

На правах рукописи



Кулдыбаева Ирина Ураловна

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ**

Специальность 12.00.14 — административное право;
административный процесс

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск — 2014

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет).

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Минбалеев Алексей Владимирович

Официальные оппоненты: **Кузнецов Петр Уварович,**
доктор юридических наук, профессор,
Уральский государственный
юридический университет, заведующий
кафедрой информационного права

Ковалева Наталия Николаевна
кандидат юридических наук, доцент,
Саратовская государственная
юридическая академия, доцент кафедры
административного и муниципального
права

Ведущая организация: **Институт государства и права РАН**

Защита состоится «22» ноября 2014 г. в 13:00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.298.16, созданного на базе ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет), по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Южно-Уральского государственного университета <http://www.susu.ac.ru/>

Автореферат разослан «___» _____ 2014 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Н.С. Конева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Важным фактором реализации современных социальных проектов является формирование и развитие информационного общества, а внедрение информационных технологий в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления является предпосылкой и незаменимым ресурсом повышения эффективности государственного управления. Использование информационных технологий в сфере государственного управления позволяет обеспечить высокий уровень оперативности и эффективности деятельности органов государственной власти, ее прозрачность, а также повышение качества и доступности государственных услуг.

Стремительное развитие и внедрение информационных технологий значительно опережает их гуманитарное осмысление, прежде всего в области права. Право только подступает к сфере использования информационных технологий в деятельности органов власти, в то время как общество активно взаимодействует с государством. Поэтому наибольшую значимость современного этапа развития общества представляет изучение правовой природы и возможностей правового регулирования отношений, складывающихся в сфере предоставления государственных услуг в электронном виде. В сфере правового регулирования существует острая необходимость в решении проблем, препятствующих переводу государственных услуг в электронный вид, таких как: отсутствие понятийного аппарата и четкого разграничения на законодательном уровне различных по своей правовой природе государственных полномочий; разрозненность правовых актов, регламентирующих функционирование информационных систем, участвующих в процессе предоставления государственных услуг; отсутствие законодательства об электронном документе и другие.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена возрастающей ролью и количеством предоставляемых государственных услуг, а также принимаемых решений на основе электронного представления данных,

имеющих юридические последствия для получателей государственных услуг. По состоянию на ноябрь 2013 г. на едином портале государственных услуг опубликованы сведения о предоставлении 627 услуг (функций) на федеральном уровне и более 100000 услуг (функций) – на региональном и муниципальном уровнях. За 3 года существования единого портала государственных услуг пользователи получили более 16000000 государственных услуг (функций) в электронном виде, самыми популярными из которых были: проверка наличия выписанных штрафов, получение загранпаспорта и получение извещения о состоянии индивидуального лицевого счета пенсионного страхования, получение информации о налоговой задолженности.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 стоит задача к 2018 году обеспечить предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме для 70% граждан. При этом 90% жителей должны быть довольны качеством оказания государственных услуг. В связи с этим необходимо исследование особенностей административно-правового регулирования электронных государственных услуг и внедрения системы электронного правительства.

Степень научной разработанности темы. В отечественной юридической науке отсутствуют комплексные научные исследования административно-правового регулирования предоставления электронных государственных услуг. Начало административной реформы вызвало активный научный интерес к деятельности органов власти по предоставлению государственных (публичных) услуг и, особенно, через информационно-телекоммуникационные сети. Объектом внимания стало определение научного понятия государственной услуги, классификация государственных услуг, выявление признаков государственных услуг, определение круга субъектов правоотношений по предоставлению государственных услуг.

Теоретические вопросы выделения государственных услуг из числа государственных функций исследованы отечественными учеными-юристами, в том числе: Бачило И.Л., Ковалевой Н.Н., Нарышкиным С.Е., Ноздрачевым А.Ф.,

Санниковой Л.В., Талапиной Э.В., Терещенко Л.К., Тихомировым Ю.А., Хабриевой Т.Я., Шаститко А.Е., Шевелевой Н.А. и другими.

Вместе с тем, необходимо отметить, что до настоящего времени проблема юридической природы государственных услуг в электронной форме не была предметом пристального научного исследования. Исследовались лишь отдельные аспекты внедрения информационно-телекоммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти (Вайпан В.А., Гладких С.Р., Ибрагимов Р.С., Кузнецов П.У., Минбалеев А.В., Семилетов С.И. и другие.).

Объект диссертационного исследования составляют общественные отношения, складывающиеся в сфере предоставления электронных государственных услуг.

Предметом исследования являются российские и международные правовые нормы, регулирующие отношения в сфере предоставления электронных государственных услуг; теоретические положения, а также правоприменительная практика по исследуемой проблематике.

Цель настоящего исследования заключается в проведении комплексного анализа теоретико-правовых основ административно-правового регулирования в сфере предоставления электронных государственных услуг, в разработке рекомендаций по его совершенствованию.

Для достижения поставленной цели, в диссертации решаются следующие **основные задачи**:

- определить понятие и признаки государственных услуг;
- провести анализ полномочий субъектов, оказывающих государственные услуги;
- рассмотреть особенности правового регулирования государственных услуг;
- провести анализ особенностей электронных государственных услуг;
- разработать основные направления совершенствования законодательства о предоставлении электронных государственных услуг;

– исследовать способы защиты прав получателей электронных государственных услуг.

Теоретическую основу исследования составили работы российских ученых в области теории права и административного права: Алексеева С.С., Андреевского И.Е., Бахраха Д.Н., Гречкиной О.В., Гриценко Е.В., Запольского С.В., Козлова Ю.М., Коркунова Н.М., Лазарева Б.М., Майорова В.И., Мицкевич Л.А., Манохина В.М., Ноздрачева А.Ф., Пиголкина А.С., Поповой Л.Л., Россинского Б.В., Салищевой Н.Г., Сорокина В.Д., Старилова Ю.Н., Тихомирова Ю.А., Хабриевой Т.Я., Хаманевой Н.Ю., Чаннова С.Е., Чиркина В.С., Шевелевой, Н.А. Ямпольской Ц.А. и другие.

Многие выводы настоящего исследования сделаны на основе анализа работ исследователей отдельных отраслей российского права, в том числе Н.А. Баринова, И.Л. Бачило, С.А. Белова, Н.Н. Ковалевой, П.У. Кузнецова, А.В. Минбалеева, Н.В. Путило, Л.В. Санниковой, А.К. Соловьева, Э.В. Талапиной, Л.К. Терещенко, А.В. Шарова, и других.

Проблемы правового регулирования отдельных элементов института государственных услуг изучались такими исследователями, как: С.А. Белов, А.Ф. Васильева, Е.К. Волчинская, Н.А. Игнатюк, Н.М. Казанцев, А.В. Минашкин, Е.В. Морозова, С.Е. Нарышкин, А.Ф. Ноздрачев, О.В. Панковой, С.С. Собянин, Е.И. Спектор, Н.В. Сухарева, Л.К. Терещенко, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, М.Д. Чеснокова, М.А. Штатина и другие.

Методологическая основа исследования обусловлена спецификой избранных объекта и предмета исследования. Для достижения цели исследования и решения поставленных задач были использованы общенаучные методы познания: индукции и дедукции, метод анализа и синтеза, абстрагирования, системно-структурный подход, исторический и логический методы. Важную роль в диссертационном исследовании сыграли специальные методы – статистический и специальные юридические методы: логический, формально-юридический, сравнительно-правовой, системно-структурный и системно-функциональный.

Нормативную и эмпирическую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, постановления и распоряжения

Правительства Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, приказы, распоряжения и регламенты федеральных органов исполнительной власти, а также государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленные на обеспечение прав и свобод граждан и организаций в сфере предоставления электронных государственных услуг.

Достоверность полученных выводов обеспечивается, анализом нормативных правовых актов, материалов научных конференций, «круглых столов», семинаров, проводимых различными организациями по теме исследования, а также апробацией результатов исследования.

В качестве **эмпирического материала** в работе использовались статистические данные, материалы судебной практики, материалы научно-практических конференций и печати, публикации и материалы форумов в сети Интернет, отчеты административного мониторинга качества и доступности государственных услуг, проводимые Правительственными комиссиями, Министерством экономического развития Российской Федерации, Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Научная новизна исследования заключается в том, что впервые на основе достижений науки административного права, а также действующего законодательства и правоприменительной практики предпринята попытка комплексного анализа особенностей правового регулирования электронных государственных услуг.

Исследованы актуальные теоретические и практико-прикладные проблемы правового регулирования в сфере предоставления электронных государственных услуг в контексте развития электронного правительства в Российской Федерации.

В работе впервые проанализированы особенности и проблемы административно-правового регулирования электронных государственных услуг (на основе анализа современного законодательства в условиях развития электронного правительства в Российской Федерации).

Научная новизна отражена в представленных и обоснованных теоретических положениях и выводах, в практических предложениях по совершенствованию административно-правового регулирования электронных государственных услуг.

На защиту выносятся следующие основные **положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:**

1) Предлагается авторское определение понятия «государственная услуга», под которой понимается деятельность, осуществляемая уполномоченными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами местного самоуправления непосредственно или через подведомственные им государственные учреждения либо иные организации, направленная на реализацию прав и удовлетворение потребностей заявителей в порядке, установленном законодательством. Представляется необходимым уточнение понятия государственной услуги в базовом Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

2) Предложена система принципов правового регулирования предоставления государственных услуг, в рамках которой к принципам института предоставления государственных услуг отнесены: оперативность предоставления государственных услуг; регламентирование процедур предоставления государственных услуг; обеспечение качественного уровня предоставления государственных услуг; принцип равного доступа для всех лиц, принцип стандартизации государственных услуг; обеспечение безопасности информации, обрабатываемой в государственных информационных системах и ресурсах, в частности персональных данных получателей государственных услуг, служебной информации.

Применительно к субинституту электронных государственных услуг выделены следующие принципы:

- обеспечение доверенной информационной среды;
- совместимость информационных технологий;
- единый порядок проектирования, согласования и осуществления электронного межведомственного взаимодействия;
- доступность информационных технологий и преодоление цифрового неравенства;

- исключение технологической дискриминации при предоставлении государственных услуг в электронном виде;
- придание правового статуса электронным формам документов;
- доступность средств электронной подписи;
- приоритет удаленного взаимодействия между гражданином и органами, предоставляющими услуги;
- автоматизация процедур предоставления государственных услуг.

3) Проведенный анализ позволяет сформулировать определение понятия «электронное правительство» как системы способов и средств реализации органами власти государственных функций посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий, обеспечивающей электронное межведомственное взаимодействие между органами власти, взаимодействие органов власти с гражданами и организациями, предоставление государственных услуг в электронной форме и информации об органах власти.

4) В условиях функционирования электронного правительства электронные государственные услуги можно рассматривать как деятельность субъекта оказания государственных услуг по предоставлению государственных услуг, осуществляемую через информационно-телекоммуникационные сети с использованием средств электронной подписи без непосредственного взаимодействия с заявителем государственных услуг.

5) Под механизмом предоставления электронных государственных услуг предложено понимать систему процедур и средств предоставления государственных услуг в электронном виде.

Установлено, что эффективность процесса перевода государственных услуг в электронный вид во многом зависит от уровня правового регулирования механизма предоставления электронных государственных услуг, в частности регулирования таких ключевых вопросов как: обеспечение доступности электронных государственных услуг для граждан, организаций и органов власти; регламентация и стандартизация процедур предоставления государственных услуг в электронной форме; функционирование инфраструктуры,

обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, участвующих в процессе предоставления государственных услуг в электронной форме; использование электронной подписи; обеспечение юридической значимости электронного документооборота; обеспечение защиты персональных данных получателей государственных услуг.

б) Определены предложения по устранению недостатков, препятствующих развитию электронных государственных услуг, в частности: закрепление статуса портала на законодательном уровне как единственного механизма предоставления государственных услуг в электронном виде, разработка стандартов взаимодействия между региональными порталами, единым порталом государственных услуг и официальными сайтами субъектов оказания государственных услуг; утверждение порядка и политики доступа поставщиков услуг к единому portalу; обеспечение возможности использования документов в электронной форме, предоставляемых в результате оказания государственной услуги, для получения иных государственных услуг; введение электронных административных регламентов в качестве самостоятельных документов; разработка методических документов, регламентирующих разработку административных регламентов электронных государственных услуг; создание нормативной правовой базы, обеспечивающей условия унификации форматов данных в справочниках и реестрах органов власти с целью обмена такими данными в рамках системы межведомственного электронного взаимодействия; внесение в законодательство изменений в части функционирования электронного нотариата; установление на федеральном уровне единых требований к системам электронного документооборота; совершенствование нормативной правовой и методической базы в области защиты государственных информационных систем и ресурсов.

7) В рамках совершенствования административно-правового регулирования в сфере оказания государственных услуг и обеспечения защиты прав получателей государственных услуг, в том числе электронных, обосновывается:

– вывод о целесообразности введения единого порядка рассмотрения жалоб граждан, с установлением единых сроков их рассмотрения и приведения

административных регламентов предоставления государственных услуг в части досудебного порядка решения спора в соответствии с новыми едиными требованиями;

– вывод о необходимости дополнить существующий перечень оснований, при которых получателем услуги может быть подана жалоба, следующими: нарушение требований к местам предоставления государственной услуги, установленных законодательством и подзаконными нормативными актами; предоставление неполной и (или) недостоверной информации о государственной услуге (например, на сайте органа власти, на информационном стенде).

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в расширении и систематизации научных знаний о государственных услугах, осмыслении особенностей правового регулирования электронных государственных услуг. Выводы и рекомендации могут стать основой для дальнейших научных исследований отношений, складывающихся при предоставлении государственных услуг, как традиционным способом, так и в электронной форме.

Сделанные в ходе работы выводы обеспечат принятие последовательных и целесообразных решений по проведению административной реформы в данной сфере и дальнейшее совершенствование деятельности государственных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений по предоставлению государственных услуг в электронной форме.

Материалы исследования могут быть использованы научными работниками при анализе вопросов административно-правового регулирования государственных услуг, а также в учебном процессе при подготовке курсов учебных дисциплин, читаемых как для студентов юридических факультетов в высших учебных заведениях, так и для политологов, социологов, а также при создании учебных и учебно-методических пособий.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения, выводы и научно-практические рекомендации, изложенные в диссертации, получили отражение в научных, учебных и учебно-методических работах, 3 из

которых опубликованы в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии.

Результаты исследования обсуждались на международных и всероссийских научно-практических конференциях, семинарах, а именно: «Актуальные проблемы права России и стран СНГ» (г. Челябинск, 2011–2013 гг.); «Современные проблемы юридической науки» (г. Челябинск, 2011–2013 гг.), «Законность и правопорядок на современном этапе развития общества» (г. Краснодар, 2012 г.), «Эволюция государственных и правовых институтов в условиях развития информационного общества» (г. Москва, 2012 г.), «Право в современном мире» (г. Екатеринбург, 2012 г.).

Положения диссертационного исследования внедрены в учебный процесс Южно-Уральского государственного университета при преподавании учебного курса «Правовое регулирование электронного правительства».

Результаты проведенного исследования, выводы, предложения и рекомендации были обсуждены на кафедре конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих 6 параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность исследуемой темы и определяются цель и задачи исследования, его объект и предмет, показывается степень научной разработанности темы, характеризуются теоретическая, методологическая основы исследования, эмпирическая база исследования, определяются научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов и структуре диссертационного исследования.

Первая глава «Понятие и признаки государственных услуг» состоит из трех параграфов.

В **первом параграфе первой главы** анализируется связь функций органов власти в области услуг с иными функциями органов исполнительной власти, роль и место государственных услуг в условиях проведения административной реформы, раскрывается понятие государственных услуг, определяются ключевые признаки государственных услуг.

Обоснована необходимость разделения принципов правового регулирования государственной контрольно-надзорной (властно-принудительной) деятельности и деятельности по оказанию государственных услуг. Контрольно-надзорная деятельность осуществляется в государственных интересах и всегда связана с дополнительным обязыванием и ограничением прав и свобод гражданина, а в отношении государственных услуг интересы получателя услуги преобладают над государственными, где государство стремится удовлетворить его потребности.

В качестве государственной услуги предлагается считать деятельность, осуществляемую уполномоченными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами местного самоуправления непосредственно или через подведомственные им государственные учреждения либо иные организации, направленную на реализацию прав и удовлетворение потребностей заявителей в порядке, установленном законодательством.

Опираясь на сформулированное определение выделены следующие ключевые признаки государственных услуг: общественно-значимая деятельность; наличие

специального субъекта – государственного органа власти, подведомственного ему учреждения или организации; индивидуальный характер услуги для ее потребителя; заявительный характер предоставления государственной услуги; наличие специального интереса у потребителя услуги в такой деятельности; добровольное получение потребителем государственных услуг; недискриминационный характер услуги; предоставление услуги безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам.

Исследован вопрос об отнесении к категории государственных услуг деятельности органов власти по осуществлению приема граждан, обеспечению рассмотрения устных и письменных обращений граждан. Автор приходит к выводу, что деятельность органов власти по приему и рассмотрению обращений граждан не является государственной услугой. Государственные услуги разграничиваются с публичными и социальными услугами.

Во **втором параграфе первой главы** исследуется субъектный состав административно-правовых отношений по предоставлению государственных услуг, их полномочия в сфере предоставления государственных услуг.

Выделены субъекты, предоставляющие государственные услуги, а также проблемы реализации их полномочий в сфере предоставления государственных услуг. В частности, установлено, что на практике разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти соблюдается не в полной мере. Предлагается унифицировать функции и полномочия федеральных агентств в сфере государственных услуг, закрепив в положениях об агентствах исчерпывающий перечень государственных услуг, ради предоставления которых они были созданы.

Выделены недостатки Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в том числе: отсутствие четкого понятия «организации, участвующие в предоставлении государственных и муниципальных услуг», отсутствие условий, требований и процедур делегирования полномочий по предоставлению государственных услуг организациям, участвующим в предоставлении государственных услуг.

Вся совокупность субъектов административно-правовых отношений в рамках предоставления государственных услуг может быть разделена на три группы: органы и организации, предоставляющие государственные услуги; заявители (получатели) государственных услуг; органы власти, обеспечивающие методическое и организационное обеспечение предоставления государственных услуг и органы регулирования и контроля в сфере предоставления государственных услуг.

Исследован порядок формирования реестров государственных услуг. Представляется, что формирование реестра государственных услуг должно осуществляться от частного к общему. Единый реестр государственных услуг Российской Федерации (федеральный реестр) должен формироваться из перечней государственных услуг в следующей последовательности: ведомственный перечень государственных услуг органа власти на уровне субъекта РФ – общий реестр государственных услуг субъекта РФ – ведомственный перечень государственных услуг федеральных органов власти – федеральный реестр. Для граждан и организаций, намеренных обратиться за получением государственной услуги, есть несколько способов получить сведения об услуге и субъекте оказания государственной услуги, в частности единый портал государственных услуг, региональный портал государственных услуг и официальные сайты органов власти (организаций) оказывающих государственные услуги. Сведения, размещаемые исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления на региональных порталах, должны быть тождественны сведениям, представляемым ими для размещения в федеральном реестре. В результате сравнительного анализа содержания указанных реестров выявлен ряд недостатков и противоречий.

В целях упорядочения оказываемых органами власти государственных услуг предлагается на официальных сайтах органов власти в соответствующем разделе государственных услуг закрепить исчерпывающий перечень государственных услуг, соответствующий ведомственному перечню. В перечень должны быть включены государственные услуги, оказываемые самим органом непосредственно, подведомственными ему органами власти (службы и агентства),

а также государственными учреждениями либо унитарными предприятиями. В перечне должны быть выделены государственные услуги, предоставляемые в многофункциональных центрах в соответствии с заключенным соглашением, государственные услуги, предоставляемые в электронной форме. Для обеспечения удобства для пользователя государственных услуг необходимо обеспечить единую форму предоставления информации о государственных услугах в соответствии с порталом государственных услуг, либо предоставить пользователю возможность перехода из официальных сайтов субъектов, оказывающих услуги, на соответствующий раздел единого портала. Также представляется необходимым обеспечить функционирование таких сервисов на единой технологической платформе, и предоставление информации из единых источников (баз данных), что, безусловно, позволит пользователю независимо от ресурса, к которому он обращается, в конечном итоге получать достоверную информацию из одного источника.

В третьем параграфе первой главы проводится анализ правового регулирования государственных услуг, исследуются принципы предоставления государственных услуг. Выявленные принципы предлагается рассматривать как систему принципов правового регулирования предоставления государственных услуг, к которой относим общеправовые принципы, отраслевые (административно-правовые), принципы института государственных услуг и, принципы субинститута электронных государственных услуг.

В рамках института государственных услуг выделены следующие принципы: принцип оперативности предоставления государственных услуг; возможность получения государственных услуг в электронной форме; регламентирование процедур предоставления государственных услуг; обеспечение качественного уровня предоставления государственных услуг; принцип равного доступа для всех лиц, принцип стандартизации государственных услуг; обеспечение безопасности информации, обрабатываемой в государственных информационных системах и ресурсах, в частности, персональных данных получателей государственных услуг, служебной информации.

К принципам субинститута электронных государственных услуг отнесены: обеспечение доверенной информационной среды; совместимость информационных технологий; единый порядок проектирования, согласования и осуществления электронного межведомственного взаимодействия; доступность информационных технологий и преодоление цифрового неравенства; исключение технологической дискриминации при предоставлении государственных услуг в электронном виде; придание правового статуса электронным формам документов; доступность средств электронной подписи; приоритет удаленного взаимодействия между гражданином и органами, предоставляющими услуги; автоматизация процедур предоставления государственных услуг.

Вторая глава «Современное состояние и проблемы правового регулирования электронных государственных услуг» состоит из трех параграфов и посвящена анализу правового регулирования электронных государственных услуг и способов защиты прав получателей государственных услуг.

Первый параграф второй главы посвящен изучению правовой природы электронных государственных услуг в условиях развития электронного правительства. Особенности функционирования системы государственного управления в условиях развития электронного правительства заставляет осуществить переоценку имеющихся подходов к пониманию электронного правительства, сформированных на базе ранее принятых концепций и доктрин. Необходимым представляется закрепление в концептуальных документах определения термина «электронное правительство» с точки зрения права, с целью исключения его неоднозначного толкования. Под «электронным правительством» предложено рассматривать систему способов и средств реализации органами власти государственных функций посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий, обеспечивающую электронное межведомственное взаимодействие между органами власти, взаимодействие органов власти с гражданами и организациями, предоставление государственных услуг в электронной форме и информации об органах власти. Выделены признаки электронного правительства.

Анализ целей государства в области создания и развития концепции электронного правительства позволил выделить один из ключевых его элементов – предоставление государственных услуг в электронной форме. Таким образом, одной из функций современного государства в условиях развития информационного общества является предоставление государственных услуг в электронной форме. Автором предлагается определить электронные государственные услуги как деятельность субъекта оказания государственных услуг, по предоставлению государственных услуг, осуществляемую через информационно-телекоммуникационные сети с использованием средств электронной подписи без непосредственного взаимодействия с заявителем государственных услуг. Отличительными признаками электронных государственных услуг от государственных услуг, оказываемых традиционным способом являются: отсутствие непосредственного контакта заявителя с субъектом, оказывающим государственную услугу; дематериализация административных процедур предоставления государственных услуг; доступность государственных услуг в любое время и из любого места.

Предоставление государственных услуг в электронной форме можно рассматривать с точки зрения нового способа и новой формы реализации государственной функции по исполнению запроса или требования граждан (организаций) о признании, установлении, изменении или прекращении их прав, а также получении материальных и финансовых средств для их реализации.

Во втором параграфе второй главы исследуются проблемы реализации механизма предоставления электронных государственных услуг и определяются основные направления совершенствования законодательства.

Проведен анализ механизма предоставления электронных государственных услуг с точки зрения правового регулирования и технологической составляющей. Под механизмом предоставления государственных услуг предлагается понимать систему процедур и средств предоставления государственных услуг в электронном виде. Наряду с единым порталом государственных услуг и региональными порталами существуют сайты органов власти, в том числе

представляющие собой механизм предоставления электронных государственных услуг.

Реализация механизма оказания государственных услуг в электронной форме требует совершенствования таких вопросов правового регулирования, как: обеспечение доступности электронных государственных услуг для граждан и организаций; регламентация и стандартизация процедур предоставления государственных услуг в электронной форме; инфраструктура, обеспечивающая информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, участвующих в процессе предоставления государственных услуг в электронной форме; правовое обеспечение использования электронной подписи; обеспечение юридической значимости электронного документооборота; обеспечение защиты персональных данных получателей государственных услуг.

На доступность услуг серьезное влияние оказывает и недостаточная информированность населения о самой возможности получения услуг через единый портал.

Важно не только обеспечить физический доступ пользователей к portalу или сайтам органов власти, необходимо обеспечить и реализовать реальный процесс предоставления услуг в электронном виде. В первую очередь перевод государственных услуг в электронный вид направлен на обеспечение их доступности. Установлено, что существует ряд услуг, предоставляемых на федеральном уровне, которые отсутствуют на едином портале и сведения о них доступны в электронной форме только через официальные сайты органов (организаций), предоставляющих услуги. Это требуют от граждан многократных регистраций и предоставления своих персональных данных различным операторам информационных систем. При этом остро стоит вопрос интеграции таких сайтов с единым порталом. Если портал государственных услуг определен законодательно как государственная информационная система, обеспечивающая предоставление государственных услуг в электронной форме, то на портале должен быть представлен исчерпывающий перечень таких услуг. Представляется целесообразным на законодательном уровне закрепить статус портала как единственного механизма предоставления государственных услуг в электронном

виде. В таком случае необходимо обеспечить интеграцию региональных порталов и соответствующих разделов официальных сайтов органов с единым порталом государственных услуг, путем разработки и утверждения стандартов взаимодействия между ними, установления порядка использования региональных порталов и официальных сайтов органов власти (организаций).

В результате анализа текущего состояния сферы предоставления государственных услуг в работе делается вывод, что процесс предоставления большинства государственных услуг в электронной форме останавливается на этапе подачи документов. Несмотря на активное внедрение электронных сервисов, не созданы доступные механизмы перевода документов в электронную форму, к тому же правовая база зачастую не предусматривает электронных форм взаимодействия между субъектами оказания электронных государственных услуг.

Недостаточно развиты инфраструктурные элементы электронного правительства, а именно: в незначительном количестве органов государственной власти развернуты и используются комплексные системы электронного документооборота; не автоматизированы процедуры сбора и обработки информации; не сформирована инфраструктура, обеспечивающая информационную безопасность электронных форм взаимодействия органов государственной власти между собой, с населением и организациями. Осуществление взаимодействия и обмен данными между большим числом разноуровневых и разноотраслевых инстанций зачастую усложняется наличием у них различных регулирующих нормативных документов, разного аппаратного оснащения и программного обеспечения. Перевод государственных услуг в электронный вид затрудняется отсутствием в системе межведомственного взаимодействия возможности обмена сведениями между субъектами, участвующими в оказании услуг.

Важное значение имеет вопрос об административных регламентах и стандартах государственных услуг, оказываемых в электронной форме, решение которого позволит привести регламентацию административных процедур к единообразному виду и позволит четко формализовать административные процедуры, но и повысить ответственность исполнителей и обеспечить

надлежащий качественный уровень предоставления электронных государственных услуг. В дополнение к требованиям к содержанию стандарта государственной услуги, установленным Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предлагается установить специфические требования к стандартам электронных государственных услуг, которые предусматривают: информирование пользователя о состоянии (стадии) оказания государственной услуги в режиме удаленного доступа; гарантии защиты персональных данных; способы подачи заявлений и документов в электронной форме; возможность использовать полученные документы для обращения за иной государственной услугой (в электронном или документированном формате; необходимость и порядок использования электронной подписи.

Представляется необходимым формирование и законодательное закрепление использования института доверенной третьей стороны и для простых электронных подписей, используемых на едином портале, когда регистрация пользователя на едином портале обеспечивала бы ему определенную свободу действий при получении электронных государственных услуг.

Для устранения выявленных недостатков, препятствующих развитию электронных государственных услуг, предлагается разработать стандарты взаимодействия между региональными порталами, единым порталом государственных услуг и официальными сайтами субъектов оказания государственных услуг; утвердить порядок и политику доступа поставщиков услуг к единому portalу; обеспечить возможность использования документов в электронной форме, предоставляемых в результате оказания государственной услуги, для получения иных государственных услуг; ввести электронных административных регламентов в качестве самостоятельных документов; разработать методические документы, регламентирующие разработку административных регламентов электронных государственных услуг; разработать нормативную правовую базу, обеспечивающую условия унификации форматов данных в справочниках и реестрах органов власти с целью обмена такими данными в рамках системы межведомственного электронного взаимодействия;

внести изменения в законодательство в части функционирования электронного нотариата; установить на федеральном уровне единые требования к системам электронного документооборота.

Третий параграф второй главы посвящен анализу защиты прав получателей электронных государственных услуг.

Автором, в целях обеспечения защиты прав заявителей и качества предоставляемых государственных услуг, предлагается дополнить законодательно закрепленный перечень оснований при которых получателем услуги может быть подана жалоба следующими: нарушение требований комфортности и доступности для получателей государственных услуг, установленных законодательством; предоставление неполной и (или) недостоверной информации о государственной услуге (например, на сайте органа власти, на информационном стенде).

Проведенный анализ положений Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в соответствии с которыми на практике осуществляется рассмотрение обращений граждан, позволяет сделать вывод о целесообразности введения единого порядка рассмотрения жалоб граждан, с установлением единых сроков их рассмотрения и приведение административных регламентов предоставления государственных услуг в части досудебного порядка решения спора в соответствии с новыми едиными требованиями.

Изучены и выделены проблемы в сфере административной ответственности субъектов, предоставляющих электронные государственные услуги.

В **заключении** диссертации подводятся итоги проведенного исследования, делаются выводы, формулируются рекомендации и предложения, касающиеся совершенствования правового регулирования электронных государственных услуг.

**ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО
ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ
АВТОРА:**

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии

1. Кулдыбаева И.У. К вопросу о сущности государственных услуг // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2013. Том 13. № 2. С. 103-104. – 0,2 п.л.

2. Минбалеев А.В., Кулдыбаева И.У. Обеспечение юридической значимости электронного документооборота при оказании государственных услуг через информационно-телекоммуникационные сети // Проблемы права. 2013. № 2 (40). С. 86-94. – 0,5 п.л.

3. Кулдыбаева И.У. Правовая природа государственных услуг // Проблемы права. 2013. № 2 (40). С. 94-101. – 0,4 п.л.

Статьи, опубликованные в других научных журналах

4. Кулдыбаева И.У. Правовые проблемы оказания государственных услуг через информационно-телекоммуникационные сети // Современные проблемы юридической науки: Материалы VII Всероссийской Международной научно-практической конференции молодых исследователей (ЮУрГУ, 5-6 мая 2011 г.). В 2-х частях. Ч. I. – Челябинск: Цицеро, 2011. С. 225-226. – 0,1 п.л.

5. Кулдыбаева И.У. Правовое регулирование государственных услуг, оказываемых через информационно-телекоммуникационные сети // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2011: Материалы XIII Международной научно-практической конференции с элементами научной школы. В 3 частях. Часть III. Конституционное и муниципальное право. Административное, финансовое и информационное право (Юридический факультет ЮУрГУ, 1-2 апреля 2011 г.). – Челябинск: Цицеро, 2011. С. 253-256 – 0,2 п.л.

6. Кулдыбаева И.У. Электронное правительство. Проблемы законодательства // Экономика. Управление. Право: Материалы третьей научной конференции аспирантов и докторантов. – Челябинск : Изд-во «Цицеро», 2011. С. 166-170. – 0,2 п.л.

7. Калина Е.С., Кулдыбаева И.У. Правовое обеспечение информационной безопасности российской федерации // Законность и правопорядок на современном этапе развития общества: сборник материалов Международной научно-практической конференции 17 апреля 2012 г. Т. 1. – Краснодар: Краснодар. ЦНТИ, 2012, С. 148-154. – 0,2 п.л.

8. Кулдыбаева И.У. Электронное правительство и защита персональных данных // Современные проблемы юридической науки: материалы VIII Международной научно-практической конференции молодых исследователей (Юридический факультет ЮУрГУ, 4-5 мая 2012 г.). В 2-х частях. Ч. II. – Челябинск: Цицеро, 2012. С. 102-104. – 0,1 п.л.

9. Кулдыбаева И.У. Государственные услуги в условиях информационного общества // Право в современном мире: Материалы Международной научно-практической конференции 7 декабря 2012 г. В 2 частях. Ч. II. Современные проблемы административного, финансового и информационного права; современные проблемы трудового права и права социального обеспечения. – Екатеринбург: Уральский институт – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, 2012. С. 41-45. – 0,3 п.л.

10. Кулдыбаева И.У. Развитие института государственных услуг в условиях информационного общества // Эволюция государственных и правовых институтов в условиях развития информационного общества : сборник научных работ. – М.: ИГП РАН, юридическое издательство «ЮРКОМПАНИ», 2012. С. 181-187. – 0,3 п.л.

11. Кулдыбаева И.У. Обеспечение информационной безопасности электронного правительства // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. 2012. № 3-4. С.33-36. – 0,3 п.л.

12. Кулдыбаева И.У. Правовые принципы предоставления государственных и муниципальных услуг // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2013 : Материалы XV Международной научно-практической конференции с элементами научной школы (Юридический факультет ЮУрГУ, 1-2 апреля 2013 г.). В 3 частях. Ч. III. Актуальные проблемы административного права и процесса. – Челябинск: Цицеро, 2013. С. 112-116. – 0,2 п.л.

13. Кулдыбаева И.У. Защита прав получателей государственных услуг // Современные проблемы юридической науки: Материалы IX Международной научно-практической конференции молодых исследователей. В 2-х частях. Ч. II. – Челябинск: Цицеро, 2013. С. 62-63. – 0,1 п.л.