

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)
Юридический факультет
Кафедра «Конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
к.ю.н., доцент
Е.В. Титова

Е.В. Титова 2016 г.

ЗАДАНИЕ
МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА:
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

ЮУрГУ – 38.04.02.2016.221 Юм

Руководитель работы
профессор кафедры, доктор
юридических наук

А.В. Минбалеев
23 июня 2016 г.

Автор работы
магистрант группы Юм-210

А.И. Меркурьева
23 июня 2016 г.

Нормоконтролер

Д.Д. Сощенко
20.06. 2016 г.

Челябинск 2016

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)
Юридический факультет
Кафедра «Конституционное и административное право»

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
к.ю.н., доцент
Е.В. Титова
_____ 2016 г.

ЗАДАНИЕ
НА МАГИСТЕРСКУЮ ДИССЕРТАЦИЮ
Меркурьевой Анастасии Игоревны
Группа Юм-210

1. Тема работы «Правовое регулирование электронного правительства: вопросы теории» утверждена приказом по университету от 15.04.2016 г. № 661.

2. Срок сдачи законченной работы: 20 июня 2016 г.

3. Исходные данные к работе:

- научная литература;
- нормативные акты;
- научные статьи;
- авторефераты диссертаций;
- диссертационные исследования.

4. Перечень вопросов, подлежащих разработке

1. Понятие института электронного правительства;
2. Правовое регулирование института электронного правительства и его теоретические модели;
3. Предмет и объект правового регулирования института электронного правительства;

4. Субъектный состав института электронного правительства;

5. Методологические основы правового регулирования института электронного правительства;


6. Место института электронного правительства в системе российского права.

5. Иллюстративный материал

6. Календарный план

| Разделы выпускной квалификационной работы | Дата выполнения |
|---|-----------------|
| Сбор и обработка литературы | 01.02.2016 г. |
| Написание первой главы | 01.03.2016 г. |
| Написание второй главы | 01.04.2016 г. |
| Написание третьей главы | 01.05.2016 г. |
| Оформление работы | 01.06.2016 г. |

Руководитель работы,
Профессор кафедры, д.ю.н..



(подпись)

/А.В. Минбалеев
15 01 2016 г.

Автор работы, магистрант
группы Юм - 210

(подпись)

/А.И. Меркурьева
15 01 2016 г.

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)
Юридический факультет
Кафедра «Конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
к.ю.н., доцент
Е.В. Титова
_____ 2016 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА:
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ**

по направлению подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
магистерская программа «Административное и финансовое право»
ЮУрГУ – 40.04.01.68.2016.210 Ю

Руководитель работы
профессор кафедры, доктор
юридических наук
_____/А.В. Минбалеев
_____ 2016 г.

Автор работы
магистрант группы Юм-210
_____/А.И. Меркурьева
_____ 2016 г.

Нормоконтролер
_____/Д.Д. Сощенко
_____ 2016 г.

Челябинск 2016

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)
Юридический факультет
Кафедра «Конституционное и административное право»

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
к.ю.н., доцент
Е.В. Титова
_____ 2016 г.

ЗАДАНИЕ
НА МАГИСТЕРСКУЮ ДИССЕРТАЦИЮ
Меркурьевой Анастасии Игоревны
Группа Юм-210

1. Тема работы «Правовое регулирование электронного правительства: вопросы теории» утверждена приказом по университету от 15.04.2016 г. № 661.
2. Срок сдачи законченной работы: 20 июня 2016 г.
3. Исходные данные к работе:
 - научная литература;
 - нормативные акты;
 - научные статьи;
 - авторефераты диссертаций;
 - диссертационные исследования.
4. Перечень вопросов, подлежащих разработке
 1. Понятие института электронного правительства;
 2. Правовое регулирование института электронного правительства и его теоретические модели;
 3. Предмет и объект правового регулирования института электронного правительства;

4. Субъектный состав института электронного правительства;
5. Методологические основы правового регулирования института электронного правительства;
6. Место института электронного правительства в системе российского права.

5. Иллюстративный материал

6. Календарный план

| Разделы выпускной квалификационной работы | Дата выполнения |
|---|-----------------|
| Сбор и обработка литературы | 01.02.2016 г. |
| Написание первой главы | 01.03.2016 г. |
| Написание второй главы | 01.04.2016 г. |
| Написание третьей главы | 01.05.2016 г. |
| Оформление работы | 01.06.2016 г. |

Руководитель работы,
Профессор кафедры, д.ю.н..

_____/А.В. Минбалеев
(подпись) _____ 20__ г.

Автор работы, магистрант
группы Юм - 210

_____/А.И. Меркурьева
(подпись) _____ 20__ г.

АННОТАЦИЯ

Меркурьева А.И. Магистерская диссертация «Правовое регулирование электронного правительства: вопросы теории»: ЮУрГУ, Юм-210, 108 с., библиогр. список – 112 наим.

Объектом исследования является понятие института электронного правительства, его теоретические основы: предмет правового регулирования, объект правового регулирования, субъекты правового регулирования, методологические основы правового регулирования.

Цель квалификационной работы – определить место института электронного правительства в системе российского права.

Задачи дипломного исследования – изучить нормативно-правовую базу, касающуюся функционирования института электронного правительства, сформулировать понятие института электронного правительства, предмета и объекта правового регулирования института электронного правительства, определить круг субъектов правового регулирования института электронного правительства, рассмотреть методологические основы правового регулирования института электронного правительства и основные теоретические модели правового регулирования института электронного правительства, соотнести теоретические основы правового регулирования института электронного правительства с другими отраслями права.

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|----|
| ВВЕДЕНИЕ..... | 6 |
| ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУТА ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА | |
| 1.1 Понятие правового института электронного правительства..... | 9 |
| 1.2 Теоретические модели правового регулирования института электронного правительства..... | 27 |
| ГЛАВА 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА | |
| 2.1 Предмет и объект правового регулирования института электронного правительства..... | 39 |
| 2.2 Субъектный состав института электронного правительства..... | 57 |
| 2.3 Методологические основания правового регулирования института электронного правительства..... | 70 |
| ГЛАВА 3. МЕСТО ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА | |
| 3.1 Место правового института электронного правительства в системе российского права..... | 77 |
| 3.2 Проблемы развития и совершенствования института электронного правительства..... | 87 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... | 93 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ..... | 99 |

ВВЕДЕНИЕ

Становление и развитие информационного общества и электронного государства, возрастание информационно-телекоммуникационных технологий в управленческом процессе как на международном, так и на российском уровнях требует разработки теоретических основ правового регулирования института электронного правительства. Функционирование электронного правительства порождает систему новых объектов, субъектов, взаимосвязей и взаимозависимостей между ними, значительно расширяет информационную среду. Прежде всего, появляются новые формы осуществления государственной власти посредством информационно-телекоммуникационных технологий и сети Интернет. Виртуальность управленческой среды при этом нисколько не умаляет реальный характер складывающихся по поводу этих объектов общественных отношений.

Такие понятия, как сайт государственного органа, многофункциональные центры, межведомственное электронное взаимодействие, административные регламенты и др., формируют новую среду функционирования государственного управления, которая правом практически не изучена. Право только подступает к этим процессам, а информационное общество активно эволюционирует, что вызывает и изменение информационной среды. Наибольшую значимость современного этапа развития нашего общества представляет изучение возможностей правового регулирования института электронного правительства и определения его места в системе российского права.

Степень научной разработанности темы. Электронное правительство недостаточно изучено с позиции права.. До сих пор комплексного исследования правоотношений в электронного правительства не проводилось. В связи с этим первичной задачей является изучение фундаментальных характеристик,

теоретических оснований предмета изыскания. Теоретические основания правового регулирования института электронного правительства как главные положения любой системы знаний, определяющие условия функционирования такой системы, комплексно не изучались ни в административном, ни в информационном праве, как не исследовались они и применительно к современным, стремительно меняющимся условиям развития общества.

Цель настоящего исследования заключается в разработке концептуальных положений теоретических основ правового регулирования института электронного правительства.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих **задач**:

- сформулировать понятие института электронного правительства;
- определить место и роль института электронного правительства в системе российского права;
- определить предмет и объект правового регулирования института электронного правительства;
- изучить особенности субъектного состава института электронного правительства;
- проанализировать основные теоретические модели правового регулирования института электронного правительства;
- выявить и исследовать методологические основы правового регулирования института электронного правительства на этапе становления и развития информационного общества в Российской Федерации;
- проанализировать перспективы развития института электронного правительства в системе российского права.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере электронного правительства в условиях развития информационного общества.

Предмет исследования составляют правовые нормы, регулирующие отношения в сфере электронного правительства в условиях информационного общества.

Методологию работы составляют применение общенаучных (диалектико-материалистический, системно-структурный), частных и специальных методов исследования (формально-юридический, сравнительно-правовой и метод правового моделирования).

Научная новизна исследования заключается в разработке и обосновании принципиально новой концептуальной модели целостного системного регулирования электронного правительства; выделении электронного правительства как комплексного института права, формирующегося в условиях развития информационного общества.

Осуществлено комплексное исследование сферы правового регулирования института электронного правительства с позиций правовой науки, анализируются теоретические основания, выявляются закономерности и особенности правового регулирования отношений в сфере электронного правительства в условиях развития информационного общества. Теоретическая значимость исследования заключается в развитии теории права, расширении и систематизации научных знаний о феномене электронного правительства как комплексного института права, осмыслении теоретических оснований правового регулирования института электронного правительства. Проведенные исследования дополняют теоретические положения информационного и административного права.

Практическая значимость исследования связывается с возможностью использования полученных результатов и выводов для совершенствования информационного и административного законодательства. Материалы исследования могут быть использованы в учебном процессе при подготовке курсов учебных дисциплин, читаемых как для студентов юридической

специальности и направления, а также при создании учебных и учебно-методических пособий по информационно-правовой проблематике.

ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

1.1 Понятие правового института Электронного Правительства

В течение нескольких десятилетий правовая система России переживает процесс активного формирования новых отраслей права. Как отмечает М.А. Волкова, причиной этого служит то обстоятельство, что система права, являясь явлением объективного характера, формируется не произвольно, а зависит от сложившейся в государстве системы общественных отношений.¹

Представляется возможным согласиться с мнением Л.Б. Тиуновой, что выделение отраслей, опосредующих совершенно новые комплексы отношений, происходит в результате объективной дифференциации общественных отношений, ее государственно-правовой оценки, а также степени развитости соответствующей области правовых норм (консолидация норм, систематизация законодательства).²

Процесс формирования новых отраслей права обусловлен историческим типом государства.³ На этапе становления нового типа информационного государства в Российской Федерации огромную роль играет формирование правового института электронного правительства, который бы позволил внедрить технологические инновации, новые системы и процедуры при государственном управлении. Правовой институт электронного правительства является новым в системе российского права и требует детальной разработки теоретических положений правового регулирования. В связи с появлением

¹ Волкова, М.А. Эффективность формирования системы права в новых условиях // История государства и права. – 2013. – №16. – С.30.

² Тиунова, Л.Б. Системные связи правовой действительности: Методология и теория. Спб.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 1991. – С.94.

³ Волкова, М.А. Эффективность формирования системы права в новых условиях // История государства и права. – 2013. – №16. – С.30.

новой группы общественных отношений, требуемых детальной правовой регламентации, возникает вопрос, существует ли институт электронного правительства в системе российского права, и если да, то какое место он в нем занимает.

Классическая отечественная теория права выделяет отрасли в качестве основных структурных элементов системы права. Отрасль права делится на взаимосвязанные элементы, которые называются институтами права.¹

Д.А. Керимов определяет отличительные признаки института права от отрасли права. Так, «институт права отличается от отрасли права прежде всего объемом предмета регулирования: он регулирует не всю совокупность качественно однородных общественных отношений, а лишь различные стороны (признаки, особенности) одного типичного общественного отношения. Вместе с тем институт права, будучи подсистемой системы отрасли права, имеет общие с ней характеристики – объективную обособленность и органическое единство компонентов, специфичность метода, относительную самостоятельность, устойчивость и автономность функционирования»¹.

В теории права дискуссий по вопросу определения понятия правового института, как правило, не возникает, однако, авторы выделяют разную совокупность признаков правового института. Так, профессор А.В. Поляков под правовым институтом понимает устойчивую группу правовых норм, регулирующих определенную разновидность качественно однородных общественных отношений.² Власенко Н.А. считает, что правовой институт это устойчивая группа правовых норм, являющаяся частью отрасли права и

¹ Шаганенко, В.П. Система права: понятие, сущность и значение // Юридическое образование и наука. – 2013. – №4. – С. 36-40.

¹ Керимов, Д.А. Метология права (предмет, функции, проблемы философии права). М.: Аванта+, 2001. – С.268.

² Поляков, В.А., Тимошина, Е.В. Общая теория права: Учебник.- Спб.: Издательский дом Дом С.-Петербур. Гос. Ун-та, Издательство юридического факультета С.-Петербур. Гос. Ун-та, 2005. – С.360.

регулирующая определенную разновидность общественных отношений.¹ Черданцев А.Ф. утверждает, что отрасль права является частью системы права, а правовой институт образует часть отрасли права, соответственно, если отрасль права регулирует определенный род общественных отношений, то институт - определенный вид отношений внутри рода.²

Профессор С.С. Алексеев выделяет основную функцию правового института «чтобы в пределах своего участка общественных отношений данного вида или рода обеспечить цельное, относительно законченное регулирование». Правовой институт должен обладать определенным набором норм, с помощью которых можно охватить все существенные моменты регулирования однородных общественных отношений.³

Также С. С. Алексеев обращает внимание, что «регулируя строго определенный участок общественных отношений, правовой институт отличается фактической и юридической однородностью, его содержание выражено в специфической группе понятий, общих положений, терминов».⁴

В качестве еще одного признака существования правового института С. С. Алексеев выделяет его внешне обособленное закрепление в системе законодательства (иногда в отдельном нормативном юридическом акте).⁵

Следует отметить, что набор норм, регулирующий отношения в сфере электронного правительства, уже складывается в определенную группу или правовой институт электронного правительства.

Единого подхода к определению понятия электронного правительства в современной юриспруденции не существует. При анализе мирового опыта

¹Власенко Н.А. Теория государства и права: учебное пособие (2-е издание, переработанное, дополненное и исправленное). - М.: Проспект, 2011.

²Черданцев А.Ф. Теория государства и права. М., 2003. С Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С.120.

³Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. – С.120.

⁴Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. – С.122.

⁵Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. – С.126.

становления электронного правительства, можно выделить ряд подходов к определению указанного понятия.

Так, Всемирный Банк раскрывает институциональный аспект электронного правительства: «Электронное правительство относится к процессу использования государственными органами информационных технологий (сетей, Интернета, мобильных и компьютерных технологий), трансформирующему взаимоотношения с гражданами, бизнесом и другими государственными структурами»¹.

Европейский союз понимает под электронным правительством «использование информационно-телекоммуникационных технологий в государственном управлении, сопровождаемое организационными изменениями и введением новых практик, с целью повышения качества предоставления государственных услуг, совершенствования демократического процесса и обеспечения общественной поддержки проводимой государством политики»².

И.А. Семенов подчеркивал, что под программой электронного правительства США понимается внутренняя (правительственная) и внешняя (взаимодействующая с гражданами и организациями) сетевая информационно-телекоммуникационная инфраструктура, поддерживающая процесс выполнения федеральными органами исполнительной власти своих функций в обществе.³ Данная дефиниция отражает управленческий подход, который трактует сводится к использованию органами государственной власти веб-

¹ См.: A Definition of E-Government//The World Bank Group/ [Электронный ресурс]. URL: www.worldbank.org (дата обращения: 10.11.2012).

² См.:The Role of eGovernment for Europe Future, Brussels, 26.09.2003 COM(2003)567 final, {SEC(2003) 1038}/ Commission of the European communities/Communication from the Commission to the Council The European Parliament, the European Economic and Social committee and The Committee of the regions, 2003.-р.4. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ec.europa.eu/information_society/europa/2005/doc/all_about/egov_communication_en.pdf. (дата обращения: 11.11.12).

³ Семенов И.А. Информационный взрыв и электронный ответ России // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: Материалы Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 20-23 ноября 2011 г.). Спб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2001. – С. 182-186.

приложений и к пониманию электронного правительства только как технологическое средство осуществления государственного управления.

М.С. Вершинин предложил определять электронное правительство как «систему интерактивного взаимодействия государства и граждан при помощи Интернета», охарактеризовав данное понятие как «новую модель государственного управления, преобразующую отношения государства с гражданским обществом на основе информационно-телекоммуникационных технологий».¹

Ряд авторов предлагают рассматривать электронное правительство в узком и широком смыслах, обосновывая существование «умеренной» и «радикальной» школ. Так Л.В. Сморгунов считает, что в «радикальной» школе электронное правительство отражает совершенствование деятельности государственного управления посредством использования новых информационных технологий, что позволяет в конечном итоге повысить его эффективность в предоставлении услуг населению. В «радикальной» оно выражает не только новый характер внутриорганизационных отношений, но и трансформацию всего комплекса отношений государственного управления с обществом. В «умеренной» школе электронное правительство выражает не только новый характер внутриорганизационных отношений, но и трансформацию всего комплекса отношений государственного управления в обществе.²

М.Ю. Павлютенкова и А.А. Сваруп считают, что «только в узком смысле электронное правительство можно рассматривать как концепцию государственного управления, характерную для информационного общества. Она базируется на возможностях информационно-телекоммуникационных

¹ Вершинин, М.С. Электронная демократия: российские перспективы // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: Материалы Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 20-23 ноября 2011 г.). Спб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2001. – С. 150-152.

² Сморгунов, Л.В. Сравнительный анализ административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. – 2003. – №3. – С.5.

технологий и ценностях открытого гражданского общества, характеризуется направленностью на потребности граждан, экономической эффективностью, открытостью для общественного контроля и общественной инициативы. По сути, это новая модель государственного управления, явившаяся результатом преобразования традиционных отношений граждан и власти.¹

Законодателем дефиниция электронного правительства толкуется в Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года как «новая форма организации деятельности государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-телекоммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов».²

На наш взгляд определение электронного правительства, разработанное в Концепции формирования в Российской Федерации Электронного правительства до 2010, имеет высокое теоретическое значение.

Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 годы)»³ распространила свое действие и на иные направления развития государственного управления – межведомственное электронное взаимодействие и единый государственный контроль результативности деятельности органов государственной власти.

¹ Павлютенкова, М.Ю., Сваруп, А.А. Социально-политические аспекты концепции «Электронное правительство» // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: Труды VII Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 10-12 ноября 2004 г. Спб.: Изд-во филологического факультета СПбГУ, 2004. – С. 193.

² Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. №632-р). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.government.ru/content/governmentactivity/rfgovernmentdecisions/archive/2008/05/06/7397425.htm> (дата обращения: 11.02.2014).

³ О внесении изменений в федеральную целевую программу «Электронная Россия» (2002-2010 годы): Постановление Правительства РФ от 10.09.2009 №721 // СПС «КонсультантПлюс».

Для государства как организационно-правового института фундаментальное значение имеет закрепление в нормативных актах использования информационно-телекоммуникационных технологий в функционировании органов государственной власти и создание систематизированной законодательной базы в этой сфере. Без эффективного, поэтапного развития нормативно-правовой базы, большинство проектов электронного правительства могут остаться в статусе «инновационных работ и дорогостоящих экспериментов»¹.

Нормативно-правовую базу регулирования института электронного правительства в Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об организации и предоставлении государственных и муниципальных услуг» №210-ФЗ от 27 июля 2010 г., Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» №8-ФЗ от 09 февраля 2009 г., Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов Российской Федерации» №262-ФЗ от 22 января 2008 г., Федеральный закон «Об электронной подписи» №63-ФЗ от 06 апреля 2011 г., Указы Президенты Российской Федерации: от 20 мая 2011 г. №657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», от 07 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования государственного управления», а также иные нормативные правовые акты Российской Федерации, подзаконные акты, законы, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты.

Основные нормативные документы, которые имеют отношение к вопросам развития электронного правительства в России, безусловно, имеют статус концепций. Например, Концепции формирования в Российской Федерации Электронного правительства до 2010, Федеральная целевая программа

¹ Гиглавый, А.В., Горностаев, Ю.М., Дрожжинов, В.И. и др. Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт. М.: Эко-Трендз, 2002.- С.264

«Электронная Россия (2002-2010 годы)», Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020)». Стоит отметить, что отставание в нормативном правовом регулировании электронного правительства имеет прямое влияние на развитие самого института электронного правительства и на его окончательное оформление. Данная проблема, безусловно, должна решаться на федеральном, региональном и местном уровнях.

Содержание общественных отношений в сфере электронного правительства раскрывается в законодательно закрепленных понятиях: информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, официальный сайт государственного органа или органа местного самоуправления, государственная услуга, муниципальная услуга, предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме, портал государственных и муниципальных услуг и т.д.

Институт электронного правительства носит комплексный характер, так как его нормы являются частью конституционного, административного, гражданского и информационного права.

Институт электронного правительства является также межотраслевым институтом, так как находится на стыке отраслей права, имеющих смежный предмет правового регулирования.

Вопрос о комплексных отраслях и институтах права в теории права не является однозначным. Основоположником указанной концепции был представитель зарубежной юридической науки В.К. Райхер, который призывал «признать существование двух типов отраслей единой системы права, построенной по критерию предмета правового регулирования: основных и комплексных отраслей права»¹. При этом к комплексным отраслям он относил отрасли, состоящие из элементов различных основных отраслей права, с характерным внутренне единым предметом и отвечающим признакам отрасли

¹ Райхер, В.К. Общественно-исторические типы страхования. – М.; Л.: Изд-во Академии наук СССР, 1947. – С. 190.

права: совокупность правовых норм должна иметь единый и самостоятельный предмет регулирования и предметное единство, регулируемый круг общественных отношений должен обладать «достаточно крупной общественной значимостью» и «достаточно обширным объемом»¹. При этом поддерживался подход А.Я. Вышинского и М.А. Аржанова² о единстве предмета правового регулирования как конституирующего признака при разграничении отраслей права. В противовес подходу рассмотрения системы права как составляющей из двух однопорядковых типов отраслей, позднее в юридической науке предложена концепция рассмотрения комплексных отраслей в качестве вторичных, производных образований³, которые существуют в системе российского права наряду с профилирующими и специальными⁴. Нормы комплексных отраслей по этой концепции «остаются по своим исходным моментам в главной структуре, в основных отраслях и на них распространяются общие положения соответствующих основных отраслей»⁵. Согласно точки зрения С.С. Алексеева, основаниями для обособления группы норм в комплексный институт является появление особых обобщающих структур – юридических конструкций⁶, введение в «правовую ткань новых специфических системных нормативных обобщений»⁷.

При этом каждый комплексный институт имеет свой предмет, рассматриваемый как лежащий в иной плоскости, нежели предметы основных отраслей, который не требует своего метода и механизма регулирования⁸, предопределяемый лишь необходимостью «в некоторых особых принципах, общих положениях, отдельных специфических приемах регулирования,

¹ Райхер, В.К. Общественно-исторические типы страхования. – С. 189–190.

² Аржанов, М.А. Предмет и метод правового регулирования в связи с вопросом о системе советского права // Советское государство и право. – 1940. – № 8–9. – С. 16–17.

³ Алексеев, С.С. Структура советского права. – М.: Юрид. лит., 1975. – С. 184.

⁴ Алексеев, С.С. Право: азбука–теория–философия: Опыт комплексного исследования. – С. 44–46.

⁵ Алексеев, С.С. Общая теория права: В 2-х т. Т. 1. – М.: Юрид. лит., 1981. – С. 254.

⁶ Алексеев, С.С. Структура советского права. – С. 185.

⁷ Алексеев, С.С. Общая теория права: В 2-х т. Т. 1. – С. 253.

⁸ Алексеев, С.С. Структура советского права. – С. 193.

свидетельствующих о существовании специального юридического режима»¹. Кроме того, С.С. Алексеев также обосновывал наличие и комплексных отраслей законодательства².

Теория комплексных отраслей права признается не всеми авторами. Так, Д.А. Керимов отмечает, что для образования отрасли права необходимы качественно однородные общественные отношения, урегулированные соответствующей группой правовых норм, и специфика общественных отношений, которая обуславливает определенный метод правового регулирования. Совокупность этих предпосылок образует внутри единой правовой системы относительно самостоятельную отрасль права, которая объединяет группу связанных между собой правовых норм, регулирующих качественно однородные общественные отношения. Объединение этих правовых норм в определенную группу на основе единого предмета правового регулирования обуславливает относительную самостоятельность, устойчивость и автономность отрасли права в рамках правовой системы. По этим причинам, по его мнению, отрасли права не могут быть комплексными, т.е. включающими в себя правовые нормы различных отраслей права³. Кроме того, в литературе критикуется и само выделение первичных и вторичных отраслей. Так, В.Д. Сорокин отмечает, что структурное построение системы права в отличие от иных, действующих в нашем обществе социальных управленческих систем, характеризуется горизонтальным расположением составляющих его элементов, т.е. отраслей. Это значит, что все отрасли как элементы аналогичного порядка занимают один и тот же уровень в системе права, составляя определенный слой в пределах этого уровня. Следовательно, нет никаких оснований для утверждения приоритета одной отрасли перед другой. Поэтому каждая отрасль в качестве элемента одного и того же порядка в системе права обладает равным положением и не может рассматриваться как отрасль первого и второго

¹ Алексеев, С.С. Общая теория права: В 2-х т. Т. 1. – С. 254.

² Алексеев, С.С. Общая теория права: В 2-х т. Т. 1. – С. 254–257.

³ Керимов, Д.А. Система права и систематизация законодательства // Право и образование. – 2003. – № 1. – С. 10, 14.

порядка. Единственное исключение в силу особенностей своего предмета составляет конституционное (государственное) право которое, определяя важнейшие стороны других отраслей права, занимает первый ряд в этом слое¹. Представляется, что теоретическое закрепление «приоритета» первичных основных отраслей над вторичными комплексными несколько не соответствует признаку общественных отношений, составляющих предмет отрасли и института права. Предметом отрасли становятся наиболее значимые для общества общественные отношения, разграничение же отраслей на первичные и вторичные (комплексные) приводит к соответствующему делению общественных отношений. В результате возникает вопрос о значимости комплексных отношений и о допустимости выделения в качестве самостоятельных комплексные отрасли права и институты.

Представляется целесообразным рассмотреть при характеристике правового института электронного правительства его принципы как особый признак, позволяющий рассмотреть электронное правительство как правовой институт.

С.С.Алексеев подчеркивал, что « в достаточно развитой области права, отличающейся высоким уровнем кодификации, нормативных обобщений, правовые институты «возглавляются» нормами-принципами».²

Под правовыми принципами в теории права традиционно понимаются те основные идеи, которые являются основополагающими в регулировании общественных отношений, получают свое выражение и конкретизируются в содержании правовых норм, выступают как направляющие установки при реализации норм права.

В.М. Семенов выделил четыре группы принципов: общеправовые, межотраслевые, специфические (отраслевые) и принципы отдельных институтов. Он указал, что «между ними (принципами) существует прямая и обратная связь: общеправовые принципы прямо влияют на формирование

¹ Сорокин, В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб.: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2002. – С. 292.

² Алексеев, С.С. Указ.соч. С.126.

отраслевых, которые в свою очередь обуславливают становление принципов отдельных институтов права. Но и принципы институтов могут быть и являются базой формирования принципов отраслей права, которые сами служат базой формирования общеправовых принципов»¹.

Так, А.В. Минбалева считает, что в рамках информационного права мы должны говорить о многоуровневой системе принципов, основой для составления которых являются Конституция Российской Федерации, ряд международных актов, Закон об информации, Закон о СМИ и другие нормативные правовые акты.

Первый уровень принципов – это общеправовые принципы, применяемые информационным правом исходя из существующих общих закономерностей существования всех правовых явлений, а также фундаментальных положений Конституции Российской Федерации. Это принципы законности, демократизма, равенства всех перед законом, справедливости, гуманизма и др.

Второй уровень принципов – это межотраслевые принципы, характерные также для информационного права, как и для других отраслей. Прежде всего, это принцип гласности.

Третий уровень – это совокупность собственно отраслевых принципов информационного права, которые закрепляют основные идеи регулирования информационных отношений. В данном случае мы опираемся на ряд принципов, закрепляемых в Законе об информации.

Отраслевые принципы информационного права представляется возможным разделить на три блока:

1 блок – принципы, отражающие общую природу информации как объекта правоотношений, природу информационных правоотношений:

- принцип режимности информации;
- принцип установления баланса прав и законных интересов личности, общества и государства в информационной деятельности;

¹ Семенов, В.М. Конституционные принципы гражданского судопроизводства. М.: Юридическая литература, 1982. – С.30-31.

2 блок – принципы, отражающие природу общедоступности (открытости) информации:

- свобода поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом;

- открытость и доступность информации, кроме случаев, установленных федеральными законами;

- достоверность информации и своевременность ее предоставления;

3 блок – принципы, отражающие природу конфиденциальности информации и возможного вредоносного характера действий с ней:

- установление ограничений доступа к информации только федеральными законами;

- неприкосновенность частной жизни, недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия;

- недопущение несанкционированного распространения, использования и уничтожения информации;

- обеспечение минимизации негативного информационного воздействия и негативных последствий при возникновении, изменении и прекращении информационных отношений (функционирования информации и информационных объектов).

Четвертый уровень – это система принципов, которые обуславливают специфику подотраслей и отдельных институтов информационного права. Выделение подобной системы связывается в первую очередь с тем, что характер многих информационных отношений сегодня в достаточной степени обособлен и обладает рядом специфических черт, поэтому ряд базовых идей, лежащих в основе одних подотраслей и институтов, являются абсолютно не приемлемыми для других.¹

¹ Минбалеев, А.В. Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества: Дис. ... док. юр. наук. Ч. 2012. – С.359-360.

Принципы правового регулирования института электронного правительства относятся к четвертому уровню системы принципов информационного права. Стоит отметить, что между принципами различных уровней существуют прямые и обратные связи: «общеправовые принципы прямо влияют на формирование отраслевых, которые в свою очередь обуславливают становление принципов отдельных институтов права. Но и принципы институтов могут быть и являются базой формирования принципов отраслей права, которые сами служат базой формирования общеправовых принципов. Взаимосвязь принципов сложная и многообразная; она составляет одно из звеньев связей всего права как системы»¹.

Так, принципами правового регулирования института электронного правительства являются правомерность предоставления государственных и муниципальных услуг государственными органами и органами местного самоуправления, открытость и доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, достоверность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и своевременность ее предоставления, соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации при предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и т.д.

Проанализировав нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере электронного правительства, можно сформировать классификацию принципов указанного института, которые выражают его сущность и предназначение.

Классификация принципов по объекту правового регулирования позволяет выделить две группы принципов правового института электронного правительства. К первой группе принципов относятся принципы,

¹ Семенов, В.М. Указ.соч. С.31.

регулирующие обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Статья 4 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 22 декабря 2008 года N 262-ФЗ устанавливает, что основными принципами обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления являются:

1) открытость и доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом;

2) достоверность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и своевременность ее предоставления;

3) свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления любым законным способом;

4) соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации при предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Вторую группу принципов составляют принципы, регулирующие предоставление государственных и муниципальных услуг. Согласно ст. 4 Федерального закона «Об организации и предоставлении государственных и муниципальных услуг» №210-ФЗ от 27 июля 2010 г. основными принципами предоставления государственных и муниципальных услуг являются:

1) правомерность предоставления государственных и муниципальных услуг органами, предоставляющими государственные услуги, и органами, предоставляющими муниципальные услуги, а также предоставления услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления

государственных и муниципальных услуг и предоставляются организациями, указанными в части 2 статьи 1 настоящего Федерального закона;

2) заявительный порядок обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг;

3) правомерность взимания с заявителей государственной пошлины за предоставление государственных и муниципальных услуг, платы за предоставление государственных и муниципальных услуг, платы за предоставление услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг и предоставляются организациями, указанными в части 2 статьи 1 настоящего Федерального закона;

4) открытость деятельности органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги, а также организаций, участвующих в предоставлении предусмотренных частью 1 статьи 1 настоящего Федерального закона государственных и муниципальных услуг;

5) доступность обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг и предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья;

6) возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя.

Все рассматриваемые принципы образуют систему, то есть единую и неделимую совокупность начал, где сущность и назначение каждого принципа определяются не только его содержанием, но и связью с остальными принципами, функционированием всей системы.¹

¹ Явич, Л. С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. — М. : Юрид. литература, 1978. — С. 149-150.

Для сложных правовых институтов характерно наличие в составе субинститутов. Выделение в составе института ряда субинститутов соответствует классической отечественной теории права. С. С. Алексеев, обосновывая существование субинститутов, определяет их как «органические образования относительно самостоятельного характера, формирующиеся внутри институтов».¹

По нашему мнению в качестве основных субинститутов в составе правового института электронного правительства следует выделить: 1) субинститут обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления; 2) субинститут предоставления государственных и муниципальных услуг государственными органами и органами местного самоуправления.

Так, можно выделить структуру института электронного правительства, которая состоит из следующих субинститутов:

1) субинститут обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, который включает в себя нормы, регулирующие организацию доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, обнародование (опубликование) информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещение информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления в помещениях, занимаемых указанными органами, и иных отведенных для этих целей местах, контроль и надзор за обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, защиту права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и т.д.)

2) субинститут предоставления государственных и муниципальных услуг включает в себя нормы, регулирующие использование электронной цифровой

¹ Алексеев, С. С. Структура советского права. М., 1975. – С. 151.

подписи при оказании государственных и муниципальных услуг, организацию деятельности по выпуску, выдаче и обслуживанию универсальных электронных карт, ведение реестров государственных и муниципальных услуг в электронной форме, административные регламенты, досудебный (внесудебный) порядок обжалования заявителем решений органа, предоставляющего государственную или муниципальную услугу, и его бездействия, требования к предоставлению государственных и муниципальных услуг и т.д.).

Опираясь на сформированные юридической наукой признаки правового института, можно сделать вывод, что институт электронного правительства является объективной частью системы российского права и крайне динамично развивается в настоящее время.

Таким образом, под правовым институтом электронного правительства следует понимать самостоятельный комплексный институт права, совокупность правовых норм по вопросу предоставления государственными органами и органами местного самоуправления государственных и муниципальных услуг, обеспечения доступа к информации о результатах деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, создания и развития системы межведомственного электронного взаимодействия, единой системы государственного контроля за результативностью деятельности органов государственной власти, формирование нормативной правовой базы, регламентирующей порядок и процедуры сбора, хранения и предоставления сведений, содержащихся в государственных информационных системах, обмена информацией в электронной форме посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий.

Подводя итог проведенному выше исследованию, необходимо отметить что все концепции понимания электронного правительства раскрывают его различные аспекты и тесно связаны между собой. Наличие института электронного правительства как совокупности определенных правовых норм

обусловлено необходимостью трансформации государственного управления и реализации информационной функции государства. Сама же реализация информационной функции государства возможна только тогда, когда она регламентирована нормами соответствующего института.

1.2 Теоретические модели правового регулирования института Электронного Правительства

Электронное правительство на современном этапе развития информационного общества является одним из наиболее эффективных инструментов трансформации государственного управления. Модели формирования электронного правительства позволяют выработать основные закономерности построения теоретических моделей электронного правительства и исключительные признаки данных моделей и зарубежных государствах.

В 2003 году иностранная компания Accenture на основании проанализированных данных выработала схему (этапы) разработки электронного правительства в государствах – «пять уровней зрелости электронного правительства». Они получили следующие названия:

1) онлайнное присутствие (Online Presence) – представляет собой информацию, публикуемую в режиме онлайн, несколько доступных услуг, предоставленными первыми вовлеченными организациями в структуру электронного правительства, также включает в себя первые инфраструктурные инвестиции, вложенные этими организациями;

2) базовые возможности (Basic Capability) – представляют собой уже созданный центральный план и разработанную законодательную структуру электронного правительства, инфраструктурные усовершенствования в области

безопасности и сертификации, развернутое предоставление услуг и информации в режиме онлайн;

3) доступность услуг (Service Availability) – указанный этап включает в себя функционирование порталов в сети Интернет. Наблюдается тенденция к доступности как можно большего числа услуг. Обеспечивается осуществление узкого круга сложных деловых операций (транзакции, сделки);

4) зрелость доставки услуг (Mature Delivery) – на данном этапе сформирована структура электронного правительства, четко определены полномочия руководителей информационных служб. Развитие системы межведомственного электронного взаимодействия. Наблюдается тенденция к улучшению качества услуг;

5) трансформация услуг (Services Transformation) – указанный этап представляет собой улучшение механизма предоставления услуг, его упорядочение, ориентацию механизма предоставления услуг на клиента. Создание системы многоканальной интеграции.¹

Все указанные этапы должны быть восприняты в государственном управлении для внедрения целостной и рабочей федеральной архитектуры электронного правительства. Указанная схема включает в себя четко структурированные и закономерные переходы от одного этапа к другому и представляет собой идеальную модель развития электронного правительства в государстве.

Так, рассматривая мировой опыт становления электронного правительства в государствах можно сделать вывод о том, что пятого этапа («уровня зрелости электронного правительства») – трансформации услуг – достигла Канада; на четвертом этапе становления электронного правительства – зрелость доставки - остановились такие страны как Дания, Германия, Сингапур, Великобритания, США; третьего этапа – доступности услуг – в своем развитии достигли

¹ Drozhzhninov V.I., Zinder E.Z. Electronic Government guidelines for Russian Federation.-Moscow: Eco-Trends, 2004. – С. 65.

Нидерланды, Испани; на этапе своего формирования – базовые возможности – остановились такие страны как Бразилия, Португалия, Южная Африка.¹

На примере Российской Федерации можно выделить несколько основных этапов повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг при использовании информационно-телекоммуникационных технологий. Так, В.А. Хлопов выделяет следующие этапы:

1) создание центров предоставления услуг по принципу «одного окна», где человек мог бы осуществить за один раз все необходимые операции по взаимодействию с государственными органами;

2) изучение мнений и ожиданий граждан относительно услуг, предоставляемых государством;

3) разработка органами государственной и муниципальной власти, оказывающей услуги, стандартов их предоставления и доведения указанной информации до населения;

4) оценка результатов работы этих органов и достижения ими установленных стандартов.²

Наиболее традиционной позицией, позволяющей детально рассмотреть все модели правового регулирования электронного правительства, на наш взгляд является, позиция, разработанная в науке информационного права исходя из анализа основных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность электронного правительства в зарубежных странах. Выделяется четыре составляющие электронного правительства как теоретической категории: административная, сервисная, демократическая и политическая. Под административным аспектом электронного правительства следует понимать использование информационно-телекоммуникационных технологий с целью

¹ Drozhzhninov V.I., Zinder E.Z. Electronic Government guidelines for Russian Federation.- Moscow: Eco-Trends, 2004. – С. 67-69.

² Хлопов В.А. Сравнительный анализ инновационных механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в зарубежных странах // Российская юстиция. – 2013. – №6. – С.28-30.

повышения эффективности деятельности государственных органов. Сервисная составляющая включает в себя использование информационно-телекоммуникационных технологий с целью предоставления государственных услуг в электронной форме и развития электронного документооборота. Демократический аспект предполагает использование информационно-телекоммуникационных технологий с целью развития открытости, прозрачности деятельности органов государственной власти, беспрепятственного доступа к информации о деятельности государственных органов гражданами государства и включения общественности в управление государством. И политический аспект сводится к использованию информационно-телекоммуникационных технологий в политико-управленческих процессах.¹

Таким образом, можно выделить четыре теоретические модели формирования электронного правительства: континентальная (Европейский Союз), англо-американская (США, Великобритания), азиатская (Южная Корея, Сингапур и т.д.), российская.²

Исходя из международного опыта, все составляющие электронного правительства (сервисная, демократическая, политическая) используются при формировании электронного правительства в различных государствах. Однако в зависимости от того, какому типу принадлежит модель электронного правительства, можно выделить преобладание того или иного подхода.

Континентальная модель формирования электронного правительства характерна для стран Западной, Центральной и Восточной Европы. Для данной модели характерно преобладание административной составляющей электронного правительства. Прежде всего, это связано с тем, что данные страны подчинены деятельности надгосударственных институтов (Европарламент, Еврокомиссия, Европейский суд) и их рекомендации в

¹ Яковлева, Е.А. Электронное правительство: теоретические модели и политическая стратегия российского государства/дис./Москва, 2006

² Сединкин, М.А. Возможности применения зарубежного опыта формирования электронного правительства в России.

регулировании информационного пространства имеют более высокую юридическую силу перед национальным законодательством.

Основным нормативным документом, регулирующим деятельность Евросоюза при внедрении информационно-телекоммуникационных технологий в работу органов государственной власти, является Программа «Электронная Европа».

Европейская архитектура формирования электронного правительства в первую очередь использует анализ существующих общих методологических моделей, языков и систем моделирования, а также спецификации для создания интероперабельных систем, интегрирующих бизнес-процессы государственных органов Европы. Архитектура электронного правительства в Европе состоит из трех специализированных архитектур:

- 1) «концептуальная» - определяет бизнес-процессы, информационные объекты;
- 2) «техническая» - характеризует структуру InfoCitizen-платформы, образующие ее различные компоненты, а также взаимосвязи между ними;
- 3) «системная» - детализирует программно-технические комплексы и ограничения, накладываемые всей архитектурой.¹

Однако жесткое регулирование информационных отношений Евросоюзом не мешает развиваться законодательству отдельных государств при регулировании отношений в сфере электронного правительства

Наиболее ярким примером внедрения континентального типа правового регулирования электронного правительства является Германия. Формирование центров предоставления государственных услуг населению в Германии в большинстве своем осуществляется силами местных органов власти. Такая ситуация, по мнению В.А. Холопова, наблюдается из-за существующей в системе государственного управления у местных властей значительных

¹ Drozhzhninov V.I., Zinder E.Z. Electronic Government guidelines for Russian Federation.- Moscow: Eco-Trends, 2004. – С. 72.

полномочий по предоставлению государственных услуг.¹ Федеративное правительство Германии внедрило стратегию обслуживания населения по сети Интернет, целью которой является предоставления всех без исключения государственных услуг по средствам сети Интернет. В рамках данной концепции было сформировано четыре принципа, отражающие административный и демократический аспекты электронного правительства: рост эффективности и улучшение исполнения законов; ориентация на граждан (государство – партнер); разностороннее развитие государственных служб; эффективное руководство.²

Самыми активными приверженцами создания центров обслуживания населения стали местные власти (городские, районные и поселковые). Характерным примером возникновения инициативы на местах является город Унна, в котором первый центр по обслуживанию населения был открыт еще в 1984 году. В качестве другого яркого примера можно выделить город Русселсхейм, в котором в 1995 году по инициативе местных властей и при непосредственной поддержке мэра города были созданы центры обслуживания населения.³

Основными видами предоставляемых услуг в центрах обслуживания населения в Германии являются: вопросы регистрации; идентификационные карты, паспорта; водительские права; проверка реестра преступлений.

Однако у указанной системы центров обслуживания населения существуют и свои недостатки. В частности, власти сталкиваются с проблемой защиты

¹ Хлопов, В.А. Сравнительный анализ инновационных механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в зарубежных странах // Российская юстиция. – 2013. – №6. – С.28-30.

² Коновченко, С. Электронное правительство /Профессиональный PR-портал Советник.ру [Электронный ресурс] – URL:<http://www.sovetnik.ru>.

³ Хлопов В.А. Сравнительный анализ инновационных механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в зарубежных странах // Российская юстиция. – 2013. – №6. – С.28-30.

персональных данных, проблемой использования электронной цифровой подписи, а также проблема внедрения электронных платежей.¹

Таким образом, континентальная модель формирования электронного правительства строится на принципе единства нации и при преобладании административного аспекта в формировании электронного правительства.

Англо-американский тип электронного правительства преимущественно использует сервисный подход к реализации концепции электронного государства, однако реализация административного и политического подхода находится на высоком уровне. Основным нормативным актом, регулирующим отношения, возникающие в сфере электронного правительства, в США является Закон S-803 «Об электронном правительстве США» (US E-Government Act of 2002)². Согласно данному закону под электронным правительством понимается «использование органами власти веб-приложений и других информационных технологий, их применение при расширении доступа граждан и государственных структур к государственной информации и услугам, с целью повышения эффективности и результативности государственного управления, его трансформации, для повышения качества предоставляемых услуг».³ Программно-целевые документы электронного правительства реализуются как на национальном уровне, так и на ведомственном, то есть каждое ведомство имеет программно-целевые документы реализации электронных инициатив. Данная система формирования электронного правительства характеризуется административными реформами как основой его дальнейшего развития и наличием единой нормативно-правовой базы информатизации органов государственной власти, в которой закреплены вопросы открытости,

¹ Хлопов, В.А. Сравнительный анализ инновационных механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в зарубежных странах // Российская юстиция. – 2013. – №6. – С.28-30.

² The E-Government Act of 2002 (H.R. 2458/S.803) [Электронный ресурс] – URL:http://frwebgate.access.gpo.gov/egibin/getdoc.egi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ1347.107.pdf (дата обращения: 14.11.2013).

³ Чигасова, П.А. Электронное правительство: сравнительно-политологический анализ концептуальных подходов и опыта реализации в США и России/дис./Москва 2010

прозрачности его функционирования. Также в системе электронного правительства США существуют электронные интернет-системы «USA Services» и «USA.gov» (реализация принципа «одного окна»), с помощью которых гражданам предоставляются государственные услуги, информация о деятельности государственных органов и проводятся исследования мнения граждан о предпочтениях в сфере доступа к информации. Важным аспектом формирования целостного государственного аппарата электронного правительства является наличие лица, ответственного за электронное правительство на уровне ведомств (CIO-Chief Information Officer), который обладает профессиональными знаниями и дает рекомендации по внедрению новых электронных инициатив.

Ярким примером англо-американского типа электронного правительства является Канада, которая одна из первых стран преступила к трансформации государственного управления при помощи использования информационно-телекоммуникационных технологий и реализовала принцип «одного окна» как на центральном, так и на местном (провинциальном) уровнях. На центральном уровне такие инициативы как Service Canada и Government OnLine стали наиболее важными средствами оказания услуг по принципу «одного окна». Многие провинции реализовали свои собственные проекты, такие как Service New Brunswick и Service Ontario.¹

В Великобритании для целостного формирования электронного правительства как новой формы государственного управления, помимо назначения ответственных лиц, была введена должность электронного посланника (e-envoy), который отвечает за реализацию концепций электронного правительства и подчиняется непосредственно премьер-министру.

¹ Хлопов, В.А. Сравнительный анализ инновационных механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в зарубежных странах // Российская юстиция. – 2013. – №6. – С.28-30.

Таким образом, англо-американская модель электронного правительства основывается на сочетании всех аспектов формирования электронного правительства при преобладании сервисного подхода предоставления государственных услуг и предоставления гражданам доступа к информации.

Азиатская модель электронного правительства при своем формировании приоритетным направлением развития использует демократический аспект, направленный на удовлетворение информационных потребностей гражданина и внедрение системы информационно-телекоммуникационных технологий не только в сферу оказания государственных услуг, но и в образование и культуру.

Например, в Южной Корее внедрена система электронного документооборота, который охватывает более 2000 операций и внедрен во все сферы общественной жизни. Документооборот на бумажном носителе используется в исключительных случаях, в частности это касается только самых важных нормативных правовых актов органов власти. Система электронного правительства в Южной Корее признана одной из самых лучших по внедрению информационно-телекоммуникационных технологий в систему государственного управления.¹

Так, Сингапур использует принцип одного окна, который проявляется в существовании таких информационных систем, как "Сингапур ОДИН", "Электронный гражданин" и единого сайта электронного правительства.

В Азиатских странах развита система дистанционной оплаты государственных услуг. Например, в Бахрейне при оплате государственных услуг можно использовать дебетные карты. В Японии используются предоплаченные стретч-карты.²

Таким образом, азиатский тип электронного правительства направлен на внедрение сферы упрощенного предоставления государственных услуг, возможности их получения не отходя от домашнего стационарного

¹ URL: <http://ehronika.wordpress.com/2010/12/06/в-южной-корее-все-документы-вбумажном/#more-440>. Дата обращения: 13.11.2013

² Бабицкий, А. 8 вещей, которых не хватает «электронному правительству» // Forbes.ru. URL: <http://www.forbes.ru/node/47701/slideshow>

компьютера, в общественно посещаемых местах и приоритетного развития электронной демократии . Создается единое информационное пространство, в котором содержатся вся электронная информация ведомственных органов, что существенно облегчает использование государственных услуг.

Российский тип электронного правительства является самым молодым. Становление электронного правительства в Российской Федерации ознаменовало принятие в 2002 г. Правительством России Федеральной целевой программы «Электронная Россия 2002-2010 годы».

Первый этап реализации Федеральной целевой программы «Электронная Россия» (2002-2006 гг.) начался с ведомственной информатизации, направленной на постоянное присутствие органов власти в сети Интернет, путем создания информационных веб-сайтов и их регулярного обновления. Параллельно стартовала реализация проектов по разработке электронных административных регламентов.¹

Второй этап реализации Федеральной целевой программы «Электронная Россия» (2006-2009 гг.) заключался в создании межведомственных информационных систем, объединении правительственного портала и реестра государственных услуг, запуска системы электронных госзакупок. На данном этапе электронное правительство рассматривается с точки зрения влияния на него социальных сетей web 2.0, а также взаимосвязи его другими понятиями, такими как «электронное управление», «электронная администрация» и т.д.²

Третий этап формирования электронного правительства тесно связан с действием Концепции формирования в Российской Федерации Электронного правительства до 2010 и принятием Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г. №8-ФЗ и Федерального закона

¹ Зарецкая, Д.С. Электронное правительство: понятие и перспективы развития // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – №3. – С.245-250.

² Зарецкая, Д.С. Электронное правительство: понятие и перспективы развития // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – №3. – С.245-250.

«Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 года №210-ФЗ.

Согласно Федеральному закону «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г. №8-ФЗ государственные органы, органы местного самоуправления для размещения информации о своей деятельности должны использовать сеть Интернет, в которой создаются официальные сайты государственного органа или органа местного самоуправления, по которым пользователь может направить запрос и получить запрашиваемую информацию. Также указанный закон определяет перечень информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, которая подлежит размещению в сети Интернет.

Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 года №210-ФЗ предусматривает возможность гражданам получить государственную и муниципальную услугу в электронной форме. Для получения государственных и муниципальных услуг должен быть создан информационный портал государственных и муниципальных услуг на федеральном уровне. Указанный закон предусматривает возможность создания региональных порталов государственных и муниципальных услуг, которые обеспечивают предоставление государственных и муниципальных услуг заявителям на территории субъектов РФ. Также Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 года №210-ФЗ предусматривает создание универсальной электронной карты.

На современном этапе развитие электронного правительства происходит также в соответствии с государственной программой "Информационное

общество 2011-2018"¹, в которой формирование законченной структуры электронного правительства является приоритетным направлением.

Вышеуказанные законы и концепции сформулировали ряд задач, которые необходимо решить законодателям и непосредственно органам государственной власти и местного самоуправления при формировании электронного правительства в Российской Федерации. Стоит отметить, что теоретическая модель электронного правительства в Российской Федерации затрагивает все составляющие электронного правительства сервисную, административную и демократическую, однако, данная модель далека от совершенства. Процесс внедрения информационно-телекоммуникационных технологий в государственное управление не завершен и требует создания ряда нормативно-правовых актов в информационной сфере. Но, безусловно, можно констатировать тот факт, что ряд этапов внедрения в российскую правовую систему института электронного правительства небезуспешно пройдены.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать выводы о том, что Российской Федерации следует воспринять основные аспекты иных теоретических моделей электронного правительства и создать собственную комплексную систему внедрения информационно-телекоммуникационных технологий в государственное управление на основе зарубежного опыта для предупреждения возникновения возможных проблем при информатизации общественных отношений.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 №1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы) // Собрание законодательства РФ. – 2010. – №46. – Ст. 6026.

ГЛАВА 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

2.1 Предмет и объект правового регулирования института Электронного Правительства

Анализ мировой практики и правовой науки показывает наличие дискуссии по вопросу определения не только понятия института электронного правительства, но предмета и метода правового регулирования, что связано с многоаспектностью рассматриваемого института и применения информационно-телекоммуникационных технологий в политико-управленческих процессах современного государства.

В юридической науке детально не разрабатывался вопрос о предмете правового регулирования электронного правительства, что позволяет выделить отставание в нормативно-правовом регулировании данного института по сравнению с международным опытом.

Предмет правового регулирования является первым системообразующим фактором в правовой системе. Он выступает главным материальным критерием разграничения норм права по отраслям и институтам, поскольку он имеет объективное содержание и предопределен характером данных общественных отношений¹. Поэтому основной вопрос, поднимаемый в данном параграфе, касается именно предмета правового регулирования института ЭП.

В теории государства и права под предметом правового регулирования, как правило, понимают совокупность общественных отношений, на которых направлено действие права, т.е. то, что регулирует право.

С.С. Алексеев считает, что предметом правового регулирования являются разнообразные общественные отношения, которые объективно по своей

¹ См.: Максуров, А.А. Предмет правового регулирования интернет-права // Правовые вопросы связи. – 2010. – № 1. – С. 28 .

природе могут поддаваться нормативно-организационному воздействию и в существующих условиях требуют такого воздействия, осуществляемого при помощи юридических норм и всех иных юридических средств, образующих механизм правового регулирования.¹

С.Г. Соловьев выделяет критерии возможности отнесения тех или иных общественных отношений к предмету правового регулирования:

1) общественные отношения должны представлять собой внешне выраженные акты людей, их взаимодействия;

2) общественные отношения должны быть волевыми и целенаправленными;

3) общественные отношения должны иметь устойчивый типичный повторяющийся характер (поскольку право, обладающее таким свойством, как нормативность, не смогут «заинтересовать» отдельные жизненные обстоятельства того или иного субъекта, не будет оснований для возникновения нормы);

4) общественные отношения должны поддаваться внешнему контролю (в противном случае сложно будет определить, действительно ли соответствует поведение субъекта установленным правовым предписаниям);

5) общественные отношения должны предполагать возможность выбора из нескольких вероятных вариантов поведения (иначе утрачивается необходимость в оказании воздействия, и право будет лишь отражать (описывать) объективно сложившееся поведение субъекта).

6) общественные отношения должны быть объективно необходимы и социально значимы.²

Н.И. Матузов указывает, что в структуру предмета правового регулирования входят: а) субъекты - индивидуальные и коллективные; б) их поведение, поступки, действия; в) объекты (предметы, явления) окружающего мира, по поводу которых люди вступают во взаимоотношения друг с другом и к

¹ Алексеев, С.С. Теория права. М.: Бек, 1995.— С.320

² Соловьев, С.Г. Понятие предмета правового регулирования и его взаимосвязь с другими юридическими категориями // Вестник Пермского университета. – 2012. – №1. – С. 47-52.

которым проявляют свой интерес; г) социальные факты (события, обстоятельства), выступающие непосредственными причинами возникновения или прекращения соответствующих отношений.¹

Следует начать с того, что электронному как правовому институту присуще наличие специальных субъектов. С одной стороны, субъектами выступают федеральные органы исполнительной власти, органы государственных внебюджетных фондов, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местные администрации и иные органы местного самоуправления, осуществляющие исполнительно-распорядительные полномочия по предоставлению государственных и муниципальных услуг и информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в электронной форме. С другой стороны, субъектами правового регулирования выступают интернет-пользователи, провайдеры и иные информационные посредники, физические и юридические лица, саморегулируемые организации, владельцы отдельных внутренних сетей и т.д., которые хотели бы воспользоваться государственными и муниципальными услугами (заявители) или получить информацию о деятельности государственных и муниципальных органов с использованием информационно-телекоммуникационных технологий. Указанный вопрос будет рассмотрен более подробно во втором параграфе второй главы.

Таким образом, поведение, действия, поступки субъектов правового регулирования института электронного правительства имеют разнонаправленный характер. Первая группа субъектов предоставляет государственные и муниципальные услуги, информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, вторая –

¹ Матузов, Н.И. Система права // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. – С. 353.

направляет свое социально-значимое поведение на получение данных услуг и информации.

Объектом правового регулирования, на наш взгляд, являются государственные и муниципальные услуги, подлежащие включению в реестр государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если они содержатся в перечне, установленном Правительством Российской Федерации, и информация о результатах деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Социальные факты (события, действия), которые являются основанием возникновения, изменения, прекращения правоотношений, имеют «электронный» характер, т.е. их возникновение, изменение и прекращение зависит от использования информационно-телекоммуникационных технологий. Например, размещение и предоставление государственных и муниципальных услуг с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, в том числе, портала государственных услуг по сети Интернет.

Проанализировав структуру предмета правового регулирования института электронного правительства, нужно констатировать тот факт, что предмет вышеуказанного института сформирован и содержится в нормативных правовых актах, регулирующих отношения в сфере электронного правительства. Следует отметить, что предмет правового регулирования электронного правительства включает в себя общественные отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг в электронной форме, и общественные отношения, связанные с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Общественные отношения, связанные с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления согласно статье 3 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов

местного самоуправления» от 09 февраля 2009 года №8-ФЗ регулируются Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 22 декабря 2008 года N 262-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации", другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Правовое регулирование отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляется также законами, иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а в отношении органов местного самоуправления - муниципальными правовыми актами.

Что касается общественных отношений, возникающих в связи с предоставлением государственных и муниципальных, то согласно статьи 3 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 года №210-ФЗ осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

Под предоставлением государственных и муниципальных услуг в электронной форме законодатель понимает предоставление государственных и муниципальных услуг с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, в том числе с использованием портала государственных и муниципальных услуг, многофункциональных центров, универсальной электронной карты и других средств, включая осуществление в рамках такого предоставления электронного взаимодействия между

государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявителями.¹

Важным элементом предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме является государственная информационная система - портал государственных и муниципальных услуг. С его помощью реализуется право заявителя на государственные и муниципальные услуги, предоставляемые с использованием информационно-телекоммуникационных технологий (в том числе с использованием электронно-цифровой подписи).

Таким образом, под предметом правового регулирования института электронного правительства следует понимать совокупность общественных отношений, складывающихся между органами государственной власти, местного самоуправления и физическими, юридическими лицами (заявителями), а также иными участниками по вопросу предоставления государственных и муниципальных услуг, обеспечения доступа к информации о результатах деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в электронной форме посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий.

Вопрос об объекте правового регулирования института электронного правительства в науке остается открытым и требует детального анализа основных теоретических положений.

Стоит отметить, что объект правового регулирования тесно связан с предметом правового регулирования и выступает в качестве его элемента.

С.С. Алексеев считает, что объектами правоотношений являются "те явления (предметы) окружающего нас мира, на которые направлены субъективные юридические права и обязанности".

А.В. Мелехин и М.И. Абдулаев, идентично рассуждая, утверждают, что объект правоотношений - это то, на что воздействуют юридические права и

¹ См.: п. 6 ст. 2, Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 01.01.2013) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»/[Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12177515/1/#100> (дата обращения: 18.01.2013)

обязанности субъектов, т.е. волевое фактическое поведение участников правоотношений по осуществлению их прав и обязанностей. Иными словами, это блага, ценности, ради которых субъекты вступают в правоотношения. Так, в имущественных правоотношениях эти действия - поведение сторон по выполнению прав и обязанностей, связанных с удовлетворением их материальных и культурных потребностей.¹

На наш взгляд, наиболее предпочтительна для использования определения объекта института электронного правительства плюралистическая концепция, согласно которой под объектом следует понимать различные социальные блага – социальные ценности, на которых направлена деятельность субъектов правового отношения, что составляет цель правовой коммуникации.²

Объектом правовых отношений в информационной сфере предлагается считать, по мнению Д.В. Огородова, определенную информацию либо непосредственно связанный с информацией результат поведения участника правоотношения (предоставление, получение, неразглашение информации и др.). Причем во втором случае объект правоотношения в информационной сфере слит с фактическим содержанием правоотношения, неотделим от него.³

Объект правового регулирования института электронного правительства имеет двойной характер. С одной стороны, объектом выступает информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, с другой стороны, государственный и муниципальные услуги, оказываемые в электронной форме посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий. Таким образом, можно выделить специфическое правовое явление – дуализм объекта, единство предмета правового регулирования.

¹ Абдулаев, М.И. Теория государства и права: Учебник для высших учебных заведений. М.: Финансовый контроль, 2004. – С. 180.

² Поляков, А.В., Тимошина Е.В. Общая теория права: Учебник. - СПб., 2005. – С.387.

³ Огородов, Д.В. Правовое регулирование отношений в информационной сфере: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. URL: www.urbicom.ru. (дата обращения: 18.01.2013)

Термин «информация» вплоть до конца тридцатых годов XX века рассматривался в основном как осведомление (сообщение), сведения о чем-либо, передаваемые людьми, поэтому связывался исключительно с коммуникативной деятельностью в обществе. Так, В. Кузмичев и А. Гарри под информацией понимали «описание фактов или новость»¹. Преобладала дискуссия о том, являются ли информацией новые или любые факты. При этом под новыми фактами понимались сведения, принципиально непохожие на известные². В 1928 г. А. Курс вводит понятие «информационная ценность», под которой понимал неповторимое качество явления, выделяющее его из повторяющегося ряда³. Таким образом, в первых исследованиях информация рассматривалась как смысловое содержание объектов, процессов окружающего мира.

Постепенно приходит понимание того, что информационные процессы происходят не только в социальной, но и в технической среде. Один из признанных основоположников современной теории информации – Р. Хартли, определяя предмет своего исследования, в 1928 году отмечал: «В обычном понимании термин «информация» слишком эластичен; необходимо прежде всего установить для него специфический смысл...»⁴. Информация определялась им как процесс передачи сигналов, при этом, подчеркивалась необходимость исключения психологических факторов.

По мере накопления знаний категория «информация» в обществе приобретает более универсальный характер и находит применение в разных областях знаний, что приводит к необходимости оценки ее различных характеристик. Обращается внимание на особенности и механизмы влияния информации на потребителя, способы обеспечения ее достоверности, полноты,

¹ Кузмичев, В., Гарри А. Что такое информация? // Журналист. – 1928. – № 1. – С. 42.

² Локинская, С.А. Свобода массовой информации: конституционно-правовое исследование. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. – С. 15.

³ Курс, А. Элемент интереса в информации // Журналист. – 1928. – № 1. – С. 48.

⁴ Хартли, Р. Передача информации // Теория информации и ее приложения. – М.: Гос. изд. физ.-мат. лит., 1959. – С. 59.

достаточности и др.¹ Дальнейшее исследование информации происходит в рамках математических теорий². Следующим этапом в истории теории информации было учение Н. Винера. Он утверждал, что информация – это не энергия и не материя³, а сообщение (сигнал, команда) и «обозначение содержания, полученного из внешнего мира в процессе нашего приспособления к нему и приспособления к нему наших чувств»⁴. При этом Н. Винер придавал информации явно антропоморфный характер (в основе всех процессов с информацией у него находится человек). Значение этой теории и сегодня велико: многие исследователи строят свои концепции информации исходя из определения Н. Винера, подчас даже не осознавая его истинное значение. Так, В.И. Попов, С.В. Козлова, А.Г. Богачева под информацией понимают «то, что расширяет и углубляет наши знания о себе и окружающем нас мире»⁵, утверждая, что данное понятие развивает определение Н. Винера. В данном случае следует согласиться с критикой этого определения, даваемой К.К. Колиным, поскольку информация здесь – это только новые сведения, а Н. Винером подобных выводов не делалось⁶.

Среди многих подходов к определению сущности информации можно выделить следующие: «отраженное разнообразие, передача разнообразия» (У.Р. Эшби)⁷, «знание» (Ф. Махлуп)⁸, «оригинальность, новизна, мера сложности

¹ Информационная политика: Учебник / Под общ. ред. В.Д. Попова. – М.: Изд-во РАГС, 2003. – С. 83.

² Шеннон, К. Работы по теории информации и кибернетики. – М.: Изд-во иностр. лит., 1963. – С. 13). Такого же мнения придерживался И. Ложе (См.: Ложе И. Информационные системы. Методы и средства. – М.: Мир, 1979. – С. 10).

³ Sieber U. Informationsrecht und Recht der Informationstechnik – Die Konstituierung eines Rechtsgebietes in Gegenstand, Grundfragen und Zielen // Neue Juristische Wochenschrift. – 1989. – S. 2569, 2573).

⁴ Винер, Н. Человек управляющий. – СПб.: Питер, 2001. – С. 14.

⁵ Попов, В.И., Козлова С.В., Богачева А.Г. Интерпретация и смысл понятия «информация» // Информационные технологии. – 2004. – № 10. – С. 60.

⁶ Колин, К.К. Рецензия на статью В.И. Попова, С.В. Козлова, А.Г. Богачева «Интерпретация и смысл понятия «информация»» // Информационные технологии. – 2004. – № 10. – С. 63.

⁷ Эшби, У.Р. Введение в кибернетику. – М.: Мир, 1959. – С. 18.

⁸ Махлуп, Ф. Производство и распространение знаний в США. – М.: Прогресс, 1966. – С. 36–37.

структур» (А. Моль)¹, «вероятность выбора» (А.М. Яглом, И.М. Яглом)², «мера неоднородности распределения материи и энергии в пространстве и времени, мера изменений, которыми сопровождаются все протекающие в мире процессы» (В.М. Глушков)³, «преобразование одного сообщения информационной ассоциации в другое сообщение той же ассоциации» (А.Д. Урсул)⁴ и др.

Немецкий профессор Вестфальского Университета имени Вильгельма г. Мюнстера Т. Ноерен указывает, что хотя каждый и имеет представление, что есть информация, но не может ее определить. Далее он пишет, что такие определения информации, как: «неовеществлённый и бессрочный объект», «третье первоначальное состояния мира», «новый вид реальности, наряду с духовной и материальной», «структурная связь» – являются «неопределенными», не позволяют точно определить смысл информации⁵. Представляется, что для понимания ее сущности необходимо проанализировать общетеоретические системные подходы, применяемые при изучении данного феномена. В науке к таковым относят семантический, синтаксический, технический и прагматический подходы.

Информация в синтаксическом смысле абстрагируется от отправителя и получателя. Ее рассмотрение ограничивается процессом передачи информации по «информационному каналу», расположенному между отправителем и получателем. В противовес этому исходит второе, так называемое семантическое рассмотрение информации, исходящее из того, что «при передаче и приеме имеется дополнительный процесс кодировки и

¹ Моль, А. Теория информации и эстетическое восприятие. – М.: Мир, 1966. – С. 15.

² Яглом, А.М., Яглом, И.М. Вероятность и информация. – М.: ГИТТЛ, 1957. – 160 с.

³ Глушков, В.М. О кибернетике как науке // Кибернетика, мышление, жизнь. – М.: Наука, 1964. – С. 53.

⁴ Урсул, А.Д. Информация. – М.: Наука, 1971. – 296 с.

⁵ Hoeren T. Grundzüge des Internetrechts: E – Commerce / Domains / Urheberrecht. – S. 1.

раскодировки, превращение смысла в знаки»¹. Семантическая информация – это информация, имеющая смысл (содержание) и выраженная на языке. Семантическая теория информации «изучает смысл, содержащийся в сведениях»²; она призвана решать проблему точности передачи смысла сообщений с помощью кодированных сигналов, информация при этом рассматривается как отношение между знаками и обозначаемыми объектами. Данное направление исследований в кибернетической системе называют информационным, «связанным с реализацией в системе определенной совокупности процессов отражения внешнего мира и внутренней среды системы путем сбора, накопления и переработки соответствующих сигналов»³. В соответствии с этим подходом при передаче информации должно выделяться несколько этапов: она сначала принимается, затем понимается, оценивается и используется. Семантического подхода при определении информации придерживаются многие российские и зарубежные исследователи⁴. Так, в толковом словаре А. Синклера «информация» – это «данные, организованные таким образом, что имеют смысл для имеющего с ними дело человека»⁵.

С технической точки зрения информация (преимущественно в виде сообщения) представляет интерес как объект передачи по каналам связи. При этом изучаются вопросы надежности, устойчивости, оперативности, дальности, помехозащищенности передачи сообщений, в некоторых случаях скрытности передачи, а также принципы и методы проектирования систем передачи сообщений, средств их защиты от несанкционированного доступа.

¹ Druey J. N. Information als Gegenstand des Rechts. Entwurf einer Grundlegung. – Zurich: Schulthess Poligraphischer Verlag AG; Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & CoKG, 1995. – S. 8.

² Копылов, В.А. Информационное право: Учебник. – 2-изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2002. – С. 40.

³ Бачило, И.Л., Лопатин, В.Н., Федотов, М.А. Информационное право: Учебник / Под ред. акад. Б.Н. Топорнина. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. – С. 38.

⁴ Hoeren T. Grundzüge des Internetrechts: E – Commerce / Domains / Urheberrecht. – S. 1; Рассолов М.М. Теоретические проблемы управления и информации в сфере права. Автореферат диссертации на соискание ученой степени д.ю.н. – М., 1990. – С. 22.

⁵ Синклер, А. Большой толковый словарь компьютерных терминов. – М.: ВЕЧЕ АСТ, 1998. – С. 103.

При прагматических исследованиях информации выявляется ценность, полезность сведения с точки зрения влияния его на последующее поведение получившего информацию субъекта. Представляется, что сложившийся прагматический и технический подходы являются системными, объединяющими синтаксический и семантический аспекты информации. Они лежат в основе гуманитарного (прагматический подход) и естественно-технического (технический подход) познания информации в современной науке. А их объединение на межотраслевом уровне позволяет выявить сущность информации и использовать ее свойства для повышения эффективности работы социальных и технических систем с информационной составляющей.

Законодательное определение понятия «информация» содержится в ч. 1 ст. 2 Федерального закона 27 июля 2006 г. "Об информации, информационных технологиях и защите информации", где информация - это сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления.¹ Проанализировав данное понятие, следует сказать о том, что законодательная трактовка информации не включает в себя ряд признаков, по которым мы можем определить информацию как объект правового регулирования. Так, Зейналов З.З., предлагает под информацией понимать сведения, независимо от формы их представления (данные, сообщения, знания или совокупность восприятий), являющиеся объектом правоотношений в рамках ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации».² Таким образом, важным признаком информации является его понимание как объект правоотношения.

¹ См.: п.1 ст. 1 Федерального закон от 9.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (ред. От 11.07.2011)/[Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/194874/1/#100> (дата обращения: 18.01.2013)

² Зейналов, З.З. Проблемы определения информации как объекта информационных правоотношений // Информационное право. – 2010. – № 1.

В науке информационного права существует множество концепций понимания информации. Бейтсон Г. понимает под информацией все, что меняет нас (различие, которое делает изменение).¹ С. Пюкке рассматривает информацию исходя из ее места и роли в действиях любого обладающего сознанием, волей и определенной свободой поведения субъекта. Такие ограничения по кругу субъектов продиктованы тем, что только субъект, обладающий сознанием и волей, может действовать произвольно, то есть сообразуясь со своими интересами. Объективный мир можно рассматривать как совокупность материальных тел, полей и энергии. Их взаимодействие порождает сигналы - изменения качественного и количественного состава элементов объективного мира. Субъект, находясь внутри этого объективного мира и имея некоторые инструменты, может фиксировать какую-то часть сигналов. Такая фиксация необходима для ориентации в объективном мире, для выбора наиболее рационального поведения.²

Представители зарубежной науки информация определяется по-разному, например, это «знания, полученные посредством обучения, опыта или инструкции, также сбор фактов или данных»³; «то, что известно; совокупность восприятия, открытия или выводов»⁴; «информация определяется как осведомленность, которая может обмениваться и выражаться»⁵.

Атрибутивная и функционально-кибернетическая являются двумя традиционными теориями рассмотрения информации как феномена объективного мира. Согласно первой, информация является свойством, атрибутом движущейся материи, а само понятие «информация»

¹ Bateson, G. Steps to an Ecology of Mind. Chicago: University of Chicago Press, 2000. P. 457 - 459.

² Сергей Пюкке // Компьютерра. –2001. – № 28.

³ The American Heritage Dictionary of the English Language, Fourth Edition Copyright 2007, 2000 by Houghton Mifflin Company. Updated in 2007. Published by Houghton Mifflin Company.

⁴ Roget's II: The New Thesaurus, Third Edition by the Editors of the American Heritage Dictionary Copyright 1995 by Houghton Mifflin Company. Published by Houghton Mifflin Company.

⁵ OAIS Information definition // URL: http://nost.gsfc.nasa.gov/isoas/presentations/USDA_19990219/sld013.htm.

рассматривается как философская категория, присущая в виде свойства всем материальным объектам (Р.Ф. Абдеев, К.Е. Морозов, А.Д. Урсул и другие). Согласно второй теории, информация органически связана с управлением и является свойством, присущим только самоуправляющимся, самоорганизующимся системам (Н. Винер, Н.И. Жуков, К. Шеннон и другие)¹. А.В. Минбалеев считает, что данные теории в разрезе комплексного гуманитарного исследования нельзя противопоставлять, поскольку каждая из них отражает определенный аспект информации.² Атрибутивная теория делает акцент на независимость информации как атрибута материального объекта от ее использования и отражает статический характер информации. Функциональная теория характеризует информацию в динамике и определяет ее через осуществление информационных процессов³.

Копылов В.А. определяет основные черты информации:

- 1) информация должна существовать в момент правоотношения;
 - 2) информация предназначена для физических или юридических лиц и имеет определенное предназначение;
 - 3) информация возможна для передачи и для размножения;
 - 4) информация имеет определенную форму и единицу измерения;
 - 5) информация научно обоснована и доказана, в связи с чем может быть предметом судебного спора;
- б) информация юридически закреплена;

¹ Зуев, С.В. Информационное обеспечение уголовного процесса. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. – Омск, 2002. – С. 15–16; Батдыев А.А. Социально-философские аспекты информации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени к. ф. н. – Ставрополь, 2000; Боер В.М. Информационно-правовая политика и безопасность России (теоретико-правовой аспект). Автореферат диссертации на соискание ученой степени д.ю.н. – СПб., 1998. – С. 17–18 и др.

² Минбалеев, А.В. Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества: Дис. ... док. юр. наук. Ч. 2012. – С.55

³ Боташева, Ф.Н. Коммерческая информация как объект гражданских прав. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. – С. 16.

7) информация имеет определенный источник и, соответственно, может иметь получателя.¹

Все указанные теории раскрывают специфику информации с разных аспектов, что обуславливает необходимость их использования при определении феномена информации.

Объектом правового регулирования института электронного правительства выступает особый вид информации - информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» данной информацией следует понимать информацию (в том числе документированную), созданную в пределах своих полномочий государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления или организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления, либо поступившая в указанные органы и организации.

Согласно ст. 3 ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» правовое регулирование отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 22 декабря 2008 года N 262-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации", другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Правовое регулирование отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного

¹ Копылов, В.А. Информационное право: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2002. – С. 201.

самоуправления, осуществляется также законами, иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а в отношении органов местного самоуправления - муниципальными правовыми актами. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора.

Таким образом, можно выделить специальные признаки информации как объекта правового регулирования института электронного правительства:

- 1) основной элемент «электронной демократии»;
- 2) инструмент реализации прав граждан на информацию;
- 3) это сведения о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, установленные законом;
- 4) имеет обьективированную форму (в том числе может находиться на электронном носителе, в сети Интернет и т.д.);
- 5) создается специальными субъектами - государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления, организациями им подведомственными в пределах своих полномочий;
- 6) доступность и открытость;
- 7) законность и достоверность содержания.

Следующим объектом правового регулирования института электронного правительства являются государственные и муниципальные услуги, предоставляемые в электронной форме.

Теория административного права разработала ряд дефиниций государственных услуг. Так, Проект Федерального закона «О стандартах государственных услуг»¹ и ряд ученых² рассматривали государственную услугу как деятельность органа, оказывающего государственную услугу, выражающаяся в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих

¹ Проект Федерального закона «О стандартах государственных услуг» // СПС «Гарант».

² Морозова, Е. В. Понятие государственной услуги: правовые аспекты // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 5. – С. 96 – 99.

возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа) в связи с обращением гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей.

Однако законодатель четко определил дефиниции государственных и муниципальных услуг как объектов правового регулирования института электронного правительства.

Под государственной услугой понимается деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее - органы, предоставляющие государственные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.¹

Под муниципальной услугой, по мнению законодателя, следует рассматривать деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации

¹ См.: п. 1ст. 2, Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 01.01.2013) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» / [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12177515/1/#100> (дата обращения: 18.01.2013)

местного самоуправления в Российской Федерации" и уставами муниципальных образований.¹

Исходя из предложенных определений, можно сформулировать ряд признаков государственной услуги и муниципальной услуги как объектов правового регулирования института электронного правительства:

1) представляют собой деятельность государства в общесоциальных интересах;

2) наличие специальных субъектов предоставления государственных услуг и муниципальных услуг, обладающих властными полномочиями - федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления;

3) заявительный порядок предоставления государственных услуг и муниципальных услуг;

4) индивидуальный характер предоставления государственных и муниципальных услуг и наличие интереса заявителя в предоставлении уполномоченным органом данной услуги;

5) добровольность получения государственной и муниципальной услуги потребителем.

Таким образом, под объектами правового регулирования института электронного правительства, на наш взгляд, следует понимать совокупность государственных и муниципальных услуг, информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, предоставляемых государственными органами и органами местного самоуправления заявителям при помощи использования информационно-телекоммуникационных технологий.

¹ См.: п. 2ст. 2, Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 01.01.2013) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» / [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12177515/1/#100>_(дата обращения: 18.01.2013)

Значение объектов правового регулирования для формирования института электронного правительства велико. Во-первых, объект правового регулирования формирует целостную систему предмета правового регулирования; во-вторых, является инструментом трансформации государственного управления и важным элементом развития электронной демократии; в-третьих, направляет деятельность государственных органов и органов местного самоуправления; в-четвертых, реализует право граждан на доступ к информации и на предоставление государственных и муниципальных услуг.

2.2 Субъектный состав института Электронного Правительства

Важную роль в процессе правового регулирования информационного государства занимают субъекты правового регулирования института электронного правительства, юридические способы определения их статуса и модель его формирования.

Стоит отметить, что субъекты правового регулирования являются элементом предмета правового регулирования института электронного правительства и составляют целостную его систему. Определение круга субъектов правового регулирования является важным, так как субъект является носителем социально значимого поведения, подлежащего правовому регулированию.

Так, Матузов Н.И. определяет в структуре предмета правового регулирования института права субъектов.¹

Электронному правительству как правовому институту свойственно наличие субъектов с их специфическим правовым положением. В теории права

¹ Матузов, Н.И. Система права // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. – С. 353.

вопрос о правовом положении субъектов правового регулирования остается открытым. Чаще всего используются понятия «субъекты права» и «субъекты правоотношений», важным оставляющим правового статуса которых являются правосубъектность, субъективные права и юридические обязанности. Однако, на наш взгляд, понятие субъектов правового регулирования нуждается в четко определенной дефиниции, т.к. это позволит определить круг участников, обладающих полномочиями по формированию отношений по предоставлению информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Липатов Э.Г. выделял четыре способа определения правового положения субъектов правового регулирования: конституционный, административный, договорной и судебный.¹

Конституционный способ определения правового положения субъектов правового регулирования института электронного правительства заключается в закреплении полномочий, прав и обязанностей субъекта непосредственного в Конституции Российской Федерации. Например, согласно ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.²

В сфере информационных отношений, как указывает И.Л. Бачило, В.Н. Лопатин, М.А. Федотов, актуальной является проблема разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов.³ Актуальность указанной

¹ Липатов, Э.Г. «Субъекты правового регулирования федерального строительства в России» / [Электронный ресурс]. URL: <http://www.espi.ru/Content/Conferences/Papers2005/razd4/Lipatov.pdf> (дата обращения: 26.01.2013).

² ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (в ред. от 30.12.2008) / [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/popular/cons/1_2.html#p184 (дата обращения: 26.01.2003).

³ Бачило, И.Л., Лопатин, В.Н., Федотов, М.А. Информационное право: Учебник/ Под. Ред. Б.Н. Топорнина. Спб., 2011.

проблемы проявляется из-за отсутствия каких-либо буквальных указаний на разграничение ведения полномочий Российской Федерации и ее субъектов.

К совместному ведению Российской Федерации и субъектов относятся вопросы защиты информационных прав, разграничение государственной собственности в сфере связи, информатизации и информационных ресурсов, управление использованием радиочастотного спектра, являющегося естественным природным ресурсом, вопросы развития образования, науки и культуры в сфере информатизации и СМИ, лицензирование вещания, регистрация СМИ, вопросы административной ответственности.¹ За пределами исключительной компетенции Федерации и совместной компетенции, а также до принятия федеральных законов о предметах совместного ведения в соответствующей области информационных отношений, субъекты Федерации осуществляют собственное правовое регулирование. По сути, это означает, что законодательство субъектов Российской Федерации в области реализации права на доступ к информации органов власти, в области деятельности средств массовой информации, в области формирования государственных информационных ресурсов и в иных сферах информационных отношений применяется в части, не противоречащей федеральному информационному законодательству.²

Административный способ включает в себя определение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления по предоставлению государственных и муниципальных услуг и информации о своей деятельности и права заявителей и пользователей информации. Так, ст. 5 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» определяет права заявителей при получении

¹ Жидков, И. Проблемы распределения полномочий между РФ и субъектами и сбора единовременной платы при лицензировании телерадиовещателей // Правовые вопросы лицензирования телерадиовещания / Под. Ред. А.Г. Рихтера. М., 2000. – С.63.

² Чеботарева, А.А., Ермошина, Р.А. Взаимодействие законодательной, исполнительной и судебной власти в реализации информационной функции государства // Российская юстиция. – 2010. – №12. – С.56-59.

государственных и муниципальных услуг, а ст. 6 данного Федерального закона – обязанности органов, предоставляющих государственные услуги.

Следующий способ определения правового положения возникает на основании договора между Российской Федерацией, ее субъектами, муниципальными образованиями и заявителями. Примером договорного способа являются положения, касающиеся договора аренды государственного недвижимого имущества.

Последний способ определения правового положения субъектов правового регулирования – судебный. Он возникает в нескольких случаях, во-первых, когда требуется проверка конституционности нормативно-правовых актов, во-вторых, в случаях, предусмотренных отдельными нормативно-правовыми актами (например, при неправомерном отказе заявителю органом, предоставляющим государственную или муниципальную услугу).

Несмотря на четкую и формализованную структуру информационных споров, на первое место выходят споры о доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.¹ Стоит отметить, что споры о доступе к информации должны быть рассмотрены оперативно, так как информация, запрашиваемая в государственном органе или в органе местного самоуправления при длительном рассмотрении спора судами может потерять свою ценность.

Государственные и муниципальные услуги, информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления являются объектами отношений, входящих в предмет правового регулирования института электронного правительства. Данные отношения имеют обязательственный характер, то есть один субъект вправе требовать, а другой субъект должен исполнить обязанность. Таким образом, можно выделить две

¹ Чеботарева, А.А., Ермошина, Р.А. Взаимодействие законодательной, исполнительной и судебной власти в реализации информационной функции государства // Российская юстиция. – 2010. – №12. – С.56-59.

группы субъектов правового регулирования института электронного правительства.

Кругом субъектов правового регулирования института электронного правительства, с одной стороны, выступают федеральные органы исполнительной власти, органы государственных внебюджетных фондов, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местные администрации и иные органы местного самоуправления, осуществляющие исполнительно-распорядительные полномочия по предоставлению государственных и муниципальных услуг и обеспечению доступа к информации о своей деятельности в электронной форме. С другой стороны, субъектами правового регулирования института электронного правительства выступают интернет-пользователи, провайдеры и иные информационные посредники, физические и юридические лица, саморегулируемые организации, владельцы отдельных внутренних сетей и т.д., которые хотели бы воспользоваться государственными и муниципальными услугами (заявители) или получить информацию о деятельности государственных и муниципальных органов (пользователи информацией) с использованием информационно-телекоммуникационных технологий.

В связи с тем, что в предмет правового регулирования института электронного правительства входят две группы отношений – отношения, связанные с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, и отношения, связанные с предоставлением государственных и муниципальных услуг, то, на наш взгляд, было бы верно разграничить круг субъектов правового регулирования по вышеуказанным общественным отношениям, составляющим предмет правового регулирования института электронного правительства, также на две группы.

Из анализа системы российского законодательства можно выделить следующих субъектов, уполномоченных на предоставление государственных услуг:

– федеральные органы исполнительной власти. Структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента РФ от 22 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»¹.

– органы государственных внебюджетных фондов, в частности Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования; территориальный фонд обязательного медицинского страхования.

– исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.²

– органы местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Уставом муниципального образования,

¹ Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 21 мая 2012 г. N 636 // СЗ РФ. – 2012. – № 22. – Ст. 2754.

² См.: ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.¹

– организации, участвующие в предоставлении государственных услуг, в которых размещается государственное задание (заказ).

Круг субъектов правового регулирования отношений, связанных с предоставлением государственных и муниципальных услуг детально обозначен в п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», согласно которому государственные и муниципальные услуги предоставляются федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия.

Обязанности органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, и подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций регулируются статьей 6 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, обязаны:

1) предоставлять государственные или муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами;

¹ См.: ст. 34 Федерального закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

2) обеспечивать возможность получения заявителем государственной или муниципальной услуги в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя;

3) предоставлять в иные органы, предоставляющие государственные услуги, органы, предоставляющие муниципальные услуги, в подведомственные государственным органам или органам местного самоуправления организации, участвующие в предоставлении предусмотренных частью 1 статьи 1 настоящего Федерального закона государственных и муниципальных услуг, многофункциональные центры по межведомственным запросам таких органов и организаций документы и информацию, необходимые для предоставления государственных и муниципальных услуг, за исключением документов, включенных в определенный частью 6 статьи 7 настоящего Федерального закона перечень документов, безвозмездно, а также получать от иных органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, государственных органов, от подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, участвующих в предоставлении предусмотренных частью 1 статьи 1 настоящего Федерального закона государственных и муниципальных услуг, многофункциональных центров такие документы и информацию;

4) исполнять иные обязанности в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона, административных регламентов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг.

Подведомственные государственным органам или органам местного самоуправления организации, участвующие в предоставлении предусмотренных частью 1 статьи 1 настоящего Федерального закона государственных и муниципальных услуг, обязаны:

1) предоставлять в органы, предоставляющие государственные услуги, органы, предоставляющие муниципальные услуги, и многофункциональные центры по межведомственным запросам таких органов и многофункциональных центров документы и информацию, необходимые для предоставления государственных и муниципальных услуг, за исключением документов, включенных в определенной частью 6 статьи 7 настоящего Федерального закона перечень документов, безвозмездно, а также получать от органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления, многофункциональных центров такие документы и информацию;

2) исполнять иные обязанности в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона, иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг.¹

В связи с развитием электронного государства и информационного общества, внедрением принципа «одного окна» в государственное управление особенностями организации предоставления государственных и муниципальных услуг обладают многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг. Под принципом «одного окна» следует понимать возможность получения государственных и муниципальных услуг в одном месте.

Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в п. 5 ст. 2 под многофункциональным центром следует понимать организацию, созданную в организационно-правовой форме государственного или муниципального учреждения (в том числе являющаяся автономным учреждением), отвечающая требованиям, установленным

¹ ч.1 ст. 1, Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 01.01.2013) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» / [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12177515/1/#100> (дата обращения: 18.01.2013).

настоящим Федеральным законом, и уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу "одного окна".

Вторую группу субъектов правового регулирования отношений, связанных с предоставлением государственных и муниципальных услуг, составляют заявители. Содержание понятия заявителей раскрыто в п. 3 ст. 2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», согласно которому под заявителем понимается физическое или юридическое лицо, либо их уполномоченные представители, обратившиеся в орган, предоставляющий государственные услуги, или в орган, предоставляющий муниципальные услуги, либо в иные организации с запросом о предоставлении государственной или муниципальной услуги, выраженным в устной, письменной или электронной форме.¹

Заявители при получении государственных и муниципальных услуг согласно статье 5 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» имеют право на:

1) получение государственной или муниципальной услуги своевременно и в соответствии со стандартом предоставления государственной или муниципальной услуги;

2) получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме;

3) получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя;

¹ п.3 ст. 2, Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 01.01.2013) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» / [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12177515/1/#100> (дата обращения: 18.01.2014).

4) досудебное (внесудебное) рассмотрение жалоб в процессе получения государственных и (или) муниципальных услуг;

5) получение государственных и муниципальных услуг в многофункциональном центре в соответствии с соглашениями, заключенными между многофункциональным центром и органами, предоставляющими государственные услуги, и соглашениями, заключенными между многофункциональным центром и органами, предоставляющими муниципальные услуги (далее - соглашения о взаимодействии), с момента вступления в силу соответствующего соглашения о взаимодействии.¹

Важным аспектом предоставления государственных и муниципальных услуг является межведомственное информационное взаимодействие. В п. 9 ст. 2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» под межведомственным информационным взаимодействием понимается осуществляемое в целях предоставления государственных и муниципальных услуг взаимодействие по вопросам обмена документами и информацией, в том числе в электронной форме, между органами, предоставляющими государственные услуги, органами, предоставляющими муниципальные услуги, подведомственными государственным органам или органам местного самоуправления организациями, участвующими в предоставлении предусмотренных частью 1 статьи 1 настоящего Федерального закона государственных или муниципальных услуг, иными государственными органами, органами местного самоуправления, органами государственных внебюджетных фондов, многофункциональными центрами.² Межведомственное электронное взаимодействие является одним из основных инструментов трансформации

¹ст. 5, Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 01.01.2013) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» / [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12177515/1/#100> (дата обращения: 18.01.2014).

²п.9 ст. 2, Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 01.01.2013) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» / [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12177515/1/#100> (дата обращения: 18.01.2014).

государственного управления при помощи информационно-телекоммуникационных технологий.

Субъектный состав отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления составляют также две группы субъектов.

Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» определяет, что первую группу субъектов образуют государственные органы, т.е. органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и иные государственные органы, образуемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления.¹

Вторую группу субъектов отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления составляют пользователи информацией. Под пользователем информацией согласно п. 3 ст. 1 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» понимается гражданин (физическое лицо), организация (юридическое лицо), общественное объединение, осуществляющие поиск информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Пользователями информацией являются также государственные органы, органы местного самоуправления, осуществляющие поиск указанной информации в соответствии с законом.²

¹ ст. 8 Федерального закон от 9.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (ред. От 11.07.2011)/[Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/194874/1/#100> (дата обращения: 18.01.2013).

² п.1 ст. 1 Федерального закон от 9.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (ред. От 11.07.2011)/[Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/194874/1/#100> (дата обращения: 18.01.2014).

Согласно ст. 8 Федерального закона «Об обеспечении доступа информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» пользователь информацией вправе:

1) получать достоверную информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

2) отказаться от получения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

3) не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, доступ к которой не ограничен;

4) обжаловать в установленном порядке акты и (или) действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и установленный порядок его реализации;

5) требовать в установленном законом порядке возмещения вреда, причиненного нарушением его права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Указанный круг субъектов правового регулирования института электронного правительства предопределяет особую ценность отношений, входящих в предмет правового регулирования института электронного правительства и их специфику.

Таким образом, под субъектами правового регулирования института электронного правительства следует понимать государственные органы, органы местного самоуправления, иные организации, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, с одной стороны, и, с другой стороны, пользователей информацией и заявителей, которым предоставляются государственный или муниципальные услуги,

информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в электронной форме при помощи использования информационно-телекоммуникационных технологий.

2.3 Методологические основы правового регулирования института электронного правительства

Метод правового регулирования оказывает существенное воздействие на сам предмет и его развитие. Отражаясь в конкретных нормах в виде тех или иных способов правового регулирования, метод правового регулирования позволяет сформировать предмет, определить его векторы развития.

Как отмечает А.В. Минбалеев, при формировании методов правового регулирования очень важно учесть закономерности развития общественных отношений, чтобы не допустить ситуации, при которой, воплотившись в конкретных правовых нормах, способы правового регулирования препятствовали бы развитию самих общественных отношений, вступали бы в противоречие с реально складывающимися в общественной жизни отношениями. Этим обуславливается и неразрывная связь предмета и метода правового регулирования, невозможность рассмотрения их отдельно друг от друга.¹

Теории права, под методом правового регулирования, как правило, понимают определенную совокупность правовых средств, или способов осуществления регулирующего воздействия на общественные отношения.²

¹ Минбалеев, А.В. Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества: Дис. ... док. юр. наук. Ч. 2012. – С.371

² Козлов, Ю.М. Административное право. М., 1999. – С.27.

Ю.Н. Старилов определяет метод государственного управления как «правовое средство, которое используется для достижения целей, решения задач и осуществления функций государственной управленческой деятельности».

Метод регулирования отношений в сфере электронного правительства во многом произведен от метода информационного права, который устанавливает основные приемы, средства и способы воздействия на информационные отношения, и от метода административного права, который представляют собой совокупность способов, приемов и средств воздействия на административные отношения. При этом специфика предмета института электронного правительства оказывает свое воздействие на формирование существенных свойств, которые обладают методы правового регулирования института электронного правительства.

Электронное правительство как правовой институт заимствовало методологию юридической науки, а также методологическую базу ряда отраслей права. Данный процесс был объективно необходим в условиях развития информационного общества в России, выработки закономерностей его становления. Одной из таких закономерностей является стремительное развитие информационных технологий, а вместе с ним технических, организационных и иных условий функционирования информационной среды. С этим во многом и связывается неустойчивость конкретных, приемов, способов и средств, которые могут быть применены при регулировании конкретных информационных отношений.

Для института электронного правительства характерно использование практически всех известных современной юридической науке способов правового регулирования. Перечень применяемых приемов и средств зависит от конкретных видов отношений, складывающихся в сфере электронного правительства.

В отношении методов электронного правительства следует говорить о сочетании административно-правовых и гражданско-правовых средств

воздействия на участников указанных отношений. Отдельные отношения, складывающиеся в сфере электронного правительства, регулируются правовыми способами запрета, предписания и ограничения. Также при регулировании указанных отношений активно используется метод дозволения, например, при определении перечня засекреченной информации, государственными и частными информационными и иными услугами и т.д.

Таким образом, главными особенностями указанного комплекса методов являются:

- особенность предмета института электронного правительства (комплексность регулирования особенностей организации доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и предоставления государственных и муниципальных услуг) ;

- зависимость от закономерностей развития глобального информационного общества и конкретной информационной политики, которую реализует государство;

- учет интересов новых субъектов права (провайдеры, СМИ, владельцы страниц в социальных сетях и т.д.), деятельность которых не урегулирована и которые вынуждены регулировать свои отношения на частно-правовых началах.

- право на доступ к информации (сочетание диспозитивной и императивной природы).

Сочетание императивных и диспозитивных начал является неравномерным. Электронное правительство в силу своей правовой природы преимущественно использует императивный метод правового регулирования отношений в указанной сфере.

Центральным звеном метода правового регулирования института электронного правительства является способ юридических обязываний (предписаний). Далее по значимости следуют способы юридических дозволений и запретов. Дозволения как способ правового регулирования имеют

двойственную природу: гражданско-правовую и дозволения, предполагающие неравенство участников правоотношений, их соподчиненность.

Реже при урегулировании отношений, входящих в предмет правового регулирования института электронного правительства, используются способы согласования, рекомендаций и поощрений. Государство на современном этапе своего развития пренебрегает использованием указанных способов правового регулирования. Целесообразно использовать указанные способы при переходе на электронный документооборот, при организации предоставления государственных услуг при помощи информационно-телекоммуникационных технологий и т.д.

Договорно-правовое регулирование является основополагающим в сфере электронного правительства. В группу договоров входят компетенционно-разграничительные договоры, соглашения об информационном взаимодействии, заключаемые между органами федеральной государственной власти и органами субъектов государственной власти, между органами государственной власти и органами МСУ (договоры о передаче полномочий по обработке и хранению информации, об информационном взаимодействии, о создании общих порталов и сайтов для размещения официальной информации).

Одним из важнейших признаков метода правового регулирования электронного правительства является неравенство субъектов указанных правоотношений и определение объема их правомочий, что составляет их информационную правосубъектность. При урегулировании данных вопросов метод выступает как системное, структурно организованное, последовательное указание субъектам правового регулирования на модели их поведения в коммуникационной среде.

Таким образом, специфику института электронного правительства отражает также применение метода информационно-правовой технологии. Профессор Черненко А.К. определяет метод правовой технологии как систему методов и способов эффективного и рационального формирования правовой

системы, ее соответствия гуманистической ориентации права и государства.¹ Он утверждает, что правовая технология раскрывается в качестве теоретико-методологического способа познания, конструирования правовых институтов и правовой системы в целом.² Таким образом, технологический метод определяет последовательность и содержание действий субъектов правового регулирования в информационной сфере жизни общества. Коммуникационная связь должна возникать между заявителями, пользователями информации и органами государственной власти и местного самоуправления при наличии четкой и детальной регламентации отношений разного уровня.

Так ряд ученых уделяют внимание рассмотрению проблем информационного обмена с участием органов власти, связанных с отсутствием подробной и детальной регламентации отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления и иными субъектами. Ю.А. Тихомиров и Э.В. Талапина предполагают, что решение проблем кроется в «резком усилении законодательного регулирования административных процедур», которые рассматриваются авторами как «нормативно установленный порядок последовательно совершаемых действий субъектов права для реализации прав и обязанностей».³ По сути, авторы, не упоминая о методе правового регулирования, предлагают внедрение метода правовой технологии для регулирования определенных общественных отношений.

Ярким примером применения технологического метода является практика принятия административных регламентов, которые регулируют деятельность органов государственной власти.

¹ Черненко, А.К. Теоретико-методологические аспекты формирования правовой системы общества: Автореф. Дис. ... д-ра юрид. Наук. М., 2006. – С.39.

² Черненко, А.К., Бобров, В.В. Целевая составляющая и аксеологические основания правовой технологии: социально-философский аспект. Новосибирск, 2003. – С.27-54.

³ Тихомиров, Ю.А., Талапина, Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. – 2002. – №4.

Представляется возможным рассмотреть с теоретических позиции признаки метода информационно-правовой технологии. На наш взгляд, следует согласиться с точкой зрения Ю.В. Волкова, который определил совокупность признаков метода информационно-правовой технологии в нормах, регулирующих информационные правоотношения. Так, автор выделил следующую совокупность признаков:

1) возможность информационного обмена (информационный интерфейс): нормы включают описание форматов и способов обмена сообщениями, а также общие сведения о содержании сообщений;

2) информационный допуск и доступ: нормы содержат описание процедуры допуска и подступа субъектов к сведениям, а также иные факты, которые признаются в качестве юридических;

3) содержание отношений: нормы содержат описание всего процесса оборота сообщений (форма) на всех уровнях, состав сведений, определяющих содержание, способы контроля оборота информации;

4) информационные санкции: кроме традиционных норм об ответственности (административных, уголовных, дисциплинарных, гражданских) нормы содержат оценку информационного воздействия и доступные пределы разглашения и сокрытия сведений.¹

Указанная совокупность признаков метода информационно-правовой технологии полностью распространяется на отношения, связанные с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, и на отношения, связанные с предоставлением государственных и муниципальных услуг в электронной форме посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий, что составляет предмет правового регулирования института электронного правительства.

¹ Волков, Ю.В. К вопросу о методе информационного права // Российский юридический журнал. – 2010. – №5. – С.58-65.

Таким образом, специфика метода института электронного правительства отражается в уникальном сочетании способов правового регулирования: запретов, позитивных обязываний, дозволений, поощрений, правовых рекомендаций. Важное место при этом занимают договорное правовое регулирование и метод информационно-правовых технологий.

Исходя из вышеизложенного, под методом правового регулирования института электронного правительства следует понимать совокупность диспозитивных и императивных средств, приемов и способов, содержащих четкое последовательное предписание заявителям, пользователям информации и органам государственной власти и местного самоуправления модели поведения при реализации своих полномочий и прав по предоставлению государственных и муниципальных услуг и организации доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в электронной форме посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий.

ГЛАВА 3. МЕСТО ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА

3.1 Место правового института Электронного Правительства в системе российского права

Становление в российском праве нового для него института электронного правительства является отражением одной из последних тенденций развития системы права, а именно как развития информационного государства в целом, так и использования информационно-телекоммуникационных технологий в сфере государственного управления.

Так, В. Д. Перевалов отмечает, что идет процесс постепенного нормативного накопления материала и распределение его по структурным блокам – институтам, отраслям, что позволяет повысить эффективность правового регулирования. Данный процесс включает в себя образование новых институтов, отраслей, а также вычленение их из уже существующих структурных подразделений. Кроме того, рост значения правового регулирования и развитие системы права повлекли за собой образование комплексных структурных объединений норм права.¹

Таким образом, чтобы определить место правового института электронного правительства в системе права в предыдущих параграфах мы выделили его признаки: особый предмет регулирования, обладание фактической и юридической однородностью, наличие институциональных принципов, своеобразие субъектного состава и метода регулирования. Указанные критерии позволяют рассмотреть и сравнить теоретические основания правового регулирования института электронного правительства с другими отраслями

¹ Теория государства и права / Под ред. В. Д. Перевалова. М., 2005. – С. 180.

права и сделать вывод о комплексности указанного института в российской правовой системе.

Первый критерий, который позволит говорить нам о комплексности института электронного правительства, предмет правового регулирования. В предмет правового регулирования института электронного правительства, как было определено в предыдущих параграфах, входят общественные отношения, связанные с организацией доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и предоставлением государственных и муниципальных услуг в электронной форме посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий.

Сравнивая предмет правового регулирования института электронного правительства и предмет правового регулирования отрасли информационного права, стоит отметить, что в специальной и учебной литературе дается несколько схожих определений предмета информационного права¹, большинство из которых относят к предмету данной отрасли информационные отношения (общественные отношения, возникающие по поводу информации, социальных информационных процессов)². Анализ литературы позволяет говорить о том, что сегодня исследователями обозначен единый предмет отрасли информационного права – информационные отношения (отношения в информационной сфере), т.е. отношения по поводу поиска, получения,

¹ Обзор точек зрения см.: Городов О.А. Основы информационного права России: Учебное пособие. – С. 31; Огородов Д.В. Правовые отношения в информационной сфере. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. – С. 16–24.

² См.: Копылов, В.А. Информационное право: Учебник. – С. 84–87; Чанов С.Е. Информационное право России: Учебник для вузов. – С. 9; Лапина М.А., Ревин А.Г., Лапин В.И. Информационное право: Учеб. Пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция» / Под ред. проф. И.Ш. Килясханова. – С. 22; Рассолов М.М. Информационное право: Учебное пособие. – С. 10–11; Огородов Д.В. Правовые отношения в информационной сфере. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. – С. 24 и др.

предоставления, распространения и иных действий с информацией и информационными объектами.¹

Отношения, связанные с организацией доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относятся к информационным отношениям, то есть связанным с поиском, получением, предоставлением и распространением информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и, бесспорно, составляют предмет правового регулирования информационного права.

В науке административного права традиционно под предметом правового регулирования административного права выступают разнообразные по содержанию общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, осуществляемого органами исполнительной власти, иными государственными органами и должностными лицами.

Как указывала Н.Н. Ковалева, информационные технологии являются частью информационной среды, а использование информационных технологий является средством обеспечения взаимодействия органов государственной власти и граждан. Отсюда следует, что информационная среда может быть объектом управленческого воздействия со стороны органов государственного управления.² Кроме того, В.М. Манохин, определяя предмет административно-правовых отношений, указывает, что предметом названных отношений могут быть материально-технические действия, то есть действия по использованию информационных технологий в деятельности государственных органов, следуя данному тезису, также являются предметом административно-правовых отношений.³ Таким образом, идеи, высказанные В.М. Манохиным о природе

¹ Минбалеев, А.В. Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества: Дис. ... док. юр. наук. Ч. 2012. – С.355

² Ковалева, Н.Н. Вопросы взаимосвязи административно-правового регулирования и использования информационных технологий в трудах профессора В.М. Манохина // Административное право и процесс. – 2013. – №11. – С.46-48.

³ Манохин, В.М. Административное право России: Учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2011. – С.12-13.

административно-правового регулирования, позволяют нам сделать вывод о том, что использование информационных технологий в государственном управлении является предметом административно-правовых отношений.

Исходя из вышеизложенного, отношения, связанные с предоставлением государственных и муниципальных услуг, и отношения, связанные с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, в электронной форме посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий, входящие в предмет правового регулирования института электронного правительства, входят в предмет правового регулирования отрасли административного права.

Административно-правовое регулирование информационных технологий в сфере государственного управления, с одной стороны, повышает эффективность оказания всех видов государственных услуг, а, с другой стороны, обеспечивает «прозрачность» государственного управления и способствует его трансформации.

Следующий критерий, который позволил бы нам говорить о комплексности института электронного правительства, субъектный состав.

Как определялось в предыдущих параграфах, в субъектный состав отношений, составляющих предмет правового регулирования института электронного правительства, входят государственные органы, органы местного самоуправления, иные организации, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, с одной стороны, и, с другой стороны, пользователей информацией и заявителей, которым предоставляются государственный или муниципальные услуги, информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в электронной форме при помощи использования информационно-телекоммуникационных технологий.

Субъектный состав отношений, входящих в предмет правового регулирования института электронного правительства, идентичен с субъектным составом определенного вида отношений, входящих в предмет правового регулирования отраслей информационного и административного права.

Сходство субъектного состава отношений, входящих в предмет правового регулирования института электронного правительства, и субъектного состава информационных отношений заключается в существовании новых субъектов права, таких как провайдеры, владельцы страниц в социальных сетях, блоггеры и иные Интернет-пользователи.

В.А. Дозорцев, выделял основные правомочия субъектов информационных отношений: право на информация (включая право на ее распространение); право на передачу информации (без права на ее распространение).¹ Кроме того, субъекты информационных отношений могут находиться в субординационных отношениях или в состоянии «асимметрии прав и обязанностей».² Указанная конструкция «асимметрии прав и обязанностей» субъектов правового регулирования информационных отношений характерна и для субъектов правового регулирования отношений, входящих в предмет правового регулирования института электронного правительства (например, государственный орган – заявитель).

В предмет правового регулирования отрасли административного права входят управленческие отношения между следующими субъектами:

- субъектами исполнительной власти, один из которых подчинен другому, и при этом они находятся на различных организационно-правовых уровнях;
- субъектами исполнительной власти, которые не подчинены друг другу и находятся на одном и том же организационно- правовом уровне;
- органами исполнительной власти и исполнительными органами местного самоуправления;

¹ Дозорцев, В.А. Информация как объект исключительного права // Интеллектуальные права: Понятие. Система. Задачи кодификации: Сб. ст. – М., 2005. – С. 225-234.

² Бахрах, Д.Н. Административное право России: Учебник, М., 2006. – С.29.

- субъектами исполнительной власти и находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными предприятиями, концернами, объединениями, учреждениями;
- органами исполнительной власти, осуществляющими функции надведомственного характера (стандартизация, статистика, метрология, сертификация, государственная отчетность, контроль и надзор), и государственными предприятиями;
- субъектами исполнительной власти и общественными объединениями;
- субъектами исполнительной власти и коммерческими и некоммерческими организациями;
- исполнительными органами местного самоуправления и муниципальными предприятиями и учреждениями;
- исполнительными органами местного самоуправления и коммерческими и некоммерческими организациями;
- исполнительными органами местного самоуправления и общественными объединениями;
- органами исполнительной власти и гражданами;
- исполнительными органами местного самоуправления и гражданами.

Как указывала Н.Н. Ковалева, государственные и муниципальные органы, средства массовой информации, общественные и политические объединения могут быть отнесены к субъектам государственного управления в информационной сфере.¹

Субъектный состав управленческих отношений между исполнительной властью и гражданами и исполнительными органами местного самоуправления и гражданами образуют субъектный состав отношений по предоставлению государственных и муниципальных услуг и обеспечению доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного

¹ Ковалева, Н.Н. Вопросы взаимосвязи административно-правового регулирования и использования информационных технологий в трудах профессора В.М. Манохина // Административное право и процесс. – 2013. – №11. – С.46-48.

самоуправления в электронной форме посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий, входящих в предмет правового регулирования института электронного правительства.

На комплексность института электронного правительства указывает также метод правового регулирования.

В предыдущем параграфе мы рассматривали специфику метода правового регулирования института электронного правительства. Так, под методом правового регулирования института электронного правительства мы предлагаем понимать совокупность диспозитивных и императивных средств, приемов и способов, содержащих четкое последовательное предписание заявителям, пользователям информации и органам государственной власти и местного самоуправления модели поведения при реализации своих полномочий и прав по предоставлению государственных и муниципальных услуг и организации доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в электронной форме посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий.

Метод информационного права представляет собой систему методов публичного и частного права.¹ С.Е. Чаннова констатирует, что «методы информационного права можно разделить на императивные и диспозитивные». Исторически информационная сфера тесно связана с управлением,² чем объясняется преобладание административных норм и неравенство прав субъектов при регулировании информационных правоотношений. Электронные коммуникации (например, электронное правительство) требуют соблюдения многочисленных формальностей, реализованных способами предписания и запретов (императивный метод).³

¹ Бачило, И.Л. Информационное право: Учеб. Для вузов. – М., 2009. – С.95-103

² Шапошников, Г.Н. Развитие электросвязи и формирование информационной среды на Урале во второй половине XIX в. – конце 20-х годов XX века.: Автореф. дис ...д-ра ист. наук. Екатеринбург, 2007. – С.17-19.

³ Волков, Ю.В. К вопросу о методе информационного права // Российский юридический журнал. – 2010. – №5. – С.58-65.

В.С. Белых пишет, что «понятие «информация» носит публично-частный (межотраслевой) характер ... отношения по поводу информации являются предметом регулирования различных отраслей права (конституционного, административного, гражданского, налогового и др.)»¹. Отдельные информационные отношения регулируются методами предписания, ограничения и запрета, что связано с выделением информационных правоотношений из административных, функционирующих в сфере управления информацией. Именно поэтому некоторые исследователи относят информационное право к блоку публичного права². Отношения, связанные с предоставлением государственных и муниципальных услуг, и отношения, связанные с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, являются разновидностью информационных отношений, функционирующих в сфере управления информацией, и регулируются методами предписания, ограничения и запрета.

Ю.В. Волков рассматривал метод информационной правовой технологии, который дополняет традиционные методы правового регулирования отрасли информационного права – диспозитивный и императивный.³ П.У. Кузнецов указывал, что для правового регулирования используются комплексные методы, в том числе характерный исключительно для информационного права технологический метод правового обеспечения информационных правоотношений, возникающий по поводу электронной формы информации и телекоммуникаций.⁴ Метод информационной правовой технологии распространяется и на отношения, входящие в предмет правового регулирования института электронного правительства.

¹ Белых, В.С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: монография. – С. 333.

² Тихомиров, Ю.А. Публичное право. – С. 263.

³ Волков, Ю.В. К вопросу о методе информационного права // Российский юридический журнал. – 2010. – №5. – С.58-65.

⁴ Кузнецов, П.У. Научно-образовательные проблемы информационного права // Информационное право. – 2013. – №3. – С.3-6.

В системе методов правового регулирования отрасли информационного права и его сходства с системой методов правового регулирования института электронного правительства заключается комплексный характер последнего.

Институт электронного правительства для регулирования отношений, входящих в его предмет, использует также административно-правовые методы. М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.В. Павлюк рассматривали характерные черты административных методов государственного регулирования, вытекающих из сущности государственно-управленческой деятельности и предмета административного права: во-первых, авторы указывали на безусловный характер административно-правовых методов государственного регулирования, что означает, что для применения регулирующих норм и правил к объекту регулирования не требуется специальных (дополнительных) решений органов власти в каждом конкретном случае, так как круг потенциальных субъектов регулирования и последствия принятия таких норм заранее определены; во-вторых, авторы считают, что наиболее характерным правовым средством распределительного типа для механизма административно-правового регулирования являются предписания, которые выражаются в том, что одной стороне регулируемых отношений предоставлен определенный объем юридически-властных полномочий, а вторая сторона обязана подчиняться предписаниям, исходящим от носителя распорядительных прав; в-третьих, административно-правовые методы государственного регулирования распространяются на неограниченный круг лиц в пределах своего исключительного предмета регулирования; в-четвертых, авторы указывают, что административно-правовое регулирование представляет собой одностороннее волеизъявление одного из участников правоотношения, так как юридически-властные предписания отнесены к компетенции соответствующих субъектов исполнительной власти.¹

¹ Костенников, М.В., Куракин, А.В., Павлюк, А.В. К вопросу о понятии и методах государственного управления в административном праве // Административное и муниципальное право. – 2013. – №5. – С. 430-439.

Указанные признаки метода административно-правового регулирования управленческих общественных отношений распространяются и на методы правового регулирования отношений, связанных с предоставлением государственным и муниципальным услуг в электронной форме и обеспечением информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Таким образом, отношения, связанные с предоставлением государственных и муниципальных услуг, и отношения, связанные с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, являются разновидностью информационных и административных правоотношений. Более того, современное развитие теоретических исследований информационных правоотношений неразрывно связано с исследованиями теоретико-методологических оснований электронного правительства как определенной правовой общности в рамках информационного права.

При характеристике комплексности института электронного правительства следует взять во внимание, что процесс использования информационно-телекоммуникационных технологий в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации регулируется административной реформой. В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010г годах¹ цели и задачи обозначаются как повышение качества и доступности государственных услуг, повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. Для достижения этих целей в 2008 году на федеральном и региональном уровнях осуществлялась разработка и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов (в том числе электронных административных регламентов) в органах исполнительной власти. В 2010 году

¹ Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – №46. – Ст. 4720.

предполагалось оказание практически всех государственных услуг в электронной форме.¹

Смежность предмета правового регулирования, субъектного состава и метода правового регулирования отраслей административного и информационного права с институтом электронного правительства дает основания полагать, что институт электронного правительства является комплексным институтом.

В рамках системы права Российской Федерации юридические нормы, составляющие правовой институт электронного правительства, носят межотраслевой характер и совместно с нормами иных отраслей права участвует в правовом регулировании.

Таким образом, комплексность института электронного правительства и его межотраслевой характер определяет его место в системе российского права.

3.2 Проблемы развития и совершенствования института электронного правительства.

Институт электронного правительства является новым в системе российского права. Рассматривая перспективы развития института электронного правительства можно выделить ряд направлений:

- 1) Формирование группы норм в сфере электронного правительства в подотрасль информационного права;
- 2) Расширение предмета правового регулирования института электронного правительства;
- 3) Формирование инновационной методики правового регулирования общественных отношений в сфере электронного правительства;

¹ Ковалева, Н.Н. Информатизация: опыт государственно-правового регулирования // Информационное право. – 2012. – №2. – С.3-4.

4) Создание нормативных актов, в том числе кодифицированных, регулирующих отношения в сфере электронного правительства.

5) Развитие технической составляющей электронного правительства.

Российская Федерация взяла курс на становление информационного государства. Трансформация государственного управления, переход системы обеспечения деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в электронную форму повысило значимость регулирования отношений в сфере электронного правительства.

В первом параграфе данной работы приводилось понятие электронного правительства, разработанное законодателями в Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года. На наш взгляд, определение электронного правительства, разработанное в Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010, не распространило свое действие на иные направления деятельности, помимо предоставления государственных и муниципальных услуг и обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Это связано прежде всего с тем, что общественные отношения в сфере государственного управления при помощи информационно-телекоммуникационных технологий усложняются с каждым годом и требуют немедленной правовой регламентации.

Так, Кузнецов В.У. отмечал, что «авторы Концепции электронного правительства искусственно сузили значение главного термина, распространив его только на оказание государственных услуг и предоставление информации. Остальные направления деятельности государственных органов, которые также должны осуществляться на основе информационно-телекоммуникационных технологий, остались за рамками названного официального документа, на них термин «электронное правительство» не распространился».¹

¹ Кузнецов, П.У. Административная реформа в контексте формирования электронного правительства: терминологические проблемы // Российский юридический журнал. – 2012. – №3. – С. 37-47.

Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 годы)»¹ распространила свое действие и на иные направления развития государственного управления – межведомственное электронное взаимодействие и единый государственный контроль результативности деятельности органов государственной власти.

На наш взгляд, следует расширить понятие, используемое в Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года и внести, помимо предоставления государственных и муниципальных услуг, информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, иные направления деятельности, которые являются приоритетными при использовании информационно-телекоммуникационных технологий, например, создание системы электронного межведомственного документооборота, создание единой государственной системы контроля результативности деятельности органов государственной власти, формирование нормативной правовой базы, регламентирующей порядок и процедуры сбора, хранения и предоставления сведений, содержащихся в государственных информационных системах, обмена информацией в электронной форме между государственными органами, организациями и гражданами, а также контроль за использованием государственных информационных систем.

Расширение сферы правового регулирования, появление новых отношений в сфере электронного правительства, требующих правовой регламентации, создает тенденцию к расширению предмета правового регулирования института электронного правительства. Помимо отношений, связанных с предоставлением государственных и муниципальных услуг, обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в предмет правового регулирования следует включить

¹ О внесении изменений в федеральную целевую программу «Электронная Россия» (2002-2010 годы)»: Постановление Правительства РФ от 10.09.2009 №721 // СПС «КонсультантПлюс».

отношения, связанные с электронным документооборотом, с электронным межведомственным взаимодействием и иные отношения.

В то же время, расширение предмета правового регулирования в связи с развитием информационных правоотношений в ближайшем будущем позволит нам рассматривать электронное правительство не как институт права, а как подотрасль информационного права, что, безусловно, повысит значимость электронного правительства в сфере государственного управления и изменит его место в системе российского права.

Формирования новых методологических оснований правового регулирования отношений в сфере электронного правительства также приблизит формирование в российской правовой действительности подотрасли электронного правительства. Активное вовлечение Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления в процессы оптимизации государственного управления позволяет сформировать дополнительные методы информационной деятельности в государственном управлении. Так, Е.С. Устинович, предполагает, что данными методами смогут выступать информационное взаимодействие и электронная интеграция.¹

Стоит отметить, что нормативная правовая база, регулирующая отношения в сфере электронного правительства, не является совершенной. Помимо того, что наиболее значимые общественные отношения в сфере электронного правительства регулируются государственными программами, цели правового регулирования нормативная правовая база также не достигает. Первые нормативные документы, регулирующие аспекты электронного взаимодействия при оказании государственных и муниципальных услуг, обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления не могут служить той базой, необходимой для перехода к информационному типу государства. Основным фактором

¹ Устинович, Е.С. Информационная деятельность как функция федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации // Российская юстиция. – 2010. – №4. – С.7-10.

дальнейшего развития института электронного правительства, на наш взгляд, является принятие Федерального закона об электронном правительстве, детализация механизма реализации внедрения электронного правительства.

Одним из важнейших аспектов рассмотрения той или иной отрасли в качестве самостоятельной традиционно в юридической науке рассматривается вопрос о возможности кодификации. Сегодня также активно ставится проблема возможности и необходимости кодификации информационного законодательства в рамках Информационного кодекса. Для России – это вопрос о возможности разработки и принятия Информационного кодекса Российской Федерации (далее – Информационный кодекс РФ). Создание единого Информационного кодекса РФ предлагают Ю.А. Нисневич, В.А. Копылов, И.В. Бондарь, Е.С. Лисицына, П.У. Кузнецов¹. Бачило И.Л. еще в начале XXI века поставила вопрос об Информационном кодексе, отмечая при этом необходимость систематизации информационных норм и предлагая несколько вариантов построения Кодекса информационного законодательства или Кодекса правового регулирования в сфере информатики². С 2006 года все чаще о разработке Информационного кодекса Российской Федерации стали говорить и представители органов государственной власти.

Сегодня существуют все предпосылки для формирования информационного права в качестве самостоятельной отрасли права. При этом на информационное законодательство возлагается решение важных задач: с одной

¹ См.: Нисневич, Ю.А. Информация и власть. – М.: Мысль, 2000. – С. 131, 161; Копылов В.А. О структуре и составе информационного законодательства // Государство и право. – 1996. – № 6. – С. 101-110; Он же. О систематизации и кодификации информационного законодательства и праве собственности на объекты информационных отношений // НТИ. Серия 1. – 2002. – № 5. – С. 2; Бондарь И.В. Тайна по российскому законодательству (Проблемы теории и практики). Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. – С. 156; Лисицына Е.С. Право на информацию и информационную деятельность в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты. Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. – М., 2003. – С. 12, 28; Кузнецов П.У. Теоретические основания информационного права. Автореферат диссертации на соискание ученой степени д.ю.н. – С. 27.

²Бачило, И.Л. О подходах к классификации законодательства в области информатики // НТИ. Серия 1. – 2002. – № 5. – С. 13, 17–18.

стороны, обеспечить право доступа субъектов к открытой информации, а с другой, разработать механизмы правовой защиты информации с ограниченным доступом, защиты общества от вредной информации и прежде всего от ее распространения через средства массовых коммуникаций.¹

На наш взгляд, представляется целесообразным включить в предмет правового регулирования при разработке информационного кодекса общественных отношений, возникающих в сфере электронного правительства, так как обеспечение доступа к информации является одним из приоритетных направлений развития информационного законодательства.

Что касается технико-технологического плана развития электронного правительства, то представляется возможным расширение инфраструктуры электронного правительства за счет развития, удешевления и более широкого внедрения мобильной связи, которая уже стала доступна для большинства населения. Мобильная связь открывает доступ к данным компьютерной инфраструктуры с использованием различных быстро развивающихся технологий обмена данными (GPRS, WiFi в перспективе WiMax и др.).

Необходимо в ближайшее время создать базовые компоненты электронного правительства: государственный портал, как единое окно доступа ко всей информации и услугам электронного правительства, государственные системообразующие базы данных с совместимыми форматами данных, единую систему межведомственного электронного документооборота, а также национальный удостоверяющий центр, который будет отвечать за выдачу организациям и гражданам электронных цифровых подписей. Необходимо также обеспечить легальность электронных услуг, а это потребует законодательного обеспечения, создания реестров населения и юридических лиц, а также реестра недвижимости. Поручение разработать проекты актов Правительства РФ о порядке формирования и ведения реестра государственных

¹Минбалеев, А.В. Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества: Дис. ... док. юр. наук. Ч. 2012. – С.359-360.

функций и услуг, а также проекты закона об электронном документообороте, актов о перечне массовых общественно значимых государственных услуг, предлагаемых для оказания с использованием информационных и телекоммуникационных технологий к 2010 году, давалось Правительственной комиссией по проведению административной реформы, но их нет до сих пор. Специалисты утверждают, что нынешнее промедление уже поставило под угрозу сам факт формирования единой информационно-технологической и телекоммуникационной инфраструктуры электронного правительства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Институт электронного правительства является одним из важнейших инструментов построения информационного государства и гражданского общества. Само создание электронного правительства как новой формы государственного управления сводится к признанию приоритетными в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления не интересов ведомственных структур указанных органов, а потребностей общества, в частности «упрощенного» предоставления государственных и муниципальных услуг, общедоступности информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Значимость сферы электронного правительства в условиях развития информационного общества возрастает с каждым годом, что заставляет любое современное государство устанавливать систему норм, регулирующих отношений в сфере электронного правительства. В этой связи объективно возникает необходимость и формирования теоретического осмысления института электронного правительства как правового феномена.

Исследование теоретических оснований правового регулирования института электронного правительства в условиях развития информационного общества позволяет рассмотреть ряд закономерностей и основных характеристик, инструментария правового воздействия, условий такого воздействия на упорядоченность отношений в сфере электронного правительства, а также создать необходимый задел для дальнейшего развития исследований в области правового регулирования отношений в информационной сфере.

В работе были определены признаки правового института в теории права, дано понятие институту электронного правительства. Так, правовой институт как структурный элемент системы российского права обладает следующими

признаками: нормативной правовой базой, регулирующей отношения, входящие в предмет правового регулирования института, принципами правового института, наличием в составе института субинститутов, предметом правового регулирования, субъектным составом, методологическими основами.

Так, на наш взгляд, под правовым институтом электронного правительства следует понимать комплексный институт права, совокупность правовых норм по вопросу предоставления государственными органами и органами местного самоуправления государственных и муниципальных услуг, обеспечения доступа к информации о результатах деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, создания и развития системы межведомственного электронного взаимодействия, единой системы государственного контроля за результативностью деятельности органов государственной власти, формирование нормативной правовой базы, регламентирующей порядок и процедуры сбора, хранения и предоставления сведений, содержащихся в государственных информационных системах, обмена информацией в электронной форме посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий.

Нормативную правовую базу регулирования института электронного правительства составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об организации и предоставлении государственных и муниципальных услуг» №210-ФЗ от 27 июля 2010 г., Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» №8-ФЗ от 09 февраля 2009 г., Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов Российской Федерации» №262-ФЗ от 22 января 2008 г., Федеральный закон «Об электронной подписи» №63-ФЗ от 06 апреля 2011 г., Указы Президенты Российской Федерации: от 20 мая 2011 г. №657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», от 07 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования государственного управления»,

Концепция формирования в Российской Федерации Электронного правительства до 2010, Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 годы)», Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020)», а также иные нормативные правовые акты Российской Федерации, подзаконные акты, законы, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты.

Проанализировав нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере электронного правительства, мы предложили классификацию принципов указанного института по объекту правового регулирования. Так, согласно указанной классификации можно выделить две группы принципов правового института электронного правительства. К первой группе принципов относятся принципы, регулирующие обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (например, открытость и доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, достоверность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и своевременность ее предоставления, свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления любым законным способом и иные). Ко второй группе принципов следует отнести принципы, регулирующие предоставление государственных и муниципальных услуг (например, правомерность предоставления государственных и муниципальных услуг органами, заявительный порядок обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг, правомерность взимания с заявителей государственной пошлины за предоставление государственных и муниципальных услуг, открытость деятельности органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги, а также организаций, участвующих в предоставлении и иные).

Электронное правительство как сложный правовой институт в своем составе подразумевает наличие субинститутов. По нашему мнению в качестве основных субинститутов в составе правового института электронного правительства следует выделить: 1) субинститут обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления; 2) субинститут предоставления государственных и муниципальных услуг государственными органами и органами местного самоуправления.

Следующим признаком, который позволяет рассматривать электронное правительство как институт права, является предмет правового регулирования. На наш взгляд в предмет правового регулирования института электронного правительства входят общественные отношения, складывающихся между органами государственной власти, местного самоуправления и физическими, юридическими лицами (заявителями, пользователями информации), а также иными участниками по вопросу предоставления государственных и муниципальных услуг, обеспечения доступа к информации о результатах деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в электронной форме посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий.

Также институт электронного правительства в силу своей правовой природы обладает особым субъектным составом. Субъектами правового регулирования указанного института являются государственные органы, органы местного самоуправления, иные организации, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, с одной стороны, и, с другой стороны, пользователей информацией и заявителей, которым предоставляются государственный или муниципальные услуги, информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

самоуправления в электронной форме при помощи использования информационно-телекоммуникационных технологий.

Методологическую основу правового регулирования института электронного правительства составляют совокупность диспозитивных и императивных средств, приемов и способов, содержащих четкое последовательное предписание заявителям, пользователям информации и органам государственной власти и местного самоуправления модели поведения при реализации своих полномочий и прав по предоставлению государственных и муниципальных услуг и организации доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в электронной форме посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий.

Наличие всех указанных признаков правового института позволяет рассматривать институт электронного правительства в качестве структурного элемента системы российского права.

Также в работе обоснован вывод о целесообразности рассмотрения института электронного правительства как комплексного и межотраслевого института. Был проведен сравнительный анализ теоретических и методологических оснований института электронного правительства с отраслями информационного и административного права, который позволил определить место института электронного правительства в системе российского права.

Анализ теоретических оснований и закономерностей интеграции отношений в сфере электронного правительства в условиях развития информационного общества позволил обосновать вывод о выделении в системе российского права комплексного института права и определить его как «электронное правительство».

Что касается перспектив развития института электронного правительства, то можно рассмотреть ряд тенденций: формирование группы норм в сфере

электронного правительства в подотрасль информационного права, расширение предмета правового регулирования института электронного правительства, формирование инновационной методики правового регулирования общественных отношений в сфере электронного правительства, создание нормативных актов, в том числе кодифицированных, регулирующих отношения в сфере электронного правительства, развитие технической составляющей электронного правительства.

Теоретическая значимость исследования заключается в развитии теории электронного правительства, расширении и систематизации научных знаний о феномене информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и государственных и муниципальных услуг как объектов правоотношений, осмыслении теоретических оснований правового регулирования института электронного правительства. Проведенные исследования дополняют теоретические положения информационного и административного права. Выводы и рекомендации могут стать основой для дальнейших научных исследований как информационных и административных правоотношений в целом, так и правоотношений в сфере электронного правительства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Раздел 1. Нормативные и иные правовые акты, официальные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (в ред. от 30. 12. 2008). [Электронный документ] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 20.05.2014).

2. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ. [Электронный документ] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 20.05.2014).

3. Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации» № 149-ФЗ от 27 июля 2006 г. [Электронный документ] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 20.05.2014).

4. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ. [Электронный документ] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 20.05.2014).

5. Федеральный закон «О персональных данных» № 152-ФЗ от 27 июля 2006 г. [Электронный документ] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 20.05.2014).

6. Федеральный закон от 9.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». [Электронный документ] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 20.05.2014).

7. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 01.01.2013) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». [Электронный документ] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 20.05.2014).

8. Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи» №1-ФЗ от 10 января 2010 г. [Электронный документ] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 20.05.2014).

9. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах» // СЗ РФ. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

10. Указ Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» от 20 мая 2011 года № 657. [Электронный документ] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 20.05.2014).

11. Указ Президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования государственного управления» от 07 мая 2012 года № 601. [Электронный документ] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 20.05.2014).

12. Постановление Правительства Российской Федерации «О базовых государственных информационных ресурсах» от 14 сентября 2012 года № 928. [Электронный документ] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 20.05.2014).

13. Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти» от 06 сентября 2012 года № 890. [Электронный документ] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 20.05.2014).

14. Постановление Правительства РФ от 10.09.2009 №721 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Электронная Россия» (2002-2010 годы)». [Электронный документ] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 20.05.2014).

15. Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 №1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)» // СЗ РФ. – 2010. – № 46. – Ст. 6026.

16. Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 6

мая 2008 г. №632-р). [Электронный документ] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 20.05.2014).

Раздел. 2 Научная и учебная литература

1. Абдулаев, М.И. Теория государства и права: Учебник для высших учебных заведений. М.: Финансовый контроль, 2004. – С. 180.
2. Алексеев, С. С. Структура советского права. М., 1975. – С.120.
3. Алексеев, С.С. Право: азбука–теория–философия: Опыт комплексного исследования. – С. 44–46.
4. Алексеев, С.С. Общая теория права: В 2-х т. Т. 1. – М.: Юрид. лит., 1981. – С. 254.
5. Алексеев, С.С. Теория права. М.: Бек, 1995. – С.320
6. Аржанов, М.А. Предмет и метод правового регулирования в связи с вопросом о системе советского права // Советское государство и право. – 1940. – № 8–9. – С. 16–17.
7. Бабицкий, А. 8 вещей, которых не хватает «электронному правительству» // Forbes.ru. URL: <http://www.forbes.ru/node/47701/slideshow>
8. Батдыев, А.А. Социально-философские аспекты информации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени к. ф. н. – Ставрополь, 2000.
9. Белых, В.С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: монография. – С. 333.
10. Боер, В.М. Информационно-правовая политика и безопасность России (теоретико-правовой аспект). Автореферат диссертации на соискание ученой степени д.ю.н. – СПб., 1998. – С. 17–18 и др.
11. Боташева, Ф.Н. Коммерческая информация как объект гражданских прав. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. – С. 16.

12. Бахрах, Д.Н. Административное право России: Учебник, М., 2006. – С.29.
13. Бачило, И.Л., Лопатин, В.Н., Федотов, М.А. Информационное право: Учебник / Под ред. акад. Б.Н. Топорнина. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. – С. 38.
14. Бачило, И.Л. Информационное право: Учеб. Для вузов. М. 2009. – С.95-103
15. Вершинин, М.С. Электронная демократия: российские перспективы // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: Материалы Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 20-23 ноября 2011 г.). СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2011. – С. 150-152.
16. Винер, Н. Человек управляющий. – СПб.: Питер, 2001. – С. 14
17. Власенко, Н.А. Теория государства и права: учебное пособие (2-е издание, переработанное, дополненное и исправленное). – М.: Проспект, 2011.
18. Волкова, М.А. Эффективность формирования системы права в новых условиях // История государства и права. – 2013. – №16. – С.30.
19. Волков, Ю.В. К вопросу о методе информационного права // Российский юридический журнал. – 2010. – №5. – С.58-65.
20. Гиглавый, А.В., Горностаев, Ю.М., Дрожжинов, В.И. и др. Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт. М.: Эко-Трендз, 2002. – С.264.
21. Глушков, В.М. О кибернетике как науке // Кибернетика, мышление, жизнь. – М.: Наука, 1964. – С. 53.
22. Городов, О.А. Основы информационного права России: Учебное пособие. – С. 31.
23. Дозоцев, В.А. Информация как объект исключительного права // Интеллектуальные права: Понятие. Система. Задачи кодификации: Сб. ст. М., 2005. – С. 225-234.

24. Жидков, И. Проблемы распределения полномочий между РФ и субъектами и сбора единовременной платы при лицензировании телерадиовещателей // Правовые вопросы лицензирования телерадиовещания / Под. Ред. А.Г. Рихтера. М., 2000. – С.63.

25. Зарецкая, Д.С. Электронное правительство: понятие и перспективы развития // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – №3. – С.245-250.

26. Зейналов, З.З. Проблемы определения информации как объекта информационных правоотношений // Информационное право. – 2010. – № 1.

27. Зуев, С.В. Информационное обеспечение уголовного процесса. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. – Омск, 2002. – С. 15–16

28. Керимов, Д.А. Метология права (предмет, функции, проблемы философии права). М.: Аванта +, 2001. – С.268.

29. Керимов, Д.А. Система права и систематизация законодательства // Право и образование. – 2003. – № 1. – С. 10, 14.

30. Ковалева, Н.Н. Информатизация: опыт государственно-правового регулирования // Информационное право. – 2012. – №2. – С.3-4

31. Ковалева, Н.Н. Вопросы взаимосвязи административно-правового регулирования и использования информационных технологий в трудах профессора В.М. Манохина // Административное право и процесс. – 2013. – №11. – С.46-48.

32. Козлов, Ю.М. Административное право. – М., 1999. – С.27.

33. Колин, К.К. Рецензия на статью В.И. Попова, С.В. Козлова, А.Г. Богачева «Интерпретация и смысл понятия «информация»» // Информационные технологии. – 2004. – № 10. – С. 63.

34. Коновченко, С. Электронное правительство /Профессиональный PR-портал Советник.ру [Электронный ресурс] – URL:<http://www.sovetnik.ru>.

35. Копылов, В.А. Информационное право: Учебник. – 2-изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2002. – С. 40.

36. Костенников, М.В., Куракин, А.В., Павлюк, А.В. К вопросу о понятии и методах государственного управления в административном праве // Административное и муниципальное право. – 2013. – №5. – С. 430-439.
37. Кузмичев, В., Гарри, А. Что такое информация? // Журналист. – 1928. – № 1. – С. 42.
38. Курс, А. Элемент интереса в информации // Журналист. – 1928. – № 1. – С. 48.
39. Липатов, Э.Г. «Субъекты правового регулирования федерального строительства в России» / [Электронный ресурс]. URL: <http://www.espi.ru/Content/Conferences/Papers2005/razd4/Lipatov.pdf> (дата обращения: 26.01.2013).
40. Кузнецов, П.У. Научно-образовательные проблемы информационного права // Информационное право. – 2013. – №3. – С.3-6.
41. Лапина, М.А., Ревин, А.Г., Лапин, В.И. Информационное право: Учеб. Пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция» / Под ред. проф. И.Ш. Килясханова. – С. 22
42. Локинская, С.А. Свобода массовой информации: конституционно-правовое исследование. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. – С. 15.
43. Максуров, А.А. Предмет правового регулирования интернет-права // Правовые вопросы связи. – 2010. – № 1. – С. 28 .
44. Манохин, В.М. Административное право России: Учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2011. – С.12-13.
45. Матузов, Н.И. Система права // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М., 1997. – С. 353.
46. Махлуп, Ф. Производство и распространение знаний в США. – М.: Прогресс, 1966. – С. 36–37
47. Моль, А. Теория информации и эстетическое восприятие. – М.: Мир, 1966. – С. 15.

48. Минбалеев, А.В. Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества: Дис. ... док. юр. наук. Ч. 2012. – С.359-360.

49. Морозова, Е. В. Понятие государственной услуги: правовые аспекты // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 5. – С. 96 – 99.

50. Огородов, Д.В. Правовое регулирование отношений в информационной сфере: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. URL: www.urbicom.ru. (дата обращения: 18.01.2013)

51. Павлютенкова, М.Ю., Сваруп, А.А. Социально-политические аспекты концепции «Электронное правительство» // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: Труды VII Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 10-12 ноября 2004 г. Спб.: Изд-во филологического факультета СПбГУ, 2004. – С. 193.

52. Перевалов, В.Д. Теория государства и права / Под ред. В. Д. Перевалова. М., 2005. – С. 180.

53. Поляков, В.А., Тимошина, Е.В. Общая теория права: Учебник.- Спб.: Издательский дом Дом С.-Петербур. Гос. Ун-та, Издательство юридического факультета С.-Петербур. Гос. Ун-та, 2005. – С.360.

54. Попов, В.Д. Информационная политика: Учебник / Под общ. ред. В.Д. Попова. – М.: Изд-во РАГС, 2003. – С. 83.

55. Попов, В.И., Козлова, С.В., Богачева, А.Г. Интерпретация и смысл понятия «информация» // Информационные технологии. – 2004. – № 10. – С. 60.

56. Райхер, В.К. Общественно-исторические типы страхования. – М.; Л.: Изд-во Академии наук СССР, 1947. – С. 190.

57. Рассолов, М.М. Теоретические проблемы управления и информации в сфере права. Автореферат диссертации на соискание ученой степени д.ю.н. – М., 1990. – С. 22.

58. Рассолов, М.М. Информационное право: Учебное пособие. – С. 10–11

59. Семенов, В.М. Конституционные принципы гражданского судопроизводства. М.: Юридическая литература, 1982. – С.30-31.
60. Семенов, И.А. Информационный взрыв и электронный ответ России // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: Материалы Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 20-23 ноября 2011 г.). Спб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2001. – С. 182-186.
61. Сергей Пюкке // Компьютерра. – 2001. – № 28.
62. Синклер, А. Большой толковый словарь компьютерных терминов. – М.: ВЕЧЕ АСТ, 1998. – С. 103.
63. Сморгун, Л.В. Сравнительный анализ административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. – 2003. – №3. – С.5.
64. Соловьев, С.Г. Понятие предмета правового регулирования и его взаимосвязь с другими юридическими категориями // Вестник Пермского университета. – 2012. – №1. – С. 47-52.
65. Сорокин, В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб.: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2002. – С. 292.
66. Тиунова, Л.Б. Системные связи правовой действительности: Методология и теория. Спб.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 1991. – С.94.
67. Тихомиров, Ю.А., Талапина, Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. – 2002. – №4.
68. Тихомиров, Ю.А. Публичное право. – С. 263.
69. Урсул, А.Д. Информация. – М.: Наука, 1971. – 296 с.
70. Хартли, Р. Передача информации // Теория информации и ее приложения. – М.: Гос. изд. физ.-мат. лит., 1959. – С. 59.

71. Хлопов, В.А. Сравнительный анализ инновационных механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в зарубежных странах // Российская юстиция. – 2013. – №6. – С.28-30.

72. Чанов, С.Е. Информационное право России: Учебник для вузов. – С. 9

73. Чеботарева, А.А., Ермошина, Р.А. Взаимодействие законодательной, исполнительной и судебной власти в реализации информационной функции государства // Российская юстиция. – 2010. – №12. – С.56-59.

74. Черданцев, А.Ф. Теория государства и права. М., 2003. С Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. – С.120.

75. Черненко, А.К. Теоретико-методологические аспекты формирования правовой системы общества: Автореф. Дис. ... д-ра юрид. Наук. М., 2006. – С.39.

76. Черненко, А.К., Бобров, В.В. Целевая составляющая и аксеологические основания правовой технологии: социально-философский аспект. Новосибирск, 2003. – С.27-54.

77. Чигасова, П.А. Электронное правительство: сравнительно-политологический анализ концептуальных подходов и опыта реализации в США и России/дис./Москва, 2010.

78. Шаганенко, В.П. Система права: понятие, сущность и значение // Юридическое образование и наука. – 2013. – №4. – С. 36-40.

79. Шапошников, Г.Н. Развитие электросвязи и формирование информационной среды на Урале во второй половине XIX в. – конце 20-х годов XX века.: Автореф. дис ...д-ра ист. наук. Екатеринбург, 2007. – С.17-19.

80. Шеннон, К. Работы по теории информации и кибернетики. – М.: Изд-во иностр. лит., 1963. – С. 13).

81. Эшби, У.Р. Введение в кибернетику. – М.: Мир, 1959. – С. 18.

82. Явич, Л. С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. — М. : Юрид. литература, 1978. – С. 149-150.

83. Яглом, А.М., Яглом, И.М. Вероятность и информация. – М.: ГИТТЛ, 1957. – 160 с.
84. Яковлева, Е.А. Электронное правительство: теоретические модели и политическая стратегия российского государства/дис./Москва 2006
85. A Definition of E-Government//The World Bank Group/ [Электронный ресурс]. URL: www.worldbank.org (дата обращения: 10.11.2012).
86. Bateson, G. Steps to an Ecology of Mind. Chicago: University of Chicago Press, 2000. P. 457 - 459.
87. V.I., Zinder E.Z. Electronic Government guidelines for Russian Federation.- Moscow: Eco-Trends, 2004. С. 65.
88. Druey J. N. Information als Gegenstand des Rechts. Entwurf einer Grundlegung. – Zurich: Schulthess Poligraphischer Verlag AG; Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & CoKG, 1995. – S. 8.
89. Hoeren T. Grundzüge des Internetrechts: E – Commerce / Domains / Urheberrecht. – S. 1;
90. OAIS Information definition // URL: http://nost.gsfc.nasa.gov/isoas/presentations/USDA_19990219/sld013.htm.
91. Role of eGovernment for Europe Future, Brussels, 26.09.2003 COM(2003)567 final, {SEC(2003) 1038}/ Commission of the European communities/Communication from the Commission to the Council The European Parliament, the European Economic and Social committee and The Committee of the regions, 2003.-p.4. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ec.europa.eu/information_society/europa/2005/doc/all_about/egov_communication_en.pdf. (дата обращения: 11.11.12).
92. Roget's II: The New Thesaurus, Third Edition by the Editors of the American Heritage Dictionary Copyright 1995 by Houghton Mifflin Company. Published by Houghton Mifflin Company.

93. Sieber U. Informationsrecht und Recht der Informationstechnik – Die Konstituierung eines Rechtsgebietes in Gegenstand, Grundfragen und Zielen // Neue Juristische Wochenschrift. – 1989. – S. 2569, 2573).

94. The E-Government Act of 2002 (H.R. 2458/S.803) [Электронный ресурс] – URL:http://frwebgate.access.gpo.gov/egi-bin/getdoc.egi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ1347.107.pdf (дата обращения: 14.11.2013).

95. The American Heritage Dictionary of the English Language, Fourth Edition Copyright 2007, 2000 by Houghton Mifflin Company. Updated in 2007. Published by Houghton Mifflin Company.

96. URL: <http://ehronika.wordpress.com/2010/12/06/в-южной-корее-все-документы-вбумажном/#more-440>. Дата обращения: 13.11.2013