

ЦИФРОВОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО КАК ПЕРСПЕКТИВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Сморчкова Л. Н.¹

Ключевые слова: электронное правительство, цифровое правительство, информационные технологии, технологии управления, цифровизация, блокчейн, риски и вызовы, правовое обеспечение.

Аннотация.

Цель работы: определение сущности цифрового правительства, рисков и вызовов его формирования в России, а также проблем правового обеспечения этого процесса.

Методы исследования: системный анализ, формально-юридический и сравнительно-правовой методы, концептуально-правовое моделирование.

Результаты исследования: выявлены проблемы и риски формирования цифрового правительства как объективного, так и субъективного характера; определены общие подходы к развитию правового обеспечения организации и функционирования цифрового правительства; сделан вывод о неизбежности формирования цифрового правительства как новой технологии государственного управления в России в результате развития цифровизации и внедрения инновационных достижений.

DOI: 10.21681/1994-1404-2022-2-25-33

Введение и постановка задачи

Неотъемлемой частью терминологии развивающегося цифрового государства в последнее десятилетие стало понятие *электронного правительства*. Оно широко используется в случаях, когда необходимо обозначить совокупность технологий и обеспечивающих их нормативных правовых и организационных мер для осуществления *электронного взаимодействия* между органами государственной власти различных уровней, органами местного самоуправления и гражданами, организациями, другими субъектами экономической деятельности.

Поэтапный переход государственных органов и органов местного самоуправления к использованию инфраструктуры электронного правительства был определен в качестве одного из факторов устойчивого функционирования *информационной инфраструктуры* [9] нашего государства в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203.

Обеспечение устойчивого функционирования электронного правительства является необходимым элементом процесса информатизации государствен-

ного управления, охватывающим не только отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления и гражданами, организациями, иными субъектами управляющего воздействия. Электронное правительство подразумевает также иной уровень взаимодействия между органами государственной власти, в том числе межведомственного, внедрение технологий *электронного документооборота* [12] внутри каждого органа государственной власти и местного самоуправления, выстраивание их внутренней информационно-телекоммуникационной инфраструктуры.

Вместе с тем функционирующая в настоящее время инфраструктура электронного правительства — это только первый шаг, требующий дальнейшего развития согласно современному технологическому укладу с соответствующей системой коммуникации и возможностью построения системы электронного правительства на новых цифровых технологиях. Но замена электронного правительства цифровым — это вопрос не только развивающихся технологий. Прежде всего, это комплекс вопросов организационно-правового обеспечения этого процесса, а также определения объективно-обусловленных пределов развития цифрового правительства и их нормативного закрепления. На некоторые из этих вопросов и призвана ответить настоящая статья.

¹ **Сморчкова Лариса Николаевна**, доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: l.smorchkova@mail.ru

Цифровое правительство — новый уровень электронного правительства

Функционирующую в настоящее время инфраструктуру электронного правительства составляет совокупность государственных информационных систем, программно-аппаратных средств и сетей связи, размещенных на территории Российской Федерации и обеспечивающих взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, граждан и юридических лиц при оказании услуг и осуществлении функций в электронной форме.

В основу инфраструктуры электронного правительства было положено создание Федерального реестра государственных и муниципальных услуг (функций), предоставляемых в электронном виде, и формирование совокупности электронных баз данных, необходимых для обеспечения этой деятельности. В настоящее время в качестве элементов национальной инфраструктуры электронного правительства осуществляется функционирование Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций), Единой системы межведомственного электронного взаимодействия, Национальной платформы распределенной обработки данных, Единой системы идентификации и аутентификации в инфраструктуре электронного правительства, Информационной системы головного удостоверяющего центра и др.

Уже можно констатировать, что результатом функционирования электронного правительства стало однозначно более доступное, оперативное и качественное предоставление самых разнообразных государственных услуг. Средства доступа к информации стали проще, быстрее и удобнее, тем самым проще, быстрее и удобнее стало взаимодействие с органами государственной и муниципальной власти. Государственное управление в сфере обслуживания и удовлетворения интересов граждан и организаций стало менее затратным по временным, энергетическим и эмоциональным ресурсам и в то же время более открытым, прозрачным и эффективным.

Но научно-технический прогресс в настоящее время набрал такой темп, что даже новейшие формы управления, такие, как электронное правительство, необходимо постоянно совершенствовать. Если в концепции электронного правительства основное внимание сосредоточено на предоставлении услуг в электронном виде, то внедрение инновационных цифровых технологий должно постепенно трансформировать электронное правительство в цифровое, в том числе в сфере оказания государственных услуг, но не только. Цифровое правительство является не просто развитием электронного правительства на новых технологиях управления — цифровое правительство уникально отличается от него, базируясь на всеобъемлющей концепции совершенно иного уровня [4].

Под *цифровым правительством* в современной науке предлагается понимать правительство, создаваемое и действующее так, чтобы использовать преимущества цифровых данных при оптимизации, трансформации и создании государственных услуг². Государственные услуги, оказываемые пользователям в цифровом формате, являются тем инструментом, который позволит не только более качественно обслуживать население и бизнес, но и сократить административный аппарат, а также стимулировать трансграничное сотрудничество нашего государства, международную экономическую интеграцию [19].

Однако цифровое правительство — это много больше, чем качественно иной уровень оказания государственных услуг. Более того, цифровое правительство нужно скорее вообще не для предоставления государственных услуг в наиболее удобном для пользователя интерфейсе с обеспеченными каналами связи: с этой задачей вполне справляется электронное правительство.

Цифровое правительство — это большие данные, их сбор, перекрестная обработка, извлечение из них полезной информации, ее анализ, получение новых знаний и их интеграция для решения управленческих вопросов. Цифровое правительство предполагает функционирование по принципу «цифровые по умолчанию», который может использоваться для перепроектирования и реинжиниринга административных процессов, для предоставления услуг по цифровым каналам с целью обеспечения максимальной эффективности и продуктивности.

Цифровое правительство — это возможность автоматизированного (включая автоматическое) принятия решений на основе больших данных, что может исключить субъективный подход и убрать так называемый человеческий фактор. Это позволит снизить коррупционную составляющую, сделать управленческую деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления прозрачнее, установить полный контроль в сфере ответов на запросы граждан.

Цифровое правительство — это автоматизация стандартных административных процедур. Безусловно, некоторые вопросы межотраслевого характера автоматизировать в настоящее время сложно, но, с одной стороны, отдельные административные процедуры уже сейчас возможно перестроить с использованием современных цифровых технологий, а с другой стороны — внедрение средств искусственного интеллекта, развитие нейросетей, формирование больших данных позволит это сделать в не очень отдаленном будущем.

В.П. Васильев связывает с функционированием цифрового правительства (государственного управления нового уровня) формирование и нового государственного сознания, разработку и реализацию мер по созда-

² Аналитический доклад «Цифровое правительство 2020: перспективы для России». Доклад подготовлен в апреле 2016 г. сотрудниками Всемирного банка в сотрудничестве с Институтом развития информационного общества. URL: <http://www.iis.ru/docs/DigitalGovernmentRussia2020RUS.pdf> (дата обращения: 05.05.22).

нию в России лучших условий для жизни, творчества и предпринимательства. Это должно стать результатом создания цифровой среды и основанных на ней новых базовых механизмов (процедур) государственного администрирования, позволяющих повысить эффективность разработки и реализации управленческих решений [3].

М.Ю. Павлютенкова, разводя понятия *электронного правительства* и *цифрового правительства*, отмечает, что в мире начало перехода от первого ко второму было отмечено еще в 2012 году: «в Обзоре ООН за этот год был зафиксирован концептуальный сдвиг: электронное правительство от структурно дезинтегрированного, реализующего ведомственный подход к оказанию государственных услуг, децентрализованного, сосредоточенного на управлении сервисами, имеющего узкую специализацию отдельных узлов, трансформируется в правительство, организованное по сетевому принципу, в котором приоритетную роль начинают играть взаимодействие и взаимосвязи между гражданами и государством, а в оказании государственных услуг в электронной форме должны реализовываться принципы унифицированности, многоканальности и проактивности» [14, с. 127].

ООН каждые два года составляет глобальный рейтинг по развитию электронного правительства (EGDI). По итогам очередного выпуска в 2020 году Россия заняла 36 место, что на четыре позиции ниже, чем в 2018 году³. Индекс EGDI рассчитывается на основе трех показателей каждой из стран: развитие электронных услуг, человеческого капитала и телекоммуникационной инфраструктуры на протяжении двух лет, предшествующих обновлению рейтинга. Это означает, что работа по совершенствованию электронного правительства должна активно продолжаться, что не отменяет, а наоборот, предполагает активизацию процесса формирования цифрового правительства.

В науке рассматриваются различные аспекты внедрения цифрового правительства. Прежде всего, цифровое правительство связывают с развитием цифровой экономики в Российской Федерации [2] и в ее субъектах [17], с внедрением государственного сектора не только во все отрасли экономики, но и во все сферы жизни общества [20], с формированием национальной инновационной системы [8], с развитием информационного общества в целом. И.Н. Андрианова связывает переход к цифровому правительству и цифровой экономике с повышением эффективности работы налоговых органов, что позволит со временем не только оперировать открытыми данными, но и взимать налоги без подачи налоговой декларации [1].

Интересно, что вопросы эффективного использования информации в государственном управлении были подняты и актуализированы практически в современном прочтении более полувека назад: «*Потоки информации, идущие в тот или иной орган, в сопоставлении их с потоками, выходящими из него, дают представление не только о связях данного органа с другими, но и о характере переработки информации внутри него, т.е. о содержании его деятельности. (...) Если же подобного рода работу провести на «больших площадях», т.е. обследовать, например, одновременно всю систему центральных органов какой-либо республики или систему отдельного министерства, начиная с его центрального аппарата и кончая низовым звеном, то можно будет получить картину функционирования данной системы и обнаружить органы и звенья, дублирующие работу друг друга, увидеть «белые пятна» на атласе управленческих органов*»⁴. Эту масштабную и сложнейшую задачу способно решить именно цифровое правительство.

Проблемы и риски формирования цифрового правительства

Процесс цифровой трансформации государственного управления сопряжен с огромным комплексом проблем технологического, технического, финансового, организационного, правового и иного характера. Совсем непросто наладить взаимодействие и взаимное доверие в *сфере цифровых технологий* [10] государства и общества для их качественного симбиоза, полноценно обеспечивающего права граждан в их взаимосвязях с органами исполнительной власти, включающего субъективное усмотрение должностных лиц при принятии административных решений, а в некоторых возможных процедурах вообще минимизирующего участие человека в их принятии. Тем более, что человечеству за все тысячелетия его существования сколько-либо подобная форма управления не была присуща — отсутствует как четкое понимание конечного результата, так и позитивный опыт принятия решений обществом.

Из разряда *технологических* проблем необходимо выделить, в первую очередь, переход информационных систем органов государственной власти и управления на российское программное обеспечение, что особенно актуально в современных политико-экономических условиях. Еще в Концепции создания государственной единой облачной платформы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2019 г. № 1911-р, отмечалось, что в настоящее время собственная информационно-телекоммуникационная инфраструктура в большинстве случаев базируется на импортных технических и программных средствах, что влечет за собой риски,

³ Исследование ООН: Электронное правительство 2020. Цифровое правительство в десятилетия действий по достижению устойчивого развития (с дополнениями по реагированию на COVID-19). URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20-%20Russian.pdf> (дата обращения: 05.05.2022).

⁴ Научные основы государственного управления в СССР / под ред. А.Е. Лунева, М.И. Пискотина, Ц.А. Ямпольской. М. : Наука, 1968. 440 с. С. 55—57.

связанные с санкциями, применяемыми к Российской Федерации, а также делает такую инфраструктуру уязвимой для внешних компьютерных атак. В то же время мероприятия по импортозамещению и организации комплексной защиты информации от внешних деструктивных воздействий существенно ограничиваются разнородностью используемых технологий и программно-аппаратных средств.

Ю.А. Тымчук полагает крайне перспективным внедрение технологии блокчейн в процесс осуществления государственной деятельности, в частности, при ведении различного рода государственных учетов и работы с большими данными [21]. Блокчейн представляет собой децентрализованную распределенную базу данных обо всех подтвержденных транзакциях, совершенных в отношении определенного актива. В основе функционирования этой базы данных лежат криптографические алгоритмы, которые обеспечивают: децентрализацию работы системы; повышенную степень *информационной безопасности* [6, 9] за счет использования средств криптографии при осуществлении каждой транзакции; невозможность изменения данных блокчейна задним числом; оперативность за счет автоматизированного обмена данными; прозрачность, поскольку все действия в рамках блокчейна документируются и доступны для ознакомления всем участникам системы [18]. С помощью технологии блокчейн можно усовершенствовать многие сферы государственного управления, сделав их более эффективными и менее коррумпированными, поскольку она подразумевает отсутствие посредников, и тем самым происходит нивелирование человеческого фактора [10, 22].

Не менее важно при формировании цифрового правительства и решение проблем технического характера. Еще в шестидесятых годах прошлого века существовало мнение, что научное управление станет возможным только благодаря достижениям современной электроники и кибернетики. *«Только применение быстродействующих электронных цифровых машин, позволяющих надежно и молниеносно перерабатывать огромные массивы информации создает материально-техническую базу для подлинно исследовательского, математического, экспериментального подхода к решению задач управления и обеспечивает действительно научный уровень принимаемых решений»*⁵. В современных условиях, когда объем информации стремительно растет, а задачи управления усложняются в геометрической прогрессии, их научно обоснованное решение во многих случаях действительно просто невозможно без использования новейших достижений науки и техники.

Можно много говорить о проблемах финансового, организационного, правового характера при форми-

ровании цифрового правительства. Стратегическое направление в области цифровой трансформации государственного управления до 2030 года, утвержденное распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2021 г. № 2998-р на основании перечня поручений Президента Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № Пр-2242 по итогам конференции по искусственному интеллекту (далее — Стратегическое направление), определило основные стратегические риски, обусловленные общими вызовами (задачами) цифровой трансформации государственного управления.

Среди них были признаны наиболее значимыми: отсутствие нормативного правового регулирования, которое может блокировать автоматизированный сбор социально-экономических показателей; наличие малых объемов производства и ограниченного перечня датчиков и приборов объективного контроля российского производства, неготовность в срок автоматизированных средств агрегации и обработки сведений (данных), полученных дистанционным путем в режиме реального времени; недостаточный уровень цифровых компетенций у сотрудников органов государственной власти и органов местного самоуправления; отсутствие заинтересованности в переводе взаимодействия в электронный вид у всех участников такого взаимодействия; наличие зависимости от поставок аппаратной части от зарубежных поставщиков и сопутствующих этому рисков в области информационной безопасности.

Как видно из представленного перечня, риски и проблемы формирования цифрового правительства носят совершенно разноплановый характер [15, 16]. В их число не включены риски адаптации высоких технологий в реальной жизни людей.

Так, например, программное обеспечение всегда содержит возможность программной и пользовательской ошибки. Ошибки при введении данных в полностью оцифрованном процессе вызывают сложность, а иногда и невозможность внесения корректирующих данных «вручную» («система не позволяет»), а это, в частности, влечет невозможность изменить принятое решение даже при достаточных основаниях («система не позволяет»).

Также вызывает сомнения моральная и техническая готовность большого слоя населения к переходу на исключительно цифровое общение. С совершенствованием технологий увеличивается интеллектуальный разрыв между специалистами, призванными обеспечить техническую поддержку, и рядовыми пользователями, объективно не успевающими за темпами научно-технического прогресса.

Сохраняется потребность и иногда даже необходимость «живого» решения нестандартного вопроса, что при тотальном сокращении бюрократического аппарата может быть невозможным. Не дозвониться, автоответчик отвечает только на стандартные запросы, иного средства связи нет; можно не получить ответ на электронное обращение и непонятно, куда обжаловать

⁵ Гвишиани Д. М. Основы научной разработки проблем управления социалистической промышленностью (К Всесоюзной научно-технической конференции «Проблемы научной организации управления социалистической промышленностью»). М., 1966. 25 с. С. 14.

отсутствие ответа; отсутствие «живого» приема по нестандартному вопросу в условиях тотального сокращения кадрового аппарата и др.

Со многими из этих проблем и коллизий граждане и организации сталкиваются уже сейчас. Можно надеяться, что совершенствование цифровых технологий поможет решить возникающие вопросы. Но может так случиться, что без сохранения возможности ручного доступа к управлению цифровое правительство даст обратный эффект: вместо упорядочивания административных отношений приведет к их кризису и, соответственно, кризису власти.

Чтобы этого не произошло, необходимо при создании комплекса организационно-правового обеспечения формирования и функционирования цифрового правительства не только максимально предусмотреть все возможные риски, но и разработать меры по их предотвращению и нивелированию.

Правовое обеспечение организации и функционирования цифрового правительства

Часть проблем, связанных как с формированием, так и с эффективным функционированием цифрового правительства, предстоит решить средствами правового регулирования. При этом необходимо четко понимать, что технический прогресс практически всегда существенно опережает его юридическое сопровождение и соответствующие правовые исследования в этой области. В сфере цифровизации право подчас вынуждено только законодательно закреплять уже сложившиеся правила, но не изначально регулировать весь блок отношений. Применительно к формированию цифрового правительства эта ситуация осложняется также совершенно разным восприятием реальности у так называемых «технарей» и «гуманитариев», что подтверждается практически при каждом совместном публичном обсуждении правовых и социальных вопросов в сфере высоких технологий.

При этом всегда есть круг отношений, которые должны быть априори урегулированы правом. Технологические изменения, внедрение существующих цифровых технологий в государственное управление и апробирование новых требуют не только технической, технологической, аппаратной поддержки, но и юридического сопровождения процесса в действующем законодательстве и дальнейшего подкрепления в административных регламентах. Без оперативного и адекватного нормативного правового обеспечения инфраструктуры цифрового правительства современные *информационные технологии* [9] так и останутся лишь вспомогательным инструментом государственного управления, внедрение инноваций будет нелегитимным и, следовательно, невозможным.

Риски и угрозы, которые влечет цифровизация, предполагают решение целого комплекса вопросов теоретического и практического плана. Наиболее реальными угрозами в научной литературе признаются распро-

странение персональных данных, что может повлечь за собой нарушение конституционных прав граждан на нераспространение информации о частной жизни без их согласия, и неизбежно связанная с ней угроза вмешательства государства в сферу личных интересов граждан [13]. В этой связи на первый план выходят *принцип неприкосновенности* прав человека и *государственный подход*, позволяющий учитывать интересы различных слоев общества и государства в целом.

А.В. Ермаков считает крайне важным соблюдение *принципа открытости по умолчанию*, согласно которому власть должна предпринимать действия по доведению информации до общества, а ее деятельность презюмируется открытой, тем более что *цифровые технологии* [10, 11] существенно облегчают соблюдение данного принципа [7].

Ряд ученых, проведя сравнительный анализ тенденций развития законодательства Евросоюза в области кибербезопасности, услуг доверия, цифрового рынка и электронного правительства, пришли к выводу, что перечень законодательных и регулятивных актов охватывает в основном три предметные области политики, включая:

- инфраструктуру и сервисы;
- электронные услуги и электронное правительство;
- электронную идентификацию.

Исследователи пришли к выводу, что политика, связанная с электронной идентификацией и сервисами доверия, направлена, прежде всего, на формирование правил и юридической *определенности* относительно создания и использования трастовых сервисов и услуг электронной идентификации, поощрение частного бизнеса использовать инструменты электронной идентификации, а также на устранение барьеров в трансграничном использовании средств электронной идентификации. Политика в области электронных услуг и развития цифрового правительства направлена в большей степени на обеспечение устойчивого экономического роста и социальных преимуществ от создания единого цифрового рынка Европы, а также на получение беспрепятственного доступа к участию в онлайн-деятельности независимо от национальности и места жительства [5].

При условии, что структура российской цифровой экономики и внешнеэкономического рынка России по некоторым характеристикам может быть сравнима с цифровым рынком Европы, заимствование определенного законодательного опыта Евросоюза в данной области возможно. Однако Россия всегда шла своим путем, и, несмотря на историческую принадлежность российской правовой системы романо-германской правовой семье, отечественное законодательство, отечественная концепция правового регулирования всегда отличались уникальностью и самобытностью. Хорошо это или плохо — оценочные категории, но в сфере формирования правовой основы цифрового правительства мы также прокладываем собственную дорогу.

В утвержденном Правительством Российской Федерации 22 октября 2021 г. Стратегическом направлении в области цифровой трансформации государственного управления до 2030 года были сформулированы цели цифровой трансформации, названы приоритеты в данной области и поставлены текущие задачи, на решение которых должно быть ориентировано развитие правового регулирования. В частности, *целями* цифровой трансформации государственного управления были определены: социально-экономическое развитие Российской Федерации (управление отраслями экономики и социальной сферы), выраженное в росте реальных доходов и повышении покупательской способности граждан Российской Федерации, повышение инвестиционной привлекательности государства, обеспечение национальной безопасности и личной безопасности граждан Российской Федерации.

В качестве *показателей* реализации стратегического направления было заложено достижение национальных целей развития Российской Федерации, закрепленных в Указе Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», а именно: достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики, социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления; увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде; увеличение вложений в отечественные решения в сфере *информационных технологий* в четыре раза по сравнению с показателем 2019 года.

В ходе реализации стратегического направления предполагается внедрение *новых технологий*: искусственного интеллекта, больших данных, Интернета вещей, а также планируется решить следующие *задачи*: создать автоматизированную систему сбора и анализа отчетности по всем социально-экономическим показателям; оцифровать источники таких данных и запустить процесс их непрерывной обработки; перевести проверки бизнеса в дистанционный формат; обеспечить автоматизацию бюджетного процесса и учета. Решение этих задач позволит органам власти получать информацию о состоянии отраслей экономики и социальной сферы в режиме реального времени и повысит качество и оперативность принимаемых решений. А цифровизация подготовки, согласования и исполнения бюджетов всех уровней, автоматическое формирование отчетности и аналитики с помощью «одной кнопки» поможет обеспечить контроль за доведением бюджетных выплат гражданам⁶.

Стратегическое направление утверждено до 2030 года с возможностью ежегодной актуализации. Для обеспечения успешной реализации Стратегического направления одним из вызовов (задач) цифровой транс-

формации государственного управления обозначено создание *комплексной системы регулирования общественных отношений*, возникающих в связи с развитием и использованием информационно-коммуникационных технологий, а отсутствие в настоящее время соответствующего нормативного правового регулирования выявлено как наиболее значимый стратегический риск, поскольку это может блокировать автоматизированный сбор социально-экономических показателей, так как в настоящее время коммерческие организации не обязаны предоставлять такую информацию в органы государственной власти, за исключением налоговой отчетности.

В целом на сегодняшний момент можно констатировать, что правовое обеспечение формирования и функционирования цифрового правительства ведется фрагментарно. Наиболее подвижная сфера — это трансформация законодательства о государственных услугах, что объективно обусловлено частичной преемственностью концепции цифрового правительства от электронного правительства, в достаточно большой степени урегулированного и апробированного. Так, в Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» изменения и дополнения вносились более 45 раз, что явно свидетельствует о перманентном совершенствовании правового обеспечения в данной области общественных отношений.

В то же время в современных условиях крайне динамичного развития общественных отношений, тем более в сфере, связанной с развитием цифровых технологий, принимать на высшем федеральном уровне единый законодательный нормативный акт (федеральный закон), пытаясь посредством его урегулировать весь базовую совокупность общественных отношений, связанных с цифровым правительством, видится не вполне продуктивным, поскольку сколь бы быстрым и совершенным ни был проект такого закона, все равно в момент вступления его в законную силу ряд положений наверняка устареет. В этом слабость текущего законодательства. Но в этом же и его сила, потому что закон не может и не должен регулировать все грани и казусы общественных отношений.

Представляется, что в условиях неизбежного лидирования технического и технологического развития перед социальной сферой правовое регулирование должно определить общие подходы функционирования отдельной системы таких высокотехнологичных общественных отношений, как цифровое правительство, а также обозначить границы допустимости в целях защиты и охраны конституционных прав граждан, создания и поддержания баланса личных интересов, интересов общества и государства. В этой связи необходимо продумать, сформулировать и нормативно закрепить общие понятия, чтобы возможно было ими оперировать и на их основе договариваться специалистам разных сфер, а также общие и специальные *принципы* правового обеспечения формирования, функционирования и развития цифрового правительства.

⁶ URL: <https://d-russia.ru/utverzhdno-strategicheskoe-napravlenie-v-oblasti-cifrovoj-transformacii-gosupravlenija-do-2030-goda.html> (дата обращения: 05.05.22).

Выводы

Цифровизация в России находится еще на начальном этапе, но в последние годы активно развивается и имеет неразрывную связь с долей российской экономики в структуре мирового рынка. Ключевым фактором успеха в высококонкурентной и трансграничной цифровой экономике становятся не только технологии, но и новые модели управления технологиями и данными, позволяющие осуществлять оперативное реагирование и маркирование будущих вызовов и проблем для государств, бизнеса и гражданского общества, новые модели государственного управления в целом.

Формирование правового регулирования в сфере функционирования цифрового правительства должно быть основано, прежде всего, на соблюдении конституционных прав и свобод человека и гражданина, но в то же время отвечать интересам государства, общества в целом, соответствовать уровню научно-технического прогресса.

В целом можно заключить, что трансформация электронного правительства в цифровое — это вопрос времени и развития поддерживающих технологий. Но при этом эффективность цифрового правительства всецело зависит как от формирования адекватного правового регулирования в этой сфере, так и от качества цифровой трансформации административно-управленческих структур.

Рецензент: Запольский Сергей Васильевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, г. Москва.

E-mail: zpmoscow@mail.ru

Литература

1. Андрианова И.Д. От «электронного» к «цифровому» правительству: цифровая трансформация налоговых служб // Труды Науч.-прак. конф. «Современная система налогообложения в России: проблемы и перспективы» (25 мая 2017 г.) / Приволжский ИПК ФНС. Н. Новгород : Стимул-СТ, 2017. С. 19—25.
2. Борисов Я.Е. Электронное правительство в цифровой экономике России // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2021. № 4. С. 5—9.
3. Васильев В.П. Электронное правительство в цифровой реальности // Информационное общество. 2019. № 6. С. 4—11.
4. Ватлина Л.В., Абушева Л.Н. Цифровое правительство в контексте цифровой трансформации // Труды 11-й Всерос. науч.-прак. конф. с межд. уч-м «Исследование инновационного потенциала общества и формирование направлений его стратегического развития» (30 декабря 2021 г.) / ЮЗ гос. ун-т, СК Фед. ун-т, Пятигорский ин-т. Курск : ЮЗ гос. ун-т, 2021. С. 97—101.
5. Видясова Л.А., Тензина Я.Д., Мисников Ю.Г. Исследование тенденций развития законодательства Евросоюза в области кибербезопасности, цифрового рынка и электронного правительства // Информационные ресурсы России. 2019. № 6. С. 28—32.
6. Государство и право в новой цифровой реальности : монография / под общ. ред. И.А. Конюховой-Умновой, Д.А. Ловцова. М. : ИНИОН РАН, 2020. 259 с. ISBN 978-5-248-00959-6.
7. Ермаков А.В. Правовые основы функционирования цифрового правительства Российской Федерации (электронного): проблемные аспекты // Образование и право. 2021. № 8. С. 170—174.
8. Кирсанова Е.Г. Формирование национальной инновационной системы современной России: роль «цифрового правительства» // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2020. № 4. С. 3—14.
9. Ловцов Д.А. Системология правового регулирования информационных отношений в инфосфере. М. : РГУП, 2016. 316 с. ISBN 978-5-93916-505-1.
10. Ловцов Д.А. Информационно-правовые основы правоприменения в цифровой сфере // Мониторинг правоприменения. 2020. № 2(35). С. 44—52. DOI: 10.21681/2226-0692-2020-2-44-52
11. Ловцов Д.А. Информационные правоотношения: особенности состава и продуктивная классификация // Информационное право. 2009. № 1. С. 3—7.
12. Ловцов Д.А. Проблемы правового регулирования электронного документооборота // Информационное право. 2005. № 2. С. 28—31.
13. Минникес И.А. Конституционные права граждан и цифровая реальность (возможные угрозы) // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2021. Т. 16. № 6. С. 182—187.
14. Павлютенкова М.Ю. Электронное правительство vs цифровое правительство в контексте цифровой трансформации // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2019. № 5. С. 120—135.
15. Павлютенкова М.Ю. От электронного правительства к цифровому: проблемы для России // Труды VIII Всерос. конгр. политологов «Политика развития, государство и мировой порядок» (6—8 декабря 2018 г.) / МГИМО. М. : Аспект Пресс, 2018. С. 405—406.

16. Перевозникова И.А. Проблемы перехода от электронного правительства к цифровому государственному управлению в России // VIII Междунар. науч.-прак. конф. «Актуальные проблемы науки и практики: Гатчинские чтения—2021». В 2-х т. Т. 2 (21—22 мая 2021) / ГИЭФПТ. Гатчина : ГИЭФПТ, 2021. С. 490—492.
17. Поколявина В.А., Колотилина М.А. Цифровое правительство: цифровизация субъектов РФ // Наука XXI века: актуальные направления развития. 2020. № 1-2. С. 130—133.
18. Савельев А.И. Некоторые правовые аспекты использования смарт-контрактов и блокчейн-технологий по российскому праву // Закон. 2017. № 5. С. 94—117.
19. Солдаткина О.Л. От электронного правительства к цифровому: обзор мировых тенденций развития и российские особенности // Труды V Моск. юрид. форума, XIV Междунар. науч.-прак. конф. (Кутафинские чтения) «Будущее российского права: концепты и социальные практики». В 4-х ч. Ч. 2 (5—7 апреля 2018 г.) / МГЮУ. М. : РГ-Пресс, 2018. С. 78—80.
20. Тлисов А.Б., Саркисов С.С. Цифровое правительство: современная призма интеграции государственного сектора // Вестник экспертного совета. 2020. № 1. С. 11—17.
21. Тымчук Ю.А. Новый вектор развития законодательства о государственной регистрации прав на недвижимость: от бумажных носителей до блокчейна // Международный студенческий научный вестник. 2017. № 5. 128 с.
22. Черных А.М. Защищенность данных об объектах недвижимости и земельных ресурсах на базе геоинформационных и блокчейн технологий // Правовая информатика. 2019. № 4. С. 75—85. DOI: 10.21681/1994-1404-2019-4-75-85

DIGITAL GOVERNMENT AS A PROSPECT FOR PUBLIC ADMINISTRATION IN RUSSIA: INFORMATION TECHNOLOGY LAW ASPECTS

Larisa Smorchkova⁷

Keywords: *electronic government, digital government, information technologies, management technologies, digitalisation, blockchain, risks and challenges, legal support.*

Abstract.

Purpose of the work: defining what digital government is about, the risks and challenges of its formation in Russia as well as problems of legal support for this process.

Methods used: system analysis, formal legal and comparative legal methods, conceptual legal modelling.

Results of the study. Problems and risks of digital government formation of both objective and subjective nature are identified. General approaches to the development of legal support for the organisation and functioning of digital government are defined. A conclusion is made that the digital government, as a new technology of public administration in Russia as a result of development of digitalisation and introduction of innovative achievements will inevitably be formed.

References

1. Andrianova I.D. Ot “elektronnogo” k “tsifrovomu” pravitel’stvu: tsifrovaia transformatsiia nalogovykh sluzhb. Trudy Nauch.-prak. konf. “Sovremennaiia sistema nalogooblozheniia v Rossii: problemy i perspektivy” (25 maia 2017 g.). Privolzhskii IPK FNS. N. Novgorod : Stimul-ST, 2017, pp. 19–25.
2. Borisov Ia.E. Elektronnoe pravitel’stvo v tsifrovoi ekonomike Rossii. Trudy Orenburgskogo instituta (filiala) MGluA, 2021, No. 4, pp. 5–9.
3. Vasil’ev V.P. Elektronnoe pravitel’stvo v tsifrovoi real’nosti. Informatsionnoe obshchestvo, 2019, No. 6, pp. 4–11.
4. Vatlina L.V., Abusheva L.N. Tsifrovoe pravitel’stvo v kontekste tsifrovoi transformatsii. Trudy 11-i Vseros. nauch.-prak. konf. s mezhd. uch-m “Issledovanie innovatsionnogo potentsiala obshchestva i formirovanie napravlenii ego strategicheskogo razvitiia” (30 dekabria 2021 g.). IuZ gos. un-t, SK Fed. un-t, Piatigorskii in-t. Kursk : IuZ gos. un-t, 2021, pp. 97–101.

⁷Larisa Smorchkova, Dr.Sc. (Law), Associate Professor, Leading Researcher at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.
E-mail: l.smorchkova@mail.ru

5. Vidasova L.A., Tensina I.A., Misnikov I.G. Issledovanie tendentsii razvitiia zakonodatel'stva Evrosoiuz v oblasti kiberbezopasnosti, tsifrovogo rynka i elektronnoho pravitel'stva. Informatsionnye resursy Rossii, 2019, No. 6, pp. 28–32.
6. Gosudarstvo i pravo v novoi tsifrovoi real'nosti : monografiia. Pod obshch. red. I.A. Koniukhovou-Umnovoi, D.A. Lovtsova. M. : INION RAN, 2020. 259 pp. ISBN 978-5-248-00959-6.
7. Ermakov A.V. Pravovye osnovy funktsionirovaniia tsifrovogo pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii (elektronnoho): problemnye aspekty. Obrazovanie i pravo, 2021, No. 8, pp. 170–174.
8. Kirsanova E.G. Formirovanie natsional'noi innovatsionnoi sistemy sovremennoi Rossii: rol' "tsifrovogo pravitel'stva". Izvestiia Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye nauki, 2020, No. 4, pp. 3–14.
9. Lovtsov D.A. Sistemologiiia pravovogo regulirovaniia informatsionnykh otnoshenii v infosfere. M. : RGUP, 2016. 316 pp. ISBN 978-5-93916-505-1.
10. Lovtsov D.A. Informatsionno-pravovye osnovy pravoprimeneniia v tsifrovoi sfere. Monitoring pravoprimeneniia, 2020, No. 2(35), pp. 44–52. DOI: 10.21681/2226-0692-2020-2-44-52
11. Lovtsov D.A. Informatsionnye pravootnosheniia: osobennosti sostava i produktivnaia klassifikatsiia. Informatsionnoe pravo, 2009, No. 1, pp. 3–7.
12. Lovtsov D.A. Problemy pravovogo regulirovaniia elektronnoho dokumentooborota. Informatsionnoe pravo, 2005, No. 2, pp. 28–31.
13. Minnikes I.A. Konstitutsionnye prava grazhdan i tsifrovaia real'nost' (vozmozhnye ugrozy). Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk, 2021, t. 16, No. 6, pp. 182–187.
14. Pavliutenkova M.Iu. Elektronnoe pravitel'stvo vs tsifrovoe pravitel'stvo v kontekste tsifrovoi transformatsii. Monitoring obshchestvennogo mneniia: Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny, 2019, No. 5, pp. 120–135.
15. Pavliutenkova M.Iu. Ot elektronnoho pravitel'stva k tsifrovomu: problemy dlia Rossii. Trudy VIII Vseros. kongr. politologov "Politika razvitiia, gosudarstvo i mirovoi poriadok" (6–8 dekabria 2018 g.). MGIMO. M. : Aspekt Press, 2018, pp. 405–406.
16. Perevoznikova I.A. Problemy perekhoda ot elektronnoho pravitel'stva k tsifrovomu gosudarstvennomu upravleniiu v Rossii. VIII Mezhdunar. nauch.-prak. konf. "Aktual'nye problemy nauki i praktiki: Gatchinskie chteniia–2021". V 2-kh t. T. 2 (21–22 maia 2021). GIEFPT. Gatchina : GIEFPT, 2021, pp. 490–492.
17. Pokoliavina V.A., Kolotilina M.A. Tsifrovoe pravitel'stvo: tsifrovizatsiia sub'ektov RF. Nauka XXI veka: aktual'nye napravleniia razvitiia, 2020, No. 1-2, pp. 130–133.
18. Savel'ev A.I. Nekotorye pravovye aspekty ispol'zovaniia smart-kontraktov i blokchein-tekhnologii po rossiiskomu pravu. Zakon, 2017, No. 5, pp. 94–117.
19. Soldatkina O.L. Ot elektronnoho pravitel'stva k tsifrovomu: obzor mirovykh tendentsii razvitiia i rossiiskie osobennosti. Trudy V Mosk. iurid. foruma, XIV Mezhdunar. nauch.-prak. konf. (Kutafinskie chteniia) "Budushchee rossiiskogo prava: kontsepty i sotsial'nye praktiki". V 4-kh ch. Ch. 2 (5–7 apreliia 2018 g.). MGU U. M. : RG-Press, 2018, pp. 78–80.
20. Tisov A.B., Sarkisov S.S. Tsifrovoe pravitel'stvo: sovremennaia prizma integratsii gosudarstvennogo sektora. Vestnik ekspertnogo soveta, 2020, No. 1, pp. 11–17.
21. Tymchuk Iu.A. Novyi vektor razvitiia zakonodatel'stva o gosudarstvennoi registratsii prav na nedvizhimost': ot bumazhnykh nositelei do blokcheina. Mezhdunarodnyi studencheskii nauchnyi vestnik, 2017, No. 5. 128 pp.
22. Chernykh A.M. Zashchishchennost' dannykh ob ob'ektakh nedvizhimosti i zemel'nykh resursakh na baze geoinformatsionnykh i blokchein tekhnologii. Pravovaia informatika, 2019, No. 4, pp. 75–85. DOI: 10.21681/1994-1404-2019-4-75-85