронной подписью является информация в электронной форме, которая присоединена к другой информации в электронной форме (подписываемой информации) или иным образом связана с такой информацией и которая

На современном этапе стала очевидной связь электронного правительства и административной реформы. Так, одним из направлений Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы является модернизация оказания государственных услуг в электронной форме. А 25 декабря 2013 года и вовсе была утверждена Концепция.

Обобщая рассмотренный материал и тенденции развития технологий, можно сделать вывод, что информатизация управленческих процессов – перманентный длящейся процесс, запущенный еще в XX в., способствующий оказанию поддержки как государству при реализации политических программ, так и обществу – в удобном, быстром и бесплатном получении услуг.

Таким образом, создание электронного правительства имеет своей целью повышение качества жизни граждан Российской Федерации, в том числе улучшение условий осуществления предпринимательской деятельности, повышение результативности государственного и муниципального управления путем применения ИКТ.

## **2. Электронное правительство и трансформация демократических процессов и институтов в современном государстве**

### **2.1. Понятие и структурные элементы электронной демократии**

Официальное провозглашение Конституцией России 1993 г. принципа народовластия и верховенства народной власти неизбежно повлекло за собой необходимость следования этой установке. Последующие 20 лет во многом стали противоречивыми в части того, насколько допустимо в российском законодательстве и практике непосредственное участие граждан России в осуществлении государственной власти и формировании структуры органов местного самоуправления.<sup>27</sup> Можно спорить о том, какие институты демократии являются преимущественными по отношению к иным, о приоритете прямой демократии перед представительной (или наоборот), но нельзя не согласиться с тем, что реализация принципа народовластия невозможна без широчайшего вовлечения общественности в политическую сферу жизнедеятельности государства и общества, без повышения статуса многонационального народа России. Поэтому в современных условиях развития России особую теоретическую и практическую значимость приобретают проблемы совершенствования политической системы и ее элементов.<sup>28</sup> При этом естественно, что развитие таких институтов, как «электронное правительство», «теледемократия» и даже «кибердемократия», не остается без внимания конституционалистов по причине существенного возрастания их роли в России и за рубежом.

Понятие «сетевая демократия» («е-демократия», «электронная демократия», «обсуждающая демократия») намного шире термина

---

<sup>27</sup>Кандрина, Н.А. О некоторых вопросах правового регулирования структуры органов местного самоуправления / Н.А. Кандрина // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2012. – Вып. 2 (25). – С. 84–87.

<sup>28</sup>Колесова, В.П. К вопросу о совершенствовании политической системы Российской Федерации / В.П. Колесова // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2012. – Вып. 2 (25). – С. 79.

«электронное голосование». Это — процесс организации голосования и подсчёта голосов с использованием современных ИКТ. Сетевая демократия включает как создание системы управления обществом, так и организацию среды для коллективных мыслительных процессов (информирование, выработка коллективных решений и создание технологий их реализации). Сетевая демократия может быть реализована на всех уровнях общества — начиная с местного самоуправления и заканчивая международными отношениями.

Институты электронной демократии в ряде зарубежных государств используются достаточно широко. Особое внимание в настоящем параграфе уделим институту общественных инициатив, или петиций. Так, в США функционирует интернет-портал «WethePeople», с помощью которого граждане наделены правом вынесения для всеобщего голосования инициатив, которые размещаются на сайте в течение одного месяца, по окончании которого инициатива должна набрать 150 голосов. В таком случае петиция «выставляется» для всеобщего голосования еще на один месяц, в течение которого она должна получить одобрение 100 тыс. голосами, чтобы быть рассмотренной Правительством США.<sup>29</sup>

В Великобритании существует сайт «HM Government e-petitions», с помощью которого граждане могут размещать на онлайн-голосование инициативы, которые в случае поддержки более 100 тыс. гражданами рассматриваются Палатой Общин.<sup>30</sup> Срок для обсуждения петиции составляет при этом один год.

В Германии же общественным петициям посвящен раздел на сайте бундестага<sup>31</sup>, который функционирует с 2005 г. Результатом работы такого сайта стало возросшее число общественных инициатив, которые выносятся

---

<sup>29</sup>We the People: your choice in our government. // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://petitions.whitehouse.gov/>

<sup>30</sup>HMGovernment – e-petitions. // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://epetitions.direct.gov.uk/>

<sup>31</sup>Petitionen: Startseite. // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://epetitionen.bundestag.de/>

на рассмотрение парламента ФРГ. Так, в 2011 г. число инициатив составило более 15 тыс. В процессе размещения инициативы сначала образуется петиционная комиссия при бундестаге, дающая разрешение на размещение инициативы на сайте. После вынесения на голосование на сайте и при поддержке 50 тыс. голосов инициатива рассматривается вновь петиционной комиссией при непосредственном участии инициаторов, прежде чем дать ход поддержанной петиции.

При достаточно прочных позициях, занятых институтом общественных петиций в развитых демократических странах, необходимо отметить, что кардинального влияния на законотворческий процесс они не оказывают, но при этом крайне положительно сказываются на повышении уровня политической активности граждан.

М.В. Сухарев, применительно к институту общественных петиций, использует термин «электронная делиберативная демократия» (ЭДД). В ЭДД ИКТ являются основным средством для коллективного принятия решений по общественно-значимым вопросам.

ЭДД также называют демократическую политическую систему, при которой ИКТ используются для реализации демократического процесса: «распространения информации, коммуникации, объединения интересов граждан и принятия решений путем совещания и голосования»<sup>32</sup>.

В России первоначальное закрепление порядка обсуждения законопроектов в интернете произошло в Указе Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. №167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов».<sup>33</sup> Впоследствии Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 г. №159 «Об утверждении Правил проведения

---

<sup>32</sup> Сухарев М.В. Институты электронной демократии / Экономика и социум - № 3 (22) – 2016

<sup>33</sup> Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов : указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. №167 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 939.

общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» гражданам России было предоставлено право комментирования законопроектов на сайте Правительства Российской Федерации.<sup>34</sup>

В ходе дальнейшего развития электронной демократии был разработан Проект Концепции развития в Российской Федерации элементов электронной демократии до 2020 г., в котором были предусмотрены следующие механизмы электронной демократии:

– электронное голосование (голосование по мобильному телефону, интернет-выборы и т.д.);

– механизмы сетевой коммуникации граждан и коллективного обсуждения социально значимых проблем и вопросов общественно-политической тематики в режиме онлайн;

– механизмы формирования онлайн-сообществ, включая механизмы планирования и реализации гражданских инициатив и проектов коллективных действий;

– механизмы сетевой коммуникации граждан с органами власти, включая инструменты воздействия на принятие решений и гражданский контроль за деятельностью органов власти;

– механизмы общественного онлайн-управления на муниципальном уровне.<sup>35</sup>

Одним из средств реализации хоть и не принятой на данный момент Концепции становится именно общественная инициатива. Президентом Российской Федерации 4 марта 2013 г. принят Указ «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации

---

<sup>34</sup>Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов: постановление Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 г. №159 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 10. – Ст. 1247

<sup>35</sup>Концепция развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020г.: // [Электронный ресурс] - Режим доступа: [http://www.rario.ru/projects/Congress\\_conception.php](http://www.rario.ru/projects/Congress_conception.php)

с использованием интернет - ресурса "Российская общественная инициатива"» (далее – Указ),<sup>36</sup> допускающий возможность вынесения на обсуждение любых инициатив, как на федеральном уровне, так и на региональном и местном. В настоящее время Указ вступил в силу в полном объеме, но определенная, пока весьма ограниченная, практика сложилась лишь на федеральном уровне.

Впоследствии появился целый ряд порталов, касающихся института общественной инициативы. Во-первых, создан основной портал «Российская общественная инициатива».<sup>37</sup> Обсуждения происходят и на специально созданном для этого интернет-форуме (<http://roi-for-all.ru>), и в группе на сайте «ВКонтакте» (<http://vk.com/rosiniiativa>).

---

<sup>36</sup>О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» : указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. №183 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 10.– Ст. 1019.

<sup>37</sup> Российская общественная инициатива. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://www.roi.ru/>

## 2.2. Преимущества и ограничения электронной демократии

Все это не может не сказаться положительно на общественной активности граждан в целом, но между тем к содержанию Указа возникает целый ряд вопросов, которые, в свою очередь, порождают главный – способен ли институт общественной инициативы отразить волю народа России и повлиять на законотворческую практику в стране.

Так, сегодня из-за повального увлечения чиновников социальными сетями до органов власти иной раз проще «достучаться» через «Твиттер», чем обычным, бумажным путем. Но это означает, что власть, по сути, оставляет за собой право реагировать только на сигналы «креативной» части населения, оставляя «за бортом» всех остальных.

Появились даже мнения, что голосовать и принимать государственные решения должны только современные, «продвинутые» граждане, поскольку они одни способны четко сформулировать свои интересы и довести их через сетевые коммуникации до органов власти. На деле речь идет о дискриминации большинства граждан – просто потому, что они не так современны, как «резиденты Твиттера». Как представляется, организаторам «Российской общественной инициативы» следовало бы задуматься, как избежать подобной дискриминации в этом проекте, как добиться репрезентативности прямого волеизъявления интернет-пользователей.

Правила, утвержденные Указом, предусматривают предварительную экспертизу самой инициативы. На экспертную группу, созданную Распоряжением Правительства от 3 июня 2013 г. № 899-р,<sup>38</sup> возлагаются обязанности по ее проведению, при этом Указ предусматривает ряд критериев недопустимости вынесения инициативы на обсуждение: наличие

---

<sup>38</sup> Об утверждении состава экспертной рабочей группы федерального уровня : распоряжение Правительства от 3 июня 2013 г. №899-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – №23. – Ст. 2966.

нецензурных, оскорбительных выражений, угроз жизни или здоровью граждан, призывов к осуществлению экстремистской деятельности.

Точно так же рассматривается инициатива и на предмет соответствия Конституции общепризнанным принципам и нормам международного права и т.д. Решение этого вопроса полностью может зависеть от субъективных взглядов экспертов. Обжалование при этом результатов экспертизы не предусмотрено, что является существенным пробелом Указа.

Так, широкий резонанс получила общественная инициатива «Об отмене закона о произвольных блокировках интернет-ресурсов от 2 июля 2013 г. №187-ФЗ (закон против интернета)». По результатам рассмотрения экспертной группой инициативе было отказано в дальнейшем рассмотрении по причине отсутствия правоприменительной практики реализации оспариваемого закона. Этот пример достаточно ярко свидетельствует о том, что не допустить развития той или иной инициативы достаточно легко.

Более того, указанные выше требования сразу исключают всякую потенциальную возможность инициирования внесения поправок в Конституцию России, а тем более ее пересмотра, что серьезным образом противоречит учредительному характеру власти народа. Запрет распространяется и на те вопросы, что не могут выноситься на референдум в соответствии с Федеральным конституционным законом «О референдуме».<sup>39</sup> Таким образом, достаточно широкий круг вопросов вынесен за круг предметов общественных инициатив.

Более того, в пп. «в» п. 13 Правил предусмотрен отказ в размещении общественной инициативы в случае отсутствия описания проблемы или вариантов ее решения либо при необоснованности предлагаемых вариантов. Тем самым граждане, осознающие проблему, пытающиеся разрешить ее путем вынесения на обсуждение, но не способные пока найти четкие пути ее решения, выводятся из круга лиц, наделенных правом инициирования

---

<sup>39</sup>О референдуме Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. №5-ФКЗ // Российская газета. – 2004. – 30 июня.

обсуждения. В Указе при этом отсутствуют какие-либо четкие критерии для определения обоснованности вариантов решения существующей проблемы, их достаточности.

Вызывают вопросы и количественные показатели, необходимые для признания общественной инициативы целесообразной и подлежащей дальнейшему ее рассмотрению. Так, в поддержку инициативы федерального уровня необходимо достижение порогового показателя в 100 тыс. голосов граждан (соответственно, для регионального уровня - не менее 5% постоянно проживающих на территории субъекта граждан, для местного - не менее 5% граждан, постоянно проживающих на территории муниципального образования), при этом никоим образом не учитывается число противников выносимой на обсуждение общественной инициативы. А как бы то ни было, демократическое государство при безусловном учете мнения меньшинства обязано следовать мнению большинства. Но даже в случае существенного превосходства числа противников инициативы она, как вытекает из Указа, должна подлежать рассмотрению при поддержке установленным числом голосов.

Весьма спорным является вопрос о продолжительности обсуждения на интернет-портале в течение одного года. В такой длительный срок высока вероятность утраты актуальности поставленной проблемы. Более того, срок, естественно, превысит установленный: два месяца предоставляется для проведения предварительной экспертизы, два - для подготовки экспертного итогового заключения и для принятия решения о целесообразности (что не совсем логично в случае масштабной поддержки инициативы) разработки нормативного правового акта, сроки дальнейших действий не указаны. Более того, в Указе не содержится информации о необходимости немедленной передачи в экспертную группу общественной инициативы, получившей 100 тыс. голосов. Должна ли она продолжать «висеть» на сайте до истечения года? Практика показывает, что нет. Да и п. 24 Указа имеет определенные недочеты.

Так, сказано, что по результатам рассмотрения общественной инициативы экспертная рабочая группа в срок, не превышающий двух месяцев, готовит экспертное заключение и решение о разработке соответствующего нормативного правового акта и (или) принятии иных мер по реализации инициативы. Но при этом срок самого рассмотрения не определен.

На данный момент наряду с указанной выше необходимое количество голосов получила и общественная инициатива «О запрете чиновникам и сотрудникам компаний с государственным (муниципальным) участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1,5 млн руб.». Этот запрет, безусловно, отражает сущность правового статуса государственных и муниципальных служащих.<sup>40</sup> Законопроект был рассмотрен экспертной группой, которая рекомендовала Правительству РФ учесть результаты общественной инициативы в своей правотворческой деятельности. Последствия пока неясны.

Кроме двух инициатив, получивших 100 тыс. голосов граждан РФ, решения были приняты еще по трем общественным инициативам до достижения необходимого количества голосов. Одна из них имела муниципальный уровень и касалась названия ледового дворца в г. Ухта.

Другая инициатива нашла свое воплощение в соответствующем Приказе МВД России «О порядке регистрации транспортных средств». Третья - о возвращении допустимого уровня алкоголя в крови водителей - нашла воплощение в Федеральном законе о внесении изменений в КоАП РФ и ст. 28 Федерального закона «О безопасности дорожного движения».<sup>41</sup>

Подводя некие итоги первоначальному этапу, можно отметить, что электронная демократия в России начинает вставать на твердую основу.

---

<sup>40</sup>Кандрина, Н.А. Управление государственной гражданской службой в Российской Федерации (административно-правовое исследование) :дис. ... канд. юрид. наук / Н.А. Кандрина. – Тюмень, 2003.

<sup>41</sup>Российская общественная инициатива. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://www.roi.ru/>

Число способов выражения своего мнения (в рамках реализации принципа народовластия) в сети Интернет неуклонно растет. К ним можно отнести институт Общественной Думы – интернет-портал, созданный для проведения независимой общественной экспертизы законопроектов, рассматриваемых депутатами Государственной Думы Федерального Собрания, а также разработки законопроектов с целью совершенствования законодательства;<sup>42</sup> институт мониторинга правоприменения, нашедший свое отражение на интернет-портале Санкт-Петербургского государственного университета, предназначенном для всестороннего обсуждения действующего законодательства России,<sup>43</sup> и др.

Подобные ресурсы при условии полной информатизации всей территории России способны вовлечь в политическую жизнь российского общества каждого желающего гражданина, что не может не сказаться положительно на развитии демократии в России. Естественно, что на стадии становления проблемы будут возникать регулярно, но преимущества данных явлений очевидны.

---

<sup>42</sup> Общественная Дума. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://oduma.org/>.

<sup>43</sup> Юридический портал «Мониторинг правоприменения». [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://monitoring.law.edu.ru/>

### **3. Трансформация бюрократической системы в условиях внедрения механизмов электронного правительства**

#### **3.1 Основные направления эволюции современной бюрократической системы**

Система государственного управления в целом и важнейший ее элемент, являющийся государственным аппаратом, который осуществляет исполнение законов и контролирует уровень законности в стране, в современную эпоху претерпевает значительные изменения. В свою очередь государственный аппарат составляет чиновничество, обозначаемое французским словом «бюрократия», имеющим множество определений, но в целом сводимое к системе управления, основанной на иерархии и призванной выполнять поставленные политическими субъектами задачи наиболее эффективным образом. Однако, как в обывательском, так и научном представлении бюрократии свойственно приписывать массу недостатков. К примеру Карл Маркс и В.И. Ленин определяли классовый характер бюрократии, выявляли ее негативные черты<sup>44</sup>.

Но современные процессы эволюции бюрократии, происходящие под влиянием научно-технического прогресса (развитие ИКТ, интернета и т.д.), вторгающегося в различные сферы общества и государства, видоизменяющего даже столь стабильные и устойчивые к изменениям общности как бюрократия. Сегодня на повестки дня развитых государств формулируется вопрос о выделении новой модели бюрократии – «интерактивной».

Определить интерактивную бюрократию можно как наиболее эффективную форму управления во взаимодействии государственных органов с обществом, осуществляемую профессиональными кадрами, с

---

<sup>44</sup> Маркс К. и Энгельс Ф., Соч., 2 изд., т. 1, с. 270. и Ленин В.И. Полн. собр. соч., 5 изд., т. 33, с. 115;

привлечением информационных технологий и снижением личного контакта сторон.

Интерактивная бюрократия основывается на передовых, по большей части либеральных идеях западного общества, основными из которых являются: договорная теория государства, теория естественного права и концепции человеческого капитала.

К основным характеристикам интерактивной бюрократии относят следующие: уважение, соблюдение естественных прав человека; электронный документооборот; клиентоориентированность; функциональное целеположение на оказание качественных публичных услуг; «сервисное» взаимодействие власти и общества.

Интерактивная бюрократия предполагает строгую систему оценки деятельности государственных служащих, наличие обратной связи, которая позволяет контролировать качество услуг, оказываемых органами государственной власти. Такая бюрократия способна реагировать на обращения граждан максимально быстро, благодаря прочной коммуникации госаппарата и общества. Каждый чиновник несет ответственность за неспособность оказывать требуемые услуги на должном уровне и в установленный срок.

На сегодняшний день основными преградами на пути формирования в РФ рациональной бюрократии являются: слабое внедрение электронных технологий в сферу государственного управления; господство традиционных взглядов, как у граждан, так и у самих чиновников; отсутствие развитых институтов гражданского общества, позволяющих контролировать госаппарат; низкий уровень заработной платы при высокой функциональной нагрузке чиновников; устойчивые коррупционные отношения; низкий профессиональный уровень служащих; система оценки по абстрактным, плановым показателям.

В связи с технической сложностью создания критериев результативности ряд представителей профессионального сообщества

предлагает сократить государственные услуги и передать их частным организациям.

Иная точка зрения заключается в необходимости «аутсорсинга» – частичной передачи функций по оказанию государственных услуг частным юридическими лицами. Сторонники указанной модели оказания государственных услуг в качестве аргументов отмечают то, что здесь фактически исключается коррупция при оказании государственных услуг. Противники же указанной теории отмечают, что государственная услуга в случае аутсорсинга может стать менее доступной в результате появления платных этапов услуг. Кроме того, в противовес якобы антикоррупционной составляющей метода аутсорсинга, противники указывают на риск роста коррупции в результате ненадлежащего объема полномочий, переданных частной компании.

Для выявления основных направлений эволюции современной бюрократической системы в Российской Федерации необходимо определить, готово ли наше государство в лице органов государственной власти к дистанционным, электронным способам оказания государственных услуг, а также межведомственного взаимодействия.

Однозначно можно ответить, что на сегодняшний день государственный аппарат не готов к инновационному взаимодействию с заявителями и подведомственными организациями. Примером, доказывающим это является то, что подача заявления в электронном виде не решает проблему очередей, так как очередь «перекочевала» из пунктов приема заявлений в места приема документов, представленных ранее электронно, на физических носителях, получения консультаций и т.п. Вышесказанное свидетельствует о нерациональной организации работы органов государственной власти. Представляется, что принятие нормативного акта, регулирующего порядок приема граждан, усовершенствование порядка предоставления электронных заявлений (в части отмены необходимости предоставления документов на физических

носителях), решило бы указанные проблемы. Другой острой проблемой является слишком объемный перечень документов, требуемых от заявителя. Зачастую больше половины таких документов являются лишними. Например, еще в августе 2013 года Правительство РФ предлагало исключить из перечня обязательных документов для получения государственных услуг «регистрацию» граждан по месту жительства и пребывания<sup>45</sup>. Между тем на данный момент получение загранпаспорта по месту временной может быть растянуто до 4 месяцев согласно ст. 10 Федерального закона «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ»<sup>46</sup>. Обобщая сказанное, следует сделать ряд выводов.

Во-первых, до сих пор электронные формы взаимодействия органов государственной власти и заявителей или подведомственных организаций при оказании государственных услуг находится на крайне низком уровне. Электронные формы документооборота не решают ни одной проблемы бюрократии, а зачастую, создают дополнительные барьеры при получении государственных услуг.

Во-вторых, работники органов государственной власти не заинтересованы в повышении качества сервиса при оказании государственных услуг.

Во-третьих, интерактивная бюрократия представляет собой в большей степени способ рациональной, эффективной бюрократии, которая характеризуется оперативностью реагирования на обращение граждан; способностью государственных органов удовлетворить законные интересы граждан качественно и в разумные сроки; наличием системы обратной связи, которая гарантирует публичность социальных оценок качества оказания государственных услуг; персональной ответственностью как публичных менеджеров за неспособность воссоздать эффективную систему оказания

---

<sup>45</sup> Миронов В. Живи, где хочешь. Для получения госуслуг прописка не понадобится // <http://www.rg.ru/2013/08/28/gosuslugi.html>

<sup>46</sup> Федеральный закон «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» от 15.08.1996 № 114-ФЗ // «Консультант плюс».

государственных услуг на своих уровнях, так и личную ответственность исполняющего персонала за несоблюдения сроков государственные услуги, не решение вопросов по существу, неуважительное обращение с гражданами и т.п.

В-четвертых, представляется, что для повышения качества оказания услуг и заинтересованности работников государственных органов следует создать определенные условия оплаты труда и премирования. Для создания конкурентной среды, способствующей повышению качества оказания государственных услуг, следует предусмотреть возможность частичной передачи полномочий государственными органами частным организациям – «аутсорсинг».

В-пятых, представляется, что возможность получения государственной услуги не должна зависеть от места жительства гражданина. При этом единая система документооборота в системе органов государственной власти по территориям является сегодня уже не теоретическим вопросом, а объективной необходимостью которую диктует такие права человека и гражданина, как свобода перемещения и равенства всех перед законом. Без единой системы документооборота формирования электронного правительства и интерактивной бюрократии остается скорее уровнем проекта, чем действующей модели государственной организации власти.

### 3.2 Стратегия административной реформы

Впервые на необходимость реформирования системы государственного управления Российской Федерации указал Б.Н. Ельцин в Послании 1997 года «Порядок во власти - порядок в стране»<sup>47</sup>. Одновременно с этим была разработана, но не обнародована первая концепция реформы государственного управления.

Таким Документальным подтверждением начала административной реформы стал Указом Президента РФ от 23 июля 2003 года N 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах» (далее – Указ № 824), изданный спустя шесть лет после вышеуказанных событий. Согласно Указу № 824 реформа имеет главной своей целью оптимизацию процессов оказания государственных услуг. В результате реформы сложная система публично-властных структур должна стать ближе и понятнее населению. Таким образом, начата реализация идеи приносящего определенные результаты взаимодействия правового государства и гражданского общества, которая заключается в том, что публичная власть формируется ради удовлетворения коллективных интересов, а также способствует благополучной жизни каждого отдельного гражданина. В настоящее время и до начала административной реформы органы исполнительной власти предоставляют и предоставляли различные услуги населению, однако для получения некоторых из них приходилось отстаивать большие очереди, преодолевать различные бюрократические преграды, собирая многочисленные подписи чиновников, сталкиваясь с проявлениями коррупции, и т.д. Безусловно, государство должно стремиться к упрощению порядка оказания услуг, учитывая при этом как публичные, так и частные интересы.

---

<sup>47</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06.03.1997 "Порядок во власти - порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)" // Российская газета, N 47, 07.03.1997

В ряду осуществляемых в последние годы в нашей стране преобразований административная реформа занимает особое место<sup>48</sup>. Главной ее целью является преобразование системы и порядка работы органов исполнительной власти, которое ориентирует их деятельность прежде всего на реализацию интересов населения. Административная реформа направлена на повышение качества государственных услуг, оптимизацию функций органов исполнительной власти, ликвидацию условий развития коррупции.

На первом этапе административной реформы проводилась регламентация деятельности исполнительной власти. При этом административная процедура и административный регламент были синонимами.

По оценкам экспертов, информационная роль административных регламентов на том этапе реформы была революционной. Утвержденный регламент, представляющий собой нормативный акт, с тех пор можно оспорить в суде. Таким образом было сформировано отдельное направление судебной практики, в результате которой нормы некоторых административных регламентов признаны недействующими<sup>49</sup>.

Ограничение административного усмотрения и алгоритмизация большинства процессов, существенное повышение их прозрачности, лучшее информирование граждан, введение закрытых перечней документов,

---

<sup>48</sup> Величина Е.А., Садков А.Н. Феномен публичных услуг в российском праве // Новая правовая мысль. 2011. N 2. С. 52 - 54.

<sup>49</sup> Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 28.10.2014 N АПЛ14-489 об оставлении без изменения решения Верховного Суда Российской Федерации от 08.07.2014 N АКПИ14-642 о признании частично недействующим п. 21.4 Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации, утв. Приказом ФМС России от 22.04.2013 N 215; Определение Верховного Суда РФ от 22.07.2014 N АПЛ14-294 об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 08.04.2014 N АКПИ14-148, которым был признан частично недействующим п. 41 Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций, утв. Приказом Минюста России от 30.12.2011 N 455

представляемых заявителем, персонализации ответственности государственных служащих способствует также появлению антикоррупционной составляющей регламентации<sup>50</sup>.

Второй этап административной реформы ознаменовался принятием распоряжения Правительства РФ от 10 июня 2011 года N 1021-р, одоббившим Концепцию снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы, а также распоряжения Правительства РФ от 25 декабря 2013 года N 2516-р об утверждении Концепции развития механизмов оказания государственных и муниципальных услуг в электронном виде.

По мнению ученых на сегодняшний день реформирование системы государственного управления в России приостановлено. При этом следующим этапом должно быть «повышение результативности государственного управления за счет структурных изменений и трансформации функций государственных органов, рационализации их внешних и внутренних связей»<sup>51</sup>.

К сожалению, информационный аспект административной реформы никогда отдельно не выделялся. Однако здесь присутствуют две основные составляющие - информация и ИКТ.

Отношение к ИКТ в разные этапы реформы было различным. Так, изначально делался акцент на технологичность управления. Предполагалось, что государственные служащие могут работать по шаблону, расписанному электронным административным регламентом.

После одобрения Правительством РФ Концепции формирования в РФ электронного правительства до 2010 года процесс информатизации органов государственной власти выходит на новый этап. Распоряжением Правительства РФ от 9 февраля 2008 года N 157-р выделены два крайне

---

<sup>50</sup> Барабашев А.Г., Клименко А.В. Указ. соч. С. 54.

<sup>51</sup> Положихина М.А. Организация государственного управления в современной России: структура, технологии, оценки. С. 94 - 95.

важных направления реформы: обеспечение предоставления информации о госуслугах и непосредственно самих государственных услуг в электронной форме и на базе многофункциональных центров (МФЦ). 10 сентября 2009 года Федеральная целевая программа «Электронная Россия» «переформатируется» под идею электронного правительства.

Таким образом, вначале административной реформы информационные технологии играли обеспечительная роль, а сама реформа базировалась на регламентации действий органов власти. Сегодня можно говорить и о том, что сформировались предпосылки к качественному обратному воздействию ИКТ на государственное управление.

### **3.3 Оптимизация механизма оказания государственных услуг с использованием ИКТ**

Развитие электронных способов оказания государственных и муниципальных услуг рассматривается в качестве приоритетного направления работы по повышению качества и доступности оказания этих услуг. Главными принципами оптимизации процедур оказания услуг названы приоритет удаленного взаимодействия между заявителем и государственным или муниципальным органом, который оказывает услугу; приоритет автоматизации оказания государственных или муниципальных услуг; уменьшение сроков оказания услуг; борьба с бюрократией (уменьшение количества документов и упрощение непосредственно процедуры оказания услуги). Концепция определяет направления оптимизации процедур оказания услуг и улучшение инфраструктуры дистанционного взаимодействия, а также пути совершенствования инструментов электронного правительства.

Так, основными направлениями оптимизации являются:

1. Порядок межведомственного электронного взаимодействия органов и организаций.

Так, в Концепции выделены следующие проблемы межведомственного взаимодействия:

– наличие существенных отличий в порядке межведомственного взаимодействия на всех уровнях власти;

– отсутствие нормативных актов, регулирующих участие в межведомственном взаимодействии организаций, которые подведомственны государственным органам, и которые не являются органами государственной власти или органами местного самоуправления;

– для поддержания актуальности регламентов обмена информацией (сведениями) необходимо затратить значительное количество времени. В связи с этим на практике зачастую обмены осуществляются без должной

правовой основы на базе фактически реализованных сервисов системы межведомственного взаимодействия;

– отсутствие нормативных актов, регулирующих обмен персональными данными в рамках межведомственного взаимодействия.

Результатом оптимизации процедуры межведомственного взаимодействия органов государственной власти в процессе оказания государственных услуг должен стать утвержденный специальными нормативными актами обязательный для всех порядок формирования, согласования и осуществления такого взаимодействия.

Также государственные органы должны иметь свободный доступ к необходимым для оказания государственных услуг документам. Для этого следует создать реестр межведомственных документов в составе Федерального реестра услуг и информационная система ведения реестра межведомственных документов.

Кроме того необходимо максимально сократить перечень обязательных документов, которые требуются для оказания государственных услуг. Так, следует создать реестры документов, выдаваемых органами ЗАГС, ФМС, а также образовательными организациями (документов об образовании).

## 2. Порядок разработки и утверждения административных регламентов.

На момент утверждения Концепции немногим более 50 % сведений, размещенных в Федеральном реестре услуг и опубликованных на Едином портале, отвечали необходимым требованиям и являлись надежным источником информирования граждан.

Для обеспечения актуальности указанных сведений предполагалось изменить типовой состав административных регламентов, исключив из них часто изменяющиеся положения, которые не затрагивают права, свободы и обязанности заявителей, не устанавливают их правовой статус и не влекут правовые последствия (например, наименования подразделений органа (организации), предоставляющего услуги, адреса, телефоны и др.). Представляется, что в административные регламенты не следует включать

положения, которые должны регулироваться централизованно на уровне Правительства Российской Федерации (например, порядок обжалования).

3. Придание правового статуса формам документов, используемым при предоставлении услуг.

Так, авторы Концепции указали на проблему соблюдения на практике требования законодательства о соответствии форм электронных документов утвержденным соответствующими нормативными актами. Поскольку только направление заявления по утвержденной форме признается юридическим фактом обращения за государственной услугой, то направление иных форм документов не влечет каких-либо правовых последствий.

В результате мероприятий по реализации указанного направления оптимизации должны быть разработаны и утверждены требования к порядку подготовки, утверждения и официального опубликования форм документов, необходимых при предоставлении услуг или межведомственном взаимодействии.

4. Оптимизация оказания приоритетных услуг.

Названное направление оптимизации должно реализовываться ведомствами, уполномоченными на предоставление услуг.

По итогам оптимизации предусматривается внесение изменений в нормативные правовые акты, устанавливающие порядок оказания услуг, применение организационно-технических мер по обеспечению изменения порядка оказания услуг, включая разработку (доработку) ведомственных информационных систем.

Распоряжением Правительства РФ от 09.06.2014 N 991-р утверждена «дорожная карта» по реализации Концепции.

Так, например, в IV квартале 2015 года в рамках мероприятий по оптимизации межведомственного взаимодействия планировалось исключить из перечня документов, которые органы (организации), предоставляющие

государственные услуги, не вправе требовать с заявителя<sup>52</sup>, свидетельства о государственной регистрации актов гражданского состояния, документов об образовании, об ученых степенях и ученых званиях.

Однако, до сих пор соответствующий Федеральный закон, вносящий изменения в указанную норму принят не был.

Таким образом, анализ результатов проведения «в жизнь» «дорожной карты» показывает, что на данный момент ее реализация не осуществляется или осуществляется значительно медленнее, нежели это было запланировано.

Следовательно, и оптимизация процедур оказания государственных и муниципальных услуг не проводится.

---

<sup>52</sup> п. 6 ст. 7 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" // "Собрание законодательства РФ", 02.08.2010, N 31, ст. 4179.

### 3.4 Методы воздействия электронного правительства на эффективность государственной антикоррупционной политики

На сегодняшний день одним из эффективных способов борьбы с коррупцией является реализация государственных функций посредством электронного правительства. Так, в Послании Президента России Дмитрия Медведева Федеральному Собранию в 2009 г., было указано следующее: является очевидным, что внедрение «...электронного правительства, существенно ослабит проблемы с коррупцией, позволит избавиться от стояния в очередях, от траты денег и времени»<sup>53</sup>.

Развитое информационное общество, прозрачность предоставляемых государственных услуг значительно снижают коррупционные риски. Так, иностранные авторы Bhatnagar S. и Apikul C. полагают, что применение инновационных коммуникационных технологий существенно изменили государственные услуги, бизнес-модели и ожидания людей о качестве и результативности оказания публичных услуг»<sup>54</sup>. Luminita Ionescu указывает на весьма положительное влияние системы электронного правительства на уменьшение коррупционных рисков при реализации государственных услуг<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup>Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» // Справочная правовая система «Консультант плюс».

<sup>54</sup>Bhatnagar Sand Apikul C (2006) `Fighting corruption with the government applications`. APDIP e-Note No. 8: 1–4. См.: Шерьязданова Г.Р. Электронное правительство как инструмент борьбы с коррупцией: мировой обзор и опыт Казахстана (электронный ресурс, дата доступа: 10.06.2016) // <http://group-global.org/ru>

<sup>55</sup>Ionescu L (2013) `The impact that e-government can have on reducing corruption and enhancing transparency`. Economics, Management and Financial Markets 8(2): 210–215. См.: Шерьязданова Г.Р. Электронное правительство как инструмент борьбы с коррупцией: мировой обзор и опыт Казахстана (электронный ресурс, дата доступа: 10.06.2016) // <http://group-global.org/ru>

Зарубежные исследователи выделяют следующие антикоррупционные стратегии с применением электронного правительства<sup>56</sup>:

Во-первых, антикоррупционная стратегия предотвращения. Данная стратегия заключается в том, что электронное правительство обеспечивает упрощение принятых правил и процедур. Применение компьютеров и сети Интернет устраняет смотрителей – посредников, обезличивает и стандартизирует процесс оказания услуг, уменьшает возможности злоупотребления полномочиями и другие возможности для коррупции.

Во-вторых, антикоррупционная стратегия давления. Данная стратегия заключается в том, что компьютерно-информационные процедуры дают возможность следить за принятием решений и действий и тем самым служат дополнительным сдерживающим фактором для коррупционного поведения государственных служащих.

В-третьих, антикоррупционная стратегия подотчетности. Данная методика осуществляется через увеличение доступа к информации и расширение прав и возможностей граждан. Так, опубликование официальной информации в сети интернет создает подотчетность путем оказания документации гражданам.

В-четвертых, стратегия развития телекоммуникационной инфраструктуры, компьютерной грамотности и культуры рационального, здорового управления обществом. Указанный подход во многом исключает коррупцию, поскольку повышает правовое самосознание населения.

Указанные стратегии нашли место в применении электронного правительства в Российской Федерации.

Существующая система электронного правительства в Российской Федерации позволяет наиболее полно реализовать один из существующих принципов борьбы с коррупцией, указанный в Федеральном законе от

---

<sup>56</sup>См.: Шерьязданова Г.Р. Электронное правительство как инструмент борьбы с коррупцией: мировой обзор и опыт Казахстана (электронный ресурс, дата доступа: 10.06.2016) // <http://group-global.org/ru>

25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», а именно публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления<sup>57</sup>. Так в соответствии с ч. 3 ст. 21 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>58</sup> Единый портал государственных и муниципальных услуг<sup>59</sup> обеспечивает доступность для граждан и юридических лиц сведений о государственных и муниципальных услугах.

Через существующее электронное правительство успешно реализованы следующие направления деятельности госорганов по повышению результативности противодействия коррупции, закрепленные в ст. 7 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>60</sup>:

Во-первых, создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных госорганов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества. Одним из элементов указанного механизма является функционирующий портал «государственные услуги». Так, через данный портал гражданину можно подать жалобу на нарушение должностным органом или лицом процедуры оказания государственных услуг, в том числе, если данные нарушения носят коррупционный характер.

Во-вторых, гражданам обеспечен свободный доступ к информации о деятельности органов государственной власти. Именно при помощи данного

---

<sup>57</sup> Ст. 3 Федерального Закона Российской Федерации от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 15.02.2016 г.) «О противодействии коррупции» // Справочная правовая система «Консультант плюс».

<sup>58</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Справочная правовая система «Консультант плюс».

<sup>59</sup> <https://www.gosuslugi.ru>

<sup>60</sup> Федеральный Закон Российской Федерации от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 15.02.2016 г.) «О противодействии коррупции» // Справочная правовая система «Консультант плюс».

портала осуществляется наиболее полное информирование граждан о деятельности федеральных органов государственной власти. Гражданин на одном портале может узнать об услугах, предоставляемых органами федеральной власти и осуществить обращение в электронной форме.

Предоставление государственных и муниципальных услуг посредством электронного правительства позволяет предотвратить возникновения коррупционных рисков и усилить результативность государственной антикоррупционной политики.

Так, одной из основных целей существования электронного правительства является возможность осуществления гражданами и юридическими лицами своих прав посредством обращения в государственные и муниципальные органы через Интернет. В соответствии с ч. 3 ст. 21 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>61</sup> через портал «государственных услуги» любое уполномоченное лицо вправе:

- обратиться в компетентный государственный или муниципальный орган с запросом о предоставлении услуги;
- получить сведения о ходе выполнения запроса о предоставлении услуги;
- получить результаты предоставления услуги;
- оплатить оказания услуг.

Таким образом, реализация прав лиц или исполнение обязанностей осуществляется дистанционно, без личного присутствия непосредственно в здании компетентного органа, без прямого общения с должностным лицом.

Таким образом, при функционировании электронного правительства можно выделить следующие элементы повышения результативности антикоррупционной политики:

---

<sup>61</sup>Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Справочная правовая система «Консультант плюс».

Во-первых, сокращается количество контактов между физическими и юридическими лицами и представителями государства, муниципалитета.

Во-вторых, взаимоотношение заявителей и должностных лиц осуществляется дистанционно, то есть через «Интернет».

В-третьих, по сравнению с личным обращением непосредственно в госорган происходит стандартизация государственных услуг, так как информационно-коммуникативные системы электронного правительства функционируют при решении однотипных задач по заданным схемам, используя стандартные формуляры. Указанное позволяет снизить возможность применения коррупционных механизмов.

В-четвертых, при выполнении государственных функций посредством электронного правительства значительно сокращаются персональные полномочия должностных лиц. Это обосновано тем, что функционирование электронного правительства в силу технологических моментов возможно только при формализации всех административных процедур и разработки единого четкого алгоритма принятия решений<sup>62</sup>. Данный аспект реализован при помощи внедрения электронных административных регламентов. В настоящее время одним из ключевых таких регламентов является «Требования к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг», утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.03.2016 № 236<sup>63</sup>.

В-пятых, электронное правительство обеспечивает высокую степень прозрачности оказания государственных и муниципальных услуг. Под прозрачностью в условиях электронного правительства принято понимать максимально возможную доступность информации (сведений) о функционировании управленческого аппарата и формировании механизма

---

<sup>62</sup> См.: Шустова М.А. E-GOVERNMENT и борьба с коррупцией: новые вызовы информационного общества. // Альманах современной науки и образования. – 2011. - № 5 С. 26.

<sup>63</sup> Постановление Правительства РФ от 26.03.2016 № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг» // Справочная правовая система «Консультант плюс».

воздействия общества на сферу частного и публичного администрирования через представительские институты<sup>64</sup>. Так, лица при обращении за услугами в личном кабинете могут наблюдать продвижения обращения.

В-шестых, электронное правительство упрощает контроль правоохранительных органов. Так правоохранительные органы имеют доступ к закрытой части портала «государственные услуги» и могут получить без обращения в соответствующие государственные или муниципальные органы информацию о реализации государственных услуг через электронное правительство.

В-седьмых, электронное правительство предоставляет возможность осуществления общественного контроля над деятельностью госорганов и органов местного самоуправления при реализации государственных полномочий.

В-восьмых, требование, предъявляемое ст. 8 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», о публикации на официальных страницах госорганов в сети интернет сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных служащих, сокращает стимулы для коррупционного поведения государственных служащих.

Несомненно при применении электронного правительства снижаются обычные коррупционные риски, связанные с непосредственным общением должностного лица с заявителем. Однако авторами в литературе отмечается, что при реализации программы электронного правительства возникают риски появления новых форм коррупции, связанные с информационными технологиями. Так зарубежные авторы вводят термин «е-коррупция», основанный на злоупотреблении государственными служащими полномочий

---

<sup>64</sup>См.: Чуклинов А. Е. Прозрачность как антикоррупционный механизм в системе государственного управления. (электронный ресурс, дата доступа: 10.06.2016) // <http://www.law.edu.ru>

при работе с информационными технологиями<sup>65</sup>. Так активное внедрение информационных технологий может привести к продвижению новых источников дохода для коррумпированных должностных лиц - специалистов в области инновационной составляющей электронного правительства. Электронное правительство, устраняя некоторые коррупционные элементы для должностных лиц, не владеющими технологиями электронного правительства, порождает широкие перспективы злоупотреблений для осведомленных должностных лиц<sup>66</sup>. Соответственно при реализации механизма электронного правительства антикоррупционный эффект может быть достигнут при проведении системной антикоррупционной политики.

Таким образом можно выделить следующие основные направления трансформации бюрократии:

- упрощение системы государственного управления путем исключения среднего уровня менеджмента;
- создание более гибких по сравнению с предыдущими типов организационной структуры;
- внедрение проектных групп, в которые входят узкоспециализированные сотрудники;
- делегирование полномочий по принятию решений рядовым сотрудникам, а также уменьшение перечня решений, которые в обязательном порядке подлежат согласованию в руководителями;
- упрощение межведомственного и внутриорганизационного взаимодействия.

---

<sup>65</sup>См.: Солодов В.В. Электронное правительство как инструмент трансформации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Москва, 2007. С. 23.

<sup>66</sup>См.: Шустова М.А. E-GOVERNMENT и борьба с коррупцией: новые вызовы информационного общества. // Альманах современной науки и образования. – 2011. - № 5 С. 25.

## Заключение

Принимая во внимание новые и современные тенденции развития информационных технологий, мы можем установить тот факт, что произошли значительные изменения во всех отраслях жизнедеятельности населения Российской Федерации. В нашей стране под воздействием различных изменений в моделях социальной организаций и их партнерства, случилась замена непростых бюрократических структур, эластичными сетевыми видами компании, где возвысилась значимость самоорганизации граждан для решения каких-либо проблем, увеличился авторитет личности.

Информация и знания стали в нынешнем мире главным условием производства, двигающей мощью индустрии, политики и экономики, в качестве чего и приобрели другую социально- политическую значимость. В информационном обществе общественные достижения страны в большой мере зависят от наличия и производительности федеральной, региональной и местной системы учреждений и деятельности органов власти согласно средствам инновационных компьютерных технологий.

Официальное провозглашение Конституцией России 1993 г. принципа народовластия и верховенства народной власти неизбежно повлекло за собой необходимость следования этой установке. Последующие 20 лет во многом стали противоречивыми в части того, насколько допустимо в российском законодательстве и практике непосредственное участие граждан России в осуществлении государственной власти и формировании структуры органов местного самоуправления. Можно спорить о том, какие институты демократии являются преимущественными по отношению к иным, о приоритете прямой демократии перед представительной (или наоборот), но нельзя не согласиться с тем, что реализация принципа народовластия невозможна без широчайшего вовлечения общественности в политическую сферу жизнедеятельности государства и общества, без повышения статуса

многонационального народа России. Поэтому в современных условиях развития России особую теоретическую и практическую значимость приобретают проблемы совершенствования политической системы и ее элементов. При этом естественно, что развитие таких институтов, как «электронное правительство», «теледемократия» и даже «кибердемократия», не остается без внимания конституционалистов по причине существенного возрастания их роли в России и за рубежом.

Сегодня можно смело утверждать, что государственное управление в России нуждается в совершенствовании. Так, электронное правительство как особое направление информационно-политического развития общества и государства позволяет усовершенствовать следующие сферы деятельности государственных органов:

- 1) повысить качество управления правительственными информационными ресурсами;
- 2) оптимизировать базы данных;
- 3) обеспечить непрерывный доступ к информации;
- 4) обеспечить обмен информацией между субъектами оказания государственных услуг;
- 5) обеспечить информационную безопасность.

Сегодня государственное управление претерпевает кардинальные изменения. Так, в течение последних 10 лет проводились следующие реформы: административная, реформа государственной службы и внедрение электронного правительства. Все эти изменения направлены на усовершенствование государственного управления. Одной из наиболее актуальных проблем является формирование электронного государства и дистанционное оказание государственных услуг.

Указанные выше события предопределили появление таких терминов, как «электронное правительство», «электронная демократия» и др.

Главной причиной наличия дискуссии по вопросу определения «электронного правительства» предстает его формулировка на основании

различных принципов. Так, ряд авторов предпочитают описательные определения, основанные на преобразованиях, которые происходят не только непосредственно в социуме, но и в составляющих его структурах в процессе применения «электронного правительства». Другие руководствуются исключительно практической стороной рассматриваемого явления, раскрывая различные варианты использования ряда его инструментов. Третьи – делают упор на технологические решения, а также на максимальную результативность государственного управления.

В результате проведенного в настоящей выпускной квалификационной работе исследования нами предложено следующее определение понятия «электронное правительство» - это система ИТ-проектов, которые применяются государственными органами при оказании государственных услуг, а также система нормативных правовых актов, регулирующих процесс оказания государственных услуг. Таким образом, электронное правительство включает в себя два аспекта – ИТ-проекты и нормативная база.

Существуют различные основания сегментации электронного правительства. Самая распространенная классификация состоит в разделении проектов электронного правительства по сегментам в соответствии с ориентацией тех или иных компонентов. В наиболее общем виде все связи, присутствующие в социальной системе можно представить в виде взаимодействия трех крупных сегментов общества: государства, бизнеса и граждан. При этом электронное правительство можно представить как совокупность информационных связей, в которых одним из контрагентов выступает государство. Традиционно выделяются три сегмента электронного правительства: G2G - административные процессы внутри государства и иногда выделяющиеся в отдельный подсегмент отношения органов государственной власти и отдельных государственных служащих; G2B - взаимодействие с коммерческими структурами, выступающими чаще всего в качестве поставщиков; G2C - взаимодействие с гражданами, выступающими

одновременно и как клиенты, и как субъекты принятия решений (избиратели, или акционеры, если использовать аналогию с частным сектором).

Под электронной демократией мы предлагаем понимать форму политического самоуправления граждан и организаций посредством активного использования информационно-коммуникационных технологий.

Электронное правительство включает в себя процессы применения различного рода информационных технологий, а также организационные изменения практических подходов к управлению. Целью создания электронного правительства является усовершенствование взаимодействия государства и общества посредством внедрения и развития возможности доступа субъектов оказания государственных услуг к информации, необходимой в процессе их взаимодействия.

Предоставление государственных услуг неразрывно связано с возникновением коррупционных факторов.

Зарубежные исследователи выделяют следующие антикоррупционные стратегии с применением электронного правительства: Во-первых, антикоррупционная стратегия предотвращения. Данная стратегия заключается в том, что электронное правительство обеспечивает упрощение принятых правил и процедур. Применение компьютеров и сети Интернет устраняет смотрителей – посредников, обезличивает и стандартизирует процесс оказания услуг, уменьшает возможности злоупотребления полномочиями и другие возможности для коррупции. Во-вторых, антикоррупционная стратегия давления. Данная стратегия заключается в том, что компьютерно-информационные процедуры дают возможность следить за принятием решений и действий и тем самым служат дополнительным сдерживающим фактором для коррупционного поведения государственных служащих. В-третьих, антикоррупционная стратегия подотчетности. Данная методика осуществляется через увеличение доступа к информации и расширение прав и возможностей граждан. Так, опубликование официальной информации в сети интернет создает

подотчетность путем оказания документации гражданам. В-четвертых, стратегия развития телекоммуникационной инфраструктуры, компьютерной грамотности и культуры рационального, здорового управления обществом. Указанный подход во многом исключает коррупцию, поскольку повышает правовое самосознание населения. Указанные стратегии нашли место в применении электронного правительства в Российской Федерации.

При функционировании электронного правительства в России можно выделить следующие элементы повышения результативности антикоррупционной политики:

1) сокращается количество контактов между физическими и юридическими лицами и представителями государства, муниципалитета;

2) взаимоотношение заявителей и должностных лиц осуществляется дистанционно, то есть через «Интернет»;

3) по сравнению с личным обращением непосредственно в госорган происходит стандартизация государственных услуг, так как информационно-коммуникативные системы электронного правительства функционируют при решении однотипных задач по заданным схемам, используя стандартные формуляры. Указанное позволяет снизить возможность применения коррупционных механизмов;

4) при выполнении государственных функций посредством электронного правительства значительно сокращаются персональные полномочия должностных лиц;

5) электронное правительство обеспечивает высокую степень прозрачности оказания государственных и муниципальных услуг. Под прозрачностью в условиях электронного правительства принято понимать максимально возможную доступность информации (сведений) о функционировании управленческого аппарата и формировании механизма воздействия общества на сферу частного и публичного администрирования через представительские институты;

б) электронное правительство упрощает контроль правоохранительных органов. Так правоохранительные органы имеют доступ к закрытой части портала «государственные услуги» и могут получить без обращения в соответствующие государственные или муниципальные органы информацию о реализации государственных услуг через электронное правительство;

7) электронное правительство предоставляет возможность осуществления общественного контроля над деятельностью госорганов и органов местного самоуправления при реализации государственных полномочий;

8) требование закона о публикации на официальных страницах госорганов в сети интернет сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных служащих, сокращает стимулы для коррупционного поведения государственных служащих. Несомненно при применении электронного правительства снижаются обычные коррупционные риски, связанные с непосредственным общением должностного лица с заявителем.

Особенностями развития электронного правительства в Российской Федерации являются: сложная структура государственного управления, обусловленная федеративной формой государственного устройства; большая пространственная протяженность территории; значительное количество регионов и их неравные исходные экономические возможности (дотационные и не дотационные); цифровое неравенство населения и регионов между собой; крайнее разнообразие уровня и направленности развития регионов; слабая роль федерального центра; недостаточность ресурсов у властей муниципального уровня.

Для преодоления этих негативных факторов необходимо совершенствовать систему государственного управления, последовательно улучшать качество государственных и муниципальных услуг. Дальнейшее развитие электронной демократии связано с решением гораздо более фундаментальных институциональных проблем. Самым первым и

относительно простым является принятие законов об электронном голосовании. Следующим шагом на пути к прямому выражению воли может быть система контроля и инструкций депутатам, избранным из определенных групп населения. Граждане уже имеют возможность ознакомиться с вопросами, которые Госдума РФ рассмотрит на своем веб-сайте. Но нет доступных и, более того, законодательно разработанных механизмов, сформулировать инструкцию для депутата и получить поддержку этого предложения другими избирателями. И, наконец, самым важным шагом является изменение форм представительной демократии на многоуровневую электронную демократию. В принципе технически проблема может быть решена: недорогие устройства идентификации личности уже существуют. Но есть вопросы «компьютерного неравенства», когда мнение людей, не владеющих компьютером, менее важно, чем мнение «продвинутых пользователей». Все это требует решения сложных теоретических, политических и правовых вопросов.

## Список использованной литературы

1. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 N 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации" [Текст] // "Собрание законодательства РФ", 05.07.2004, N 27, ст. 2710.
2. Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" [Текст] // "Собрание законодательства РФ", 19.08.1996, N 34, ст. 4029.
3. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" [Текст] // "Собрание законодательства РФ", 02.08.2004, N 31, ст. 3215.
4. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" [Текст] // "Собрание законодательства РФ", 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6228.
5. Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" [Текст] // "Собрание законодательства РФ", 02.08.2010, N 31, ст. 4179.
6. Указ Президента РФ от 09.02.2011 N 167 "Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов" [Текст] // "Собрание законодательства РФ", 14.02.2011, N 7, ст. 939
7. Указ Президента РФ от 08.02.2012 N 150 "О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы "Открытое правительство" [Электронный ресурс] // <http://www.pravo.gov.ru>, 09.02.2012
8. Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" [Текст] // "Собрание законодательства РФ", 07.05.2012, N 19, ст. 2338.

9. Указ Президента РФ от 04.03.2013 N 183 "О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива" (вместе с "Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива") [Текст] // "Собрание законодательства РФ", 11.03.2013, N 10, ст. 1019.

10. Постановление Правительства РФ от 24.10.2011 N 861 "О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)" (вместе с "Положением о федеральной государственной информационной системе "Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)", "Правилами ведения федеральной государственной информационной системы "Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)", "Положением о федеральной государственной информационной системе "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)", "Требованиями к региональным порталам государственных и муниципальных услуг (функций)") [Текст] // "Собрание законодательства РФ", 31.10.2011, N 44, ст. 6274.

11. Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 N 851 "О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения" (вместе с "Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения") [Текст] // "Собрание законодательства РФ", 03.09.2012, N 36, ст. 4902.

12. Постановление Правительства РФ от 26.03.2016 № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и

муниципальных услуг» [Текст] // "Собрание законодательства РФ", 11.04.2016, N 15, ст. 2084

13. Распоряжение Правительства РФ от 27.09.2004 N 1244-р <О Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года и плане мероприятий по ее реализации> [Текст] // "Собрание законодательства РФ", 04.10.2004, N 40, ст. 3981,

14. Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 N 632-р <О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года> [Текст] // "Собрание законодательства РФ", 19.05.2008, N 20, ст. 2372.

15. Распоряжение Правительства РФ от 03.06.2013 N 899-р <Об утверждении состава экспертной рабочей группы федерального уровня> [Текст] // "Собрание законодательства РФ", 10.06.2013, N 23, ст. 2966.

16. Концепция развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020г.: // [Электронный ресурс] - Режим доступа:[http://www.rario.ru/projects/Congress\\_conception.php](http://www.rario.ru/projects/Congress_conception.php)

17. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06.03.1997 "Порядок во власти - порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)" [Текст] // Российская газета, N 47, 07.03.1997

18. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 [Текст] // "Российская газета", N 214, 13.11.2009

19. Постановление Правительства РФ от 22.02.2012 N 159 "Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов" [Текст] // "Собрание законодательства РФ", 05.03.2012, N 10, ст. 1247 (утратило силу)

20. Барабашев А.Г., Клименко А.В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и

государственной службы [Текст] // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. N 3.

21. Баранов Н. А. Понятие электронного правительства // Тема 11. Электронное правительство в системе административного управления. [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://nicbar.ru/adm\\_sist\\_lekzia11.htm](http://nicbar.ru/adm_sist_lekzia11.htm)

22. Барышев Е.В. Исследование практик социально-политического разнообразия [Текст] // Интернет и перспективы демократии. 2013.

23. Бачило И. Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. [Текст] М., 2012.

24. Богдановская И.Ю. Методы анализа электронного государства: к выработке комплексного подхода [Текст] // Эволюция государственных и правовых институтов в условиях развития информационного общества. М., 2012.

25. Бурганова Т.А., Июдина Г.Х., Кладова В.А. Особенности использования системы межведомственного электронного документооборота «электронное правительство» [Текст] // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. М., 2017.

26. Буринов М. А. Электронное правительство как фактор совершенствования регионального управления в условиях информационного общества [Текст] // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3.

27. Величкина Е.А., Садков А.Н. Феномен публичных услуг в российском праве [Текст] // Новая правовая мысль. 2011. N 2.

28. Голычев А.А. Электронная демократия как фактор повышения политического участия граждан современной России»: дисс... канд. полит. наук. - 2006. // [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://diss.rsl.ru/>

29. Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации [Текст].. 2-е изд. испр. и доп. М., 2011.

30. Дашян М. С. Право информационных магистралей = Law of information high ways : вопросы правового регулирования в сфере Интернет [Текст]. М., 2007.

31. Дьякова Е.Г. Переход к электронному правительству в России: как формировалась нормативно-правовая база [Текст] // устойчивое развитие россии: вызовы, риски, стратегии / материалы XIX Международной научно-практической конференции: к 25-летию Гуманитарного университета. 2016

32. Елисеенко В. Госфункции на аутсорсинге [Текст] //Казенные учреждения: учет, отчетность, налогообложение. 2012. № 6.

33. Институт общественной инициативы в Российской Федерации как одно из средств реализации конституционного принципа народовластия [Текст] : сборник статей / под ред. Е.А. Казьминой, Ю.И. Скуратова. – Барнаул : Изд-во ААЭП, 2015. – 324 с.;

34. Информационное общество : правовые вопросы социальных и демократических процессов в условиях использования информационных технологий (ежегодный теоретический семинар) [Текст] // Государство и право. 2011. № 8.

35. Итоги 10 лет административной реформы и задачи на перспективу: Материалы круглого стола, состоявшегося 3 апреля 2014 г. в рамках XV Апрельской международной научной конференции "Модернизация экономики и общества" в НИУ ВШЭ [Текст] // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. N 2.

36. Итоговый доклад Президенту Российской Федерации Рабочей группы по подготовке предложений по формированию в РФ системы «открытое правительство» // [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://open.gov.ru/upload/iblock/b39/b39177\\_893545a81f8162ef42277eaf20.docx](http://open.gov.ru/upload/iblock/b39/b39177_893545a81f8162ef42277eaf20.docx).

37. Кандрина, Н.А. Управление государственной гражданской службой в Российской Федерации (административно-правовое исследование) [Текст]:дис. ... канд. юрид. наук / Н.А. Кандрина. – Тюмень, 2003.

38. Кандрина, Н.А. О некоторых вопросах правового регулирования структуры органов местного самоуправления [Текст] / Н.А. Кандрина // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2012. – Вып. 2 (25)ю

39. Клименко А.В. Электронные административные регламенты // Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления [Текст]. М., 2004.

40. Ковалева Н. Н. Государственное управление в информационной сфере [Текст] // Государство и право. 2013. № 2.

41. Колесова, В.П. К вопросу о совершенствовании политической системы Российской Федерации [Текст]. / В.П.Колесова // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2012. – Вып. 2 (25).

42. Коробов А.А., Мельникова Т.С., Митяева Н.В. Формирование общественной потребности в развитии систем электронного правительства и электронной демократии в современной России [Текст]. Саратов, 2016

43. Коротков А. В., Кристальный Б. В., Курносков И. Н. Государственная политика Российской Федерации в области развития информационного общества [Текст]. М., 2007.

44. Кузнецов П. У. Административная реформа в контексте формирования электронного правительства : терминологические проблемы [Текст] // Рос. юрид. журнал. 2012. № 3.

45. Маркс К. и Энгельс Ф., Соч., 2 изд., т. 1, с. 270. и Ленин В.И. Полн. собр. соч [Текст]., 5 изд., т. 33,

46. Медведев С., Шеховцев А. «Электронное правительство» [Текст] Опыт ЕС и современная ситуация в России, Российско-Европейский Центр Экономической Политики (РЕЦЕП). - М.: 2005.

47. Миронов В. Живи, где хочешь. Для получения госуслуг прописка не понадобится // [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/08/28/gosuslugi.html>

48. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт [Текст] / Пер. с англ. М.: Весь мир, 2003.

49. Ольминский М. Государство, бюрократия и абсолютизм в истории России [Текст] М. 1925.

50. Общее европейское пространство: перспективы взаимоотношений России и ЕС [Текст] / Под ред. Э. Брюна, К. Греффа, В. Мау, В. Новикова, И. Самсона. М., 2004.

51. Общественная Дума. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://oduma.org/>.

52. Положихина М.А. Организация государственного управления в современной России: структура, технологии, оценки [Текст].

53. Портал государственных услуг Российской Федерации [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.gosuslugi.ru>

54. Российская общественная инициатива. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://www.roi.ru/>

55. Сергеева. А.А. Об отдельных проблемах реализации общественных инициатив граждан [Текст] / А.А. Сергеева // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – №8.

56. Солодов В. В. Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления [Электронный ресурс]: диссертация... кандидата политических наук: 23.00.02. - Москва: РГБ, 2007.

57. Стариков Ю. Н. Реформа административно- правового регулирования: «идеология», проблемы и будущее [Текст] // Административное право и административный процесс : актуальные проблемы / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М., 2004.

58. Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект) [Электронный ресурс]: монография. М.: Юриспруденция, 2015. 192 с. / Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

59. Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Введение в российское право [Текст]. М.: Городец, 2003

60. Тугушева Ю. М. Общая характеристика современного российского законодательства в сфере оказания государственных услуг [Текст] // Вестник Саратовской государственной академии права. 2011. № 6.

61. Холопов В.А. Правовые аспекты совершенствования институтов непосредственной демократии и информационного обеспечения местного самоуправления [Текст] // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. N 4.

62. Черняев А.В. Российская бюрократия и системные политические кризисы 20 века [Текст] М. 2006

63. Чуклинов А. Е. Прозрачность как антикоррупционный механизм в системе государственного управления [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.law.edu.ru>

64. Шерьязданова Г.Р. Электронное правительство как инструмент борьбы с коррупцией: мировой обзор и опыт Казахстана [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://group-global.org/ru>

65. Шустова М.А. E-GOVERNMENT и борьба с коррупцией: новые вызовы информационного общества [Текст] // Альманах современной науки и образования. – 2011. - № 5

66. Электронный словарь Академик [Электронный ресурс]// Общегосударственная автоматизированная система учета и обработки информации (ОГАС). URL: [http:// dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1322521](http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1322521)

67. Эффективный бюджетник. Президент России потребовал к концу года привязать зарплату специалистов к качеству их работы [Электронный ресурс] // <http://vz.ru/economy/2012/7/11/588045.html>

68. Юридический портал «Мониторинг правоприменения». [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://monitoring.law.edu.ru/>

69. HMGovernment – e-petitions. // [Электронный ресурс] - Режим доступа : <http://epetitions.direct.gov.uk/>

70. Petitionen: Startseite. // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://epetitionen.bundestag.de/>

71. Power and Bureaucracy in Finland. 1809 - 1998. Edited by Jorma Selovuori. Helsinki, 1999.

72. We the People: your choice in our government. // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://petitions.whitehouse.gov/>