



УДК 342.951:005.92:004

В. В. Гриценко, Н. Н. Щербинина

ЭЛЕКТРОННЫЙ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕГЛАМЕНТ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ: ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

V. V. Gritsenko, N. N. Shcherbinina

ELECTRONIC ADMINISTRATIVE REGULATIONS OF PROVISION OF PUBLIC SERVICES: PROBLEMS OF APPLICATION AND DEVELOPMENT PERSPECTIVES

В статье проводится исследование электронных административных регламентов в рамках предоставления государственных услуг гражданам. Раскрываются проблемы, возникающие в процессе информатизации и деятельности органов государственной и муниципальной власти в Российской Федерации. Обосновывается зависимость низкого уровня законодательного регулирования электронных административных регламентов и качества услуг, предоставляемых государством с помощью информационно-коммуникационных технологий на федеральном и региональном уровнях.

Исходя из проведенного анализа, авторы выдвигают предложения, направленные на совершенствование современного законодательства и утверждение стандартов, закрепляющих требования к порядку разработки и утверждению электронных административных регламентов.

Ключевые слова: электронный административный регламент, государственные услуги, информатизация, информационные технологии, органы власти.

The article presents a study of electronic administrative regulations of provision of public services to citizens. The authors reveal problems and challenges occurring in the process of informatization of activities of state and municipal authorities in the Russian Federation. The article substantiates the dependence of the low level of legal regulation of administrative regulations and the quality of government services provided with the help of information and communication technologies at the federal and regional levels.

Based on the analysis the authors provide recommendations to improve the modern legislation and adopt the standards that enshrine the requirements for electronic administrative regulations.

Keywords: electronic administrative regulations, government services, information, informatization, information technology, government.

Одним из важнейших направлений повышения эффективности административной деятельности органов власти является перевод государственных и муницип-

пальных услуг в электронный вид. В целях решения конкретных задач, касающихся информатизации деятельности органов власти, был принят ряд нормативно-пра-



вовых актов, регулирующий данную сферу общественных отношений. Следует отметить, что без достаточного регулирования полномочий должностных лиц невозможно обеспечить необходимые условия для реализации прав, законных интересов и обязанностей как граждан, так и юридических лиц в процессе предоставления государственных и муниципальных услуг. В связи с этим становится очевидной необходимость развития в Российской Федерации электронных административных регламентов (далее — ЭАР).

Прежде всего целесообразно обратиться к юридической природе административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг в их традиционном понимании. В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», административным регламентом является нормативный правовой акт, устанавливающий порядок и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги [7].

Согласно Постановлению Правительства РФ от 16.05.2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», административный регламент предоставления государственных услуг — это «нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти или Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и органа государственного внебюджетного фонда, осуществляемых по запросу физического или юридического лица либо их уполномоченных представителей в пределах, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий в соответствии с требованиями Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»» [10].

Вместе с тем, несмотря на закрепление законодателем дефиниций различных видов административных регламентов, в современном российском праве до сих пор отсутствует четко закрепленное определение ЭАР. Более того, сравнительно недавно принятая Правительством Российской Федерации «Концепция совершенствования механизмов предостав-

ления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» не только не устанавливает комплекс мер, который мог быть направлен на развитие ЭАР, но даже не содержит общей характеристики такого правового явления [6]. Первая попытка определить ЭАР была предпринята авторами Концепции административной реформы, которые предлагали рассматривать ЭАР как административные регламенты, реализуемые посредством применения информационно-коммуникационных технологий на всех этапах выполнения соответствующих действий [5].

В законопроекте «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации», подготовленном Центром Стратегических Разработок, закрепилось следующее: ЭАР — это реализация административного регламента с использованием информационно-коммуникационных технологий при условии обязательного обеспечения юридической значимости автоматических и автоматизированных административных процедур, в том числе, в случае отсутствия непосредственного взаимодействия участников административного регламента [14].

Необходимо указать, что в отношении ЭАР применяются положения, закрепленные в ГОСТ Р 52294-2004 «Информационная технология. Управление организацией. Электронный регламент административной и служебной деятельности. Основные положения» [4]. Данный стандарт определяет основные правила по созданию, внедрению, эксплуатации и сопровождению электронного регламента административной и служебной деятельности учреждений, предприятий и организаций независимо от форм собственности. Кроме того, он содержит дефиницию электронного регламента административной и служебной деятельности как регламента административной и служебной деятельности, реализованного с применением информационно-коммуникационных технологий.

В юридической литературе отсутствует единый подход к пониманию правовой сущности ЭАР. Так, например, по мнению О. В. Буряги, под ЭАР следует понимать электронный формат публичной деятельности органов государственной власти по реализации своих полномочий, основанный на внедрении информационных технологий в области взаимодействия государственных структур, граждан и юридических лиц [2, с. 21]. Ю. А. Тихомиров рассматривает ЭАР как электронный фор-





мат публичной деятельности, составляющий основу функционирования единой электронной сети государственных органов Российской Федерации по выполнению возложенных на них функций [12, с. 623]. И. Н. Барциц предлагает трактовать ЭАР как электронную форму административного регламента (форму реализации административных регламентов с помощью информационно-коммуникационных технологий), используемую для выполнения, анализа и контроля управленческих действий и процедур, обеспечивающих принятие исполнительным органом государственной власти управленческого решения или оказание государственной услуги в электронной форме [1, с. 10].

Стоит отметить, что приведенные определения ЭАР содержат указание на один из его главных признаков, что он представляет собой некую форму реализации положений, закрепленных в административных регламентах.

Таким образом, если административный регламент в его традиционном значении принято рассматривать в качестве административного акта (правового акта управления), то ЭАР — это инструмент, с помощью которого реализуются нормы, закрепляющие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия, а также порядок и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги.

Резюмируя вышеизложенное, можно прийти к выводу, что электронный административный регламент — это осуществляемая с использованием информационно-коммуникационных технологий форма реализации нормативных административных актов (административных регламентов), которые устанавливают общие правила организации деятельности органов власти, критерии, сроки и последовательность выполнения административных процедур (действий), а также порядок взаимодействия между структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти, организациями, в том числе при исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг.

В рамках данной статьи, на наш взгляд, представляется важным выделить задачи, возникающие в процессе предоставления государственных и муниципальных услуг, и на решение которых направлено принятие ЭАР.

Во-первых, это обеспечение взаимодействия органов власти, их структурных подразделений, должностных лиц и

организаций в процессе осуществления ими своей деятельности. На сегодняшний день имеются определенные проблемы, связанные с возможностью использования некоторыми учреждениями, прежде всего регионального и муниципального уровня, системы межведомственного электронного взаимодействия (далее — СМЭВ). Несмотря на заявления Министерства связи и массовых коммуникаций о достижении высоких показателей готовности субъектов Российской Федерации к предоставлению сведений в рамках СМЭВ, нельзя не учитывать тот факт, что в ряде регионов они достаточно низкие [3]. Вместе с тем всеобщее применение электронных регламентов создаст условия для взаимодействия различных ведомственных региональных информационных систем в ходе реализации общих административных процедур, а также обеспечит оперативность, информационную поддержку управленческих решений и постоянный контроль их исполнения [11, с. 258].

Во-вторых, обеспечение прозрачности, контроля за деятельностью и принимаемыми решениями органов власти, соответствующих организаций и заинтересованными лицами в рамках определенных полномочий. Многие исследователи подчеркивают, что одной из основных функций административных регламентов является их антикоррупционная направленность [13, с. 243]. Стоит также добавить, что Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [9] устанавливает, что одним из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции является оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, отраженные в административных и должностных регламентах. В свою очередь, ЭАР способны гарантировать предоставление актуальной информации о деятельности органа и принимаемых им решениях, тем самым это не только повысит уровень общественного контроля, но также создаст условия для снижения коррупционного потенциала управленческих решений.

В-третьих, обеспечение открытости деятельности органов, организаций, предоставляющих государственные услуги и муниципальные услуги. В настоящее время наметилась положительная тенденция в рамках обеспечения граждан полной информацией о деятельности государственных органов власти и предоставляемых ими услугах. Это подтверж-

дается принятием Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [8], положения которого направлены на обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов власти посредством проведения общественной оценки их деятельности. Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации также предоставило данные, в соответствии с которыми уровень размещения информации об услуге на порталах министерств и ведомств достигло показателя в 87% [15].

Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» [8] закрепляет, что регламенты, разрабатываемые органами власти на основании полномочий, предусмотренных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, должны быть включены в перечень государственных услуг и государственных функций по контролю и надзору, формируемый Министерством экономического развития Российской Федерации и размещены в федеральных государственных информационных системах «Федеральный реестр государственных услуг (функций)» и «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

В-четвертых, повышение эффективности бюджетных расходов. В настоящее время ведется активная деятельность по сокращению затрат на обеспечение управления. Однако большая часть мер, направленных на достижение данного результата, не применяется на практике. Так, например, согласно Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде: «при переходе на предоставление услуг в электронном виде, так же как и при организации межведомственного взаимодействия, не проводится оптимизация административных процедур, что не позволяет реализовать преимущества автоматизации. Расходы органов (организаций), предоставляющих услуги, на взаимодействие с заявителями, несмотря на значительные бюджетные расходы на информационно-коммуникационные технологии, не сокращаются» [6].

В данном случае авторы Концепции называют следующие причины, влияющие на уровень бюджетных затрат:

- отсутствие удобных и доступных механизмов перевода документов из бумажной в электронную форму;
- незакрепление в правовой базе предоставления услуг электронной формы взаимодействия.

Представляется, что полное и всестороннее регулирование административных процедур, а также их реализация в рамках ЭАР, не только сократит финансовые издержки, но и позволит органам власти более оперативно реагировать на возникающие в процессе их деятельности задачи.

И, наконец, в-пятых, использование ЭАР в деятельности государственных органов будет способствовать выполнению действий и принятию решений в более короткие сроки. В настоящее время одним из основных принципов оптимизации процедур предоставления услуг является сокращение требуемого времени их оказания [6]. Достижение данной цели не представляется возможным без применения информационно-коммуникационных технологий в процессе реализации административных регламентов.

Таким образом, несмотря на оптимистичные заявления органов власти по поводу внедрения ЭАР, на сегодняшний день существуют определенные сложности. Прежде всего, это недостаточная степень законодательного регулирования ЭАР в Российской Федерации. Отсутствие его легального определения, основных требований к разработке способствуют формированию дифференцированных подходов к пониманию, что также является одной из причин медленного темпа введения ЭАР в деятельность органов как федерального, так и регионального, муниципального уровня. Это, в свою очередь, приводит к низкому уровню взаимодействия между ними и оказывает существенное влияние на сроки предоставления и качество госуслуг.

В заключение хотелось бы отметить, что полное и всестороннее изучение ЭАР позволит не только решить ряд насущных проблем, возникающих в процессе оказания государственных и муниципальных услуг, но также повысит степень эффективности деятельности должностных лиц, что должно, на наш взгляд, обеспечить качественно новый уровень государственного управления.



References

1. Bartsits I.N. *Prioritetyne napravleniya sovershenstvovaniya administrativnykh protsedur* [Priority Areas of Improvement of Administrative Procedures] *Gosudarstvo i pravo*, 2008, No. 3, p. 5-11.
2. Buryaga V.O. *Administrativnyi reglament v sfere realizatsii ispolnitel'noi vlasti v Rossiiskoi Federatsii*. Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Administrative Regulation in the Sphere of Realization of Executive Power in the Russian Federation. Thesis of Cand. Sc. Law]. Moscow, 2009. 198 p.
3. Regions' Readiness to Work in Interagency Electronic Interaction System Has Reached 99%. URL: http://minsvyaz.ru/ru/news/index.php?id_4=44427
4. All-Union State Standard R 52294-2004 Information technology. Organization management. Electronic regulation of administrative and official activity. Fundamental provisions. URL: www.gosthelp.ru/gost/gost4627.html
5. Concept of administrative reform. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2005, No. 46, Art. 4720. (In Russ.)
6. Concept of improvement of mechanisms of rendering state and municipal services in electronic form. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2014, No. 2 (Part II), Art. 155. (In Russ.)
7. Federal law as of 27.07.2010 No. 210-FZ On organization of rendering state and municipal services. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2010, No. 31, Art. 4179. (In Russ.)
8. Federal Law as of 21.07.2014 No. 212-FZ On fundamentals of social control in the Russian Federation. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2011, No. 22, Art. 3169. (In Russ.)
9. Federal law as of 25.12.2008 No. 273-FZ On corruption counteraction. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2008, No. 52, Art. 6228. (In Russ.)
10. Decision of the Government of the Russian Federation as of 16.05.2011 No. 373 On development and acceptance of administrative regulations of executing state function and administrative regulations of rendering state services. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2011, No. 22, Art. 3169. (In Russ.)
11. Smyshlyaev S.M. *Elektronnoe gosudarstvennoe upravlenie: regional'nyi uroven' elektronogo pravitel'stva* [Electronic State Management: Regional Level of Electronic Government]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, 2013, No. 3, p. 251-258.
12. Tikhomirov Yu.A. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative Law and Proceedings]. Moscow, 2005. 698 p.
13. Khabrieva T.Yu. *Administrativnye protsedury i administrativnye bar'ery: v poiskakh optimal'noi modeli sootnosheniya* [Administrative Procedures and Administrative Barriers: In Search of Optimal Model of Correlation]. *Administrativnye protsedury i kontrol' v svete evropeiskogo opyta*. Moscow, 2011. p. 94-117.
14. Center for Strategic Research. URL: www.csr.ru
15. *Elektronnoe pravitel'stvo — sovremennyi mekhanizm upravleniya regionom* [Electronic Government is a Modern Mechanism of Regional Management]. *VII vse-rossiiskii forum «Elektronnoe pravitel'stvo — sovremennyi mekhanizm upravleniya regionom»*. URL: <http://infotex72.ru/programs>

ГРИЦЕНКО Валентина Васильевна, доктор юридических наук, профессор, Воронежский государственный университет. 394006, Россия, г. Воронеж, пл. Ленина, д. 10а, к. 9. E-mail: vvgritsenko@mail.ru.

GRITSENKO Valentina Vasilievna, PhD Law, professor of Voronezh State University. Bld. 9, 10a, Lenin Sq., Voronezh, 394006. E-mail: vvgritsenko@mail.ru

ЩЕРБИНИНА Наталья Николаевна, соискатель кафедры административного и муниципального права, Воронежский государственный университет. 394016, г. Воронеж, ул. Беговая, д. 50. E-mail: n.shherbinina@mail.ru.

SHCHERBININA Natalya Nikolaevna, post-graduated student of the Department of Administrative and Municipal Law of Voronezh State University. Bld. 50, Begovaya St., Voronezh, 394016. E-mail: n.shherbinina@mail.ru.

For citation: **V. V. Gritsenko, N. N. Shcherbinina** Electronic Administrative Regulations of Provision of Public Services: Problems of Application and Development Perspectives

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49). 2015. pp. 98–102.

