

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет) Юридический  
институт  
Кафедра «Теория государства и права, конституционное  
и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Заведующий кафедрой  
\_\_\_\_\_ Е.В. Титова  
\_\_\_\_\_ 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ  
ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПРИ ОКАЗАНИИ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В ЭЛЕКТРОННОЙ ФОРМЕ**  
ЮУрГУ – 40.04.01.2017.358 Юм

Руководитель магистерской  
диссертации  
д. и. н., профессор кафедры  
\_\_\_\_\_ Г. Т. Камалова  
\_\_\_\_\_ 2017 г.

Автор магистерской  
диссертации  
магистрант группы Юм-358  
\_\_\_\_\_ Е.О. Быстрова  
\_\_\_\_\_ 2017 г.

Нормоконтролер  
\_\_\_\_\_ В. П. Худякова  
\_\_\_\_\_ 2017 г.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ПРИМЕНЕНИЕ ТЕХНОЛОГИЙ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	6
1.1. Сущность концепции «электронного правительства». Цели и задачи её реализации.....	6
1.2. Нормативно-правовая основа реализации «электронного правительства» в России.....	22
1.3. Правовое регулирование процесса предоставления государственных услуг в электронном виде.....	37
ГЛАВА 2. ОТКРЫТОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ.....	46
2.1. Концепция «открытых данных». Основные принципы «открытых данных».....	47
2.2. Особенности реализации доктрины «открытого правительства» за рубежом (на примере Соединенных Штатов Америки).....	56
2.3. Правовые основы и методы реализации идей «открытого правительства» в России.....	63
ГЛАВА 3. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСИ.....	67
3.1. Содержание понятия «электронная подпись».....	67
3.2. Правовое регулирование электронной подписи.....	76
3.3. Применение электронной подписи при оказании государственных услуг в электронной форме.....	85
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	91
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ .....	93

## АННОТАЦИЯ

Быстрова Е.О. магистерская диссертация «Правовое обеспечение использования информационных технологий при оказании государственных услуг в электронной форме»: ЮУрГУ, Юм-358, 105 с., список использованных источников и литературы– 81 наим.

Объектом исследования выступают отношения, возникающие между государством и потребителями электронных государственных услуг, а именно гражданами, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Целью исследования является изучение правовой основы использования информационных технологий, в частности института электронной подписи как аналога собственноручной подписи, при оказании государственных услуг населению в электронной форме.

Достижение данной цели исследования непосредственно связана с решением следующих задач:

- дать правовую характеристику электронного правительства как способа государственного управления на основе внедрения информационных технологий;
- определить современное состояние развития направления открытости в государственном управлении;
- проанализировать возможности использования электронной подписи в сфере оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме и предложить возможные способы по увеличению темпов развития данной сферы.

*Ключевые слова:* электронное правительство, открытое правительство, открытые данные, информационное общество, электронная подпись, электронные государственные услуги.

## ВВЕДЕНИЕ

Бурное развитие информационных технологий, которое началось в 90-е гг., коренным образом изменили нашу жизнь. Уже сейчас факты свидетельствуют: большая часть оборота информации и документов теперь осуществляется в электронном виде.

На сегодняшний день, практически, нет равных электронной подписи. Она, среди других технических решений, позволяет гарантированно подтвердить достоверность и аутентичность электронного документа. Технология электронной подписи способна еще более расширить возможности электронного документооборота, распространить его на все сферы общественной жизни, способствовать развитию доступных для всех возможностей электронного бизнеса.

Актуальность работы обусловлена тем, что, несмотря на отсутствие четких и однозначных позиций и мнений как со стороны теории, так и со стороны практики, правительство не предпринимает действенных решений по преодолению возникающих проблем.

Актуальность темы исследования обусловлена также необходимостью правового регулирования как на уровне государства, так и на уровне двухсторонних соглашений участников электронного документооборота.

Целью исследования является изучение правовой основы использования информационных технологий, в частности института электронной подписи как аналога собственноручной подписи, при оказании государственных услуг населению в электронной форме.

Указанная цель предполагает решение следующих задач:

- дать правовую характеристику электронного правительства как способа государственного управления на основе внедрения информационных технологий;
- определить современное состояние развития направления открытости в государственном управлении;

– проанализировать возможности использования электронной подписи в сфере оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме и предложить возможные способы по увеличению темпов развития данной сферы.

Объектом исследования выступают отношения, возникающие между государством и потребителями электронных государственных услуг, а именно гражданами, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Предметом исследования, являются способы правового обеспечения использования информационных технологий при оказании электронных государственных услуг.

Теоретической основой исследования послужили труды российских и зарубежных правоведов и экспертов в области информационных технологий. В основном работы по правовому регулированию «электронного правительства», «открытого правительства», электронной подписи, статьи в периодических изданиях и публикации в информационной сети Интернет. Также были использованы статистические и аналитические данные, предоставляемые органами государственной власти и международными некоммерческими организациями. Нормативной базой исследования являются тексты Конституции Российской Федерации, федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов.

В процессе исследования методологической основой работы послужили методы системного анализа нормативно-правовой документации, сравнительно-правовой, классификации нормативных правовых актов, историко-правовой, формально-логический.

Теоретическая значимость результатов исследования заключается в том, что полученные в результате положения, выводы и предложения развивают и дополняют ряд существенных аспектов теории электронного государственного управления, относящихся к развитию взаимодействия в сфере предоставления электронных государственных услуг, формированию ощутимых преимуществ в

процессе взаимодействия граждан и государства, совершенствованию соответствующего компонента государственной политики.

Практическая значимость работы заключается в возможности использования основных выводов и рекомендаций, содержащихся в работе, при разработке концепций, функционального содержания и структуры деятельности в сфере оказания государственных услуг.

Научная новизна исследования заключается в комплексном изучении правового обеспечения использования информационных технологий при оказании государственных услуг в электронной форме.

В работе выявляются основные направления реализации программ по переходу государственного управления на электронную форму взаимодействия, подчеркивается значимость принципов открытости, особенности их реализации в России и за рубежом, а также предложены и теоретически обоснованы способы повышения доли оказания электронных государственных услуг, в частности, увеличения количества пользователей электронной подписью.

Структура диссертационной работы обусловлена целью, задачами, методологией, а также характером предмета и объекта исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, библиографического списка.

## ГЛАВА 1. ПРИМЕНЕНИЕ ТЕХНОЛОГИЙ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

### 1.1. Сущность концепции «электронного правительства». Цели и задачи ее реализации

Существует узкая и широкая трактовка понятия «электронное правительство». В узком смысле электронное правительство осуществляет

совершенствование деятельности государственного управления посредством использования новых информационных технологий, что позволяет в конечном итоге повысить его эффективность в предоставлении услуг населению. В широком понимании электронное правительство выражает не только новый характер внутриорганизационных отношений, но и трансформацию всего комплекса отношений государственного управления с обществом<sup>1</sup>.

В журнале «The Economist» выделяются следующие составляющие электронного правительства:

- установление безопасной интрасети правительства и центральной базы данных для наиболее эффективного и кооперативного взаимодействия между правительственными агентствами;
- предоставление услуг на сетевой основе;
- применение электронной торговли (e-commerce) для более эффективной правительственной транзакционной деятельности, такой как поставка и заключение контрактов;
- цифровая демократия (digital democracy) для достижения наибольшей прозрачной деятельности правительства<sup>2</sup>.

В рамках реализации проектов электронного правительства выделяют следующие типы взаимодействий:

- между государством и гражданами (Government-to-Citizen) – G2C;
- между государством и бизнесом (Government-to-Business) – G2B;
- между различными ветвями государственной власти (Government-to-Government) – G2G.

---

<sup>1</sup> См.: Политические коммуникации: учеб. пособие для студентов вузов / под ред. А. И. Соловьева. – М.: Аспект Пресс, 2004. – С. 273.

<sup>2</sup> См.: Болгов Р. В. Информационное общество и международные отношения. – СПб.: СПбГУ, 2014. – С. 240-241.

Но помимо организации новых форм взаимодействия, электронное правительство действует и как новая модель государственного управления, которая появилась в результате преобразования традиционных форм взаимодействия между гражданами и властью<sup>1</sup>.

В широком понимании электронное правительство (electronic government) включает в себя как технологические, так и социальные, экономические и политические аспекты и представляет собой инфраструктуру, которая создается государственными органами власти, для постоянного изменения способов выполнения стоящих перед ними задач и реализации установленных функций.

Применение электронных и информационных технологий в государственном управлении проходит в ряд этапов. Согласно данным Отделения государственной экономики и управления ООН и Американского общества государственного управления выделяется пять основных этапов.

Первый этап – возникающее веб-присутствие – связан с выходом правительственных агентств в электронные сетевые структуры. На этом этапе правительства имеют один или несколько сайтов, которые выполняют преимущественно информационную роль. Эти сайты информируют граждан о составе правительства, его министрах, агентствах, чиновниках. На них размещается информация о телефонах, адресах, часах приема и т. д. На сайтах можно обнаружить и «обратную связь» в виде ответов на наиболее часто задаваемые вопросы.

Второй этап – продвинутое веб-присутствие – позволяет пользователям сетевых структур получать специализированную и постоянно обновляемую информацию через множество правительственных сайтов. Доступна возможность получать правительственные публикации, юридические документы, обновляемую

---

<sup>1</sup> См.: Соловьев А. И. Политические коммуникации. – С. 274-275; Чистилина Е. В. Анализ развития электронного правительства РФ в плоскости взаимодействия граждан с государственными структурами // Научный альманах Центрального Черноземья. – Курск: ВЗФЭИ. – 2014. – №1. – С. 27-28.



новостную информацию. На данном этапе число правительственных агентств в сети увеличивается, и возможна связь с каждым из них. Появляется информация об электронных адресах, поисковые системы, доступна возможность оставить комментарии или совет.

Третий этап – интерактивное веб-присутствие – характеризуется расширением сферы возможностей взаимодействия между гражданами и правительственными структурами, оказывающими государственные услуги населению. Правительственный веб-сайт чаще всего действует в виде портала, обеспечивающего прямую связь пользователя с министерствами, департаментами и агентствами. Взаимодействие между гражданами и поставщиками Интернетуслуг позволяет пользователям сети напрямую иметь доступ к информации, соответствующей их конкретным потребностям и интересам. Пользователь имеет возможность получать специализированные данные, загружать различные формы и бланки или подписывать их через сеть, назначать встречи с чиновниками, участвовать в электронных собраниях. Здесь появляются сайты безопасности и пароли для пользователей.

Четвертый этап – транзакционное веб-присутствие – дает пользователю возможность отправлять и получать через сеть документы и осуществлять сделки. Граждане могут получать визы, паспорта, свидетельства о рождении и смерти, лицензии, разрешения и другие транзакционные услуги. Правительственный веб-сайт является порталом, содержащим прямой доступ граждан к правительственным подразделениям и услугам. Подобные порталы скорее ориентированы на нужды и приоритеты граждан, чем на правительственные функции и структуры. Граждане могут также платить налоги и осуществлять другие платежи через сеть (за парковку, регистрацию автомобилей и т. д.). На этом этапе начинает появляться электронная подпись.

Пятый этап – полностью интегрированное веб-присутствие – выделяется тем, что позволяет правительству предоставлять гражданам все государственные услуги через специализированный правительственный портал. Здесь границы между

правительственными подразделениями очень подвижны, что позволяет говорить о новом качестве правительства, организации его деятельности и работы сотрудников государственного аппарата, подобно «виртуальному государству» и соответствующей «виртуальной бюрократии», «бюрократии системного уровня»<sup>12</sup>.

Некоторые исследователи выделяют ещё один этап развития электронного правительства, на котором оно включает в себя систему электронной демократии, позволяющей осуществлять электронное голосование, сетевые публичные форумы, сетевые социологические обследования и т. д. Если предыдущие стадии относятся к сетевым публичным услугам в административной сфере, то последняя стадия подчеркивает сетевую политическую активность граждан.

В настоящее время технология электронного правительства утвердилась и хорошо отработана в развитых странах мира, и развивающимся странам не требуется создание принципиально новых вещей, когда можно воспользоваться передовым опытом. Конечно, существуют национальные отличия, связанные с различиями политических систем, уровнями социально-экономического развития и развитости информационной инфраструктуры. Но все они влияют только на скорость внедрения электронного правительства в конкретных регионах.

На сегодняшний день государственные проекты и программы в области электронного правительства стали затрагивать практически все сферы деятельности государственной власти – они существуют и реализуются на тех или иных этапах практически везде, по крайней мере в развитых странах. На первом этапе это были государственные сайты-витрины, являвшиеся просто средством донесения информации от государства, от ведомств – к гражданам.

---

<sup>1</sup> См.: Новикова Н. Г., Гладышева А. С. Проблемы формирования и перспективы развития системы электронных государственных услуг в России // Сервис Plus. – Черк.: РГУТС. – 2014. – Т. 8. – №2. – С. 53.

<sup>2</sup> См.: Кубаев У. Р. Становление и основные стадии развития электронного правительства // Путь Науки. – Волг.: Научное обозрение, 2016. – №6 (28). – С. 13.

На втором этапе произошел переход к порталам, позволяющим организовывать более активное взаимодействие и централизацию информационных ресурсов. В настоящее время в развитых странах происходит переход к третьему поколению средств взаимодействия, к Government Gateways – «принципу одного окна». Каждое новое поколение технологий приводит к повышению эффективности взаимодействия. Ценность проектов электронного правительства заключается именно в пользе для граждан и частных компаний.

Реализация концепции электронного правительства подразумевает не только реформирование системы государственного управления в отдельных странах, но и их совместную деятельность в сфере развития информационных технологий. Для координации деятельности государств на международной арене был создан целый ряд специализированных организаций, в задачи которых входит в том числе и выработка рекомендаций по внедрению информационных технологий в систему государственного управления. Одной из таких организаций является Международный совет по использованию информационных технологий в государственном управлении – некоммерческая ассоциация, которая содействует и активизирует обмен идеями, опытом, информацией в вопросах управления, организации и применения информационных и коммуникационных технологий. Совет проводит ежегодные конференции, регулярно выпускает публикации, в его составе работают аналитические группы.

Совет был учрежден в 1968 г. на международном симпозиуме, состоявшемся в Иерусалиме. Нынешнее название он получил в 1986 г. Совет поддерживает отношения со многими международными организациями в сфере ИКТ. К этим организациям относятся Европейская комиссия, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Объединенная сеть информационных технологий за развитие, Европейский институт государственного управления, Конференция латиноамериканских стран по информатике, Международная организация обработки информации.

Целью Совета является предоставление официальным государственным лицам информации, отражающей ключевые проблемы и новые направления в политике, связанные с разработкой, развитием и внедрением компьютерных систем в государственный сектор, а также оказание помощи управленческому аппарату старших должностных лиц в разработке политики в сфере ИКТ, способной повысить эффективность деятельности правительственной администрации<sup>1</sup>.

В организацию по состоянию на 2017 год входят представители 22 стран мира: Австрии, Бельгии, Канады, Колумбии, Кипра, Германии, Эстонии, Финляндии, Израиля, Японии, Южной Кореи, Мозамбика, Мексики, Молдавии, Нидерландов, Португалии, Испании, Сингапура, Тайвани, Швеции, Великобритании и Соединенных Штатов Америки<sup>2</sup>. Возможности, которые получают члены при вступлении в Совет, следующие: ежегодные трехдневные конференции предоставляют странам-членам Совета возможность влиять на мировые тенденции в сфере ИКТ. Круглые столы, проводимые в рамках этих конференций, дают право представителям каждой страны-члена Совета осветить важнейшие меры, предпринятые для усовершенствования процесса управления на базе ИКТ. Кроме того, на сессиях рабочих групп проводятся дискуссии, в ходе которых определяется и анализируется круг наиболее актуальных проблем, возникающих в связи с использованием информационных технологий в сфере государственного управления.

У Совета имеется собственный сайт в Интернете, который обеспечивает доступ к регулярной информации по ИКТ. Аналитические группы, работу которых обеспечивает и финансирует Совет, проводят исследования по практическим вопросам общей инфраструктуры и политики в сфере ИКТ.

---

<sup>1</sup> См.: Aboutus [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.ica-it.org/index.php/about-us> (дата обращения: 01.11.2017).

<sup>2</sup> См.: Previous National Representatives. National Representatives 2016-2017 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.ica-it.org/index.php/previous-national-representatives/373-nationalrepresentatives-2016-2017> (дата обращения: 01.11.2017).

Вступление в организацию открыто для любой заинтересованной страны. Каждая страна может быть представлена только одной национальной организацией. С 2001 г. ежегодный взнос составляет 2000 евро. Формальная заявка на вступление подается в письменном виде в Совет членов правления. Заявка должна определять статус органа, подающего заявку от лица своей страны, и подтверждать способность этой страны представлять государственную политику и направления деятельности в сфере информационных технологий.

Председатель организации и Совет членов правления рассматривают каждую заявку и дают рекомендацию о принятии на следующем ежегодном генеральном заседании Совета членов правления, который простым голосованием по принципу большинства решает вопрос о приеме нового члена в организацию. Каждая страна-член или организация назначает в Совет членов правления своих представителей, ответственных за вклад в разработку политики и приоритетов Совета, а также выбирает экспертов в аналитические группы.

Информация о деятельности Совета отражена в выпускаемом официальном международном бюллетене по информационным технологиям в государственном управлении. Этот бюллетень включает последние новости о деятельности Совета, статьи по использованию ИКТ в государственном секторе.

В период между проведением ежегодных конференций в Совете работают международные аналитические группы по рассмотрению наиболее важных вопросов в рамках определенных тем. Каждая группа включает от 6 до 9 членов, которых отбирают из числа опытных экспертов, представляющих различные области ИКТ. Иногда в состав группы включают и не специалистов по ИКТ, если этого требует анализируемый вопрос. Обычно аналитические группы акцентируют внимание на проблемах политики и управления, связанных с использованием государственными органами информационно-технических ресурсов. Группа работает, как правило, в течение двух лет либо меньше, если она создана специально для проведения быстрого анализа. По результатам работы группа подготавливает отчет, в который включаются достижения научных исследований

всех стран-членов Совета, изыскания и рекомендации, в свою очередь, представляемые на ежегодных конференциях, а затем помещаемые в публикациях Совета.

Россия также является активной участницей международного переговорного процесса в сфере ИКТ. В частности, она принимает участие в деятельности Рабочей группы по ИКТ ООН с момента ее создания. На 55-й сессии Генеральной Ассамблеи 17-20 апреля 2000 г. экспертная группа по информационным и телекоммуникационным технологиям показала свой первый отчет, в рамках которого было представлено 14 национальных и региональных презентаций, в том числе презентация Российской Федерации.

В апреле 2002 г. была открыта Европейская и Центрально-Азиатская региональная сеть экспертной группы ООН по ИКТ (United Nations ICT Task Force Regional Network & World Summit of the Information Society). Поскольку такие виртуальные сети уже созданы в Азии, Латинской Америке и странах Карибского бассейна, Африке и арабских странах, создание Европейской и Центрально-Азиатской региональной сети было призвано замкнуть всемирное кольцо телекоммуникаций и обеспечить проведение в жизнь единой технологической политики; решение проблемы создания новых рабочих мест; совершенствование системы образования и медицины; международную интеграцию и кооперацию. 23-24 октября 2002 г. в Москве был проведен второй этап Бишкекско-Московской конференции по информационному обществу стран СНГ по подготовке к Всемирной встрече на высшем уровне по информационному обществу. В резолюции, принятой на конференции, было заявлено, что важную роль в межгосударственной интеграции информационной инфраструктуры в регионе призваны сыграть Региональное содружество в области связи (РСС) и Координационный совет государств-участников СНГ по информатизации при РСС. Региональное содружество в области связи выразило свою открытость для международного сотрудничества с другими государствами, деловыми кругами и структурами гражданского общества.

Конференция обратилась к международным организациям и инвесторам с предложением о сотрудничестве в развитии ИКТ в регионе в следующих приоритетных областях:

□ разработка и реализация специальной программы помощи менее развитым странам региона, принимая во внимание Стамбульскую декларацию и План действий по сокращению разрыва в цифровых технологиях с учетом местных особенностей развития;

□ развитие сферы социально значимых информационных услуг, прежде всего телемедицины и дистанционного обучения;

□ создание и расширение сети пунктов коллективного доступа на местном уровне в регионах («киберпочта»), что обеспечивает равные права и возможности для населения удаленных, малонаселенных и труднодоступных районов;

□ постоянное построение высокоскоростных каналов связи с максимальным использованием существующих сетей для создания национальных научно-образовательных сетей<sup>1</sup>.

Россия также продвигала инициативу разработки международной конвенции по безопасности в среде информационных и коммуникационных сетей и систем, и создания международных организаций по оперативному реагированию на нарушения безопасности, выдвинутую в Декларации Бишкекско-Московской конференции по информационному обществу 24 октября 2002 г. С этой инициативой российские представители выступили на Общевропейской конференции по подготовке Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества в Бухаресте 7-9 ноября 2002 г.

---

<sup>1</sup> См.: 24 октября 2002 г. В Москве состоялся Московский этап Бишкекско-Московской конференции по информационному обществу [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/events/811>(дата обращения: 01.11.2017).

Также Россия активно сотрудничала с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Еще в 1993 г. было подписано соответствующее Соглашение с Правительством Российской Федерации. В 1997 г. в России открылось Постоянное Представительство ПРООН. Одной из сфер сотрудничества России и ПРООН является совершенствование системы государственного управления. Важно, что помощь ПРООН носит не политизированный, безвозмездный характер, ее цели и параметры определяются Правительством России.

Среди важных проектов в сфере развития российского ИТ-сектора можно отметить проект «Повышение конкурентоспособности российских малых и средних инновационных предприятий», начатый в августе 2002 г. в рамках Программы развития Организации Объединенных Наций.

Основными задачами проекта являлись:

- разработка пакета необходимой документации по сертификации системы качества российских компаний в соответствии со стандартами ISO-9000 или SEI SW-CMM;
- установление различных партнерских связей и отношений, и разработка мер по поддержке работы Международного инкубатора технологий, основанного в Москве;
- создание базы данных малых и средних инновационных предприятий Российской Федерации и ее дальнейшее расширение путем внесения информации о предприятиях СНГ и других стран мира;
- создание механизмов проведения регулярных консультаций между российскими и иностранными экспертами в области инновационных технологий и предприятий;
- разработка специальных программ обучения менеджеров малых и средних инновационных предприятий.



В рамках проекта по внедрению современных стандартов управления качеством в компаниях – разработчиках программного обеспечения, который осуществляют Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации, ПРООН и Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), в течение нескольких лет проводилась сертификация ряда российских фирм по стандартам Capability Maturity Model (СММ, «модель зрелости возможностей»). По инициативе ПРООН и ЮНИДО Ассоциация Russoft провела исследование, в результате которого ею был подготовлен список фирм, рекомендованных для прохождения сертификации в первую очередь.

Но объем проектов ЮНИДО в России в сфере ИКТ не велик. Действует программа сотрудничества между российским представительством Ericsson, Центром ЮНИДО и «Сибирской Интернет Компанией» (Сибинтек) по внедрению информационных технологий и развитию телекоммуникаций, предусматривающая организацию центров развития новых информационных технологий (инкубаторов), расширения мобильных сетей, развитие сети учебных Интернет-центров и возможности выхода на проект UNIDO Exchange. Что касается проектов сотрудничества с другими международными организациями, то здесь Россия также действовала довольно широко. Ряд проектов реализовывался в рамках программы ЕС «Северное электронное измерение». Постепенно активизировалось участие России в деятельности соответствующих комитетов ОЭСР, реализовался проект «портала развития» в рамках сотрудничества со Всемирным банком.

Одним из важнейших направлений сотрудничества ОЭСР с Россией являлось консультирование российских государственных и законодательных органов в процессе подготовки проектов экономических законов. Это было особенно важно в рамках реализации программы «Электронная Россия» и создания нормативно-правовой базы для развития ИКТ. Россия участвовала в деятельности DOT Force: в состав Совета были включены представители Администрации Президента Российской Федерации, компании «Майкрософт Россия» и Союза операторов

Интернета. Деятельность России в Рабочей группе в основном ограничивалась представительскими целями и обеспечением равноправного участия.

Вместе с тем в работе крупнейших профильных международных организаций сектора ИКТ, за исключением Международного телекоммуникационного союза, практически не представлен российский бизнес, отечественные деловые ассоциации и исследовательские сообщества. К таким организациям относятся, в частности, Всемирный альянс информационных технологий и услуг (WITSA), Европейская организация информационных технологий и услуг (EISA), Европейская ассоциация индустрии ИКТ (ECTA), Азиатско-Тихоокеанская организация компьютерной индустрии (ASOCIO), Международный совет по информационным технологиям в государственном управлении (ICA) и др.

В России разработана и реализована концепция содействия международного сотрудничества и внешнеэкономической деятельности в области информационных технологий, в том числе с учетом процесса присоединения к ВТО в рамках ФЦП «Электронная Россия». После окончания ее реализации вышло постановление Правительства Российской Федерации об утверждении концепции, предусматривающей обмен результатами и согласование многосторонней и двухсторонней деятельности, в том числе создание российскогерманской рабочей группы по программе «Германия – 21 век», российскобританской рабочей группы по высоким технологиям, российско-французской группы.

Что касается Санкт-Петербурга, то он в качестве члена Союза балтийских городов выступил с инициативой создания в рамках этой неправительственной организации Комиссии по информационному обществу. В рамках этой организации также действует программа «Электронный союз балтийских городов», где Санкт-Петербург является активным участником. Также Санкт-Петербург является членом программы ЕС «Продвижение развития электронного правительства в европейских городах». Сегодня все более актуальными становятся проекты международного сотрудничества в использовании информационных

технологий в работе законодательных органов различного уровня как во взаимодействии информационных систем парламентов с гражданами и бизнесом, так и в обеспечении внутренней коммуникации законодательных органов. Международное сотрудничество начинает приобретать все большее политическое значение, а соответствующие структуры получают большое политическое влияние.

Проекты электронного парламента включают в себя такие инновации, как раскрытие парламентами в Интернете всех принимаемых решений, ряда внутренних документов, использование членами законодательных органов социальных Интернет-сервисов для взаимодействия с гражданами, их консультирования и опроса их мнений, онлайн-трансляции заседаний, раскрытие информации о доходах депутатов, об их участии в голосовании, возможность участия депутатов в заседаниях в режиме видеоконференции, электронное голосование, участие граждан в обсуждении и вынесении ими рекомендаций по законопроектам, электронные петиции в законодательные органы, их возможность голосовать за бюджет, организация внутри парламентского электронного документооборота и т. д.<sup>1</sup>.

Международное сотрудничество в сфере электронного парламента включает в себя как все вышперечисленное в рамках межпарламентских ассамблей международных организаций, так и обмен информацией между законодательными органами разного уровня отдельных стран. Также международное сотрудничество ведется в сфере разработки единых стандартов электронного документооборота, структурирования доступа к законодательству других стран, регионов и местных администраций, перевода документов на официальные языки сотрудничающих парламентав, издание публикаций, проведение международных конференций, семинаров в этой сфере, моделирующих игр по обучению парламентским процедурам и обмену опытом. В числе международных проектов с электронным участием депутатов и общественности стоит отметить [climateparl.net](http://climateparl.net) – портал, где

---

<sup>1</sup> См.: Болгов Р. В. Указ. соч. – С. 248.

содержится информация о депутатах национальных парламентов всех стран (около 25 тыс. депутатов). На сайте есть форум для граждан и «электронная курилка» для депутатов. Так, предложения пользователей сайта переросли в законопроекты парламентов Бразилии, Норвегии, ЮАР по снижению потребления энергии<sup>1</sup>.

Существуют следующие международные структуры, реализующие проекты электронного парламента:

- Европейский парламент;
- Межпарламентский союз;
- Международная ассоциация парламентариев за информационные технологии (International Parliamentarians Association for Information Technology);
- Специальный комитет по электронной демократии (Ad hoc Committee on e-democracy, «САНДЕ») при Совете Европы;
- Глобальный центр информационно-коммуникационных технологий в парламенте (в рамках ООН);
- Рабочие группы по информационно-коммуникационным технологиям в парламентских библиотеках, по социальным медиа и т. д.

Межпарламентское e-сотрудничество осуществляется в регионах мира по линии следующих структур:

- в рамках ЕС: ECPRD (European Centre for Parliamentary Research and Documentation), IPEX (European Inter-Parliamentary Information Exchange);
- в Африке: APKN (African Parliamentary Knowledge Network);
- в Латинской Америке: ENPLAC (Exchange Network of Parliaments of Latin America and the Caribbean);
- в Азиатско-Тихоокеанском регионе: APLAP (Association of Parliamentary Librarians of Asia and the Pacific);

---

<sup>1</sup> См.: How We Work [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.climateparl.net/how-wework> (дата обращения: 01.11.2017).

- в Южной части Тихого океана: APLA (Association of Parliamentary Libraries of Australasia);

- в арабских странах: Arab Institute for Parliamentary Training and Legislative Studies;

- сети Северной Америки и Северной Европы.

Однако на пути динамического развития системы электронных парламентов возникает немало проблем. Отметим лишь некоторые из них:

- электронные парламенты могут восприниматься гражданами как очередная попытка властей создать иллюзию своей легитимности и открытости в условиях, когда финансово-экономический кризис перерастает в социальные и политические протесты;

- многие депутаты не относятся всерьез к таким проектам;

- данные структуры могут превратиться в арену для продвижения собственных или партийных интересов;

- существуют опасения в недостаточной (или чрезмерной) способности влиять на национальное законотворчество.

Помимо этого, достаточно сложным является вопрос открытости таких межпарламентских ассамблей для граждан. Необходимость депутата, избранного гражданами только своей страны, раскрывать информацию о себе в рамках таких ассамблей, давая возможность международной общественности следить за ним – вопрос, требующий серьезной доработки в пользу того, что скорее всего стоит ограничиться межпарламентским документооборотом и обменом информацией.

Таким образом уже не тайна, что интеграция государственных информационных ресурсов, построение национальной системы электронных государственных услуг для граждан и бизнеса, изменение технологии анализа деятельности и процессов принятия решений затрагивают интересы не только представителей государственных структур, но и всего гражданского общества, а

значит, требуют совместного участия всех заинтересованных сторон на всех этапах жизненного цикла проектов электронного правительства.

Внедрение информационно-коммуникационных технологий – это подлинно инновационный процесс, направленный не только на упорядочение и реинжиниринг государственных процедур, но и на изменение организационной культуры и структуры, а также методов ежедневной операционной деятельности государственных служащих<sup>1</sup>.

## 1.2. Нормативно-правовая основа реализации «электронного правительства» в России

В настоящее время в историческом аспекте принято называть общество, пришедшее на смену индустриальному, информационным.

Есть большое количество точек зрения, касаемо обобщенной роли государства в развитии общества. Например, характерной для индустриального общества является власть, ориентированная на собственность и вознаграждение, а характерной для постиндустриального общества является власть, ориентированная на структуру и на убеждение<sup>2</sup>.

В отличие от предыдущих этапов становления общества, на данный момент государство является не просто его регулировщиком, а создателем.

Современные государства рассматривают построение информационного общества как основу своего социально-экономического, политического и культурного развития и осуществляют целенаправленную национальную политику в этой сфере.

---

<sup>1</sup> См.: Стырин Е. М. «Электронное правительство: взаимодействие государственного и частного секторов». Российско-французский семинар // Вопросы государственного и муниципального управления. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2010. – №4. – С. 172.

<sup>2</sup> См.: Соловьев А. В. Культура информационного общества: учебное пособие. – Рязань: РГУ им. С.А. Есенина, 2013. – С. 7-10.

Под государственной политикой в определенной области, как правило, понимают деятельность по формированию и достижению целей государства в соответствующем направлении. Государственная политика в области развития информационного общества представляет собой совокупность целей и задач, а также средств их достижения, которыми руководствуются органы государственной власти при формировании информационного общества и реализации основных направлений его развития. Основные положения государственной политики фиксируются в соответствующих государственных документах, нормативных правовых актах, прежде всего, в законах, стратегиях, программах, других документах, принимаемых органами государственной власти.

Термин «информационное общество» занял прочное место в лексиконе политических деятелей разных стран. Именно с ним связывают будущее руководства многих стран. Наиболее отчетливо это проявилось в деятельности Администрации Соединенных Штатов Америки (Национальная информационная инфраструктура), Совета Европы (Информационное общество), Канады, Великобритании (Информационная магистраль). Не отстают в разработке соответствующих концепций, программ развития информационного общества и их реализации и другие государства Америки, Европы и Азии.

Происходящие крупномасштабные преобразования, связанные с внедрением инновационных и информационно-коммуникационных технологий практически во все сферы жизни, контролируются и направляются в интересах всего общества. Сделать это может только государство в союзе с другими заинтересованными сторонами: гражданским обществом и частным сектором.

После подписания Окинавской хартии Российская Федерация предприняла следующий важнейший шаг в рамках международного сотрудничества по построению глобального информационного общества, включившись в активную подготовку и активное участие во Всемирной встрече на высшем уровне ООН по вопросам информационного общества, в которой приняли участие делегации 175

стран, и которая прошла в два этапа – в декабре 2003 года в Женеве и в ноябре 2005 года в Тунисе.

Россия подписала все итоговые документы: Декларацию принципов (2003), План действий (2003), Тунисское обязательство (2005), Тунисскую программу для информационного общества (2005). Россия согласилась, что принципиальные решения по управлению сетью Интернет принимаются в странах на основании согласованных рекомендаций созданного по итогам Всемирной встречи по вопросам информационного общества «Международного Форума по управлению интернетом»<sup>1</sup>.

С учетом решений Всемирной встречи по вопросам информационного общества была принята «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации», утвержденная Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 7 февраля 2008 г. (№ Пр-212).

«В настоящей Стратегии закрепляются цель, задачи, принципы и основные направления государственной политики в области использования и развития информационных и телекоммуникационных технологий, науки, образования и культуры для продвижения по пути формирования и развития информационного общества»<sup>1</sup>.

Государство провозгласило и стало реализовывать государственную политику в области информационного общества. Правительство разработало и приняло соответствующие программы и постановления по реализации провозглашенной государственной политики и обеспечило их финансирование. Парламент законодательно обеспечил становление, развитие и функционирование информационного общества. Органы государственной власти всех уровней и местного самоуправления, предприятия и бизнес-структуры в рамках своей компетенции стали решать поставленные перед ними конкретные задачи в области

---

<sup>1</sup> См.: План действий [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/plan\\_wsis.pdf](http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/plan_wsis.pdf) (дата обращения: 01.11.2017);



информационного общества. Гражданское общество и граждане включились в участие в развитие и функционирование информационного общества.

Для решения задач, поставленных перед Россией «Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации», Правительством России были утверждены основные направления деятельности по созданию информационного общества до 2012 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1663-р). Одним из этих направлений

См.: Декларация принципов «Построение информационного общества» [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/dec\\_wsis.pdf](http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/dec_wsis.pdf) (дата обращения: 01.11.2017).

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 №1663-р «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

было провозглашено формирование «электронного правительства» с завершением в 2010 году создания межведомственной системы электронного документооборота. Этим же числом датируется Распоряжение Правительства Российской Федерации (17.11.2008 г. № 1662-р) «О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». В котором определены и приоритетные направления развития информационно-коммуникационных технологий на долгосрочный период<sup>1</sup>.

Для Реализации государственной политики в области информационного общества во всех сферах общественной жизни, необходимо создание соответствующего инструмента, из которых главным является «электронное правительство». В мае 2008 года Правительством Российской Федерации была одобрена «Концепция формирования в Российской Федерации «электронного

---

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 №1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

правительства» до 2010 года». Под «электронным правительством» в Концепции «понимается новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов»<sup>1</sup>.

С точки зрения практической реализации задач развития информационного общества и создания «электронного правительства» в России Правительство Российской Федерации сделало важнейший шаг, утвердив 20 октября 2010 г. № 1815р Государственную программу «Информационное общество (2011-2020 гг.)». Целью которой является получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных телекоммуникационных технологий за счет обеспечения равного доступа к информационным ресурсам, развития цифрового контента, применения инновационных технологий, радикального повышения эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе.

Программа включает 6 подпрограмм:

- Качество жизни граждан и условия развития бизнеса в информационном обществе;
- Электронное государство и эффективность государственного управления;
- Российский рынок информационно и телекоммуникационных технологий;
- Базовая инфраструктура информационного общества;
- Безопасность в информационном обществе;
- Цифровой контент и культурное наследие.

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» / Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

Приняты Целевые индикаторы и показатели выполнения Программы<sup>1</sup>.

В качестве важнейших примеров правительственных решений в связи с рассматриваемыми проблемами необходимо назвать:

– Постановление от 08.06.2011 № 451 (в ред. от 24.10.2011 № 861) «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме»;

– Постановление от 24.10.2011 № 861 (в ред. от 28.11.2011 № 977) «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)»;

– Постановление от 28 ноября 2011 г. № 977 «О федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме»<sup>2</sup>.

В качестве примера субъекта Федерации мы назовем Челябинскую область, где Правительство Челябинской области 17 ноября 2015 г. утвердило Государственную программу Челябинской области «Развитие информационного общества в Челябинской области на 2016-2018 годы»(№ 571-П).

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>2</sup> См.: Орлов С. В., Кристальный Б. В. Роль государства в развитии информационного общества // Информационные ресурсы России. – 2014. – №2 (138). – С. 9-11.

Целью Программы является: «повышение качества жизни населения Челябинской области за счет использования информационных и телекоммуникационных технологий»<sup>1</sup>.

С декабря 2009 года в рамках «Электронного правительства» России стал функционировать Единый портал государственных услуг. А 17 мая 2011 г. министр связи и массовых коммуникаций Российской Федерации И.О. Щеголев на видеоконференции с субъектами Российской Федерации сообщил о работе Единого портала государственных услуг Правительства Российской Федерации следующее: «На Едином портале зарегистрированы 752585 человек, активировали личный кабинет 550717 человек, размещены описания 15116 услуг. В электронном виде предоставляется 130 услуг, из них 71 федеральная и 59 региональных и муниципальных. С момента запуска порталом воспользовались 72 млн раз, причем самыми популярными услугами сегодня являются оплата штрафов ГИБДД, получение заграничных паспортов, контроль состояния индивидуального лицевого счета. К 2015 году 100% всех государственных сервисов должны стать электронными»<sup>2</sup>.

В феврале 2009 г. Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым было проведено первое заседание Совета по развитию информационного общества при Президенте Российской Федерации, который ежегодно стал проводить свои заседания и принимать решения по реализации государственной политики в области информационного общества.

Президент Российской Федерации также регулярно проводил заседания Государственного Совета на тему развития информационного общества.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Челябинской области от 17 ноября 2015 г. №571-П «О государственной программе Челябинской области «Развитие информационного общества в Челябинской области на 2016-2018 годы» [Электронный ресурс] // Документ официально не опубликован // Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/430681337>.

<sup>2</sup> Цит. по: Орлов С. В., Кристальный Б. В. Указ. соч. – С. 10.

Существенное внимание развитию информационного общества и использованию информационно-коммуникационных технологий уделил Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г.

Большой заслугой Президента Российской Федерации Д.А. Медведева в 2008-2012 гг. является то, что он привлек внимание к проблемам создания, развития и использования возможностей информационного общества самых различных слоев населения России и вообще всем населением страны.

В период активного осуществления государственной политики по развитию информационного общества и созданию «электронного правительства» парламентом Российской Федерации, при тесном взаимодействии с Администрацией Президента Российской Федерации, Правительством России интенсивно проводится соответствующее совершенствование российского законодательства, особенно в 2008-2012 гг.

Для Челябинской области их примерами могут служить:

– Распоряжения Губернатора Челябинской области от 08.06.2011 №561-1р «О методических положениях оценки официальных Интернет-сайтов Правительства Челябинской области и органов исполнительной власти Челябинской области», от 30.11.2015 №1164-р «О Плане мероприятий по достижению значения показателя «доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме в Челябинской области» к 2018 году не менее 70 процентов»;

– Распоряжения Правительства Челябинской области от 11.08.2011 №146-рп «Об обеспечении создания и функционирования информационной системы «Региональная система межведомственного электронного взаимодействия Челябинской области»», от 15.02.2012г. №27-рп «Об утверждении перечня компонентов инфраструктуры электронного правительства в Челябинской области», от 03.05.2012 №80-рп «Об автоматизированной системе электронного

документооборота Аппарата Правительства Челябинской области и органов исполнительной власти Челябинской области», от 16.07.2013 №119-рп «О комиссии по развитию информационного общества и формированию электронного правительства в Челябинской области»;

– Постановление Правительства Челябинской области от 30 ноября 2011 №440-П «Об утверждении Положения об информационной системе «Региональная система межведомственного электронного взаимодействия Челябинской области»», от 17.07.2012 г. № 359-П «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности органов исполнительной власти Челябинской области и внесении изменений в некоторые постановления Правительства Челябинской области»

– Постановление Губернатора Челябинской области от 01.10.2010 №292 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Губернатора Челябинской области, Правительства Челябинской области и органов исполнительной власти Челябинской области, размещаемой в информационнотелекоммуникационной сети общего пользования Интернет»;

– Соглашения между Правительством Санкт-Петербурга и Челябинской областью о торгово-экономическом, научно-техническом, социальном и культурном сотрудничестве заключенное 21 июня 2013 года и дополнительное соглашение к нему от 19 июня 2015 года, между Правительством Московской области и правительством Челябинской области о торгово-экономическом, научно-техническом, социальном и культурном сотрудничестве заключенное 14 июля 2017 года.

В то же время для успешного продвижения вперед по пути развития информационного общества и деятельности «электронного правительства» очевидна необходимость дальнейшего совершенствования законодательства. В Государственной программе «Информационное общество (2011-2020 годы)» предусмотрены основные меры правового регулирования, направленные на

достижение цели и (или) конечных результатов данной государственной программы. Всего приведено 15 позиций. В качестве примеров можно привести следующие позиции:

- Внесение изменений в Федеральный закон «О связи» в части упрощения контрольно-надзорных и разрешительных функций в сфере связи.

- О Внесение изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации») в части правовой регламентации создания и функционирования саморегулируемых организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий.

- Разработка проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам регулирования отношений при использовании сети Интернет».

- Разработка проекта Федерального закона, регламентирующего вопросы создания и использования электронных документов, образующихся при осуществлении органами государственной власти и органами местного самоуправления административных процедур с использованием информационных технологий.

- Внесение изменений в отдельные нормативные правовые акты в целях обеспечения расширения внедрения электронного документооборота в работу органов государственной власти.

- Внесение изменений в Федеральный план статистических работ в части включения в их число статистических показателей, необходимых для мониторинга развития информационного общества в Российской Федерации<sup>1</sup>.

В настоящее время российское государство предпринимает дальнейшие шаги по развитию информационного общества, совершенствованию функционирования

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

«электронного правительства» и развитию предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

В первой половине 2013 г. было окончательно сформировано Открытое правительство, призванное сыграть большую роль в оказании услуг населению на основе постоянного обсуждения этой проблемы с экспертами и гражданами.

В соответствии с Федеральным законом № 210-ФЗ от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» с июля 2012 г. региональные органы исполнительной власти и муниципалитеты, вслед за федеральными органами исполнительной власти, должны были перейти на межведомственное электронное взаимодействие и предоставление услуг населению в электронной форме<sup>1</sup>. Ситуацию о готовности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к этому переходу осветил в своем докладе на III ежегодной конференции «Государственные услуги: «электронное правительство» (28 июня 2012 г., Москва) Министр связи и массовых коммуникаций Российской Федерации Н.А. Никифоров. Он привел следующие данные: «К региональным системам межведомственного электронного взаимодействия подключены 87% региональных органов исполнительной власти и лишь 47% органов местного самоуправления. Задача предоставления сведений для федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) субъектами Российской Федерации решена на 45%. Задача разработки и тестирования субъектами Российской Федерации сервисов реализована менее чем на 1%. Задача получения субъектами Российской Федерации сведений от ФОИВ решена на 31%, использование субъектами сервисов ФОИВ составляет 2%»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>2</sup> Цит. по: С. В. Орлов С. В., Кристальный Б. В. Указ. соч. – С. 10.



Выявляющиеся отставания в предоставлении населению услуг в электронной форме вызвали необходимые шаги со стороны Правительства Российской Федерации. 9 августа 2013 г. Д.А. Медведев поручил Минкомсвязи и Минэкономразвития представить в Правительство до 3 октября 2013 г. предложения по массовому обучению населения получению государственных и муниципальных услуг в электронной форме. 19 сентября 2013 г. премьер-министр провел первое заседание образованной Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий предпринимательской деятельности. На заседании Д.А. Медведев поручил Минкомсвязи разработать упрощенный вариант регистрации и авторизации для заявителей на государственных порталах услуг.

На этом же заседании было поручено Минкомсвязи и Минэкономразвития разработать Концепцию развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Концепция была представлена в Правительство Российской Федерации и вынесена на общественное обсуждение, которое закончилось в декабре 2013 г. По итогам обсуждений была проведена доработка Концепции. 26 декабря 2013 г. вышло Распоряжение Правительства Российской Федерации № 2516-р «Об утверждении Концепции развития механизмов государственных и муниципальных услуг в электронном виде». Концепция предусматривает развитие Единого портала государственных и муниципальных услуг, упрощение регистрации на нем, создание единой системы справочников и классификаторов для государственных информационных систем, более удобных пользовательских интерфейсов, возможности оплаты пошлин и начислений в режиме «онлайн», удаленной записи на посещение ведомств, возможности получения результата оказания услуги специальным госкурьером, а также формирование единого пространства доверия электронной подписи и развитие системы межведомственного электронного взаимодействия. План мероприятий по реализации Концепции должен быть внесен в Правительство Российской Федерации в 1 квартале 2014 г. 26 декабря 2013 г. Минэкономразвития

объявило открытый конкурс на право заключить государственный контракт на выполнение работ, оказание услуг в рамках реализации Государственной программы Российской Федерации

«Информационное общество (2011-2020 годы)» в 2014 году по теме «Разработка и реализация Концепции оптимизации механизмов проектирования и реализации межведомственного информационного взаимодействия, расширения числа контрагентов и оснований для взаимодействия, оптимизации порядка разработки и утверждения административных регламентов».

4 декабря 2013 г. Председатель Правительства Российской Федерации провел селекторное совещание с главами регионов по вопросу развития сети Многофункциональных центров оказания государственных и муниципальных услуг (МФЦ), образованной в соответствии с № 210-ФЗ от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» Государственной Думе рассматривается законопроект, в соответствии с которым региональные органы власти должны быть наделены полномочиями по организации деятельности МФЦ. Изначально планировалось к 2016 г. увеличить количество МФЦ до 2887 и обеспечить доступ 90% населения страны к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна». На реализацию программы по развитию сети МФЦ в регионах России на 2014-2015 гг. выделено 6 млрд рублей. Так, по состоянию на 1 января 2016 г. на территории Российской Федерации создано 2 684 центра и 10130 офисов государственных и муниципальных услуг. Значение показателя охвата населения «одним окном» составило более 94%<sup>1</sup>.

Президент Российской Федерации В.В. Путин в ходе заседания Наблюдательного совета Агентства стратегических инициатив (АСИ) внес

---

<sup>1</sup> См.: Многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/mfc> (дата обращения: 01.11.2017).

предложение о создании специального фонда, который будет отбирать и финансировать Интернет-проекты. Критериями для отбора таких инициатив должна послужить их социальная ценность, присутствие технологических и управленческих решений, которые могут повлиять на качество жизни россиян.

Президент также обещал содействовать наполнению этого фонда<sup>1</sup>.

Среди законодательных актов, принятых сравнительно недавно, а также имеющих косвенное, но непосредственное влияние на развитие системы «электронного правительства» можно назвать Федеральный закон от 13.07.2015 №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», целью которого является создание правовых условий для привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации и повышения качества товаров, работ, услуг, организация обеспечения которыми потребителей относится к вопросам ведения органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Государственное частное партнерство в электронном правительстве предполагает установку долговременного, основанного на доверии сотрудничества государства и бизнеса, при котором существует обоюдная ответственность по формулировке целей проекта, его ресурсному обеспечению, качеству получаемых результатов<sup>2</sup>.

Заместитель министра связи и массовых коммуникаций Российской Федерации Алексей Козырев первый раз представил для общественного обсуждения Системный проект электронного правительства Российской Федерации до 2020 года 2 марта 2016 года, разработанный в соответствии с поручением Президента Российской Федерации №Пр-646 от 25 марта 2013 года. Обсуждение проходило в рамках конференции IT Government day 2016 («День

---

<sup>1</sup> См.: Орлов С. В., Кристальный Б. В. Указ. соч. – С. 10-12.

<sup>2</sup> См.: Стырин Е. М. Указ. соч. – С. 172.

электронного правительства»)), организованной деловым порталом TAdviser. Проект подвергся критике, в частности, касаясь дублирования положений других стратегических проектов, которые регулируют развитие ИТ-области в России. После этого мероприятия проект был подвергнут доработке, и представлен для обсуждения второй раз 12 октября 2016 года. Однако даже после существенных изменений на заседании Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности под председательством главы Правительства Российской Федерации Дмитрия Медведева проект утвержден не был, его отправили на совместную с другими ведомствами доработку.

Изначально же планировалось что Системный проект будет определять новые принципы развития ЭП в России в ближайшие годы. Документ предлагает рассмотрение электронных услуг как приоритетных сервисов государства, связывание данных различных госорганов на базе нового поколения системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), а также развитие комплекса услуг, сгруппированных по жизненным ситуациям (суперуслуга).

После его реализации государственные и муниципальные услуги должны были осуществляться по принципу «4Л»: любое ведомство, любое время, любое место, любой гражданин. Это значит, что гражданин смог бы получать госуслуги где угодно и когда угодно.

Предыдущий системный проект был утвержден в 2010 году<sup>1</sup>.

На сегодняшний день можно говорить о том, что в России отсутствует единый орган, ответственный за развитие электронного государства.

Полномочия в этой сфере делят между собой такие ведомства, как Министерство экономического развития, реализующее переход к электронному правительству в рамках административной реформы, и Министерство связи и массовых коммуникаций, которое отвечает за техническую и технологическую сторону, и за информатизацию государственных органов. Координация действий министерств и ведомств, а также федеральных и региональных властей осуществляется в рамках

ряда межведомственных комиссий, основная из которых это Правительственная комиссия по использованию

<sup>1</sup> См.: Минкомсвязь России провела общественное обсуждение системного проекта электронного правительства до 2020 года [Электронный ресурс] / Режим доступа:

<http://minsvyaz.ru/ru/events/34763>(дата обращения: 01.11.2017);

См.: Состоялось обсуждение системного проекта электронного правительства до 2020 года [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/events/35863>(дата обращения: 01.11.2017).

информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности.

Механизм государственно-частного партнерства значительно перспективнее, чем менее гибкая ранее применяемая система аутсорсинга, при которой договор между государством и государственным подрядчиком регулируется формальным контрактом и направлен на решение узкой, зачастую рутинной задачи. Поэтому с принятием соответствующего законодательства государство сделало большой шаг в обеспечении контроля качества реализуемых проектов.

### 1.3. Правовое регулирование процесса предоставления государственных услуг в электронном виде

Система предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме являются частью «электронного правительства». В России данная сфера до сих пор развивается. Однако её функционирование имеет существенное значение, влияющая на взаимоотношение государства и населения, поскольку именно при предоставлении услуг реализуется прямое взаимодействие населения и власти, появляется возможность в реальной жизни оценить его качество. Качество в данном случае концентрирует на себе основное внимание, а также возможность их бесперебойного предоставления.

Согласно демократическим принципам государственная власть реализуется в соответствии с интересами общества, а вся работа государственных органов по максимуму направляется на удовлетворение его потребностей. Такой ход вещей задает определенные темпы совершенствования деятельности государства, целью которой будет создание действительно работающей единой системы, функционирующей в «автоматическом режиме» на благо общества. Все эти действия происходят в рамках Административной реформы.

Во всем мире Административные реформы приобретают постоянный характер их реализации. Конечная цель непрерывной административной реформы состоит в совершенствовании способности государства реализовывать политику, предписанную законом.

Для системы предоставления населению государственных и муниципальных услуг в электронной форме, в ключе постоянно развивающейся области информационных технологий, важнейшую роль в проблеме ее устойчивости/неустойчивости играет гармоничное, системное, непротиворечивое развитие нормативного правового обеспечения.

В мировой практике и академической среде принято выделяют 4 типа рисков, связанных с функционированием «электронного правительства», в частности при предоставлении электронных услуг (сверху вниз):

- нормативный правовой уровень;
- организационно-методический уровень;
- семантический уровень; -  
технический уровень<sup>1</sup>.

Из этих 4-х уровней верхние два уровня являются обеспечивающими, а два нижних составляют информационные системы, взаимодействующие при

---

<sup>1</sup> См.: Трутнев Р. Д., Чугунов А. В. Развитие электронных услуг и методов «электронного управления»: вопросы оценки эффективности реализации проектов // Информационные ресурсы России. – 2014. – №5 (141). – С. 6-8.

предоставлении услуг. Каждому из уровней свойственны свои риски в ходе создания и сопровождения системы предоставления услуг, причем риски некоторых уровней взаимосвязаны. Рассмотрим эти риски применительно к сфере «электронного правительства» России.

Рисками нормативно-правового уровня являются:

- большой объем нормативной правовой базы, регулирующий различные аспекты оказания государственных услуг, и недостаточное внимание к ее анализу могут привести к выработке решений, вполне приемлемых с технологической, но недопустимых с правовой точки зрения;

- изменения в нормативных правовых актах, непосредственно касающихся параметров услуг, носят лавинный характер (например, изменение возраста выхода на пенсию по старости, вызовет огромное число изменений как в других законах, так и в связанных с этим параметром услугах);

- изменения в функциях органов власти остаются неучтенными (например, задержки по предоставлению информации о министерствах и ведомствах, которые уже ликвидированы, при этом нет информации, кому передано предоставление услуг ликвидированного министерства или ведомства, передано ли оно вообще, а, главное, неизвестно, как это повлияло на связанные услуги и процесс их оказания);

- недостаточная степень вовлеченности экспертов, а также сотрудников органов исполнительной власти, обладающих практическим опытом оказания государственных услуг, как на начальных этапах, так и в рамках жизненного цикла услуги, приводит к выработке административных регламентов, оторванных от реальности.

Рисками организационно-методического уровня являются:

- большое число участников процесса федерального, регионального и муниципального уровней создает угрозу постоянного торможения процесса из-за различных проблем сообщения, в число которых входят: конфликты интересов; территориальная разрозненность участников; рассогласованность понятийного аппарата участников; технические проблемы коммуникации;

– отсутствие единой методологии разработки административных регламентов оказания государственных услуг, полноценно учитывающей требования автоматизации, на уровне субъектов Российской Федерации приводит соответственно к невозможности внедрения, распространения и тиражирования готовых решений и на муниципальном уровне;

– отсутствие типового, настраиваемого в соответствии с единой методологией инструмента оказания государственных услуг в органах государственной власти и органах местного самоуправления делает весьма затруднительной реализацию Федерального закона № 210-ФЗ на муниципальном уровне, что, безусловно, не позволяет обеспечить возможность качественного и своевременного оказания государственных услуг в электронном виде.

Рисками семантического уровня являются:

– дискретный и распределенный характер технологической платформы исполнения государственных услуг ведет к чрезмерному усложнению процесса проектирования и реализации (например, обычная операция по передаче информации о заявителе между федеральными и региональными органами исполнительной власти в рамках полноценной системы исполнения государственных услуг требует взаимодействия от 3 до 10 информационных систем, каждая из которых имеет различное лингвистическое обеспечение, использует различную модель данных, поддерживает собственные протоколы передачи данных, обладает разной степенью автоматизации и т.д.);

– отсутствие четкого и стандартизированного процесса подготовки государственных услуг к переводу в электронный вид ведет, в лучшем случае, к неэффективному расходованию ресурсов, а в худшем случае – к срыву всего процесса перевода;

– отсутствие средств контроля над ходом подготовки услуг к переводу в электронный вид может привести к систематическим нарушениям графика



перевода и к неверным оценкам степени готовности услуг к оказанию в электронной форме.

Рисками технического уровня являются:

– неготовность региональной и муниципальной информационнотехнологической инфраструктуры к развертыванию системы предоставления услуг в электронном виде, включая использование решений по информационной безопасности, вызывает либо нарушение требований, либо приводит к попыткам их обойти;

– отсутствие в регионах и муниципалитетах кадров для разработки и сопровождения электронных услуг влияет на качество разрабатываемого программного обеспечения, при этом уровень даже ручного программирования форм оказывается крайне низким<sup>1</sup>.

Касаемо нормативного правового обеспечения системы предоставления электронных государственных услуг следует выделить «Концепцию развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде», утверждённую Распоряжением Правительства Российской Федерации №2516-р от 26 декабря 2013 г. В Концепции приводится список ключевых нормативно-правовых актов, подлежащих изменению в связи с её реализацией, а именно:

– Федеральные законы «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «О персональных данных», «О связи», «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате», «Об электронной подписи;

---

<sup>1</sup> См.: Акаткин Ю. М., Дрожжинов В. И., Коняевский В. А. Устойчивость системы предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде// Информационные ресурсы России. – 2014. – №4 (140). – С. 6-8.

– Постановления Правительства Российской Федерации «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)», «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» и др.<sup>1</sup>.

– Указ Президиума Верховного совета СССР от 04.08.1983 г. № 9779-Х «О порядке выдачи и свидетельствования предприятиями, учреждениями и организациями копий документов, касающихся прав граждан»;

– Указ Президента Российской Федерации «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

– Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 01.03.2013 г. № 114 г. «Об утверждении Положения об автоматизированной информационной системе Информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг»;

– Приказы Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации «Об утверждении Требований к техническому описанию интерактивных форм заявлений о предоставлении государственных и муниципальных услуг, размещаемых в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных

---

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 № 2516-р «Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

услуг » и Порядка разработки и размещения интерактивных форм заявлений о предоставлении государственных и муниципальных услуг в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг», «Об обеспечении осуществления Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации функции головного удостоверяющего центра в отношении аккредитованных удостоверяющих центров», «Об аккредитации удостоверяющих центров».

– Распоряжения Правительства Российской Федерации, касающиеся перечней услуг и сведений, предоставляемых с использованием Системы межведомственного электронного взаимодействия.

– Приказы Федеральной службы безопасности Российской Федерации «Об утверждении Требований к форме квалифицированного сертификата ключа проверки электронной подписи», «Об утверждении Требований к средствам электронной подписи и Требований к средствам удостоверяющего центра»<sup>1</sup>.

В этом огромном списке представлены далеко не все, но основные нормативно-правовые акты, регулирующие сферу предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Есть еще акты, регулирующие порядок предоставления конкретных государственных услуг, а также, утверждающие положения об органах исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов.

В настоящее время основным законом, регулирующим сферу предоставления государственных услуг, в том числе в электронной форме, Федеральный закон от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

---

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 № 2516-р «Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

Закон определяет государственные и муниципальные услуги, как функции федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, которые осуществляются в пределах полномочий указанных органов, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, по запросу заявителей. Основными целями данного закона являются повышение качества предоставления государственных (муниципальных) услуг, а также повышение эффективности и результативности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Он регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, территориальными фондами обязательного медицинского страхования, местными администрациями<sup>1</sup>.

Последние годы объем законодательства по системе предоставления электронных услуг значительно увеличился. Условно его можно разделить на следующие группы:

- регулирующие организацию «электронного правительства».
- устанавливающие требования к средствам реализации электронных услуг.
- обеспечивающие контроль качества предоставляемых услуг.

На данный момент самым актуальным примером, касающимся регулирования сферы электронных государственных услуг, является исполнение

---

<sup>1</sup> См.: Трутнев Д. Р., Уткин В. В., Чугунов А. В. Организационно-правовое обеспечение развития информационного общества и электронного правительства в Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. – СПб.: СПбГУ ИТМО, 2009. – С. 78.

пп. а) и в) Указа Президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», суть которых состоит в достижении к 2018 году следующих показателей:

– уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации (далее – граждане) качеством предоставления государственных и муниципальных услуг – не менее 90 процентов;

– доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме – не менее 70 процентов<sup>1</sup>.

Так по данным Федеральной службы государственной статистики в последние годы доля граждан Российской Федерации, обращающихся за получением государственных и муниципальных услуг в электронном виде неуклонно растет.

Отношение численности населения в возрасте 15-72 лет, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг в течение года, к общей численности населения в возрасте 15-72 лет, взаимодействовавшего с органами государственной власти и местного самоуправления за это же время, возросло за предшествующие четыре года более чем в полтора раза<sup>2</sup>:

- в 2013 году – 30,8%;
- в 2014 году – 35,2%;
- в 2015 году – 39,6%; –
- в 2016 году – 51,6%.

При этом число обращений граждан за получением таких услуг в электронной форме, к примеру, еще в 2013 году составляло более 7 млн<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>2</sup> См.: Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.fedstat.ru/indicator/43568> (дата обращения: 01.11.2017).

Однако если вникнуть в сущность данного показателя, в действительности ситуация складывается такая, что, на самом деле, как таковое использование сети Интернет не говорит о том, что услуга была оказана в электронном виде. Это, как не редко бывает, может означать только то, что граждане использовали сеть Интернет для подачи заявления на оказание государственной услуги, а все предлагающиеся к нему оригиналы документов передавали лично. Такая форма вряд ли может называться электронной государственной услугой.

В заключении следует отметить, что за время развития системы предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме меняются поколения как государственных регуляторов, так и «реализаторов» системы. Государственные программы и концепции приходят одна на смену другой. Поэтому если не обеспечивать преемственность передачи руководства системой между поколениями государственных служащих, законодателей и специалистов, не проводить анализ ее сопровождения, не подводить итоги определенных этапов ее развития, то отсутствует отдача инвестированных в систему бюджетных средств, что не соответствует ни интересам налогоплательщиков, ни государства в целом. При этом важным моментом при создании проектов является постановка реалистичных целей и задач, в том числе по достижению определенных показателей.

<sup>1</sup> См.: Число обращений граждан за получением государственных услуг в электронной форме [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.fedstat.ru/indicator/45599>(дата обращения: 01.11.2017).

## ГЛАВА 2. ОТКРЫТОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ

## 2.1. Концепция «открытых данных». Основные принципы «открытых данных»

Совсем недавно data-технологии захватили нашу жизнь. Появление огромных объемов информации определило такое понятие, как «большие данные» (от англ. bigdata)<sup>1</sup>, дало развитие таких профессиональных направлений, как data-менеджмент и data-журналистика. Следуя основам демократии, правительства развитых стран думают над принципами открытости и подотчетности в государственном управлении<sup>2</sup>. Так рождается концепция «открытого правительства».

«Открытую информацию» и «открытое правительство» часто путают друг с другом. Термин «открытое правительство» впервые было представлено в 1950 году в качестве призыва к публичной ответственности после того, как во время Второй мировой войны было раскрыто мало правительственной информации.

Однако, за последние годы, эти две идеи были объединены<sup>3</sup>.

Само по себе направление открытости сейчас в мире очень распространено. Одной из крупнейших организаций, занимающейся продвижением концепции «открытых данных» является Open Knowledge International, которая в рамках проекта Open Definition определяет «открытость» в отношении данных и контента, как информацию, находящуюся для любого человека в свободном доступе, которую он может использовать, модифицировать и делиться ей для любых целей»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Kitchin R. The Data Revolution. – London: SAGE Publications Ltd, 2014. – p. 67.

<sup>2</sup> См.: Открытое государство. История и новый смысл [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.infoculture.ru/2014/09/08/open-gov-history-and-meaning>(дата обращения: 01.11.2017).

<sup>3</sup> См.: From Open Data to Open Government: Citizen Participation in the Basque Country [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.innovations.harvard.edu/blog/open-data-opengovernment-citizen-participation-basque-country-irekia>(дата обращения: 01.11.2017).

<sup>3</sup> См.: TheOpenDefinition [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://opendefinition.org>(дата обращения: 01.11.2017).

В соответствии с принципами, изложенными в Open Definition, информация считается открытой, если:

- она доступна в целостности (без ограничений, например, предоставление доступ только к некоторым страницам книги) и по цене не превышающей разумных пределов или безвозмездно в сети Интернет;
- лицензия не ограничивает пользователя в праве продавать или передавать ее в любом виде, не требует гонораров и взносов за эти действия;
- лицензия разрешает ее изменение и переработку, и распространение на условиях оригинала;
- должна предоставляться в формате, который технологически не препятствует описанным выше действиям;
- условием лицензии для предоставления возможности распространения и повторного использования может быть ссылка на участников и авторов, соответственно должен предоставляться их список;
- лицензия возможно ставит условие по распространению ее в модифицированной форме, использованию имени или версий, отличных от оригинала;
- лицензия не дискриминирует любое лицо или социальную группу;
- лицензия не препятствует ее использованию в любой области или начинании, даже в коммерческих целях;
- права на нее применяются ко всем (без ограничения, например, требованием о неразглашении), кому она распространяется, без необходимости отдельного лицензирования;
- права на нее не зависят от того, является ли она частью какого-либо пакета; она выделяется из этого пакета и используется или распространяется согласно лицензии, а все, кому распространяется она, имеют на него такие же права, как и те, кто использует оригинальный пакет;



– лицензия не накладывает ограничения на другие данные, которые распространяются с лицензируемой информацией<sup>1</sup>.

По оценкам международной консалтинговой компании McKinsey, для всего мира косвенный экономический эффект от применения открытых данных в различных отраслях составляет порядка трех-пяти триллионов долларов в год. Хотя методики расчетов таких эффектов появляются в достаточно обобщенном виде и конкретно не позволяют понять, как именно они возникают, кто получает от них выгоду и как происходит их измерения. Анализ зарубежных исследований показывает, что нет стандарта оценки для различных отраслей, поэтому подсчеты ведутся отдельно для каждой<sup>2</sup>.

Следуя всеобщей тенденции страны-участники саммита G8 («Большой восьмерки») приняли «Хартию открытых данных», предусматривающую публичное раскрытие информации государственных органов в интернете.

Главные принципы, которые прописаны в Хартии – это открытость данных по умолчанию, своевременная их публикация в машиночитаемом виде, прозрачность и обязательство обеспечивать условия, в которых разработчики будут создавать приложения на основе открытых данных<sup>3</sup>.

Поэтому в рамках реализации этих принципов в России были реализованы государственные и некоммерческие проекты, основывающие свою деятельность на открытых данных. Среди которых можно выделить:

– Портал Открытых данных Российской Федерации, который является ядром экосистемы открытых данных в Российской Федерации, сосредоточивая в себе

---

<sup>1</sup> См.: Определение открытой информации [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://opendefinition.org/od/1.1/ru>(дата обращения: 01.11.2017).

<sup>2</sup> См.: Артамонов Р. Е., Датиев С. Б., Жулин А. Б. Оценка социально-экономического эффекта публикации открытых данных на примере данных общественного транспорта Москвы. – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. – С. 5. <sup>3</sup> См.: Хартия открытых данных «группы восьми» [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://data.gov.ru/hartiya-otkrytyh-dannyh-gruppy-vosmi>(дата обращения: 01.11.2017).

наиболее актуальные сведения о деятельности федеральных и региональных органов власти, организаций;

– Совет по открытым данным, который создан для того, чтобы помогать Правительственной комиссии разрабатывать эффективные механизмы по открытию данных;

– Единая межведомственная информационно-статистическая система ЕМИСС, собирающая в себе наиболее актуальные статистические данные;

– Федеральная государственная информационная система Единый Реестр Проверок, содержащая в себе информацию о плановых и внеплановых проверках юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

– Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации, являющийся информационно-аналитическим источником для граждан, благодаря которому можно получить сведения о состоянии преступности в субъектах Российской Федерации;

– Официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях, который создан с целью повышения открытости и доступности информации о государственных (муниципальных) учреждениях, а также об их деятельности и имуществе;

– Единый портал бюджетной системы Российской Федерации, содержащий в себе информацию о бюджетном устройстве и процессе страны, а также об участниках данного процесса;

– Портал открытых данных Правительства Москвы, предоставляющий открытые данные по инфраструктуре г. Москвы, являясь примером регионального портала для представления открытых данных<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Открытые данные. Годовой отчет. Краткая версия. 2015 [Электронный ресурс] / Режим доступа: [https://www.infoculture.ru/wp-content/uploads/2017/06/annual\\_report\\_2015.pdf](https://www.infoculture.ru/wp-content/uploads/2017/06/annual_report_2015.pdf) (дата обращения: 01.11.2017). – С. 25.

Принципы «открытого правительства», это не только законы и политика, это еще способы и методы принимаемых решений, которые формируют эту политику и направляют потоки денег, финансирующих их реализацию. Все это должно быть открытым. Такой тезис кажется не просто последовательным, а вполне логичной составляющей демократического правления. Без такой информационной свободы гражданам трудно ждать ответа от своего правительства, оценивать утверждения чиновников и нести за них ответственность, когда они очень сильно отклоняются от демократических принципов. Сложно, когда рассуждение в этом ключе вращается исключительно вокруг подотчетности. Раскрытие финансовой информации компаний, раскрытие информации о контрактах и большая часть свободной информационной деятельности направлены на добычу информации. В таком случае данные, предоставляемые государством, используются журналистами, приверженцами правых и левых политических взглядов, а также политической оппозицией для совершения противоправных деяний. Такая ситуация формирует механизмы конкуренции и взаимной сдержанности среди различных ветвей власти, которые имеют основополагающее значение для пресечения их недостойного поведения. Также не мало независимых журналистов, чьи личные интересы и профессиональные нравы позволяют им высмеивать такое поведение. Открытые усилия правительства могут, таким образом, подключиться к медиа-аппарату и общественно-политической культуре, которые вместе дадут очень эффективную отдачу. Но большая роль граждан заключается не только в том, чтобы судить о халатности чиновников, а также, в обеспечения обратной связи, включая те ситуации, когда работа идет в положительном ключе, когда правительство защищает интересы людей и эффективно и справедливо решает общественные проблемы.

К сожалению, нынешний дискурс прозрачности, ориентированный на подотчетность, и такие вопросы, как коррупция, создают площадку для полемики и ситуации, когда общество становится особенно чувствительным к ошибкам правительства, но часто слепы к его достижениям. Системы открытого

правительства, которые мы строим, – структуры, которые способствуют формированию социальных и политических суждений граждан, гораздо более склонных к тому, чтобы стакан правительства был наполовину или даже четверть пустым, а не в основном полным. Таким образом, прогрессивный импульс к прозрачности, вполне может вызвать консервативные или даже реакционные последствия делегитимизации деятельности правительства в широких масштабах, поскольку публичное раскрытие информации все больше и больше касается тем о государственных потерях, коррупции, и провалах. В качестве примера, можно рассматривать текущие усилия по раскрытию федеральной стимулирующей деятельности. Эта деятельность направлена в большей мере на то, чтобы обнародовать поток средств по контрактам, позволяя журналистам и аудиторам-резидентам «следить за деньгами». Это достойный вклад в формирование публичных суждений о стимулирующих пакетах. Но такая направленность информации не дает представление о развитии проекта, его способности, например, обеспечивать занятость населения, или общественно-культурные ценности, получаемых за счет расходования таких средств. Вместо этого подача информации, как правило, фокусируется на затратах, а не на соразмерных общественных выгодах, связанных с расходами. Вот что должны стимулировать прозрачность и широкое раскрытие данных правительства. Решение этой проблемы заключается не в сокращении прозрачности правительства, а в более полном ее учете. Вместо того, чтобы сосредотачиваться исключительно на системах раскрытия информации, которые создают подотчетность, мы должны настаивать на системах раскрытия информации, которые позволяют гражданам определять и выражать свою оценку деятельности правительства, поскольку это будут частные продукты и услуги. Такими примерами могут являться системы государственного учета, обеспечивающие платформу для граждан, гражданских групп и других организаций для поддержания постоянной обратной связи по предоставлению услуг конкретными государственными учреждениям, такими, например, как Министерство Внутренних Дел.

Таких примеров, должно быть много, и они должны быть реальными, особенно учитывая растущие масштабы деятельности правительства. Раскрытие информации о деятельности федерального экономического стимулирования должно проводиться вокруг проектов, а не контрактов, то есть для пользователей, которые в конечном итоге получают выгоду от расходования этих средств. Они могут сообщать о многих измерениях отдачи от проекта, таких как количество созданных рабочих мест и качество этих рабочих мест. По сути, стране нужна прозрачность, которая обеспечивает полный учет преимуществ, а также затрат на государственную деятельность. Информационные технологии сегодня легко доступны: то, что государству нужно, – это политический стимул к созданию более полной формы открытого правительства<sup>1</sup>.

Одно из самых первых серьёзных и детально раскрытых определений Открытости государства содержится в документе 1993 года, в докладе герцога Ланкастера в главе 1 и пункте 1.1: «1.1 Открытое государство – это часть эффективной демократии. Граждане должны иметь адекватный доступ к информации и анализу, на основе которого государство работает. Министры и публичные служащие обязаны разъяснять их законы, решения и действия общественности. Государство, тем не менее, нуждается в том, чтобы хранить некоторые секреты и обязано защищать личную жизнь тех, кем оно управляет»<sup>2</sup>.

В том же документе это неоднократно раскрывается:

«4.3 Ключевыми условиями для того, чтобы положения данного документа были приняты, являются:

– четкая формулировка принципов, на которых информация может быть доступна;

---

<sup>1</sup> См.: Fung A., Weil D. Open Government and Open Society // Open Government – USA: O'Reilly Media Inc, 2010. – P. 106.

<sup>2</sup> OpenGovernment [Электронный ресурс] / Режим доступа: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/271975/2290.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271975/2290.pdf) (дата обращения: 01.11.2017).

– четкая формулировка условий, на которых информация может быть оправданно сокрыта;

– обособленный, авторитетный и независимый контроль»<sup>1</sup>.

Выписки из этого документа вполне четко определяют «открытость» – это, в первую очередь, доступ к информации, и условия предоставления такого доступа.

С точки зрения Организации экономического сотрудничества и развития, открытое государство – такая сфера, в которой бизнес, общественные организации и граждане могут:

– «знать» – получать необходимую и осмысляемую информацию;

– «приобретать» – пользоваться сервисами и с их помощью взаимодействовать с государством;

– «создавать» – принимать участие в процессе принятия решений.

А принципами хорошего управления являются: прозрачность и подотчетность; честность и равенство; действенность и результативность; уважение к закону и высокие стандарты этического поведения. Они представляют основу того, на чем строится открытое государство<sup>2</sup>.

Данное определение уже более широкое, оно ориентированно на участниках взаимодействия, а это государство, бизнес, общественные организации и граждане.

Принцип открытости изложен в качестве характеристики такого понятия, как «Надлежащее управление» (от англ. Good Government) в официальном документе Европейского союза под названием «European Governance», и гласит: «Открытость. Организации должны работать в более открытой манере. Вместе со странами-участниками они должны активно взаимодействовать в том, что ЕС делает и какие решения принимает. Они должны использовать стиль изложения,

---

<sup>1</sup> OpenGovernment [Электронный ресурс] / Режим доступа: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/271975/2290.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271975/2290.pdf) (дата обращения: 01.11.2017).

<sup>2</sup> См.: OpenGovernment [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.oecd.org/gov/opengovernment.htm> (дата обращения: 01.11.2017).

который доступен и понятен широкой общественности. Это особенно значимо в целях улучшения доверия к комплексным учреждениям»<sup>1</sup>.

Все вышеизложенные принципы открытости нашли отражение в критериях, по которым определяются страны пригодные для вступления в Open Government Partnership:

- финансовая прозрачность;
- доступ к информации;
- раскрытие информации о ключевых государственных персонах;
- вовлечение граждан<sup>1</sup>.

Для каждого из критериев организаторы партнерства использовали данные международных рейтингов и исследований дабы понять, какие из стран подходят и какие не подходят.

По критерию «вовлечение граждан» можно увидеть четкую связь Open Government и того, что называют демократическими ценностями и гражданскими свободами, поскольку он определяется по уровню развития демократии в стране на основе рейтинга Democracy Index от Economist Business Unit. Значение данного индекса в России за 10 лет упало с 5,02 в 2006 году ниже 4 в 2016 году<sup>2</sup>.

Поэтому открытое государство – это доктрина открытости органов власти, реализация которой обеспечивает свободу доступа информации для граждан, бизнеса и гражданского общества, высокий уровень прозрачности ключевых государственных инициатив, персон и процессов для широкой общественности и участие граждан в принятии ключевых государственных решений. Открытое государство – это государственная политика и никак не что-то иное<sup>3</sup>.

Подводя итог можно сказать что открытая информация предоставляет гражданам сведениями для обсуждения решений правительства. Сама база данных это далеко не все. Бесспорно, что то, как правительство предоставляет

---

<sup>1</sup> European Governance – A White Paper [Электронный ресурс] / Режим доступа: [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com200142820010725\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com200142820010725_en.pdf) (дата обращения: 01.11.2017).

<sup>1</sup> См.: EligibilityCriteria[Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.opengovpartnership.org/resources/eligibility-criteria> (дата обращения: 01.11.2017). <sup>2</sup>См.: The Economist Intelligence Unit's index of democracy [Электронныйресурс] / Режимдоступа: [https://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_INDEX\\_2007\\_v3.pdf](https://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf)(датаобращения: 01.11.2017);

См.: Democracyindex 2016 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index> (дата обращения: 01.11.2017).

<sup>3</sup> См.: Открытое государство. История и новый смысл [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.infoculture.ru/2014/09/08/open-gov-history-and-meaning>(дата обращения: 01.11.2017).

информацию по-настоящему заинтересованному гражданину, еще более важная задача. На самом деле, одно из главных заключений об открытой информации в том, что она может изменить отношения государственных служащих и граждан и даже разрушить культуру недоверия. Вкратце, смысл открытой информации не только в прозрачности, но также в участии и сотрудничестве. Для того, чтобы открытая информация продвинулась в мир нового управления, от граждан требуется использовать информацию для воздействия на правительство, удерживания его на счету, предложения новых правил. Другими словами, открытая информация отпирает дверь на пути к открытому правительству, изменяя взаимоотношения граждан и власти.

Тем не менее, правительство может предоставлять информацию по конкретным вопросам, не будучи «открытым», и открытое правительство может быть ответственным перед обществом, не используя технологий, которые делают информацию доступной и многоразовой. Изначальный смысл открытого правительства в ответственности, а открытая информация это та, которая доступна и может быть использована повторно.

Открытая информация может поддерживать открытое правительство до тех пор, пока она является частью более обширного стремления к публичной ответственности.

## 2.2. Особенности реализации доктрины «открытого правительства» за рубежом (на примере Соединенных Штатов Америки)



Государства используют два главных подхода к раскрытию данных: они или размещают сведения на сайте, делая их общедоступными, или разрабатывают официальные структуры, чтобы положить начало более сложной, долгосрочной форме открытой информации. Первый случай, когда правительство просто располагает информацию на сайте с намерением поспособствовать людям в ее использовании – до сих пор самый часто встречающийся из двух. Второй случай, заключающийся в установлении политики открытых данных, более новый подход. Его преимущество в заложении основы для большей непрерывности доступа к данным, что улучшает общественное понимание государственных сервисов данных и обеспечивает доступ к конкретным типам сведений, предписанных политикой.

Становление государств регулярными поставщиками общественной информации является естественным следствием ранних экспериментов с электронным правительством. По мере того как правительственные сайты разрослись за последние два десятилетия, они стали основополагающими для широкого спектра информационных платформ с разнообразными целями. Роль государства как незаменимого поставщика высококачественных общественных данных выросла в разы.

Представление информации в доступной и удобной для повторного использования форме корнями уходит к существующей практике. В первую очередь, цель Переписи населения Соединенных Штатов Америки всегда заключалась в сборе и предоставлении данных, она делала опубликованную статистику переписи доступной для каждого, кто в ней нуждается. В то время как Перепись для распространения информации использовала публичные и учебные библиотеки в начале 2000-х годов, другие государственные органы уже начали размещать данные онлайн. Государственное управление печати Соединенных Штатов Америки размещает ежедневные действия Конгресса с 1994, а Конгресс Соединенных Штатов разработал сайт Томас как способ открытия законотворческих данных для общественного взора годом позже. На федеральном

уровне, Флорида и Гавайи первые, кто принял онлайн-публикацию для раскрытия информации о финансировании кампании, уже к 1997 году поддерживая общедоступный сайт. В целом, запись данных на магнитную ленту, диск или FTP-модем стали промежуточным шагом от бумажных носителей к правительственным веб-сайтам как методу, позволяющему людям свободно получать государственные данные.

Пока то, что государственные органы предпринимали в 1990-х и начале 2000-х, приближалось к идеалу по-настоящему открытых данных, описывать свои усилия по предоставлению информации населению как «открытых данных» они стали только позже. Негосударственные объединения такие как Open House Project и Open Government Working Group выступали за согласование установленных принципов открытого правительства с открытым, машиночитываемым, бесплатным онлайн-доступом к правительственным данным. В январе 2009 года правительство Соединенных Штатов Америки сделало свой наиболее заметный шаг к принятию этих принципов. Меморандум президента Обамы о Прозрачности и Открытом правительстве определил онлайнпубликацию правительственных данных как метод повышения прозрачности правительства, а также отметил, что технологии могут использоваться для улучшения участия и сотрудничества между гражданами и правительством. Позже в этом же году термин «открытые данные» был использован Белым домом и исполнительными органами в оглашении их открытых правительственных планов.

Одновременно местные органы власти начали активно делиться большими объемами данных, а частные компании стали предоставлять для них платформы для размещения этих данных в открытом формате. Эти сайты стали известны как «порталы открытых данных». В 2006 году Вашингтон был одним из первых, кто запустил веб-сайт местного правительства с широким спектром данных с четкой целью предоставлять обществу «потокные данные, которые органы власти собирают обычным путем». Вскоре после этого Сиэтлская компания Socrata открыла свои двери, продавая программное обеспечение для размещения

«открытых правительственных данных, легкодоступных через Интернет, в форме, которая максимизирует понимание, интерактивность, участие и совместное использование»<sup>1</sup>. Будучи самым ранним коммерческим поставщиком платформ открытых данных, Socrata был выбран для привлечения ряда новых федеральных, государственных и локальных открытых сайтов данных к 2010 году.

Многие государственные и местные органы власти Соединенных Штатов Америки продолжили развивать тенденцию публикации необработанных данных с намерением сделать их открытыми для общественного использования и повторного использования. Некоторые привлекли коммерческих или некоммерческих поставщиков платформ, в то время как другие создали свои собственные сайты данных. В настоящее время правительства публикуют широкий спектр наборов данных, как из внутренних, так и из внешних источников. Из-за большого количества государственных и местных правительственных сайтов открытых данных и широкого разнообразия соглашений об именах, используемых для их публикации, собрать их в полный список стало сложной задачей. Тем не менее, простой поиск в Интернете доказывает, что существуют тысячи сайтов, на которых федеральные органы власти, штаты и населенные пункты Соединенных Штатов Америки делятся государственными данными.

Открытие данных с помощью простого размещения на веб-странице является относительно простым правительственным достижением, требующим только того, чтобы правительственная единица решила загрузить электронную таблицу на существующую веб-страницу. Защитник открытых данных Уолдо Джеквит отметил, что правительства могут создать сайт открытых данных, просто выполнив поиск CSV, XLS и XML файлов, которые уже есть в сети общедоступных сайтов, и

---

<sup>1</sup> Цит. по: [ImprovingServiceandCommunicationwithOpenData](http://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/improving-service-and-communication-with-open-data-702#_ftn4) [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/improving-service-and-communication-with-open-data-702#\\_ftn4](http://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/improving-service-and-communication-with-open-data-702#_ftn4)(дата обращения: 01.11.2017).

разместив их всех на одной и той же странице. Фонд открытых знаний предлагает начать с еще более простого способа ввода, открыв «только один набор данных»<sup>1</sup>.

Президент Обама, наверно, больше чем любой другой глава государства, подчеркнул обязанность создать беспрецедентный уровень открытости в Правительстве. Его администрация последовала этому указанию с помощью впечатляющих решений – увеличением качества и количества информации, доступной на сайте правительства, закладывая основу для раскрытия информации об экономических стимулах и тратах на восстановление, и созданием высокоуровневого процесса для развития правил открытого правительства при Управлении по политике в области науки и техники<sup>23</sup>.

Дополняя эти федеральные инициативы, некоторые квалифицированные гражданские организации – Sunlight Foundation, OMB Watch и Лига голосующих женщин – сегодня входят в состав мощного движения за «прозрачность», которое настаивает и на большей открытости в правительстве, и на развитии инструментов, чтобы побудить граждан получать пользу от этой открытости. Эти и другие организации были замечены в качестве спонсоров благотворительных организаций, такими как Институт открытого общества, the Omidyar Foundation, и the Ford Foundation.

Эти движения объединяются в идеальный шторм (в хорошем смысле этого слова), который через несколько лет может вылиться в федеральное правительство, намного более открытое для общественного контроля, чем когда-либо. И правда, это правительство может со временем стать более открытым, чем любое другое правительство в мире. Это было бы выдающимся демократическим достижением<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Цит. по: ImprovingServiceandCommunicationwithOpenData [Электронныйресурс] / Режимдоступа: [http://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/improving-service-and-communication-with-open-data-702#\\_ftn4](http://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/improving-service-and-communication-with-open-data-702#_ftn4)(дата обращения: 01.11.2017).

<sup>2</sup> См.: The Obama Administration’s Commitment To Open Government [Электронныйресурс] / Режимдоступа: [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/opengov\\_report.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/opengov_report.pdf)(дата обращения: 11.2017).

<sup>4</sup> См.: Fung A., Weil D. Указ. соч. – p. 106.

Все принципы открытости легли в основу Концепции открытого правительства Соединенных Штатов Америки (OpenGovernmentDirective), которая была принята в декабре 2005 года. Эта директива включает в себя четыре инструкции. Первая из них определяет обязанность американских федеральных органов исполнительной власти и управления раскрывать сведения о своей деятельности. Вторая ориентирует американские министерства и агентства на обеспечение надлежащего качества предоставляемой обществу информации, особенно, если эта информация касается деятельности федерального правительства. Третья инструкция, имеет своей целью обеспечение участия федеральных органов исполнительной власти в формировании и введении в обиход культуры открытого государственного правления. Четвертая инструкция, содержит указания и рекомендации по расширению возможностей открытого государственного управления в Соединенных Штатах с использованием новейших информационных технологий, средств и форм коммуникации.

Законом о свободе информации (Freedom of Information Act или FOIA) продекларировано Обеспечение свободы информации. Так гражданам Соединенных Штатов Америки предоставляется право на доступ к архивам информации о деятельности федерального правительства и отдельных органов государственной власти с учетом ряда исключений. Однако закон не предоставляет гражданам право на доступ к сведениям о деятельности представительных, судебных или местных органов власти.

Основная директива открытого госуправления получает реализацию практически во всех планах деятельности того или иного федерального органа исполнительной власти Соединенных Штатов Америки. Такие планы ведутся министерствами и агентствами, начиная с 2010 года. Федеральные министерства и агентства Соединенных Штатов Америки должны отчитываться об эффективности своей работы посредством специальных веб-страниц. При этом они должны обеспечить возможность «обратной связи» с обществом для подтверждения и

оценки результатов своей работы, а также доведения до граждан и корректирования планов своей деятельности в сфере открытого государственного управления.

Соединенные Штаты Америки – страна, которая одной из первых запустила портал открытых данных. Этот портал (Data.gov) был запущен еще в 2009 году. Нормативным обеспечением данного проекта в Соединенных Штатах Америки является приказ Барака Обамы и документ под названием «Новые стандарты открытых данных» (NewOpenDataPolicies), согласно которым открытые данные объявлены национальным достоянием, к которому должны иметь доступ все граждане государства. Эти стандарты нужны для того, чтобы сделать федеральные правительственные данные более открытыми и доступными и закрепить такую практику на законодательном уровне<sup>1</sup>.

Среди прочих документов также можно выделить Открытый План Правительства, который ежегодно обновляется, и в 2017 году был направлен на содействие участию общественности и прозрачности в понимании воздействия правительства на окружающую среду<sup>2</sup>.

Таким образом, во-первых, прозрачность правительства, хоть и движимое прогрессивными импульсами, может привлечь излишнее внимание к его ошибкам и таким образом возродить консервативный образ правительства как некомпетентного и продажного. Во-вторых, энергия, нацеленная на открытое правительство, тратится в ущерб огромным организациям частного сектора – банкам, промышленным предприятиям, поставщикам медицинских услуг, производителям продуктов питания, фармацевтическим компаниям и тому подобным – непрозрачным и скрытым. В большинстве промышленно развитых демократий (но не во многих развивающихся странах или авторитарных режимах)

---

<sup>1</sup> См.: Головин А.Ю., Спиридонов А. А. Правовые основы и методы реализации идей открытого правительства в США // Известия Тульского Государственного Университета. – 2014. – №2. – С. 10-13.

<sup>2</sup> См.: CEQ'sOpenGovernmentPlan [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.whitehouse.gov/ceq/open-gov>(дата обращения: 01.11.2017).

эти организации частного сектора своей деятельностью угрожают здоровью и благополучию граждан не меньше, чем правительство. Средством защиты от второй проблемы является направление усилий в правительстве и гражданском секторе в сторону развития открытого общества.

### 2.3. Правовые основы и методы реализации идей «открытого правительства» в России

В России на открытость есть огромный, хотя и пока еще не сформулированный общественный запрос на изменения. Становится все больше общественных инициатив и безусловно важных региональных проектов. Для того, чтобы федеральной власти соответствовать этим вызовам, крайне важно понимание, что без системной работы, без ясного и четкого изложения принципов открытости, без соответствия международной практике и запросов общества невозможно сохранить и установить уровень доверия людей, который позволил бы пережить грядущие трансформации общества безболезненно. Но даже если это понимание к ним не придет, ничто не помешает построить Открытое государство без государства.

Так, термин «Открытое правительство» отличается тем, что в России все рассматривают «Правительство» только с большой буквы, то есть как орган верховной исполнительной власти, а не как совокупность всех властных структур. В термине «Открытая власть» заведомо содержится разделение на «мы и они». Власть и все остальные. С той лишь разницей, что власть открытая. При всей его симптоматической точности, он не соответствует тому, что происходит в мире. Именно поэтому термин «Открытое государство» на данный момент более предпочтителен, так как он включает все органы государственного управления и все ветви власти. По мнению министра Российской Федерации по вопросам Открытого правительства М. Абызова Открытое правительство в будущем должно преобразоваться в «открытое государство», в котором обществу будут подотчётны

госструктуры и чиновники всех уровней. Это будущее будет зависеть во многом от нового кабинета министров. «Открытое государство» – одна из возможных форм продолжения работы по повышению открытости государственного управления, которая велась в России на протяжении последних 5 лет<sup>1</sup>.

Ранее в России членами правительства активно используется смешанная терминология. Кто-то говорил: «Открытое правительство», кто-то – «Большое правительство» (по аналогии с «большими данными», от англ. Bigdata), и реже, но тоже употребляли «Расширенное правительство». В лучшем случае, речь шла об открытости исполнительной власти, в худшем – о создании новой структуры экспертного типа при обычном Правительстве.

В первых инициативах не было четкого фокусирования на вопросах открытости, фактически, в них было видно, что это попытки сформировать некую новую экономическую и социальную политику. Даже из самого начального разделения группы на «подгруппы», каждая из которых не имела отношения к открытости как таковой<sup>2</sup>.

В действительности начало «открытому правительству» в России было положено 8 февраля 2012 г., когда по Указу Президента была создана рабочая группа по формированию в России системы «Открытое правительство». В составе группы образовались 10 подгрупп по ключевым направлениям социально-экономического развития страны. В течение 3 месяцев было проведено более 200 заседаний тематических подгрупп, в которых принимали участие свыше 400 экспертов.

---

<sup>1</sup> См.: На Гражданском форуме обсудили образ будущего Открытого правительства [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://open.gov.ru/events/5516497/?sphrase\\_id=200981](http://open.gov.ru/events/5516497/?sphrase_id=200981) (дата обращения: 01.11.2017).

<sup>2</sup> См.: Открытое государство. История и новый смысл [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.infoculture.ru/2014/09/08/open-gov-history-and-meaning> (дата обращения: 01.11.2017).



Затем 15 апреля 2012 г. Все предложения экспертов и итоги деятельности рабочей группы были объединены и представлены в виде доклада Президенту и материалам ему.

После чего 21 мая 2012 Президент Владимир Путин утвердил состав нового кабинета министров. Михаил Абызов был назначен Министром Российской Федерации по вопросам Открытого правительства.

Постановлением Правительства России от 26 июля 2012 г. была создана Правительственная комиссия по координации деятельности Открытого правительства. Другим Постановлением Правительства России от 26 июля 2012 г. был образован Экспертный совет при Правительстве.

Также, сегодня в нормативно-правовую основу организации «открытого правительства» России включены такие акты, как:

– Федеральный закон Российской Федерации от 09.02.2009 №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», в котором заложены основные принципы обеспечения доступа к информации о государственных органах и органах местного самоуправления, а также ограничениях доступа, связанных со сведениями составляющими государственную тайну, коммерческую тайну, врачебную и иную тайну, конфиденциальность арбитража, персональные данные, а также другими сведениями и информацией доступ к которой ограничен законодательством Российской Федерации<sup>1</sup>;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 №851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения», которым утверждаются соответствующие Правила;

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

– «Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления, а также технические требования к публикации открытых данных. Версия 3.0», утвержденная протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 29.05.2014 №4.

Содержит концепцию открытости, методические рекомендации по реализации принципов открытости, а также методику мониторинга и оценки открытости органов исполнительной власти, утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации Стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти. Он является обязательным к внедрению министерствами и ведомствами. Стандарт призван обеспечить:

- повышение информационной открытости органов власти;
- подотчетность органов власти;
- расширение возможностей участия общества в разработке и экспертизе принимаемых решений;
- развитие механизмов общественного контроля.

В заключение следует сказать, что решение проблем, связанных с реализацией концепции открытости государственного управления, решение которых возможно при условии, если не только государство, но и общество станут следовать принципам открытости, вовлеченности граждан в процесс принятия решений и обеспечения общественного контроля за их исполнением, высокого уровня интереса общества к совместной работе с властью. Развитые страны добились на этом пути весомых результатов, эффект от которых измеряется не только миллиардами сэкономленных долларов, но и значительным повышением качества государственных услуг для граждан, клиентоориентированностью и жизнеспособностью управленческих решений, которые были приняты властью вместе с гражданским обществом, а в итоге приводили к улучшению условий жизни людей и бизнеса.

Россия начала движение в этом направлении недавно, и сегодня двигается темпами, значительно превышающими темпы за рубежом.

Разработаны основные принципы, механизмы, «дорожные карты» и ключевые показатели эффективности «открытого правительства», которые внедрены на всех уровнях государственного управления. Граждане России получили возможность участвовать в обсуждении законопроектов в сети, как в случае с законопроектом «О контроле за расходами чиновников».

## ГЛАВА 3. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСИ

### 3.1. Содержание понятия «электронная подпись»

Различные источники предлагают различные варианты определения электронной подписи (ЭП), электронной цифровой подписи. Для сравнения ниже будут приведены некоторые версии, содержащиеся в зарубежных законах.

Для стран Евросоюза после отмены Директивы 1999/93/ЕС Европейского парламента и совета от 13.12.1999 г. о порядке использования электронных подписей в Европейском сообществе базовым таким источником стало Постановление Евросоюза №910/2014 «Об электронной идентификации и удостоверительных сервисах для электронных транзакций на внутреннем рынке».

Как и заменённая им Директива, Акт ничего специального не говорит о простых электронных подписях и о правовом режиме их использования (кроме общих слов о том, что нельзя отрицать правовое и доказательное значение подписи только на том основании, что она совершена в электронном виде или не является квалифицированной, согласно п.1 ст.25).

Эквивалентной в правовом отношении собственноручной подписи признается только квалифицированная электронная подпись. В документе ещё сильнее, чем раньше, подчёркивается, что квалифицированной признается усиленная электронная подпись, созданная на основе квалифицированного

сертификата и обязательно с использованием квалифицированного устройства для создания электронных подписей. В результате фактически появился ещё один подвид подписи – усиленная электронная подпись на основе квалифицированного сертификата (но не являющаяся квалифицированной электронной подписью).

Технологические требования и требования по безопасности к электронным подписям, печатям и отметкам времени, одни и те же, поэтому содержание соответствующих разделов во многом совпадает.

Авторы также не стали в некоторых случаях копировать положения, а просто дали ссылки на соответствующие статьи об электронных подписях.

Различие между подписями и печатями – функционально-правовое. Согласно данным в акте определениям, в отличие от подписи (т.е. выражения воли подписанта), которая всегда совершается физическим лицом-подписантом, печать предназначена для использования юридическими лицами и лишь удостоверяет происхождение и целостность покрываемых ею данных, согласно п 59 преамбулы.

В п. 58 преамбулы также сказано о том, что в случаях, когда для совершения транзакции требуется квалифицированная электронная печать юридического лица, вместо неё может быть использована квалифицированная подпись физического лица, уполномоченного организацией<sup>1</sup>.

В соответствии с Законом Республики Корея «О цифровой подписи» цифровая подпись, это информация, которая является уникальной в отношении электронного сообщения, создаваемая закрытым ключом с использованием асимметричной криптосистемы таким образом, чтобы могли проверяться идентичность лица, создающего электронное сообщение, а также его любое возможное изменение.

---

<sup>1</sup> См.: Регламент №910/2014 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об электронной идентификации и удостоверительных сервисах для электронных транзакций на внутреннем рынке и об отмене Директивы 1999/93/ЕС» // Документ официально не опубликован. Доступ из справочной информационной системы «Консультант-плюс».

Закон Канады от 13 апреля 2000 г. «О защите персональной информации и электронных документах» определяет электронную подпись как подпись, которая содержит один или более знаков, букв, чисел или других символов в цифровой форме, включаемую, присоединяемую или связываемую с электронным документом.

Федеральный закон Соединенных Штатов Америки от 30 июня 2000 г. «Об электронных подписях в глобальной и национальной коммерции» предлагает следующее определение термина электронная подпись – это электронный звук, символ или процесс, присоединяемый или логически ассоциируемый с договором или иной записью и выполняемый или допускаемый лицом с намерением подписать запись.

При этом в Законе штата Юта Соединенных Штатов Америки «О цифровой подписи», принятом значительно раньше в 1995 г., звучит такая формулировка определения цифровой подписи, ею является последовательность битов, которую лицо, имеющее намерение подписать, создает по отношению к явным образом выделенному сообщению путем проведения сообщения через однонаправленную функцию, шифруя затем полученный дайджест сообщения с использованием асимметричной криптосистемы и закрытого ключа лица.

В Республике Филиппины Законом от 14 июня 2000 г. «Об электронной коммерции» обозначено, что электронная подпись относится к любым различимым отметке, признаку и (или) звуку в электронной форме, представляющим сведения об идентичности лица и присоединяемым или логически ассоциируемым с электронным сообщением данных или электронным документом, либо любым принципам или процедурам, используемым или применяемым лицом и реализуемым или применяемым таким лицом с намерением аутентификации или подтверждения электронного сообщения данных или электронного документа.

Законодательство Японии, а именно Закон «Об электронных подписях и сертификационных услугах» закрепило следующее понимание электронной подписи, а именно как меру, предпринимаемую в отношении информации, которая

может быть записана в виде электромагнитной записи (любая запись, которая производится электронными, магнитными или любыми другими средствами, нераспознаваемыми функцией человеческого восприятия, и используется для обработки данных компьютером), к которой применяется каждое из следующих требований:

- эта мера указывает, что информация создана лицом, которое ее реализует;
- эта мера способна подтвердить, было ли осуществлено любое изменение информации<sup>1</sup>.

В России формулировка определения электронной подписи содержится в Федеральном законе от 6 апреля 2011 года «Об электронной подписи» и звучит следующим образом:

«Электронная подпись – информация в электронной форме, которая присоединена к другой информации в электронной форме (подписываемой информации) или иным образом связана с такой информацией и которая используется для определения лица, подписывающего информацию»<sup>2</sup>.

Человеком, который подписывает документ, или подписантом, в случае с электронной подписью будет являться держатель подписи сгенерированной устройством, действующий от своего имени или от имени физического или юридического лица, которое он представляет.

Устройство для генерирования подписей (закрытый ключ электронной подписи), это аппаратная схема или программное обеспечение используемое для преобразования данных для создания подписи, примерами служат смарт-карты (карты с интегрированными электросетями) и программы, работающие на ПК.

---

<sup>1</sup> Черемушкин А. В. О содержании понятия «электронная подпись» // Прикладная дискретная математика. – 2012. – № 3. – С. 53-54.

<sup>2</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 6 апреля 2011 г. №63-ФЗ «Об электронной подписи» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. <sup>2</sup>См.: Electronic Signatures and Trust Services [Электронный ресурс] / Режим доступа: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/545098/beis-16-15electronic-signatures-guidance.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/545098/beis-16-15electronic-signatures-guidance.pdf).

Данными для создания подписей являются коды или персональные криптографические ключи, которые используются заверителями для создания электронной подписи, к примеру, ключа подписи или закрытого ключа электронной подписи<sup>2</sup>.

Согласно российскому законодательству такие средства электронной подписи:

- позволяют установить факт изменения подписанного электронного документа после момента его подписания;
- обеспечивают практическую невозможность вычисления ключа электронной подписи из электронной подписи или из ключа ее проверки.

При создании электронной подписи они должны:

- показывать самостоятельно или с использованием программных, программно-аппаратных и технических средств, необходимых для отображения информации, подписываемой с использованием указанных средств, лицу, осуществляющему создание электронной подписи, содержание информации, подписание которой производится;
- создавать электронную подпись только после подтверждения лицом, подписывающим электронный документ, операции по созданию электронной подписи;
- однозначно показывать, что электронная подпись создана.

Затем используются средства проверки электронной подписи (открытые ключи электронной подписи), которые:

- показывают самостоятельно или с использованием программных, программно-аппаратных и технических средств, необходимых для отображения информации, подписанной с использованием указанных средств, содержание электронного документа, подписанного электронной подписью;

- показывают информацию о внесении изменений в подписанный электронной подписью электронный документ;

- указывают на лицо, с использованием ключа электронной подписи которого подписаны электронные документы<sup>1</sup>.

Электронная подпись является аналогом графической подписи.

Электронная подпись бывает нескольких форм, в их числе:

- машинописные;
- сканированные;
- электронные образы подписей;
- уникальные изображения знаков;
- цифровое представление характерных черт, например, отпечатков пальцев, сетчатки;
- подписи, сформированные криптографическими средствами.

Электронные подписи можно разделить на две группы:

- простые электронные подписи – включают сканированные подписи, коды и пароли, чекбоксы и другие средства, в том числе прописанные в соглашении сторон электронного взаимодействия, которые могут подтвердить, что подпись была сформирована конкретным лицом;

- усиленные (усовершенствованные) электронные подписи – могут идентифицировать пользователя, уникальны для него, находится под исключительным контролем пользователя и прикрепляется к документу таким образом, что он становится недействительным, если содержимое изменяется.

В свою очередь, усовершенствованная электронная подпись это такая электронная подпись, как:

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон Российской Федерации от 06.04.2011 №63-ФЗ «Об электронной подписи» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.



Усиленная электронная подпись – усовершенствованная электронная подпись, имеющая цифровой сертификат, зашифрованный с помощью устройства для создания безопасных подписей, например, смарт-карты<sup>1</sup>.

Усиленная неквалифицированная подпись не только идентифицирует отправителя, но и подтверждает, что с момента подписания документ не менялся. Сообщение с простой или неквалифицированной электронной подписью может (по предварительной договоренности сторон и в специально предусмотренных законом случаях) быть приравнено к бумажному документу, подписанному собственноручно.

Усиленная квалифицированная электронная подпись подтверждается сертификатом от аккредитованного удостоверяющего центра и во всех случаях приравнивается к бумажному документу с «живой» подписью<sup>2</sup>.

Электронные подписи настолько же безопасны, насколько бизнес-процессы и технологии, используемые для их создания. Высоко значимые и особо важные операции нуждаются в более высоком уровне качества электронных подписей – подписи, используемые для таких операций должны быть надежно связаны с владельцем, обеспечивая при этом определённую степень уверенности, необходимую и гарантирующую доверие в рамках базовой системы.

Электронные подписи такого качества могут предложить:

- распознавание – сопоставление создателя и информации;
- целостность – что позволяет легко обнаружить любые изменения представленной информации;

---

<sup>1</sup> См.: ElectronicSignaturesandTrustServices [Электронныйресурс] / Режимдоступа: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/545098/beis-16-15electronic-signatures-guidance.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/545098/beis-16-15electronic-signatures-guidance.pdf)(дата обращения: 01.11.2017).

<sup>2</sup> См.: Какие существуют виды электронной подписи? Является ли электронная подпись аналогом подписи на бумаге? [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/appeals/faq/32>(дата обращения: 01.11.2017).

– невозможность отказа от авторства – обеспечивает уверенность источником, выпустившим подпись<sup>1</sup>.

Документ будет считаться подписанным простой электронной подписью тогда, когда будет выполнено хотя бы одно из следующих условий:

– простая электронная подпись содержится в самом электронном документе;

– ключ простой электронной подписи применяется в соответствии с правилами, установленными оператором информационной системы, с использованием которой осуществляются создание и (или) отправка электронного документа, и в созданном и (или) отправленном электронном документе содержится информация, указывающая на лицо, от имени которого был создан и (или) отправлен электронный документ.

При этом закон не детализирует, кто именно может быть владельцем ключа простой электронной подписи, но устанавливает границы ее использованию. Простая электронная подпись совершенно точно не может быть использована при подписании электронных документов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или в информационной системе, содержащей сведения, составляющие государственную тайну.

Нормативно-правовые акты и (или) соглашения между участниками электронного взаимодействия, устанавливающие обстоятельства принятия электронных документов, которые были подписаны простой электронной подписью, равноценному бумажным документам, подписанным собственноручной графической подписью, обязаны предусматривать, в частности следующее:

– правила определения лица, подписывающего электронный документ, по его простой электронной подписи;

---

<sup>1</sup> См.: ElectronicSignaturesandTrustServices [Электронныйресурс] / Режимдоступа: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/545098/beis-16-15electronic-signatures-guidance.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/545098/beis-16-15electronic-signatures-guidance.pdf)(дата обращения: 01.11.2017).

– обязанность лица, создающего и (или) использующего ключ простой электронной подписи, соблюдать его конфиденциальность.

Квалифицированная электронная подпись наряду с признаками, указанными выше, должна отвечать и следующим дополнительным требованиям:

– ключ проверки электронной подписи должен быть указан в квалифицированном сертификате;

– для создания и проверки электронной подписи используются средства электронной подписи, получившие подтверждение соответствия требованиям, установленным в соответствии с Законом об электронной подписи.

При этом квалифицированный сертификат проверки электронной подписи отличается от неквалифицированного лишь тем, что его выдает аккредитованный удостоверяющий центр или его доверенное лицо.

Данные в электронном виде, которые подписаны квалифицированной электронной подписью, принимаются равным электронному документу, равноценному документу на бумажном носителе, подписанному собственноручной графической подписью, кроме тех случаев, когда федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативноправовыми актами установлено, что документ необходимо составить именно на бумажном носителе<sup>1</sup>.

Люди, что участвуют в коммерческих операциях (сделках) или активных переписках нуждаются в уверенности (доверии), что любое сообщение достигнет места назначения в неизменном виде, а отправителя можно будет идентифицировать. Также может существовать необходимость в том, чтобы до момента доставки сообщение не было прочитано кем-либо<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Какие существуют виды электронной подписи? Является ли электронная подпись аналогом подписи на бумаге? [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/appeals/faq/32>(дата обращения: 01.11.2017).

<sup>2</sup> См.: Electronic Signatures and Trust Services [Электронный ресурс] / Режим доступа: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/545098/beis-16-15electronic-signatures-guidance.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/545098/beis-16-15electronic-signatures-guidance.pdf).

Доверие является основой бизнеса и коммерческой деятельности и может быть повышено за счет использования электронных подписей.

В соответствии с такими обстоятельствами некоторые типы электронных подписей могут:

- доказать подлинность сообщения;
- показать, было ли оно изменено;
- обеспечивать поддержку конфиденциальности сообщения<sup>1</sup>.

Из всего вышесказанного следует, что нормативно зафиксированное определение электронной подписи делает ее аналогом личной собственноручной подписи, так как главная цель, в данном случае, одна – определение лица, подписывающего информацию. Идентификация личности – очень важный момент для юридической значимости электронной подписи.

Полную гарантию достоверного определения лица не дает ни один из видов электронных подписей, но, в случае неквалифицированной и квалифицированной ЭП, человек лично посещает специальное учреждение (Удостоверяющий Центр), аккредитованное государством и уполномоченное для выдачи или замены сертификата ключа электронной подписи. В случае использования простой электронной подписи, об обязательности достоверной идентификации личности при выдаче или замене электронной подписи часто забывают или способ определения лица вызывает много споров в технической реализации. Однако п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об электронной подписи» подчеркивая важность идентификации личности.

### 3.2. Правовое регулирование электронной подписи

---

<sup>1</sup> См.: Астахова Т. С., Чадаева Е. П. Электронная цифровая подпись как фактор сохранения целостности и аутентичности документа // Известия ТПУ. – 2012. – Т. 320. – № 6. – С. 155-156.

Ни для кого не секрет, что прогресс не стоит на месте. Если раньше для того, чтобы подать заявление человеку необходимы были бумага и ручка, то сейчас для этого не понадобится даже компьютерная мышь. Всё больше людей ставят превыше прочего короткие сроки исполнения операций, а также возможность сделать все необходимое, не выходя из дома. Однако при пользовании сетью Интернет неизбежно встает вопрос безопасности. Если при передаче данных из рук в руки человек сам контролирует сохранность документа до его вручения получателю, то с электронными документами все иначе.

Появление в 90-е годы разветвленной сети обмена машиночитаемой информацией, создало технологическую основу для организации оборота информации, представленной в виде компьютерных файлов, т.е. электронного документооборота. В этот момент в экономически развитых странах проводится подготовка нормативно-правовой базы, которая бы регулировала отношения, возникающие в сфере использования электронной подписи, как способа аутентификации электронных документов. Так одними из первых стали Закон штата Юта Соединенных Штатов Америки от 09.03.1995 «О цифровой подписи», затем, в 1997 г, Закон Федерации Малайзии «О цифровой подписи». Большинство стран приняло такие законы в 1999-2001 гг., в Российской Федерации Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи» был принят 10.01.2002 г.

Существуют различные виды Средств криптографической защиты информации (СКЗИ). Это могут быть СКЗИ по ГОСТу, сертифицированные Федеральной службой безопасности<sup>1</sup>, и иностранные СКЗИ, например, на основе криптографического алгоритма RSA, несертифицированные ФСБ России. Однако все они так или иначе работают с электронной цифровой подписью.

Таким образом на данный момент, для реализации таких целей, как информационная безопасность и юридическая значимость электронных

---

<sup>1</sup> См.: Общие сведения по сертификации [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://clsz.fsb.ru/certification.htm>(дата обращения: 01.11.2017).

документов лучшего технического средства, чем электронная подпись, не найти. Она является аналогом собственноручной подписи и, в зависимости от разновидности такой подписи, позволяет тем или иным лицам:

- осуществлять гражданско-правовые сделки;
- обращаться за получением государственных и муниципальных услуг;
- исполнять государственные и муниципальные функции; –  
выполнять другие юридически значимые действия<sup>1</sup>.

В ряду международных актов можно выделить следующие нормативные документы, регулирующие институт электронной подписи, а именно: Постановление Евросоюза №910/2014 «Об электронной идентификации и удостоверительных сервисах для электронных трансакций на внутреннем рынке», Типовой закон Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) об электронных подписях (принят ЮНСИТРАЛ 5 июля 2011 г.), Типовой закон «Об электронной цифровой подписи», принятый Межпарламентской Ассамблеей стран-участниц СНГ, Типовой закон Комиссии ООН по международному торговому праву «Об электронной торговле», подготовленный в 1996 г. и рекомендованный ООН в качестве базового документа для национальных законодательств, подготовленные ЮНСИТРАЛ Единые правила по электронной подписи и некоторые другие акты<sup>2</sup>.

В России основным законом, регулирующим институт электронной подписи, является Федеральный закон «Об электронной подписи».

Законом фиксируется понятие электронной подписи, указываются ее виды, требования к средствам электронной подписи, с помощью которых создается и

---

<sup>1</sup> См.: Какова область применения электронной подписи? [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/appeals/faq/31>(дата обращения: 01.11.2017).

<sup>2</sup> См.: Остроушко А. В. К вопросу о правовом регулировании оборота электронной подписи // Правовая Информатика. – 2013. – №1. – С. 52.

верифицируется электронная подпись, открытый и закрытый ключи электронной подписи.

Согласно действующему закону, определение электронной подписи устанавливается как информация в электронно-цифровой форме, которая используется для идентификации физического или юридического лица.

Закреплены следующие виды электронной подписи: простая и усиленная, последняя в свою очередь подразделяется на неквалифицированную и квалифицированную электронную подпись. Средства, с помощью которых осуществляется создание подписи и её проверка, должны соответствовать установленным требованиям и быть созданы с применением элементов криптографии.

Также Федеральный закон устанавливает требования к удостоверяющим центрам, которые осуществляют функции по созданию и выдаче сертификатов ключей проверки электронных подписей.

Он был принят в марте 2011 года на замену предыдущему закону «Об электронной цифровой подписи», ввиду малой состоятельности последнего. Так, с момента его принятия в 2002 году, электронная подпись не получила массового распространения в стране. По словам И. И. Массуха, бывшего на момент принятия закона заместителем министра связи и массовых коммуникаций

Российской Федерации, новый закон должен был обеспечить «полное, безопасное и массовое электронное взаимодействие»<sup>12</sup>. Представители высшего руководства страны много раз отмечали, что новый Закон прежде всего необходим для того, чтобы снять ряд правовых барьеров на пути к повышению доли государственных услуг, предоставляемых в электронной форме, чтобы там, где это уместно, можно

---

<sup>1</sup> Илья Массух: необходимо формировать культуру электронной подписи в стране [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/events/27301> (дата обращения:

<sup>2</sup> .11.2017).

было вместо сложной и дорогой технологии электронной цифровой подписи использовать и более простые средства<sup>1</sup>.

Закон «Об электронной цифровой подписи» заработал не в полную силу, но не из-за его низкого качества, а потому, что до определенного момента высшее руководство государства не рассматривало формирование электронного правительства в качестве задачи первостепенной важности, а без определенных рычагов регулирования соответствующие ведомства так и не добились создания в стране единого электронного пространства, основанного на уверенности.

Однако если эффективность предыдущего закона оценивалась по прошествии 8 лет, то с момента принятия нынешнего закона прошло уже почти 7, и все еще не получается говорить об его высокой эффективности.

Согласно опросу, проводимому Всероссийским центром изучения общественного мнения в 2017 году, лишь 26% респондентов знали, что данные можно защитить при использовании электронной подписи<sup>2</sup>. Данные Федеральной службы государственной статистики тоже не говорят в пользу закона. Так согласно сведениям Росстата доля населения, владеющего личной электронной подписью, в целом по Российской Федерации составляет всего 4,3% (по состоянию на октябрь-ноябрь 2016 года)<sup>3</sup>.

Примечателен еще тот факт, что за 10 существования закона «Об электронной цифровой подписи» изменения в него вносились лишь единожды (Федеральным законом от 08.11.2007 №258-ФЗ). А в редакцию действующего закона уже 9 раз вносились правки (Федеральными законами от

---

<sup>1</sup> См.: Храмцовская Н. Новый закон об электронной подписи // Делопроизводство и документооборот на предприятии. – М.: Бизнес-Арсенал. – 2011. – №5. – С. 72-73.

<sup>2</sup> См.: Пресс-выпуск № 3471 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116406> (дата обращения: 01.11.2017).

<sup>3</sup> См.: Получение населением государственных и муниципальных услуг в электронной форме [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/it/fed\\_nablroc/PublishData%5CReports%5CReports\\_2016.html](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nablroc/PublishData%5CReports%5CReports_2016.html) (дата обращения: 01.11.2017).



01.07.2011 №169-ФЗ, от 10.07.2012 №108-ФЗ, от 05.04.2013 №60-ФЗ, от 02.07.2013 №171-ФЗ, от 12.03.2014 №33-ФЗ, от 28.06.2014 №184-ФЗ, от 30.12.2015 №445-ФЗ, от 23.06.2016 №220-ФЗ). Такое внимание, скорее всего, обусловлено неудачей предыдущего закона. От действующего же законодатель пытается добиться максимальной отдачи.

И старый Закон, и статья 160 ГК Российской Федерации основали хорошую правовую базу, которая задавала вектор развития и широкого применения электронной цифровой подписи (ЭЦП) как в государственном управлении, так и в коммерческой сфере.

Сейчас и ранее ЭЦП нашла применение в таких областях, как:

- сдача отчетности в электронном виде;
- электронные государственные закупки;
- системы «Клиент-банк» и «Интернет-банк»;
- электронный документооборот государственных и муниципальных органов власти и пр.

В развитых странах ЭЦП используется в узком кругу, главным образом в особых взаимоотношениях. Она не распространена в Америке. А в Европе, невзирая на попытки Евросоюза увеличить ее оборот, например, в Германии в 2011 году вносят изменения в Закон о налоге на добавленную стоимость, согласно которым стало обязательным использование квалифицированной электронной подписи при предоставлении счетов-фактур в налоговый орган<sup>1</sup>.

Все потому что применение квалифицированной подписи – это непростая и затратная технология. Во многих ситуациях более простые средства дают куда большую отдачу от применения. Также не разрешен вопрос с архивным хранением электронных документов с электронной цифровой подписью.

---

<sup>1</sup> См.: Umsatzsteuergesetz (USTG) §14AusstellungvonRechnungen[Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://www.gesetze-im-internet.de/ustg\\_1980/\\_\\_\\_14.html](http://www.gesetze-im-internet.de/ustg_1980/___14.html)(дата обращения: 01.11.2017).

Нормативные акты, действующие сегодня, содержат отрывочные и разрозненные нормы. Среди них Федеральный закон от 22.10.2004 №125-ФЗ «Об архивном деле Российской Федерации», не учитывающий современных реалий, так как был издан более 10 лет назад. 21 сентября 2015 года вступил в силу Приказ Министерства Культуры Российской Федерации от 31 марта 2015 г. №526 «Об утверждении Правил комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях». В нем выделены отдельные требования для хранения электронных документов. Минфин России документом №ПЗ-13/2015 сообщил, что придерживаться этих правил при организации хранения электронных документов бухгалтерского учета (в том числе первичных учетных документов), подписанных электронной подписью, должны и представители бизнеса<sup>1</sup>.

В последние годы в рамках развития информационного общества было принято множество нормативно-правовых актов, изменены редакции уже действующих законов, в том числе в рамках Концепции долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020, Государственной программы «Информационное общество (2011-2020 годы)» и Плана мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности.

Основные законы, которые регулируют использование электронной подписи:

– в сфере обеспечения информационной безопасности: Федеральные законы «Об электронной подписи» и «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; Постановления Правительства Российской Федерации «О видах электронной подписи, использование которых допускается при обращении

---

<sup>1</sup> См.: Информационное письмо Министерства финансов Российской Федерации №ПЗ-13/2015 «О применении установленных Минкультуры России правил комплектования, учета и организации хранения электронных архивных документов в отношении первичных и отчетных документов налогоплательщиков» // Документ официально не опубликован. Доступ из справочной информационной системы «Консультант-плюс».

за получением государственных и муниципальных услуг», «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном в сфере использования электронной подписи», Приказ Минкомсвязи «Об обеспечении осуществления Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации функции головного удостоверяющего центра в отношении аккредитации удостоверяющих центров»;

– в сфере использования электронной подписи: Гражданский Кодекс Российской Федерации; Федеральные законы «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», Основы законодательства

Российской Федерации о нотариате, Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил использования усиленной квалифицированной электронной подписи при обращении за получением государственных и муниципальных услуг и о внесении изменений в Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг» и др.;

– ответственность в сфере применения электронной подписи: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Анализируя приведенные данные, подробнее хотелось бы остановиться на пункте «Возможности использования электронной подписи», т. к. в этой группе приведены конечно не все действующие нормативно-правовые акты. Перечислить их все в рамках статьи проблематично, ведь их огромное множество. И постепенно становится все больше. Так, например, принятие закона «Об электронном больничном» (Федеральный закон от 1 мая 2017 г. № 86-ФЗ), предусматривающего возможность получения листка нетрудоспособности в электронном виде, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченных лиц, и другие<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 01.05.2017 № 86-ФЗ «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании на случай временной

В судебной практике документы, подписанные электронной подписью используется согласно п. 3 ст. 75 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК Российской Федерации). Так, документы, полученные с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет и подписанные электронной подписью, допускаются в качестве письменных доказательств в арбитражных спорах<sup>1</sup>.

Судом принимаются заявления в электронном виде, ходатайства и отзывы. Через единую систему «Мой арбитр», на официальном сайте арбитражного суда, или на сайте Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации можно подать исковое заявление. Документы на рассмотрение в суд отправляются через личный кабинет с использованием системы «Электронный страж».

В качестве примера можно привести постановление суда Волго-Вятского округа по делу № А43-5226/2010. Когда заявитель указывал, что он не получил товар по договору поставки, в то время как ответчик считал незаконным использование электронной цифровой подписи на товарной накладной. Хотя в дополнительном соглашении к договору поставки стороны предусмотрели применение электронного документооборота с использованием электронной цифровой подписи при составлении первичной учетной документации: товарной накладной, товарно-транспортных накладных, распоряжений на отгрузку и дополнительных соглашений к договору<sup>2</sup>.

Подводя итог можно выделить некоторые тенденции в сфере правового регулирования электронной подписи. Во-первых, большое внимание законодателя к институту электронной подписи, что подтверждается частотой внесения

нетрудоспособности и в связи с материнством» и статьи 59 и 78 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»// Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>1</sup> См.: Кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ «Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>2</sup> См.: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 11.08.2010 по делу № А43-5226/2010 Исковое требование о взыскании задолженности по договору поставки удовлетворено

правомерно, так как факт поставки товара истцом и факт неоплаты поставленного ему товара ответчиком подтверждены материалами дела. // Документ официально не опубликован. Доступ из справочной информационной системы «Консультант-плюс».

изменений как в основной закон, так и в иные нормативно-правовые акты. Вовторых, вряд ли можно говорить о том, что выход законов отстает от темпов развития информационного общества в целом, скорее придется признать, что тормозом в данном случае будет общее состояние государственных и общественных структур в ключе информационно-технического развития. Последнее что тоже можно отметить, это недостаточная ответственность в сфере применения электронной подписи. Противоправные действия с электронной подписью не регулируются уголовным законодательством, хотя последствия таких действий могут быть общественно опасными<sup>1</sup>.

### 3.3. Применение электронной подписи при оказание государственных услуг в электронной форме

Первоначально, еще при реализации программы «Электронная Россия» предполагалось, учитывая низкий уровень компьютеризации населения в регионах, и особенно в сельской местности, оказание в почтовых отделениях по принципу «одного окна» наиболее востребованных государственных услуг. А затем – после создания и запуска общероссийского государственного информационного центра и специального интернет-портала [ogic.ru](http://ogic.ru), на котором госуслуги гражданам и организациям будут оказываться в электронном виде, для чего Почта России предоставит обширную сеть пунктов коллективного доступа в Интернет для обращения населения к соответствующим возможностям интернетобслуживания<sup>2</sup>.

Однако Постановление Правительства Российской Федерации №861 от 24.10.2011 утвердило положение о федеральном реестре государственных и

---

<sup>1</sup> См.: Остроушко А. В. Указ. соч. – С. 54. <sup>2</sup> См.: Почта России может выступить глобальным оператором государственных услуг населению. – Российская газета [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/events/22267>(дата обращения: 01.11.2017).

муниципальных услуг и правила его ведения, а также положение о едином портале государственных и муниципальных услуг и требования к региональным порталам. Поэтому сегодня услуги гражданам в электронной форме предоставляются через Единый портал государственных услуг Российской Федерации (gosuslugi.ru)<sup>1</sup>.

В 2016 году ежемесячная посещаемость портала составила 33,5 миллиона пользователей<sup>2</sup>, в то время как общее количество пользователей достигло 40 миллионов. Прирост в количестве пользователей, который составил порядка 18 миллионов в 2016 году<sup>2</sup>, связывается с внесением изменений в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», согласно п. 3 ст. 10 которого теперь для того, чтобы обращение поданное в электронной форме могло служить основанием для проверки, заявитель должен быть авторизован в Единой системе идентификации и аутентификации<sup>3</sup>, то есть на портале gosuslugi.ru. Так, почти половина российских пользователей сети Интернет получило возможность получать госуслуги в электронном виде.

На данный момент региональные власти занимаются переводом региональных порталов госуслуг на общий, следуя генеральной концепции, что у гражданина вне зависимости от места проживания или ведомства, оказывающего

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. <sup>2</sup> См.: Ежемесячная посещаемость портала Госуслуг [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/events/media/1971>(дата обращения: 01.11.2017).

<sup>2</sup> См.: На Едином портале госуслуг зарегистрирован каждый второй пользователь Рунета [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/events/36373>(дата обращения: 01.11.2017).

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

услугу должна быть единая точка доступа ко всем, не важно, государственным или муниципальным услугам. Единый портал государственных и муниципальных услуг обладает единым обновленным интуитивно-понятным дизайном с расширенными возможностями по взаимодействию с органами власти, это и запись на прием в ведомство, оплата госпошлин онлайн, досудебное обжалование, e-mail-оповещение, а также возможность использования мобильного приложения. Все это происходит в рамках проекта «Мультирегиональность ЕПГУ»<sup>1</sup>.

На портале использование электронной подписи предлагается, в первую очередь, для подтверждения учетной записи. Через Подтвержденную учетную запись можно создать учетную запись юридического лица или индивидуального предпринимателя. Процесс подтверждения учетной записи на портале описан следующим образом:

«Сначала зарегистрируйтесь на портале, заполните профиль пользователя и отправьте данные на проверку. Успешная проверка данных переводит учетную запись из «Упрощенной» в «Стандартную».

После регистрации вы сможете подтвердить личность с Усиленной квалифицированной электронной подписью или УЭК. Для этого вам нужно подготовить:

– физический носитель (токен или смарт-карта) с электронной подписью пользователя, выданной аккредитованным удостоверяющим центром. Ознакомьтесь с актуальным списком аккредитованных организаций.

– для некоторых носителей электронной подписи нужно установить специальную программу – криптопровайдер (например, КриптоПро CSP). Для использования УЭК необходимо установить криптопровайдер КриптоПро УЭК CSP.

– установить плагин для браузера.

Выберите электронную подпись в качестве способа подтверждения личности. Выберите сертификат ключа проверки электронной подписи, если у вас имеется

несколько сертификатов. Введите PIN-код для считывания электронной подписи, а также подпишите заявление на подтверждение учетной записи.

<sup>1</sup> См.: Подведены предварительные итоги реализации проекта «Мультирегиональность ЕПГУ» [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/events/37627>(дата обращения: 01.11.2017).

Произойдет проверка электронной подписи. Если проверка пройдет успешно, учетная запись станет «Подтвержденной»<sup>1</sup>.

Однако выпуск УЭК прекращен с 1 января 2017, обслуживание электронной подписи, размещенной на карте УЭК, прекращено 31 марта 2017 года, а с 1 декабря 2017 года закрыта Платежная система «Универсальная электронная карта»<sup>2</sup>. Но так как срок действия ключа электронной подписи, размещенного на УЭК, составляет 3 года, она может использоваться для получения государственных услуг в электронной форме через портал Госуслуги.

На портале также разъясняется, что наличие квалифицированной электронной подписи является обязательным условием для работы с порталами госуслуг, Системой межведомственного электронного взаимодействия, сдачи отчетности в налоговые органы, отправки банковских и иных документов через интернет, исполнении государственных и муниципальных функций и при совершении иных юридически значимых действий.

И тут же определяется, что усиленная квалифицированная электронная подпись создается с привлечением криптографических средств, подтвержденных компетентными органами, а именно ФСБ Российской Федерации. Гарантом подлинности в данном случае выступает специальный сертификат, выданный

---

<sup>1</sup> Частые вопросы [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.gosuslugi.ru/help/faq/c-1/3> (дата обращения: 01.11.2017).

<sup>2</sup> См.: АО «УЭК» сообщает о закрытии проекта по выпуску универсальных электронных карт [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.uecard.ru/press/news/ao-uek-soobshchaet-ozakrytii-proekta-po-vypusku-universalnykh-elektronnykh-kart>(дата обращения: 01.11.2017).



аккредитованным удостоверяющим центром. Электронный документ, подписанный УКЭП, имеет такую же юридическую силу, как и бумажный, который подписан собственноручно<sup>1</sup>.

На основании рассмотренного теоретического материала, касающегося сферы применения электронной подписи, можно сделать следующий вывод.

Ключевым моментом, из-за которого на сегодняшний день всего порядка 6 из всего 40 миллионов пользователей, зарегистрированных на портале госуслуг являются обладателями электронной подписи кроется не нормативно-правовых актах, а в их исполнении. Законодательство меняется постоянно, возможно завтра встанет необходимость принятия законодательства об электронной печати. Ориентируясь в политике на индексы, не учитывающие реалии, как, например, IDI skills sub-index Международного союза электросвязи, в рейтинге которого по данному индексу Россия занимает 13 место<sup>1</sup>. Предположительно этот индекс должен отражать навыки населения в использовании информационных технология, что странно, ведь складывается он только лишь из таких показателей, как: общий уровень грамотности населения, доля населения, имеющего среднее образование, и доля населения, имеющего высшее образование<sup>2</sup>. В реальности же, например, службы поддержки клиентов в банках тратят огромное количество времени, чтобы объяснить, как установить плагин для браузера.

Поэтому для решения данной проблемы, необходимо обратиться к одному из принципов открытости, описанному ранее, которых гласит, что информация размещаемая в свободном доступе должна быть понятна пользователю. В связи с этим, для повышения доли государственных услуг, оказываемых гражданам полностью, а не частично, в электронной форме необходимо, в первую очередь следовать принципам открытости, а именно не заниматься продвижением и приводить примеры конкретных и только определенных программных продуктов

---

<sup>1</sup> См.: Частые вопросы [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.gosuslugi.ru/help/faq/c-1/3> (дата обращения: 01.11.2017).

из множества («например, КриптоПро») на государственном портале, а вместо этого:

– сделать ссылку, по которой тот или иной криптопровайдер может быть скачен, установлен, а далее будет использоваться бесплатно без покупки лицензии;

<sup>1</sup>См.: ICT Statistics Home Page. Measuring the Information Society Report 2017. Volume 1 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/default.aspx>(дата обращения: 01.11.2017).

<sup>2</sup>См.: TheICTDevelopmentIndex (IDI): conceptualframeworkandmethodology [Электронныйресурс] / Режимдоступа: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/mis2015/methodology.aspx>(дата обращения: 01.11.2017);

См.: Literacy [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://uis.unesco.org/en>(дата обращения: 01.11.2017).

– разместить подробную визуализированную инструкцию, обновляемую с каждым выходом новой версии интерфейса программного продукта, для удобства пользования;

– разъяснить какой именно плагин для браузера и как необходимо установить, и также предоставить ссылку для скачивания программы с бесплатным доступом.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом уже не тайна, что интеграция государственных информационных ресурсов, построение национальной системы электронных государственных услуг для граждан и бизнеса, изменение технологии анализа деятельности и процессов принятия решений затрагивают интересы не только представителей государственных структур, но и всего гражданского общества.

Внедрение информационно-коммуникационных технологий – это подлинно инновационный процесс, направленный не только на упорядочение и реинжиниринг государственных процедур, но и на изменение организационной культуры и структуры, а также методов ежедневной операционной деятельности государственных служащих.

Однако на сегодняшний день в России отсутствует единый орган, ответственный за развитие электронного государства. Полномочия в этой сфере делят между собой разные ведомства, координацию работы которых осуществляет Правительственная комиссия по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности.

За последнее время удалось добиться значительных изменений в мониторинге качества проектов информационно-технологической сферы, благодаря принятию закона о государственно-частном партнерстве.

Государственные программы и концепции по внедрению информационных технологий в сферу государственного управления приходят одна на смену другой. Поэтому необходимо обеспечивать преемственность передачи руководства системой между поколениями государственных служащих, законодателей и специалистов, проводить анализ ее сопровождения, подводить итоги определенных этапов ее развития.

Невозможно представить, как бы реализовались проекты электронного правительства без следования принципам открытости. Смысл открытой информации не только в прозрачности, но также в участии и сотрудничестве.

Другими словами, открытая информация отпирает дверь на пути к открытому правительству, изменяя взаимоотношения граждан и власти, и изначальный смысл которого в ответственности, а открытая информация это та, которая доступна и может быть использована повторно.

Решение проблем, связанных с реализацией концепции открытости государственного управления, достигается при условии, что не только государство, но и общество станут следовать принципам открытости, вовлеченности граждан в процесс принятия решений и обеспечения общественного контроля за их исполнением, высокого уровня интереса общества к совместной работе с властью.

Ключевым моментом, из-за которого на сегодняшний день всего порядка 6 из всего 40 миллионов пользователей, зарегистрированных на портале госуслуг являются обладателями электронной подписи кроется не нормативно-правовых актах, а в их исполнении. Так, например, смена законодательства об электронных подписях, обобщение понятий, постановка другой цели не привели к массовой распространенности их применения, в том числе при оказании электронных государственных услуг в электронной форме. К тому же, несмотря на то, что подпись электронная, для доступа к таким услугам необходимо реальное подтверждение своей личности, то есть обладание именно квалифицированной электронной подписью, которая создается с привлечением криптографических средств, подтвержденных компетентными органами, а именно Федеральной службой безопасности Российской Федерации. Гарантом подлинности ее выступает специальный сертификат, выданный аккредитованным удостоверяющим центром. Электронный документ, подписанный такой подписью, имеет такую же юридическую силу, как и бумажный, который подписан собственноручно.

Для решения данной проблемы, необходимо обратиться к одному из принципов открытости, которых гласит, что информация, размещаемая в свободном доступе должна быть понятна пользователю. В связи с этим, для повышения доли государственных услуг, оказываемых гражданам полностью, а не

частично, в электронной форме необходимо, в первую очередь следовать принципам открытости, а именно не заниматься продвижением и приводить примеры конкретных и только определенных программных продуктов из множества («например, КриптоПро») на государственном портале, а вместо этого:

- сделать ссылку, по которой тот или иной криптопровайдер может быть скачен, установлен, а далее будет использоваться бесплатно без покупки лицензии;
- разместить подробную визуализированную инструкцию, обновляемую с каждым выходом новой версии интерфейса программного продукта, для удобства пользования;
- разъяснить какой именно плагин для браузера и как необходимо установить, и также предоставить ссылку для скачивания программы с бесплатным доступом.

Подводя итог исследованию, касающемуся правовой основы использования информационных технологий, в частности при оказании государственных услуг населению в электронной форме, сделан вывод о том, что несмотря на большой интерес правительства к данной сфере, количество трудов правоведов и экспертов в области информационного права и информационных технологий, вопросы реализации стратегии электронного правительства и принципов открытости, в том числе применения электронной подписи, являются дискуссионными и весьма актуальными, требующими не только законодательного урегулирования, но изменения самой формы предоставления таких услуг.

В целом предлагаемые действия по улучшению доступа потребителей госуслуг к программному обеспечению, позволяющему пользоваться электронной подписью для получения электронных государственных услуг позволят значительно повысить вовлеченность граждан в данного рода форму взаимодействия с государством.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

## Раздел 1. Нормативные и иные правовые акты, официальные документы

1. Декларация принципов «Построение информационного общества» [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/dec\\_wsis.pdf](http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/dec_wsis.pdf) (дата обращения: 01.11.2017), свободный // Конференции, заседания и мероприятия. Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества [Электронный ресурс] / ООН. – Электрон. дан. – Организация Объединенных наций. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/index.html>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
2. План действий [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/plan\\_wsis.pdf](http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/plan_wsis.pdf) (дата обращения: 01.11.2017), свободный // Конференции, заседания и мероприятия. Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества [Электронный ресурс] / ООН. – Электрон. дан. – Организация Объединенных наций. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/index.html>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
3. Хартия открытых данных «группы восьми» [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://data.gov.ru/hartiya-otkrytyh-dannyh-gruppy-vosmi> (дата обращения: 01.11.2017), свободный // Data.gov.ru открытые данные России [Электронный ресурс] / Минэкономразвития России, 2017. – Электрон. Дан. – Портал открытых данных Российской Федерации. – Режим доступа: <http://data.gov.ru>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
4. Кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ «Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.
5. Федеральный закон от 01.05.2017 № 86-ФЗ «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» и статьи 59 и 78 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»

Федерации»// Официальный интернет-портал правовой информации  
<http://www.pravo.gov.ru>.

6. Федеральный закон Российской Федерации от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Официальный интернет-портал правовой информации  
<http://www.pravo.gov.ru>.

7. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

8. Федеральный закон Российской Федерации от 6 апреля 2011 г. №63-ФЗ «Об электронной подписи» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

9. Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. №8ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

10. Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. №8ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

11. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования государственного управления» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

12. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2013 г. №313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2012-2020 годы)»» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

13. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. №861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

14. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1662-р // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

15. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1663-р // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

16. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 г. №2516-р // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

17. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. №632-р // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

18. Регламент №910/2014 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об электронной идентификации и удостоверительных сервисах для электронных транзакций на внутреннем рынке и об отмене Директивы 1999/93/ЕС» // Документ официально не опубликован. Доступ из справочной информационной системы «Консультант-плюс».

19. European Governance – A White Paper [Электронный ресурс] / Режимдоступа: [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-whitepaper-governance-com2001428-20010725\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-whitepaper-governance-com2001428-20010725_en.pdf) (датаобращения: 01.11.2017), свободный // International Cooperating and Development. Building partnerships for change in developing countries [Электронный ресурс] / Электрон. дан. – European



Commission. – Режим доступа: [https://ec.europa.eu/commission/index\\_en](https://ec.europa.eu/commission/index_en), свободный.  
– Загл. с экрана. – Яз. англ.

20. OpenGovernment [Электронный ресурс] / Режим доступа:

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/271975/290.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271975/290.pdf) (дата обращения: 01.11.2017), свободный // Publications. GOV.UK [Электронный ресурс] / OGLAllcontentisavailableunderthe OpenGovernmentLicence. – Версия 3.0 – Электрон. дан. – GOV.UK. – Режим доступа: <https://www.gov.uk>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. англ.

21. TheObamaAdministration’sCommitmentToOpenGovernment

[Электронный ресурс] / Режим доступа: [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/opengov\\_report.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/opengov_report.pdf) (дата обращения: 01.11.2017), свободный // SearchtheOBAMAWHITEHOUSE (ObamaWhiteHouse.Archives.gov) [Электронный ресурс] / Электрон. дан. – TheWhiteHousePresidentBarackObama. – Режим доступа: <https://obamawhitehouse.archives.gov>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. англ.

22. Umsatzsteuergesetz (USTG)

§14AusstellungvonRechnungen[Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://www.gesetze-im-internet.de/ustg\\_1980/\\_\\_14.html](http://www.gesetze-im-internet.de/ustg_1980/__14.html) (дата обращения: 01.11.2017), свободный // BundesministeriumderJustizundfürVerbraucherschutz [Электронный ресурс] / CreativeCommonsNamensnennung - Nichtkommerziell - KeineBearbeitungen. – Версия 4.0. – Электрон. дан. – BundesministeriumderJustizundfürVerbraucherschutz, 2017. – Режим доступа: [http://www.bmjv.de/DE/Startseite/Startseite\\_node.html](http://www.bmjv.de/DE/Startseite/Startseite_node.html), свободный. – Загл. с экрана. – Яз. нем.

23. Информационное письмо Министерства финансов Российской Федерации №ПЗ-13/2015 «О применении установленных Минкультуры России правил комплектования, учета и организации хранения электронных архивных документов в отношении первичных и отчетных документов

налогоплательщиков» // Документ официально не опубликован. Доступ из справочной информационной системы «Консультант-плюс».

24. Постановление Правительства Челябинской области от 17 ноября 2015 г. №571-П «О государственной программе Челябинской области «Развитие информационного общества в Челябинской области на 2016-2018 годы» [Электронный ресурс] // Документ официально не опубликован // Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/430681337> (дата обращения: 01.11.2017), свободный //

Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс] / Исключительные авторские и смежные права принадлежат АО «Кодекс». – Версия 2.2.9. – Электрон. дан. – Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – АО «Кодекс», 2017. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

25. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 11 августа 2010 г. №А43-5226/2010 // Документ официально не опубликован. Доступ из справочной информационной системы «Консультант-плюс».

## Раздел 2. Научная и учебная литература, иные источники

26. 24 октября 2002 г. В Москве состоялся Московский этап Бишкекско-Московской конференции по информационному обществу [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/events/811/> (дата обращения: 01.11.2017), свободный // Минкомсвязь России [Электронный ресурс] / CreativeCommonsAttribution. – Версия 3.0. – Электрон. дан. – Минкомсвязь России. – Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

27. Акаткин, Ю. М. Устойчивость системы предоставления

государственных и муниципальных услуг в электронном виде / Ю. М. Акаткин, В. И. Дрожжинов, В. А. Конявский // Информационные ресурсы России. – 2014. – №4 (140). – С. 2-8.

28. АО «УЭК» сообщает о закрытии проекта по выпуску универсальных электронных карт [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.uecard.ru/press/news/ao-uek-soobshchaet-o-zakrytii-proekta-po-vypuskuuniversalnykh-elektronnykh-kart/> (дата обращения: 01.11.2017), свободный //

АО «УЭК», 2017. – Электрон. дан. – УЭК. – Режим доступа: <http://www.uecard.ru/organizations/>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

29. Артамонов, Р. Е. Оценка социально-экономического эффекта публикации открытых данных на примере данных общественного транспорта Москвы / Р. Е. Артамонов, С. Б. Датиев, А. Б. Жулин и др. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. – 92 с.

30. Астахова, Т. С. Электронная цифровая подпись как фактор сохранения целостности и аутентичности документа/ Т.С. Астахова, Е.П. Чадаева // Известия ТПУ. – 2012. – Т. 320. – № 6. – С. 153-157.

31. Болгов, Р. В. Информационное общество и международные отношения / Р. В. Болгов. – СПб.: СПбГУ, 2014. – 319 с.

32. Головин, А.Ю. Правовые основы и методы реализации идей открытого правительства в США / А.Ю. Головин, А.А. Спиридонов // Известия Тульского Государственного Университета. – 2014. – №2. – С. 9-24.

33. Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.fedstat.ru/indicator/43568> (дата обращения: 01.11.2017), свободный // ЕМИСС Государственная статистика [Электронный ресурс] / Минкомсвязь Росси. Росстат.

Официальный интернет-ресурс. – Creative Common Attribution. – Версия 3.0.  
– ЕМИСС Государственная статистика. – Электрон. дан.

– Режим доступа: <https://www.fedstat.ru>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

34. Ежемесячная посещаемость портала Госуслуг [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/events/media/1971/> (дата обращения:

01.11.2017), свободный // Минкомсвязь России [Электронный ресурс] / CreativeCommonsAttribution. – Версия 3.0. – Электрон. дан. – Минкомсвязь России. – Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

35. Илья Массух: необходимо формировать культуру электронной подписи в стране [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/events/27301> (дата обращения: 01.11.2017), свободный // Минкомсвязь России [Электронный ресурс] / CreativeCommonsAttribution. – Версия 3.0. – Электрон. дан. – Минкомсвязь России. – Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

36. Какие существуют виды электронной подписи?  
Является ли

электронная подпись аналогом подписи на бумаге? [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/appeals/faq/32/> (дата обращения: 01.11.2017), свободный // Минкомсвязь России [Электронный ресурс] / CreativeCommonsAttribution. – Версия 3.0. – Электрон. дан. – Минкомсвязь России. – Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

37. Какова область применения электронной подписи? [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/appeals/faq/31/> (дата обращения:

01.11.2017), свободный // Минкомсвязь России [Электронный ресурс] / CreativeCommonsAttribution. – Версия 3.0. – Электрон. дан. – Минкомсвязь России. – Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

38. Кубаев, У. Р. Становление и основные стадии развития электронного правительства / У. Р. Кубаев // Путь Науки. – Волг.: Научное обозрение, 2016. – №6 (28). – С. 12-15.

39. Минкомсвязь России провела общественное обсуждение системного проекта электронного правительства до 2020 года [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/events/34763/> (дата обращения: 01.11.2017),

свободный // Минкомсвязь России [Электронный ресурс] / CreativeCommonsAttribution. – Версия 3.0. – Электрон. дан. – Минкомсвязь России. – Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

40. Многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://economy.gov.ru/mines/activity/sections/admReform/mfc> (дата обращения:

01.11.2017), свободный // Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минэкономразвития России. – Свидетельство о регистрации СМИ Эл № ФС77-61745 от 30 апреля 2015 г. – Электрон. дан. – Министерство экономического развития Российской Федерации. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/mines/main>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

41. На Гражданском форуме обсудили образ будущего Открытого правительства [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://open.gov.ru/events/5516497/?sphrase\\_id=200981](http://open.gov.ru/events/5516497/?sphrase_id=200981) (дата обращения:

01.11.2017), свободный // Открытое правительство [Электронный ресурс] / Использование материалов официального сайта Открытого правительства осуществляется в соответствии с условиями лицензии Creative Commons Attribution

(«Атрибуция»). – Версия 4.0. – Электрон. дан. – Открытое правительство, 20112017 – Режим доступа: <http://open.gov.ru>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

42. На Едином портале госуслуг зарегистрирован каждый второй пользователь Рунета [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/events/36373/> (дата обращения: 01.11.2017), свободный // Минкомсвязь России [Электронный ресурс] / CreativeCommonsAttribution. – Версия 3.0. – Электрон. дан. – Минкомсвязь России. – Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

43. Новикова, Н. Г. Проблемы формирования и перспективы развития системы электронных государственных услуг в России / Н. Г. Новикова, А. С. Гладышев // Сервис Plus. – Черк.: РГУТС. – 2014. – Т. 8. – №2. – С. 52-57.

44. Общие сведения по сертификации [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://clsz.fsb.ru/certification.htm> (дата обращения: 01.11.2017), свободный

// Центр по лицензированию, сертификации и защите государственной тайны ФСБ России [Электронный ресурс] / Электрон. дан. – Центр по лицензированию, сертификации и защите государственной тайны ФСБ России, 2017. – Режим доступа: <http://clsz.fsb.ru>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

45. Определение открытой информации [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://opendefinition.org/od/1.1/ru/> (дата обращения: 01.11.2017), свободный // OpenDefinition [Электронный ресурс] /

OpenDefinitionisaprojectofOpenKnowledgeInternational – SourceCode. – Электрон. Дан. – OpenDefinition. – Режим доступа: <http://opendefinition.org>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

46. Орлов, С. В. Роль государства в развитии информационного общества / С. В. Орлов, Б. В. Кристальный // Информационные ресурсы России. – 2014. – №2 (138). – С. 6-12.

47. Остроушко, А. В. К вопросу о правовом регулировании оборота электронной подписи / А. В. Остроушко // Правовая Информатика. – 2013. – №1. – С. 51-55.

48. Открытое государство. История и новый смысл [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.infoculture.ru/2014/09/08/open-gov-history-andmeaning/> (дата обращения: 01.11.2017), свободный // Информационная культура

[Электронный ресурс]/ Информационная культура. –Электрон. дан. – Информационная культура. – Режим доступа: <https://www.infoculture.ru>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

49. Открытые данные. Годовой отчет. Краткая версия. 2015 [Электронный ресурс] / Режим доступа: [https://www.infoculture.ru/wpcontent/uploads/2017/06/annual\\_report\\_2015.pdf](https://www.infoculture.ru/wpcontent/uploads/2017/06/annual_report_2015.pdf) (дата обращения: 01.11.2017), свободный // Информационная культура [Электронный ресурс]/ Информационная культура. –Электрон. дан. – Информационная культура. – Режим доступа: <https://www.infoculture.ru>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус. – 63 с.

50. Подведены предварительные итоги реализации проекта «Мультирегиональность ЕПГУ» [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/events/37627/> (дата обращения: 01.11.2017), свободный //

Минкомсвязь России [Электронный ресурс] / CreativeCommonsAttribution. – Версия 3.0. – Электрон. дан. – Минкомсвязь России. – Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

51. Политические коммуникации: учеб. пособие для студентов вузов под ред. А. И. Соловьева / А. И. Соловьев. – М.: Аспект Пресс, 2004. – 332 с.

52. Получение населением государственных и муниципальных услуг в электронной форме [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/it/fed\\_nabl-croc/PublishData%5CReports%5CReports\\_2016.html](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nabl-croc/PublishData%5CReports%5CReports_2016.html) (дата обращения: 01.11.2017), свободный / Электрон. дан. – Федеральная служба государственной статистики, 1999-2017. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

53. Почта России может выступить глобальным оператором

государственных услуг населению. – Российская газета [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/events/22267/> (дата обращения: 01.11.2017), свободный // Минкомсвязь России [Электронный ресурс] / CreativeCommonsAttribution. – Версия 3.0. – Электрон. дан. – Минкомсвязь России. – Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

54. Пресс-выпуск № 3471 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116406> (дата обращения: 01.11.2017), свободный // ВЦИОМ [Электронный ресурс] / Всероссийский центр изучения общественного мнения, 2000-2017. – Электрон. дан. – ВЦИОМ. – Режим доступа: <https://wciom.ru>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

55. Соловьев, А. В. Культура информационного общества: учебное пособие / А.В. Соловьёв. – Рязань: РГУ им. С.А. Есенина, 2013. – 276 с.

56. Состоялось обсуждение системного проекта электронного правительства до 2020 года [Электронный ресурс] / Режим доступа:



<http://minsvyaz.ru/ru/events/35863/> (дата обращения: 01.11.2017), свободный // Минкомсвязь России [Электронный ресурс] / CreativeCommonsAttribution. – Версия 3.0. – Электрон. дан. – Минкомсвязь России. – Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

57. Стырин, Е. М. «Электронное правительство: взаимодействие государственного и частного секторов». Российско-французский семинар / Е. М. Стырин // Вопросы государственного и муниципального управления. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики. – 2010. – №4. – С. 163-172.

58. Трутнев, Д. Р. Организационно-правовое обеспечение развития информационного общества и электронного правительства в Российской Федерации: Учебно-методическое пособие / Д.Р. Трутнев, В.В. Уткин, А.В. Чугунов. – СПб.: СПбГУ ИТМО, 2009. – 96 с.

59. Трутнев, Д. Р. Развитие электронных услуг и методов «электронного управления»: вопросы оценки эффективности реализации проектов / Д. Р.

Трутнев, А. В. Чугунов // Информационные ресурсы России. – 2014. – №5 (141). – С. 5-10.

60. Храмцовская, Н. Новый закон об электронной подписи / Н. Храмцовская // Делопроизводство и документооборот на предприятии. – М.: Бизнес-Арсенал. – 2011. – №5. – С. 72-82.

61. Частые вопросы [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.gosuslugi.ru/help/faq/c-1/3> (дата обращения: 01.11.2017), свободный // Госуслуги [Электронный ресурс] / Минкомсвязь России. Официальный интернетпортал государственных услуг, 2017. – Электрон. дан. – Госуслуги. – Режим доступа: <https://www.gosuslugi.ru>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

62. Черемушкин, А. В. О содержании понятия «электронная подпись» /

А. В. Черемушкин // Прикладная дискретная математика. – 2012. – № 3. – С. 53-69.

63. Число обращений граждан за получением государственных услуг в электронной форме [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.fedstat.ru/indicator/45599> (дата обращения: 01.11.2017), свободный //

ЕМИСС Государственная статистика [Электронный ресурс] / Минкомсвязь Росси. Росстат. Официальный интернет-ресурс. – Creative Common Attribution. – Версия 3.0. – ЕМИСС Государственная статистика. – Электрон. дан. – Режим доступа: <https://www.fedstat.ru>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

64. Чистилина, Е. В. Анализ развития электронного правительства РФ в плоскости взаимодействия граждан с государственными структурами / Е. В. Чистилина // Научный альманах Центрального Черноземья. – Курск: ВЗФЭИ. – 2014. – №1. – С. 27-31.

65. Aboutus [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.icaitleading.org/index.php/about-us> (дата обращения: 01.11.2017), свободный // ICAConnectingCIO'sEnrichingGovernment [Электронный ресурс] / – Электрон. дан. – ICA Connecting CIO's Enriching Government. – Режимдоступа: <http://www.icaitleading.org>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. англ.

66. CEQ'sOpenGovernmentPlan [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.whitehouse.gov/ceq/open-gov> (дата обращения: 01.11.2017), свободный

// The WhiteHousePresidentDonaldJ. Trump [Электронный ресурс] /Электрон. дан. – The WhiteHousePresidentDonaldJ. Trump.– Режим доступа: <https://www.whitehouse.gov>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. англ.

67. Democracyindex 2016 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index> (дата обращения: 01.11.2017), свободный // TheEconomistNewspaperLimited, 2017 [Электронный ресурс] /

TheEconomistIntelligenceLimited. – Электрон. дан. – Режим доступа: <https://www.economist.com>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. англ.

68. ElectronicSignaturesandTrustServices [Электронный ресурс] / Режим доступа: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/545098/beis-16-15-electronic-signatures-guidance.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/545098/beis-16-15-electronic-signatures-guidance.pdf) (дата обращения: 01.11.2017), свободный // Publications. GOV.UK [Электронный ресурс] / OGLAllcontentisavailableunderthe OpenGovernmentLicence. – Версия 3.0 – Электрон. дан. – GOV.UK. – Режим доступа: <https://www.gov.uk>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. англ.

69. EligibilityCriteria[Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.opengovpartnership.org/resources/eligibility-criteria>(дата обращения: 01.11.2017), свободный // OpenGovernmentPartnership [Электронный ресурс] / Электрон. дан. – OpenGovernmentPartnership, 2017. – Режим доступа: <https://www.opengovpartnership.org>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. англ.

70. From Open Data to Open Government: Citizen Participation in the Basque Country [Электронныйресурс] / Режимдоступа: <https://www.innovations.harvard.edu/blog/open-data-open-government-citizenparticipation-basque-country-irekia>(датаобращения: 01.11.2017), свободный // Government Innovators Network. A forum for innovation in the public sector [Электронныйресурс] – The President and Fellows of Harvard College. –Электрон. дан. – Harvard Kennedy School. ASH Center for Democratic Governance and Innovation. – Режим доступа: <https://www.innovations.harvard.edu>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. англ.

71. Fung, A. Open Government and Open Society / A. Fung, D. Weil // Open Government – USA, Sebastopol: O’Reilly Media Inc, 2010. – 432 p.

72. HowWeWork [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.climateparl.net/how-we-work> (дата обращения: 01.11.2017), свободный // ClimateParlament. Legislators working worldwide to combat climate change [Электронныйресурс] / The Climate Parliament is a UK-registered charity, number 1107577 – Электрон. дан. – Climate Parliament. Legislators working worldwide to combat climate change. – Режимдоступа: <http://www.climateparl.net>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. англ.

73. ICT Statistics Home Page. Measuring the Information Society Report 2017. Volume 1 [Электронныйресурс] / Режимдоступа: <http://www.itu.int/en/ITUUD/Statistics/Pages/default.aspx> (датаобращения: 01.11.2017), свободный // ITU Committed to connected the world [Электронныйресурс] / ITU All Rights Reserved, 2017. – Электрон. дан. – ITU Committed to connected the world. – Режимдоступа: <http://www.itu.int/en/Pages/default.aspx>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. англ.

74. Improving Service and Communication with Open Data [Электронныйресурс] / Режимдоступа: [http://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/improving-service-and-communicationwith-open-data-702#\\_ftn4](http://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/improving-service-and-communicationwith-open-data-702#_ftn4)(датаобращения: 01.11.2017), свободный // Data-Smart Civic Engagement [Электронныйресурс]/ – The President and Fellows of Harvard College. –Электрон. дан. – Data-SmartCitySolutions, 2017 – Режим доступа: <http://datasmart.ash.harvard.edu>, свободный. – Загл. сэкрана. – Яз. англ.

75. Kitchin, R. The Data Revolution/ R. Kitchin. – London: SAGE Publications Ltd, 2014. – 240 p.

76. Literacy [Электронныйресурс] / Режим доступа: <http://uis.unesco.org/en/topic/literacy> (дата обращения: 01.11.2017), свободный // UnescoInstituteForStatistics [Электронный ресурс] / Электрон. дан. – UNESCO

Institute of Statistics, 2017. – Режим доступа: <http://uis.unesco.org/en/home>, свободный.

– Загл. с экрана. – Яз. англ.

77. OpenGovernment [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.oecd.org/gov/open-government.htm> (дата обращения: 01.11.2017), свободный // OECDBetterPoliciesforBetterLives [Электронный ресурс]/ – OrganisationforEconomicCo-operationandDevelopment, 2017. – Электрон. дан. – OECDBetterPoliciesforBetterLives – Режим доступа: <http://www.oecd.org>, свободный. –

Загл. с экрана. – Яз. англ.

78. PreviousNationalRepresentatives. NationalRepresentatives 2016-2017 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.ica-it.org/index.php/previousnational-representatives/373-national-representatives-2016-2017> (дата обращения: 01.11.2017), свободный // ICAConnectingCIO’sEnrichingGovernment [Электронный ресурс] – Электрон. дан. – ICA Connecting CIO’s Enriching Government. – Режим доступа: <http://www.ica-it.org>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. англ.

79. The Economist Intelligence Unit’s index of democracy [Электронный ресурс] / Режим доступа: [https://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_INDEX\\_2007\\_v3.pdf](https://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf) (дата обращения: 01.11.2017), свободный // The Economist Newspaper Limited, 2017 [Электронный ресурс] / The Economist Intelligence Limited. – Электрон. дан. – Режим доступа: <https://www.economist.com>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. англ.

80. The ICT Development Index (IDI): conceptual framework and methodology [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/mis2015/methodology.aspx> (дата обращения: 01.11.2017), свободный // ICT Statistics Home Page [Электронный ресурс] / ITU All

Rights Reserved, 2017. – Электрон. дан. – ITU Committed to connected the world. – Режимдоступа: <http://www.itu.int/en/Pages/default.aspx>, свободный. – Загл. с экрана.

–

Яз. англ.

81. The Open Definition [Электронныйресурс] / Режимдоступа: <http://opendefinition.org/>(датаобращения: 01.11.2017), свободный // Open Definition [Электронныйресурс] / Open Definition is a project of Open Knowledge International

–

Source Code. – Загл. сэкрана. – Яз. рус.

Уважаемые пользователи, сейчас письма из системы "Антиплагиат" могут не доставляться на адреса почтовой группы Mail.ru (mail.ru, inbox.ru, list.ru и vk.ru). Наши специалисты уже решают эту проблему. Приносим извинения за доставленные неудобства.


**АНТИПЛАГИАТ**  
 ТВОРИТЕ СОБСТВЕННЫМ УМОМ


**ПОЛЬЗОВАТЕЛЬ**  
 lenaseygid@mail.ru

**БАЛЛОВ** 0

**ТАРИФ**  
 Бесплатный доступ (0/0)

**МОДУЛИ И КОЛЛЕКЦИИ**  
 Подключено: 1 смотреть

главная / кабинет /

## Краткий отчет <sup>1</sup> [получить полный отчет](#)

[версия для печати](#)
[экспорт](#)
[история отчетов](#)
[руководство](#)
[выйти в кабинет](#)

### Быстрова\_Магистерская

ПРОВЕРЕНО: 04.12.2017 18:42:57

№	Доля в отчете	Доля в тексте	Источник	Актуальна на	Модуль поиска	Блоков в отчете	Блоков в тексте
[01]	2.07%	3.55%	Концепция развития мех...	03 Янв 2017	Модуль поиска Интернет	34	53
[02]	2.69%	3.25%	Читать	15 Дек 2016	Модуль поиска Интернет	30	40
[03]	1.86%	2.93%	текст	13 Ноя 2016	Модуль поиска Интернет	32	43

**ЗАИМСТВОВАНИЯ**  
 26,67%

**ЦИТИРОВАНИЯ**  
 0%

**ОРИГИНАЛЬНОСТЬ**  
 73,33%

**ИСТОЧНИКОВ: 20**

**ЕЩЕ НАЙДЕНО ИСТОЧНИКОВ: 17**

**ЗАИМСТВОВАНИЯ: 20.02%**