

Государственно-правовые концепции использования информационных технологий в государственном управлении

Аннотация. В правоприменительной практике существует множество примеров, когда органы государственной власти не могут обеспечить правопорядок в сфере использования цифровых технологий. Это обусловлено тем, что правотворческая деятельность в области цифрового права ориентирована на «до-цифровые» методы государственного управления. Данный дисбаланс между правовым регулированием и общественными отношениями, возникающими в цифровой среде, может быть решен через институт цифровой зрелости, формирование которого находится в тесной взаимосвязи с институтами цифровой трансформации и цифрового государства. В статье проанализированы основы обозначенных правовых концептов через анализ правового регулирования эволюции имплементации информационных технологий органами публичной власти.

Одной из важнейших внутренних функций государства является работа с информацией, которая сегодня стала центральным элементом принятия управленческого решения. Подобное положение дел позволяет назвать государство одним из бенефициаров информационных революций. Общество прошло через четыре информационные революции, каждая из которых трансформировала систему государственного управления. Сегодня можно наблюдать новую информационную революцию, связанную с применением сквозных цифровых технологий, которые уже оказывают влияние на социум и механизмы государства. В статье систематизированы информационные революции и их влияние на трансформацию системы государственного управления и социальное взаимодействие. Проведенный анализ позволил спрогнозировать изменения в механизме государства, вызванные этими процессами.

Для анализа использования информационных технологий в сфере государственного управления в статье обобщены существующие в данной сфере государственно-правовые концепции. Проведенный анализ позволил выявить их бессистемность и противоречивость. Для ликвидации указанного недостатка в статье сформулирована универсальная классификация государственно-правовых концептов, включающая следующие правовые категории: электронное государство, электронная демократия, электронная автократия, электронное правительство, электронное правосудие, электронный парламентаризм, цифровое государство. Предлагаемая классификация должна способствовать улучшению качества правотворческой и правоприменительной деятельности в процессе регулирования использования информационных технологий в сфере государственного управления.

Ключевые слова: информационная революция; информационные технологии в сфере государственного управления; электронная демократия; электронная автократия; электронное государство; электронное правительство; электронное правосудие; электронный парламентаризм; цифровое государство; цифровая зрелость; цифровая трансформация.

Для цитирования: Евсиков К. С. Государственно-правовые концепции использования информационных технологий в государственном управлении // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 1. — С. 74–86. — DOI: 10.17803/1729-5920.2022.182.1.074-086.

© Евсиков К. С., 2022

* Евсиков Кирилл Сергеевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры информационного права и цифровых технологий Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

aid-ltd@yandex.ru

State Legal Concepts of Information Technologies Application in Public Administration

Kirill S. Evsikov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor, Department of Information Law and Digital Technologies, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
aid-ltd@yandex.ru

Abstract. In law enforcement practice, there are many examples when public authorities are unable to ensure law and order in the use of digital technologies. This is attributed to the fact that law-making activities in the field of digital law are focused on “pre-digital” methods of public administration. This imbalance between legal regulation and public relations arising in the digital environment can be resolved through the institution of digital maturity, the formation of which is closely interrelated with the institutions of digital transformation and the digital state. The paper analyzes the basics of the designated legal concepts through the analysis of the legal regulation of the evolution of the implementation of information technologies by public authorities.

One of the most important internal functions of the state is to work with information, which today has become a central element of managerial decision-making. This state of affairs makes it possible to call the state one of the beneficiaries of information revolutions. The society has gone through four information revolutions, each of which transformed the system of public administration. Today we can observe a new information revolution associated with the use of end-to-end digital technologies that have already had an impact on society and the mechanisms of the state. The paper systematizes information revolutions and their impact on the transformation of the public administration system and social interaction. The analysis made it possible to predict changes in the mechanism of the state caused by these processes.

To analyze the use of information technologies in the field of public administration, the paper summarizes the existing state legal concepts in this area. The analysis made it possible to identify their haphazardness and inconsistency. To eliminate this shortcoming, the paper formulates a universal classification of state legal concepts, including the following legal categories: electronic state, electronic democracy, electronic autocracy, electronic government, electronic justice, and electronic parliamentary, digital state. The proposed classification should contribute to improving the quality of law making and law enforcement activities in the process of regulating the use of information technologies in the field of public administration.

Keywords: information revolution; information technologies in public administration; electronic democracy; electronic autocracy; electronic state; electronic government; electronic justice; electronic parliamentary; digital state; digital maturity; digital transformation.

Cite as: Evsikov KS. Gosudarstvenno-pravovye kontseptsii ispolzovaniya informatsionnykh tekhnologiy v gosudarstvennom upravlenii [State Legal Concepts of Information Technologies Application in Public Administration]. *Lex russica*. 2022;75(1):74-86. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.182.1.074-086. (In Russ., abstract in Eng.).

Во всех странах публикуются многочисленные результаты исследований вопросов правового регулирования создания и использования цифровых технологий. Это позволяет говорить о формировании правовых норм, которые получили условное наименование «цифровое право». В. В. Блажеев справедливо отметил, что цифровое право современной юридической наукой оценивается крайне неоднозначно, но все ученые сходятся в одном: цифровое общество и экономика нуждаются в правовом регулиро-

вании¹. Продолжая данную логику, следует сказать, что в правовом регулировании нуждается и цифровое государство.

В российском праве государством называют совокупность государственных органов власти, являющихся одним из каналов, через который народ осуществляет свою власть². Таким образом, под цифровым государством мы подразумеваем совокупность органов власти, изменивших методы работы под воздействием цифровых технологий³. Механизмы государ-

¹ Цифровое право : учебник / под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. М. : Проспект, 2020. С. 8.

² Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации : учебник. М. : Юрист, 1995. С. 293.

³ Евсиков К. С. К вопросу о формировании концепции «цифрового государства» // Информационное право. 2021. № 1. С. 17–21.

ственного управления, эволюционирующие под воздействием современных технологий, рассматривались в научных публикациях и ранее, но единого понимания их правовой природы не сформировалось.

В нормативных актах стратегического характера вместо термина «цифровое государство» используются термины «цифровое государственное управление» и «цифровая трансформация»⁴, которым в отечественном праве также не уделяют должного внимания. Хотя только понимание этих явлений может быть гарантией эффективного правового регулирования цифровых правоотношений.

В отечественной практике уже существует множество примеров, когда органы государственной власти не могут обеспечить должное правоприменение, используя «доцифровые» методы работы. Например, государство признает факты нарушения информационными компаниями российского законодательства (Telegram в 2020 г.⁵, Twitter и Facebook в 2021 г.⁶), но не может противопоставить этим деяниям действенные механизмы принуждения к соблюдению норм права.

Одной из основных причин сложившейся ситуации является то, что при разработке нормативных правовых актов в информационной сфере у специалистов отсутствует понимание уровня цифровой зрелости системы государственного управления. Следует отметить, что этому есть объективные причины, связанные с недостатком научных исследований в данной сфере. Например, комплексные исследования цифровой зрелости⁷ и цифрового государства⁸ в юриспруденции носят единичный характер. Исправить ситуацию должны государственно-правовые исследования теоретических и прак-

тических вопросов использования органами публичной власти современных информационных технологий. Результаты таких исследований необходимо включать в специализированные курсы информационного права и курсы повышения квалификации государственных служащих.

Сегодня в отечественной юриспруденции теоретическое осмысление влияния цифровых технологий на механизмы государства практически не рассматривается, а существующие публикации сосредоточены главным образом на перечислении конкретных технологий в работе конкретных органов публичной власти. Поэтому у юристов-практиков часто отсутствует базовый уровень понимания государственно-правовых механизмов использования цифровых технологий, что приводит к ошибкам в правотворчестве и правоприменении.

Согласно Прогнозу научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденному Правительством РФ, развитие страны в средне- и долгосрочной перспективе определяется окнами возможностей, в которые включен рост роли информационно-коммуникационных технологий в обеспечении деятельности государственного и муниципального управления⁹. С подобным утверждением нельзя не согласиться. Сегодня в мире множество примеров, когда государства с различным набором ресурсов достигают одинаково высоких показателей благополучия населения. Этот результат обусловлен эффективными управленческими решениями (качественной работой с информацией). Одновременно с этим страны со сходным базовым набором ресурсов имеют разный уровень развития, что часто вызвано

⁴ Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление», утвержденный президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9 // URL: <https://digital.ac.gov.ru/> (дата обращения: 21.10.2021).

⁵ Почему власти решили разблокировать Telegram // РБК. 18.06.2020. URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/18/06/2020/5ee211609a79473d9eccbc4c (дата обращения: 21.10.2021).

⁶ Twitter и Facebook оштрафованы на 32 млн руб. за повторный отказ локализовать данные в РФ // Интерфакс. 26.08.2021. URL: <https://www.interfax.ru/russia/786725> (дата обращения: 21.10.2021).

⁷ Полякова Т. А., Минбалева А. В. Понятие и правовая природа «цифровой зрелости» // Государство и право. 2021. № 9. С. 107–116.

⁸ Концепция цифрового государства и цифровой правовой среды : монография / Н. Н. Черногор, Д. А. Пашенцев, М. В. Залоило [и др.] ; под общ. ред. Н. Н. Черногора, Д. А. Пашенцева. М. : ИЗиСП: Норма: Инфра-М, 2021. 244 с.

⁹ Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года // СПС «КонсультантПлюс».

низкой эффективностью органов публичной власти (принятием некачественных управленческих решений).

В. Е. Чиркин отмечает, что важнейшее значение имеет обоснованность управленческого решения, для чего следует более полно учесть все обстоятельства, имеющее как прямое, так и косвенное отношение к решаемой задаче, факторы благоприятствующие и противодействующие¹⁰. Реализуя данный принцип, органы публичной власти на постоянной основе выполняют работу с информацией:

- сбор информации (статистика, социологические исследования и др.);
- обработку информации (экспертный анализ, математические расчеты для выработки управленческого решения);
- распространение информации (доведение до населения принятого решения, в том числе путем издания нормативных правовых актов).

Ошибки или задержки в этих процессах негативно влияют на результат управленческого решения. Следовательно, методы сбора и обработки информации являются залогом принятия эффективных решений в сфере государственного управления. Из-за роста информационного потока и увеличения его скорости органы государственной власти, использующие устаревающие информационные технологии, не обеспечивают потребности социума на должном уровне. Это позволяет сделать вывод, что одной из внутренних функций современного государства должна быть перманентная модернизация системы государственного управления, которая состоит:

- из субъекта (государство);
- объектов (общество и его структурные элементы), которые постоянно взаимодействуют между собой;

— процесса (выработка решения на основе анализа и оценки информации субъектом управления)¹¹.

Информация является центральным элементом государственного управления. Л. Л. Попов отмечал, что в любой большой социальной системе эффективное управление достигается лишь при учете, анализе и обобщении всей информации, поступающей по каналам обратной связи преимущественно от независимых друг от друга источников¹². Н. Н. Ковалева указывает, что без государственной информации на сегодняшний день невозможно обеспечить эффективное взаимодействие государства и гражданского общества, поддерживать непрерывный управленческий процесс¹³. Подчеркивая справедливость данных точек зрения, следует отметить, что информация использовалась в публичном управлении до появления современных информационных технологий, но именно сейчас вопрос работы с ней приобрел критическое значение. Рассмотрим причины этого процесса.

П. У. Кузнецов указывает, что информация, являясь внутренней потребностью человека, стала залогом его существования¹⁴. Продолжая данную логику, можем выдвинуть гипотезу, что информационные технологии стали залогом появления государства и причиной эволюции системы государственного управления. Информационные технологии при этом мы понимаем в рамках их легальной дефиниции: «процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов»¹⁵.

Согласно историческим фактам, государство появилось, когда появился первый документ. Под документом в праве понимается материальный носитель с зафиксированной на нем в любой форме информацией¹⁶. Создание каж-

¹⁰ Чиркин В. Е. Система государственного и муниципального управления : учебник. М. : Юрист, 2005. С. 32.

¹¹ Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. М. : Норма, Инфра-М, 2011. 320 с.

¹² Россинский Б. В. Научные взгляды Льва Леонидовича Попова как вектор развития государственного управления в России // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 37–42.

¹³ Ковалева Н. Н. Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2014. С. 110.

¹⁴ Информационные технологии в юридической деятельности : учебник для бакалавров / под общ. ред. П. У. Кузнецова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2013. С. 25–26.

¹⁵ Ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

¹⁶ См.: ст. 1 Федерального закона от 29.12.1994 № 77-ФЗ (ред. от 08.06.2020) «Об обязательном экземпляре документов» // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 1.

дого государства сопровождалось появлением управленческих записей, фиксирующих юридические факты, например уплату налогов, торговые сделки, переход прав на земельные участки. Таким образом, можно говорить, что первая информационная революция (появление метода фиксации информации на материальном носителе) стала обязательным условием создания первых государств.

Анализ эволюции государств позволяет говорить, что следующие информационные революции приводили к изменению методов социального взаимодействия, что трансформировало систему государственного управления. Например, создание механизмов тиражирования информации привело к появлению газет. Печатные средства массовой информации стали ядром системы общественного контроля, что кардинально изменило механизмы государственного управления. Под средством массовой информации в праве понимается периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием)¹⁷. Современный парламентаризм и избирательная система были бы невозможны без второй информационной революции. Это позволяет считать обоснованной гипотезу, что каждая информационная революция трансформирует систему государственного управления.

Согласно традиционной концепции социум прошел через четыре информационных революции:

- 1) создание технологии фиксации знания на материальном носителе информации и передача знания от поколения к поколению;
- 2) создание технологии распространения знания путем тиражирования бумажных материальных носителей информации;

- 3) создание технологии оперативной передачи информации (телеграф, радио, телефон);
- 4) создание компьютерных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей¹⁸.

Классификация информационных революций не тождественна классификации промышленных революций, которых также выделяют четыре:

- 1) массовый переход от ручного труда к машинному;
- 2) поточное производство и электричество;
- 3) частичная автоматизация труда;
- 4) автоматизированное производство на базе информационных технологий¹⁹.

Согласно широко распространенной точке зрения, экономически развитые страны находятся в процессе четвертой промышленной революции²⁰, также именуемой Индустрией 4.0. На наш взгляд, подобная классификация не идеальна. Грань между частичной автоматизацией и автоматизацией, внедряемой в промышленность, весьма условна и вполне может рассматриваться как единый этап. Однако данный вопрос выходит за предмет настоящей статьи. Считаем целесообразным отметить, что для сферы государственного управления большее значение имеют не промышленные революции, а информационные революции.

Говоря об информационных революциях, следует отметить, что некоторые авторы выделяют пятую информационную революцию, которую они обозначили как формирование информационного общества²¹. На наш взгляд, это нарушает логику классификации, т.к. не отражает появления новой информационной технологии. Согласно пп. «г» п. 4 Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы²² под информационным обществом понимается общество, в котором информация и уровень ее применения и доступности кардинальным образом влияют

¹⁷ См.: ст. 2 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 01.07.2021) «О средствах массовой информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.08.2021) // Российская газета. № 32. 08.02.1992.

¹⁸ Правовая информатика : учебник и практикум для вузов / под ред. С. Г. Чубуковой. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. С. 17–18.

¹⁹ Шевченко А. А., Черномазов Н. М., Глушак Н. В. О сущности и содержании четвертой промышленной революции // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. № 12 (ч. 1). С. 186–190.

²⁰ Шваб К. Четвертая промышленная революция. М. : Эксмо, 2018. 285 с.

²¹ Чубукова С. Г., Элькин В. Д. Основы правовой информатики (юридические и математические вопросы информатики) : учебное пособие / под ред. М. М. Рассолова, В. Д. Элькина. М. : Контракт, 2007. С. 15–16.

²² Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

на экономические и социокультурные условия жизни граждан. Таким образом, информационное общество является этапом социальной эволюции, происходящей под воздействием информационных технологий, а не новым способом обработки информации.

Как отмечено выше, каждая информационная революция приводит к изменениям в социальном взаимодействии, которые воздействуют на информационные контуры государственного

управления. Таким образом, можно говорить о тройной трансформации, когда одновременно меняются информационные технологии, формы социального взаимодействия и система государственного управления. На основе анализа причинно-следственных связей целесообразно систематизировать информационные революции и общественно-политические трансформации. Авторский подход к подобной систематизации предложен в таблице.

**Взаимосвязь информационных революций
с социальной и государственной трансформацией**

| № | Информационная революция | Социальная трансформация | Трансформация государственного управления |
|---|---|--|---|
| 1 | Технология фиксации знания на материальном носителе информации | Люди смогли эффективно взаимодействовать в крупных социальных группах | Появление государств |
| 2 | Технология распространения знания путем тиражирования материальных носителей информации | Граждане смогли распространять свои знания и убеждения, что позволило им в рамках государства объединяться в социальные группы и влиять на систему государственного управления | Появление СМИ, представительных органов власти, избирательной системы и системы общественного контроля |
| 3 | Технология оперативной передачи информации | Граждане смогли эффективно взаимодействовать в малых социальных группах внутри государства, которые стали влиять на принимаемые решения | Повышение роли институтов гражданского общества в сфере государственного управления и создание основы для влияния малых социальных групп на управленческие решения |
| 4 | Компьютерные технологии и информационно-телекоммуникационные сети | Граждане смогли эффективно обмениваться информацией с государством и между собой, минуя социальные группы. Появилось информационное общество | Появление «электронного государства», оказывающего услуги в электронной форме, уменьшение роли политических партий и иных социальных посредников, появление институтов электронной демократии |
| 5 | Сквозные цифровые технологии | ЭТАП НЕ РЕАЛИЗОВАН Предполагается, что прямая социальная коммуникация будет вытеснена взаимодействием через цифровые профили. Уже идет процесс роста виртуального взаимодействия, появления цифровых личностей с признаками, не тождественными традиционному институту гражданства (цифровое гражданство) | ЭТАП НЕ РЕАЛИЗОВАН Предполагается, что государство создаст цифровые профили органов власти, состоящие из информационных систем, взаимодействующих с цифровыми гражданами через сквозные цифровые технологии. Характеризуется преобладанием институтов прямой демократии, получением услуг в беззаявительном порядке, созданием единого цифрового досье на гражданина |

Результатом предлагаемой классификации является гипотеза, что под воздействием новых сквозных цифровых технологий произойдет трансформация информационного общества в новый тип социального взаимо-

действия, а в сфере государственного управления будут трансформироваться традиционные механизмы государственной власти. Подтверждением этому процессу является уже существующий тренд на эволюцию социума,

когда взаимодействие между индивидуумами в информационной сфере вытесняет формы прямой коммуникации. Появляются новые институты гражданского общества, существующие только в форме киберсоциальных групп.

В сфере государственного управления гипотезу подтверждают многочисленные акты стратегического планирования, законы и законопроекты. Сегодня уже большинство государственных услуг в России переведено в электронный вид, при этом их результатом становятся цифровые объекты, которые заменяют реальные документы, например цифровой паспорт транспортного средства. В выборах всё в большем масштабе используются цифровые технологии. Роль цифровых объектов для реализации гражданами своих прав в некоторых случаях выше, чем роль бумажных документов. Например, QR-коды о вакцинации в отдельных случаях оказывают большее влияние на свободу передвижения граждан, чем документы на бумажном носителе. Государство трансформирует порядок оказания государственных услуг, внедряя оказание услуг в упреждающем (проактивном) режиме²³ и создавая «суперсервисы».

При этом можно говорить, что Россия находится внутри пятого этапа государственной трансформации. Например, Правительство РФ уже в порядке эксперимента реализует комплекс мероприятий по разработке инфраструктуры цифрового профиля²⁴. Система управления формирует массивы больших данных²⁵, которые будут храниться на Государственной

единой облачной платформе²⁶ и анализироваться в автоматизированном режиме в национальной системе управления данными²⁷.

Вышеизложенное подтверждает начало пятого этапа эволюции государственного управления, который реализуется под воздействием пятой информационной революции. Отечественное право пока оставляет этот процесс вне правового поля, а в некоторых случаях устаревшие нормы права безосновательно ограничивают государственные органы в использовании достижений пятой информационной революции. Например, использование персональных данных граждан в России не соответствует уровню развития технологий больших данных и искусственного интеллекта²⁸.

Частично изменить данную ситуацию должны экспериментальные правовые режимы в сфере цифровых инноваций. Однако они являются временной мерой, что прямо указано в законе²⁹. В этой ситуации перед информационным правом стоит задача по созданию нормативного механизма для комфортного использования органами публичной власти информационных технологий с соблюдением прав и интересов физических и юридических лиц.

Мы полностью согласны с позицией, что именно данная отрасль права должна урегулировать основы электронного (цифрового) государственного управления, обновить институт права на информацию в механизме обеспечения информационной открытости, закрепить принцип транспарентности государственного

²³ См.: ст. 7.3 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

²⁴ Постановление Правительства РФ от 03.06.2019 № 710 (ред. от 17.08.2021) «О проведении эксперимента по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах» // СЗ РФ. 2019. № 23. Ст. 2963.

²⁵ Распоряжение Правительства РФ от 03.06.2019 № 1189-р (ред. от 14.05.2021) «Об утверждении Концепции создания и функционирования национальной системы управления данными и плана мероприятий (“дорожной карты”) по созданию национальной системы управления данными на 2019–2021 годы» // СЗ РФ. 2019. № 23. Ст. 3041.

²⁶ Распоряжение Правительства РФ от 28.08.2019 № 1911-р «Об утверждении Концепции создания государственной единой облачной платформы» // СЗ РФ. 2019. № 36. Ст. 5066.

²⁷ Постановление Правительства РФ от 14.05.2021 № 733 «Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе “Единая информационная платформа национальной системы управления данными” и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 21. Ст. 3585.

²⁸ Минбалеев А. В. Проблемы регулирования искусственного интеллекта // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2018. Т. 18. № 4. С. 82–87.

²⁹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5017.

управления³⁰. Однако исследования в данной сфере сталкиваются с ключевой проблемой — неясно, в рамках какой политико-правовой концепции рассматривать данные общественные отношения.

В мире использование информационных технологий в сфере государственного управления исследуется в рамках концепций Open Government, E-Government, Digital Government и др. В России в научных публикациях и текстах нормативных правовых актов используются термины: «электронная демократия», «электронное правительство», «информационное государство», «открытое правительство» и др. Существование близких по семантическому значению категорий вносит неопределенность и зачастую дифференцированную трактовку. Подобной точки зрения придерживаются и другие авторы: например, А. А. Дорская указывает, что концепция цифрового государства не развивалась планомерно из-за использования различных терминов: «цифровое государство», «электронное государство», «сетевое государство» и т.д.³¹ Рассмотрим соотношение данных категорий.

И. Л. Бачило, предлагая структуру Информационного кодекса, выделила в его особенной части раздел «Электронное правительство»³². Сегодня это одна из самых разработанных в науке информационного права концепций. Однако развитие информационных технологий позволяет говорить о появлении новых правовых категорий. Наиболее часто в научных публикациях отечественными учеными правоведами используются термины «электронная демократия»³³, «электронное государство»³⁴, «электронное правительство»³⁵. Максимальное количество подобных терминов привел Я. В. Антонов, который указал, что использо-

вание информационных технологий в сфере государственного управления происходит в рамках:

- 1) электронного правительства (e-government) — электронной среды, обеспечивающей эффективное дистанционное взаимодействие исполнительных органов государства со всеми заинтересованными лицами по поводу организации прозрачной, понятной и доступной работы исполнительной власти;
- 2) открытого правительства (open government) — общего понятия, объединяющего все формы электронной демократии на основе принципов открытости, прозрачности и доступности информации во всех сферах деятельности государства;
- 3) электронного правосудия (e-justice) — электронной среды, обеспечивающей эффективное дистанционное взаимодействие государства со всеми заинтересованными лицами по поводу прозрачного и доступного отправления правосудия;
- 4) электронного правотворчества (e-legislation) — электронной среды, обеспечивающей эффективное дистанционное взаимодействие государства со всеми заинтересованными лицами по поводу участия последних в законотворческом процессе в тех или иных формах;
- 5) электронных выборов (e-elections) — электронной среды, обеспечивающей эффективное дистанционное взаимодействие государства и муниципальных образований с гражданами по поводу организации и проведения выборов;
- 6) электронного голосования (e-voting) — электронной среды, обеспечивающей эффективное дистанционное и иное взаимодействие

³⁰ См.: Полякова Т. А., Минбалева А. В., Кроткова Н. В. Формирование системы информационного права как научного направления: этапы развития и перспективы // Государство и право. 2019. № 2. С. 80–92.

³¹ Концепция цифрового государства и цифровой правовой среды : монография / Н. Н. Черногор, Д. А. Пашенцев, М. В. Залоило [и др.] ; под общ. ред. Н. Н. Черногора, Д. А. Пашенцева. М. : ИЗиСП: Норма: Инфра-М, 2021. С. 13.

³² Понятийный аппарат в информационном праве / отв. ред. И. Л. Бачило, Т. А. Полякова, В. Б. Наумов. М. : ИГП РАН — Канон+, 2017. С. 22–23.

³³ Черкасов К. В., Захаревич Д. А. «Открытое правительство» и «электронное правительство»: вопросы соотношения концепций государственного управления // Гражданин и право. 2016. № 2. С. 40–41.

³⁴ Азизов Р. Ф. Проблема соотношения терминов «электронное правительство» и «электронное государство» в современном информационном праве // Вестник Владимирского юридического института. 2014. № 4 (33). С. 139.

³⁵ Киясханов И. Ш. Информационное право в терминах и понятиях : учебное пособие. М. : Юнити-Дана, 2017. С. 127–128.

государства и муниципальных образований с гражданами по поводу голосования;

7) электронного управления (e-governance) — электронной среды, обеспечивающей эффективное дистанционное взаимодействие государства и муниципальных образований с гражданами и организациями по поводу осуществления публичной власти³⁶.

Предлагаемая классификация носит информативный характер и не может рассматриваться с научной точки зрения, так как не соответствует принципам логики (наличие единого основания деления и отсутствие пересечения между разными классами). Сам Я. В. Антонов говорит о пересечении классифицируемых категорий друг с другом. Таким образом, использовать данный перечень как логическую и системную совокупность терминов нельзя.

Для построения научной систематизации следует описать центральные концепции. Первой из них является открытое государство (Open Government). Датой официального появления термина можно считать 20 сентября 2011 г., когда восемь государств — США, Бразилия, Индонезия, Мексика, Норвегия, Филиппины, Южная Африка и Великобритания — подписали Декларацию Открытого правительства (англ. — Open Government Declaration)³⁷. Страны-участницы продекларировали следующие направления вновь созданного партнерства:

- 1) повышение доступности информации о деятельности органов власти;
- 2) поддержка гражданского участия, включая обязательство сделать более прозрачными процессы выработки политики и принятия решений, создавая и используя каналы при-

влечения к ним общественности, а также углубление общественного участия в разработке, мониторинге и оценке деятельности правительства;

- 3) внедрение высочайших стандартов профессиональной этики на всех уровнях управления, включая наличие надежной политики в области противодействия коррупции, поддержание или создание правовых рамок для обнародования сведений о доходах и имуществе высокопоставленных должностных лиц;
- 4) расширение доступа к новым технологиям для открытости и подотчетности органов власти, включая развитие доступного и безопасного интернет-пространства в качестве платформы для предоставления услуг, привлечения общественности и обмена информацией и идеями.

Следует отметить, что ранее система правовых норм, регулирующих открытое правительство, рассматривалась как основная форма использования публичной властью информационных технологий в сфере государственного управления³⁸, но сегодня развитие концепции демонстрирует ее узкую направленность. Открытое управление сосредоточилось на раскрытии информации о деятельности государственного аппарата и создании механизма коммуникации между органами власти и институтами гражданского общества³⁹. При этом созданные в рамках концепции «открытое правительство» каналы коммуникации неэффективны, например общественные советы⁴⁰ и портал общественных инициатив⁴¹.

Однако отказ от концепции открытого правительства следует признать преждевремен-

³⁶ Антонов Я. В. Политико-правовые аспекты формирования концепции электронной демократии в Российской Федерации и государствах — участниках СНГ // Российский юридический журнал. 2017. № 5. С. 46–56.

³⁷ URL: <http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration> (дата обращения: 21.10.2021).

³⁸ Открытое государственное и муниципальное управление: организационно-правовые аспекты и практика реализации : учебное пособие / под общ. ред. А. А. Спиридонова. Тула : Изд-во ТулГУ, 2014. 337 с.

³⁹ Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления, а также технические требования к публикации открытых данных. Версия 3.0, утверждены протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 29.05.2014 № 4 // СПС «КонсультантПлюс» ; План мероприятий «Открытые данные Российской Федерации», утвержден протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 25.12.2014 № 10 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁰ См.: ст. 13 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

⁴¹ Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 (ред. от 17.09.2020) «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Рос-

ным. Анализ, результаты которого изложены в статье, позволяет говорить, что открытое правительство и электронное государство целесообразно рассматривать как разные грани одного объекта. При этом электронное государство может быть открытым, а может и не быть таковым.

Открытое государство по своим признакам соответствует демократическому государству, использующему современные информационные технологии. При этом использование информационных технологий возможно и в странах с недемократической формой правления. Таким образом, на основании классической системы разделения государств по формам правления целесообразно выделять следующие концепты:

- электронная демократия (открытое государство);
- электронная автократия.

Электронная демократия и электронная автократия различаются по формам участия граждан в управлении делами государства, которые выражаются в специфике использования информационных технологий органами публичной власти. Принципы функционирования информационных технологий в системе государственного управления позволяют относить страну к одному из предлагаемых типов.

Если органы публичной власти следуют принципам открытого правительства, то можно говорить о существовании в стране электронной демократии. Примером таких государств являются страны, подписавшие Декларацию Открытого правительства. Если использование информационных технологий в сфере государственного управления осуществляется с нарушением этих принципов, а их функционирование является приоритетом над правами и свободами человека и гражданина, то можно говорить об электронной автократии. Примером государства подобного типа является Китайская Народная Республика.

Одновременно с концептами электронной демократии и электронной автократии следует рассматривать категорию «электронное государство», которую И. Л. Бачило⁴² определяла

как форму организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающую за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень взаимодействия и исполнения их функциональных обязанностей. Основная цель создания электронного государства — предоставление информации и оказание определенного набора государственных услуг гражданам, предпринимателям и государственным чиновникам, а личное взаимодействие между государством и потребителями услуг минимизировано. При этом государственные услуги понимаются в широком значении, которое включает в себя и услуги по отправлению правосудия, и услуги по принятию норм права, регулирующих наиболее важные сферы общественной жизни. Подобная трактовка позволяет выделять в электронном государстве три концепта, определяемых на основе принципа разделения властей:

- электронное правительство;
- электронное судопроизводство;
- электронный парламент.

Технология, являющаяся фундаментом электронного государства, — Интернет. Нормативные правовые акты, регулирующие деятельность органов власти и граждан в Интернете, являются правовой базой электронного государства. Однако данная технология почти исчерпала потенциал для значительного повышения эффективности государственного управления. В настоящее время перспективными технологиями для государственного управления стали сквозные цифровые технологии:

- аналитика больших данных;
- искусственный интеллект и роботизация;
- умные вещи, киберфизическая интеграция и периферийные вычисления;
- виртуальная и дополненная реальность;
- высокоскоростные и квантовые вычисления;
- технологии блокчейна и распределенных реестров.

Говорить, что данные технологии входят в систему электронного государства, нельзя, т.к. они выходят за рамки данной правовой категории. На основании этого целесообразно

сийская общественная инициатива»» (вместе с Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива») // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

⁴² Бачило И. Л. Электронное правительство и инновации в области государственных функций и государственных услуг // Информационные ресурсы России. 2010. № 1. С. 14.

рассматривать два государственно-правовых концепта, регулирующих использование информационных технологий в сфере государственного управления:

— электронное государство — существующую систему норм права, определяющую предоставление государственных услуг в дистанционной форме и информирование насе-

ления о деятельности органов публичной власти в сети Интернет;

— цифровое государство — систему формирующихся правоотношений по поводу использования сквозных цифровых технологий органами публичной власти.

Соотношение приведенных государственно-правовых концепций представлено на схеме.

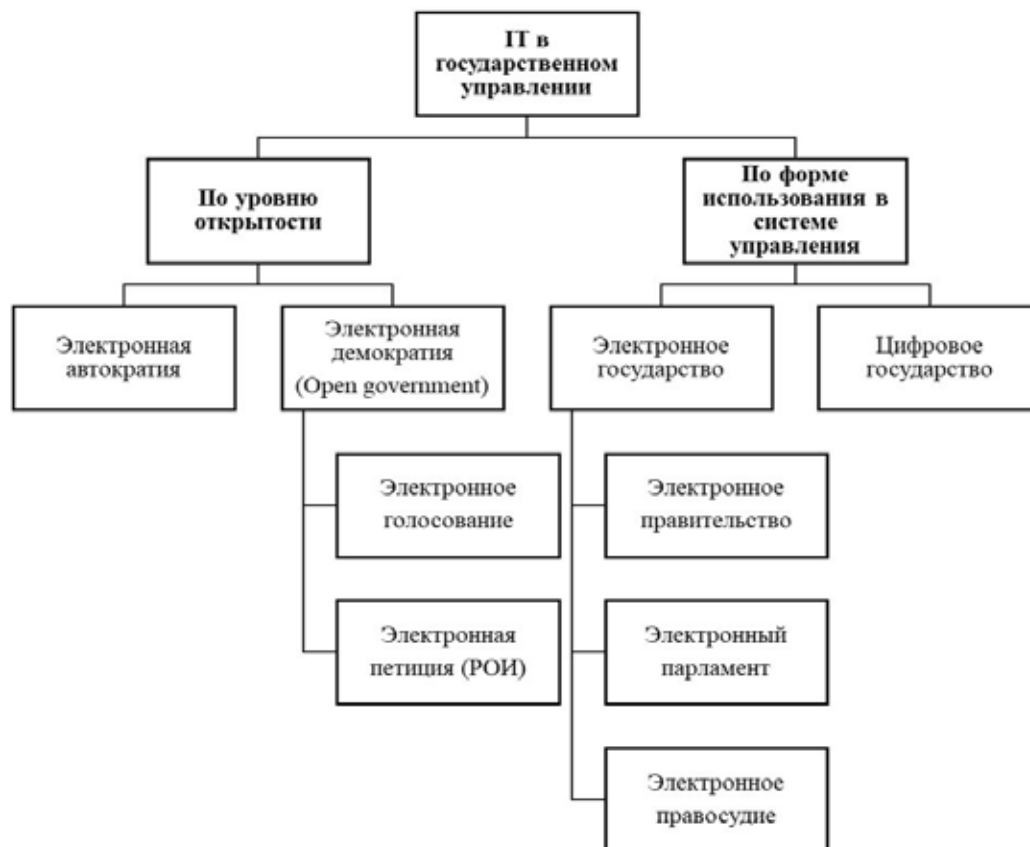


Схема. Соотношение государственно-правовых концепций использования информационных технологий в сфере государственного управления

На основании изложенного можно сделать следующие выводы и обобщения.

В Российской Федерации на уровне стратегических нормативных актов закреплено, что органы публичной власти стремятся способствовать обеспечению национальных интересов путем повышения эффективности государственного управления⁴³. Основным ресурсом для этого процесса являются информационные технологии, которые позволяют государ-

ственному аппарату применять новые методы управления и обеспечивать реализацию государственных функций.

В информационном праве применение цифровых технологий органами публичной власти как залог повышения эффективности их работы является аксиомой⁴⁴. Однако правовое регулирование данного процесса находится на низком уровне, что обусловлено отсутствием базового понимания изменений, происходящих

⁴³ См.: пп. «д» п. 21 Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы.

⁴⁴ Чубукова С. Г., Суворов А. А. Правовое регулирование использования систем искусственного интеллекта для автоматизированного принятия решений: опыт Европейского Союза // Право и бизнес: правовое

в обществе и государстве при внедрении новых цифровых технологий, у правоведов-практиков, специализирующихся в вопросах правотворчества и правоприменения в информационной сфере.

Для решения данной задачи автором проведен анализ влияния информационных революций на механизмы государства, который позволил обосновать гипотезу, что данные революции стали залогом существования государства и причиной трансформации системы государственного управления. В статье систематизирована зависимость между изменениями в методах работы с информацией и эволюцией социума и государства. Систематизация позволила прогнозировать появление нового типа общества и государства, появляющегося под воздействием пятой информационной революции.

Чтобы обеспечить правовое регулирование данного процесса, автором рассмотрены суще-

ствующие государственно-правовые концепции использования информационных технологий в сфере государственного управления. Проведенный анализ позволил их систематизировать и выделить:

- электронную демократию и электронную автократию;
- электронное правительство, электронное судопроизводство и электронный парламент.

Кроме того, автором выделен новый перспективный государственно-правовой концепт, включающий систему правоотношений в сфере использования сквозных цифровых технологий органами публичной власти, обозначенный в статье как цифровое государство. Это позволяет сделать вывод, что одной из внутренних функций современного государства является перманентная модернизация системы государственного управления путем применения современных информационных технологий.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ковалева Н. Н. Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14, 12.00.13. — Саратов, 2014. — 366 с.
2. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации : учебник. — М. : Юрист, 1995. — 480 с.
3. Концепция цифрового государства и цифровой правовой среды : монография / Н. Н. Черногор, Д. А. Пашенцев, М. В. Залоило [и др.] ; под общ. ред. Н. Н. Черногора, Д. А. Пашенцева. — М. : ИЗИСП: Норма: Инфра-М, 2021. — 244 с.
4. Минбалева А. В. Проблемы регулирования искусственного интеллекта // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». — 2018. — Т. 18. — № 4. — С. 82–87.
5. Открытое государственное и муниципальное управление: организационно-правовые аспекты и практика реализации : учебное пособие / под общ. ред. А. А. Спиридонова. — Тула : Изд-во ТулГУ, 2014. — 337 с.
6. Полякова Т. А., Минбалева А. В. Понятие и правовая природа «цифровой зрелости» // Государство и право. — 2021. — № 9. — С. 107–116.
7. Полякова Т. А., Минбалева А. В., Кроткова Н. В. Формирование системы информационного права как научного направления: этапы развития и перспективы // Государство и право. — 2019. — № 2. — С. 80–92.
8. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. — М. : Норма, Инфра-М, 2011. — 320 с.
9. Цифровое право : учебник / под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. — М. : Проспект, 2020. — 640 с.
10. Чиркин В. Е. Система государственного и муниципального управления : учебник. — М. : Юрист, 2005. — 379 с.
11. Чубукова С. Г., Суворов А. А. Правовое регулирование использования систем искусственного интеллекта для автоматизированного принятия решений: опыт Европейского Союза // Право и бизнес: правовое

пространство для развития бизнеса в России: кол. монография : в 4 т. / отв. ред. С. Д. Могилевский [и др.]. М. : Проспект, 2020. С. 218–229.

пространство для развития бизнеса в России : кол. монография : в 4 т. / отв. ред. С. Д. Могилевский [и др.]. — М. : Проспект, 2020. — С. 218–229.

12. Чубукова С. Г., Элькин В. Д. Основы правовой информатики (юридические и математические вопросы информатики) : учебное пособие. — Изд. 2-е, испр., доп. / под ред. д-ра юрид. наук, проф. М. М. Расолова, проф. В. Д. Элькина. — М. : Контракт, 2007. — 287 с.

Материал поступил в редакцию 25 октября 2021 г.

REFERENCES

1. Kovaleva NN. Administrativno-pravovoe regulirovanie ispolzovaniya informatsionnykh tekhnologiy v gosudarstvennom upravlenii: dis. ... d-ra yurid. nauk. [Administrative and legal regulation of the use of information technologies in public administration. Dr. Sci. (Law) Dissertation]. Saratov; 2014. (In Russ.).
2. Kozlova EI, Kutafin OE. Konstitutsionnoe pravo Rossiyskoy Federatsii: uchebnik [Constitutional law of the Russian Federation: A textbook]. Moscow: Yurist; 1995. (In Russ.).
3. Chernogor NN, Pashentsev DA, Zaloilo MV et al. Kontseptsiya tsifrovogo gosudarstva i tsifrovoy pravovoy sredy: monografiya [The concept of the digital state and the digital legal environment: A monograph]. Moscow: IZISP: Norma: Infra-M; 2021. (In Russ.).
4. Minbaleev AV. Problemy regulirovaniya iskusstvennogo intellekta [Problems of artificial intelligence regulation]. *Vestnik Yuzhno-Uralskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya "Pravo" [Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"]*. 2018;18(4):82-87. (In Russ.).
5. Spiridonov AA, editor. Otkrytoe gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie: organizatsionno-pravovye aspekty i praktika realizatsii: uchebnoe posobie [Open state and municipal management: Organizational and legal aspects and implementation practice. A textbook]. Tula: TulSU Publishing House; 2014. (In Russ.).
6. Polyakova TA, Minbaleev AV. Ponyatie i pravovaya priroda "tsifrovoy zrelosti" [The concept and legal nature of "digital maturity"]. *Gosudarstvo i Pravo [State and Law]*. 2021;9:107-116. (In Russ.).
7. Polyakova TA, Minbaleev AV, Krotkova NV. Formirovanie sistemy informatsionnogo prava kak nauchnogo napravleniya: etapy razvitiya i perspektivy [Formation of the information law system as a scientific direction: Stages of development and prospects]. *Gosudarstvo i Pravo [State and Law]*. 2019;2:80-92. (In Russ.).
8. Popov LL, Migachev Yul, Tikhomirov SV. Gosudarstvennoe upravlenie i ispolnitelnaya vlast: sodержание i sootnoshenie [Public administration and executive power: Content and correlation]. Popov LL, editor. Moscow: Norma, Infra-M; 2011. (In Russ.).
9. Blazheev VV, Egorova MA, editors. Tsifrovoye pravo: uchebnik [Digital law. A textbook]. Moscow: Prospekt; 2020. (In Russ.).
10. Chirkin VE. Sistema gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya: uchebnik [The system of state and municipal management: A textbook]. Moscow: Yurist; 2005. (In Russ.).
11. Chubukova SG, Suvorov AA. Pravovoye regulirovanie ispolzovaniya sistem iskusstvennogo intellekta dlya avtomatizirovannogo prinyatiya resheniy: opyt Evropeyskogo Soyuza [Legal regulation of the use of artificial intelligence systems for automated decision-making: The European Union experience]. In: Mogilevskiy SD, editor. Pravo i biznes: pravovoye prostranstvo dlya razvitiya biznesa v Rossii: kol. monografiya [Law and Business: Legal space for business development in Russia: A monograph]. In 4 vols. Moscow: Prospekt; 2020. (In Russ.).
12. Chubukova SG, Elkin VD. Osnovy pravovoy informatiki (yuridicheskie i matematicheskie voprosy informatiki): uchebnoe posobie [Fundamentals of computer studies in law (legal and mathematical issues of computer studies): A study guide]. 2nd ed., rev. and suppl. Moscow: Kontrakt; 2007. (In Russ.).