

УДК 342:004(045)

*К.С. Евсиков***ЭВОЛЮЦИЯ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

Органы публичной власти проходят новый этап внедрения и использования информационных технологий в рамках Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Данный процесс получил наименование «цифровизация государственного управления» и характеризуется комплексностью подходов к трансформации работы государственного аппарата. Анализ опыта реализации данного проекта с 2017 года показал, что переломить ситуацию с «лоскутной» автоматизацией и ведомственными информационными колодцами не удалось. Автором статьи обосновывается гипотеза, что одной из причин этого является отсутствие концепции, определяющей результат использования информационных технологий в государственном управлении.

Для этого использованы методы: классификация, систематизация, правовое моделирование, анализ и синтез.

Пока информационное право и вся юриспруденция рассматривают особенности регулирования процесса цифровизации, то стимулировать и мотивировать органы публичной власти на итоговый результат нельзя. Проанализировав отечественный и зарубежный опыт, автором предлагается использовать концепт «цифровое государство», который сможет аккумулировать основные результаты процесса цифровизации государственного управления. Отсутствие этой или схожей правовой категории не позволит разрешить проблему «цифровизация ради цифровизации».

Результаты исследования могут быть использованы для продолжения научной разработки концепции «цифровое государство», для разработки проектов нормативных правовых актов, регулирующих использование информационных технологий в государственном управлении, для подготовки юристов в высших учебных заведениях.

Ключевые слова: государственные информационные системы, электронное государство, электронное правительство, цифровое государство, цифровизация государственного управления, цифровая трансформация государственного управления.

DOI: 10.35634/2412-9593-2023-33-6-1033-1039

Анализ изменений, происходящих в правовой системе, в части регулирования общественных отношений в сфере государственного управления, позволяет выдвинуть гипотезу, что Российская Федерация находится в состоянии пятой информационной революции. Некоторые ученые для ее обозначения используют термин «цифровая революция» [1], что связано с широким распространением в информационном праве исследований о правовом режиме цифровых технологий [2]. И.Л. Бачило предлагала использовать термин «электронное правительство», который она указывала как наименование раздела особенной части проекта Информационного кодекса [3]. В настоящее время в научных публикациях встречаются и другие концепты: «электронная демократия», «электронное государство», «электронное правосудие», «электронное правотворчество», «электронное государство», «сетевое государство» и другие. Безусловно, это создает путаницу для науки информационного права и правоприменительной практики.

Отсутствие понятной корреляции между направлениями исследований приводит к их дублированию и распылению научных ресурсов [4]. Для решения данной проблемы автором систематизированы правовые концепты, используемые для обозначения правового регулирования использования информационных технологий в сфере государственного управления (рисунок 1). Данная система представлена в рецензируемом научном журнале [5], а также во всероссийских и международных конференциях. После положительного отзыва система была включена в образовательный процесс [6] и используется для подготовки юристов в нескольких отечественных вузах.

Понимание большинства приведенных концептов в отечественном праве сформировалось, за исключением концепта «цифровое государство». Не редко ученые-юристы высказывают отрицательное мнение о данном термине, не понимая его целевое назначение. Помимо научного анализа выделение данной дефиниции имеет прикладной правоприменительный смысл. Российская Федерация активно использует современные информационные технологии в государственном управлении, что получило наименование «цифровизация государственного управления» [7]. Началом этого процесса стала «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» [8]. Термин «цифровизация» обозначает процесс, а не конечное состояние изменяемого объекта.

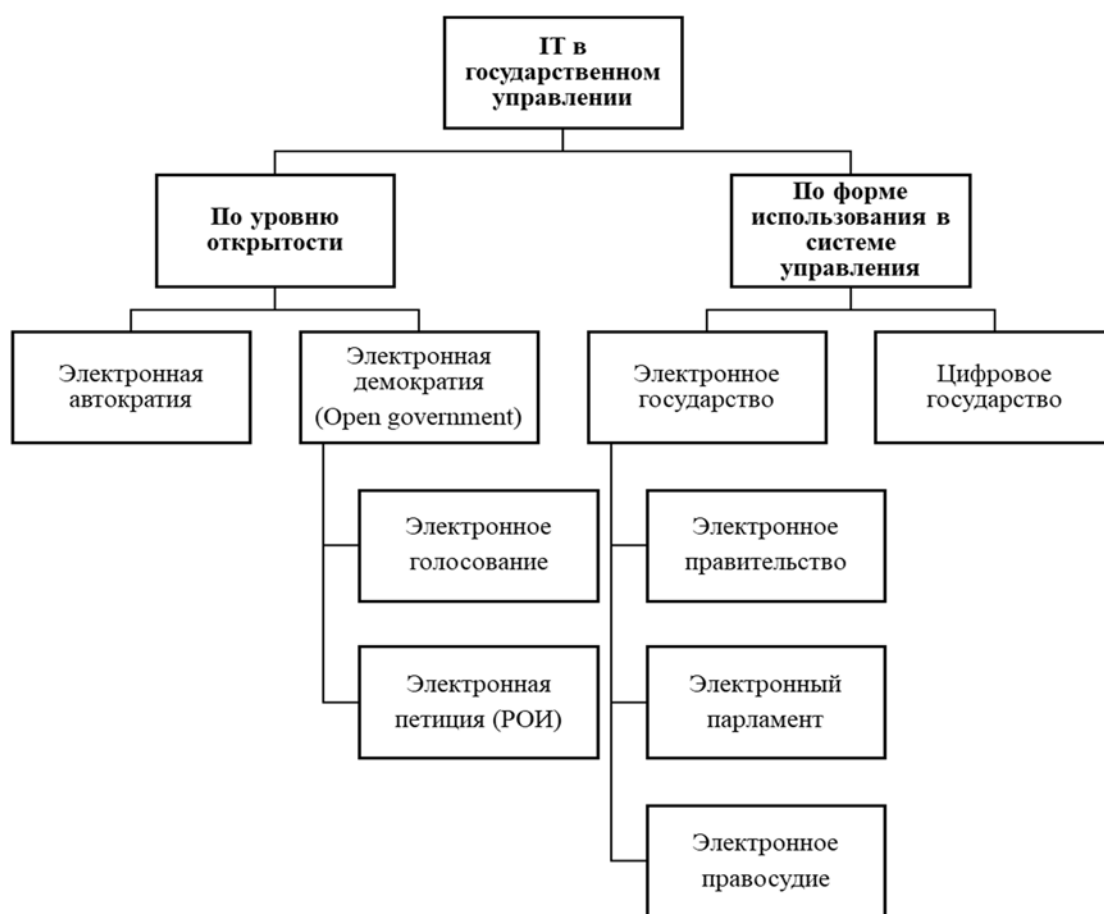


Рис. Правовые концепты регулирования использования информационных технологий в сфере государственного управления

На практике это привело к созданию многочисленных нормативных правовых актов, регулирующих процесс создания однотипных государственных информационных систем, содержащих множественные правовые пробелы и юридические коллизии. По оценкам Счетной палаты Российской Федерации, на 2022 год цифровизацию государственного управления регулируют более 1 800 обязательных норм. Причиной нормативного правового разнообразия является исторически сложившаяся организация процесса внедрения в деятельность органов публичной власти информационных технологий. В отечественной системе государственного управления традиционно для отдельных процессов или для решения отдельных задач создаются обособленные информационные системы, что принято называть «лоскутной» автоматизацией.

На начальном этапе данная практика была оправдана, так как позволила относительно быстро внедрить в систему государственного управления различные информационные технологии [9], но в среднесрочном и долгосрочном периоде «лоскутная» автоматизация привела к:

- различиям в используемых технологиях (программных, аппаратных), в том числе обусловленных существенной разницей во временных периодах внедрения автоматизированных систем (разными поколениями технологий);
- зависимости от разработчиков решений (технологий), использованных при создании автоматизированных систем;
- несоответствию функциональных и эксплуатационных характеристик комплекса предметно взаимосвязанных систем;
- несопоставимости атрибутивного состава и форматов данных, использование которых предусмотрено более чем в одной системе;
- сложности реализации интерфейсов межсистемного взаимодействия, невозможности либо несоразмерно высокой трудозатратности качественной интеграции между системами.

По данным Счетной палаты Российской Федерации, в среднем на один орган публичной власти приходится около 9 государственных информационных систем и 8 иных информационных систем, а лидерами по количеству являются: Росстат (37), Роспатент (35), Минцифры России (35), Росреестр (34), Минздрав России (33), Минэкономразвития России (30) [10]. Проведенный анализ позволяет говорить, что «лоскутная» автоматизация в государственном управлении не только перестает способствовать повышению его эффективности, но и становится сдерживающим, блокирующим фактором развития. «Лоскутная» автоматизация привела к «лоскутному» правовому регулированию государственных информационных систем.

Для построения единой правовой модели регулирования схожих информационных технологий право должно рассматривать однотипные информационные системы как один объект правового регулирования. Однако в процессе нормотворчества органы публичной власти отошли от данной концепции и стали регулировать каждую государственную информационную систему отдельным нормативным правовым актом. То есть без общего правового режима создали множество специальных правовых режимов, содержание которых существенно отличается друг от друга. Проведенный анализ показывает, что этот процесс поддерживается правовой наукой, которая вместо регулирования итогового результата автоматизации сосредоточена на регламентации процесса цифровизации. Предлагается возможным изменить ситуацию путем выработки концепта, обозначающего итоговое состояние органов публичной власти, прошедших через цифровую трансформацию. Для формирования подобного легального термина определимся с языком науки информационного права. В теории существует несколько близких языковых конструкций: термин, концепт, дефиниция:

– термин – слово или сочетание слов, означающих предмет внимания говорящего (пишущего) субъекта и/или субъекта, который ищет ответ на конкретный вопрос. Иными словами, это образ, возникающий в сознании субъекта права, используемый как логическая основа для построения субъективного мыслительного процесса;

– концепт – базовый термин, развивающий блок производных терминов и позволяющий выйти на цепочку действий субъекта. Например, концепты «закон» и «право» развиваются в более сложных терминах: «информационное законодательство» и «информационное право» [11];

– дефиниция – определение термина или концепта, представленное в праве в двух формах: простая правовая дефиниция (трактовка юридических терминов или концептов), сложная правовая дефиниция (смысловое раскрытие связи терминов, означающих предмет внимания субъектов, их целей, условий и результата отношений).

Для анализа правового регулирования использования информационных технологий в системе цифрового государственного управления целесообразно использовать категорию концепт. Ж.Л. Бертельс отмечал, что концепту отводилась важная роль еще в Римском праве, где в Дигестах определялось, что дефиниция есть модель, которая позволяет сравнивать с содержательной частью концепта конкретные ситуации, порождаемые юридической жизнью [12]. Таким образом, для построения блока терминов целесообразно по методу дедукции двигаться от общего к частному.

Самым общим правовым концептом в данной сфере является «государство». Данный термин участвует в перманентной трансформации, приводящей к образованию производных дефиниций, например, государство всеобщего благоденствия («welfare state») [13]. Попытки его создания привели к отрицательным последствиям. Иррациональный набор социальных гарантий породил хозяйственную апатию и иждивенчество [14]. Полученный опыт привел к появлению нового концепта государство поддержки труда («workfare state»). В этой доктрине функцией государства является обеспечение основных нужд человека и условия для приложения им трудовых усилий. Этот пример показывает, что юридический концепт должен рассматриваться не как незыблемая правовая аксиома, а как гибкая дефиниция, находящаяся в поиске эволюционного развития. Именно из этого исходит диссертант при анализе правового регулирования использования информационных технологий в системе цифрового государственного управления.

Представляется, что эволюционировать концепт может минимум двумя способами:

- путем внесения изменений в содержание существующей дефиниции;
- путем создания нового концепта, включающего существующую дефиницию в качестве одного из элементов.

Рассмотрим оба этих подхода. Для эволюции существующего концепта необходимо выделить его в массу правовых терминов. Анализ показал, что наибольшее число ученых-правоведов признали, что

правовое регулирование использования информационных технологий в системе государственного управления происходит в рамках «электронного государства». Эволюция данной правовой категории происходит перманентно, что не привело к значительным успехам. Множественные исследования в данной области представляют собой теоретическую фрагментацию ключевых проблем правового регулирования электронного государства и гипотезу по их преодолению [15]. Комплексной теории, объединившей эти гипотезы в единую правовую модель, в отечественном праве не сформировалось.

Попытка механического «суммирования» идей и взглядов на одни и те же явления в информационном праве не приводит к формированию целостной и непротиворечивой концепции. В результате сложился парадокс, когда развитые институты «электронного государства» не привели к кардинальному скачку эффективности государственного управления. На взгляд автора, это вызвано отсутствием концепта, определяющего итоговый показатель использования информационных технологий в системе государственного управления. Автоматизация ради автоматизации стала значимой девиацией, при которой органы публичной власти нацелены на количественный рост информационно-технологической составляющей в своей работе, не учитывающий правовую природу технологий, бюджетную эффективность расходов на их создание и эксплуатацию.

Представляется целесообразным изменить ситуацию на доктринальном уровне, рассмотрев новый концепт. При этом среди первых нужно упомянуть «цифровизацию государственного управления», которая включена в стратегические акты Российской Федерации. Однако этот термин обозначает процесс, а не цель. Следовательно, его использование в правовом регулировании данной сферы общественной жизни ограничено. Юриспруденции необходим концепт, обозначающий желаемое конечное состояние государства, прошедшего через цифровизацию государственного управления. Одним из таких институтов мог бы стать институт «цифровой зрелости» [16], но ряд недостатков не позволяют использовать его в доктринальном качестве. Более перспективным методом эволюции «электронного государства» является второй способ (использование нового концепта).

Исследования в данной сфере уже проводят зарубежные и отечественные ученые. Например, предлагается концепт «гибкое государство» (agile government), который предполагает трансформацию бюрократического аппарата в целях оперативной адаптации к новым технологиям и повышению скорости реакции на происходящие в социуме явления [17]. Правовое регулирование при этом связано с обеспечением создания адаптивных государственных информационных систем и обеспечением проектного управления. Концепт «гибкого государства» заслуживает внимания, но его целесообразно рассматривать как элемент «цифровизации государственного управления», так как вопрос конечного результата развития он не раскрывает.

Эксперты ООН в качестве трендов развития институтов электронного правительства указывают концепты «когнитивное правительство» (cognitive government), «адаптивное правительство» (adaptive government), «безупречное правительство» (seamless government) [18]. Анализ этих терминов позволяет говорить, что зарубежные авторы пытаются описать разные характеристики государства, которым оно должно соответствовать в будущем, но не дают представление о его концептуальной государственно-правовой природе. Наиболее удачным, по мнению автора, является концепт «цифровое государство», который используется в научных публикациях [19], не получив общепризнанного толкования в отечественном праве. Существует несколько подходов к определению «цифрового государства».

1. *Инструментально-технологический*. Например, В.И. Решетняк и Е.С. Смагина считают, что цифровое (электронное) государство – это использование законодательной, исполнительной и судебной власти информационно-коммуникационных технологий [20]. А.С. Киселев рассматривает цифровое государство как систему взаимодействия трех ветвей государственной власти, а также муниципальной власти и населения на основе информационно-телекоммуникационных технологий [21]. А.А. Быстрова понимает цифровое государство только как элемент взаимодействия органов власти и населения [22]. Как видно, представители данного подхода смешивают термины, используя как синонимы «электронное государство» и «цифровое государство». Подобный подход нельзя признать оправданным. Ведь если исходить из равенства концептов, то необходимо исключить один из них из оборота в целях единообразия правового регулирования.

2. *Организационно-управленческий*. Цифровое государство рассматривается его представителями как новый способ организации государственной власти, в основе которого лежит использование информационно-коммуникационных технологий [23]. Похожую точку зрения высказывает Р.Ф. Ази-

зов, отмечая, что цифровое (электронное) государство представляет собой новую форму информационных взаимоотношений таких субъектов, как «государство – государство», «государство – бизнес», «государство – граждане» [24]. Представители данного подхода делают акцент на коммуникативной роли институтов «цифрового государства». Данная задача успешно решается в рамках «электронного государства», а значит, в создании отдельного концепта нет необходимости.

3. *Процедурно-процессуальный.* Основное внимание в рамках данного направления уделяется возникновению и развитию новой формы демократии – цифровой, или электронной, при которой становится возможным максимальное участие граждан в государственном управлении, в решении вопросов местного уровня, например, путем онлайн-голосования. При этом существует мнение, что электронная демократия – это настолько широкое понятие, что термин «цифровое государство» просто поглощается им и становится необязательным [25]. Факты, подтверждающие ошибочность данной точки зрения, изложены диссертантом в предыдущем разделе.

4. *Экономико-регуляторный.* В рамках данного подхода цифровое государство оценивается юристами как совокупность правовых средств управления цифровой экономикой. Н.Н. Черногор и Д.А. Пашенцев высказывают мнение, что развитие цифровой экономики является основой для эволюции государства из традиционного в цифровое, но при этом без цифрового государства невозможна цифровая трансформация экономики [4]. Данная позиция является обоснованной, но излишне узкой. «Цифровое государство» не может регулировать только цифровую экономику, это лишь одна из ее функций. Подобным образом можно говорить, что право нужно, чтобы наказывать правонарушителя. Этот тезис не вызывает споров, но он не определяет право как социальное явление, регулирующее общественные отношения.

Анализ существующих подходов к концепту позволяет говорить об их ограниченности. Безусловно, получение «смысловой чистоты» при создании легального термина «цифровое государство» трудно достижимая задача. Однако можно исключить из существующих дефиниций грубые неточности, что окажет положительное влияние на правоприменительную практику.

Основным отличием цифрового государства от цифровизации и цифровой трансформации является набор правоотношений, входящий в границы данного юридического концепта. Если в случае цифровизации и цифровой трансформации объектом права выступают процессы, то в цифровом государстве – конечное состояние, достижение и сохранение которого является целью для органов публичной власти. Это позволяет говорить, что концепт «цифровое государство» должен эволюционировать в государственно-правовую концепцию, включающую цели, задачи, принципы и методы использования цифровых технологий органами публичной власти, без которых создание эффективных правовых средств невозможно.

Г.А. Гаджиев отмечал, что отраслевые юридические науки способны предложить систему методов исследования правовых объектов, выходя на уровень теоретических обобщений, имеющих гносеологическое значение [26], но для построения концепции «цифрового государства» требуется выход за пределы методологии правовых наук. Академик В.С. Степин писал, что в современную эпоху «мы являемся свидетелями новых радикальных изменений в основаниях науки, которую можно охарактеризовать как четвертую глобальную научную революцию, в ходе которой рождается новая постнеклассическая наука, приоритизирующая междисциплинарные и проблемно-ориентированные формы исследовательской деятельности [27]. Данная точка зрения является полностью обоснованной. Проблему концепции «цифрового государства» нельзя исследовать в рамках одного научного направления. Для ее построения целесообразно использовать междисциплинарный синтез, основанный на принципах и методах научного познания разных общественных наук: социологии, психологии, экономической теории и т. д.

Такая позиция, с одной стороны, подтверждает необходимость опираться на концепцию междисциплинарного синтеза, с другой стороны, она может умалять значение собственно юридической научной методологии. Стоит согласиться, что цифровая реальность сегодня изменяет не только привычные и устоявшиеся модели правового регулирования, но и существенно влияет на характер развития экономики, а также на всю систему отношений в обществе. В связи с этим глубинное исследование цифрового государства невозможно без комплексного анализа динамики общественных отношений на основе методологических подходов, которые уже выработаны и апробированы социологической наукой. Так как речь идет о процессах, происходящих преимущественно в правовой сфере, то ведущую роль должны играть юридические методы научного исследования [4]. В связи с этим счита-

ем обоснованным предложение по формированию межотраслевого исследовательского проекта по созданию государственно-правовой концепции цифрового государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Тенденции цифровизации исполнительной власти в зарубежных странах: научно-практическое пособие / Т.И. Чурсина, Н.Б. Крысенкова, Ф.А. Лещенков, Н.Ю. Трещетенкова; отв. ред. А.Н. Пилипенко; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Инфотропик Медиа, 2021. 232 с.
2. Полякова Т.А., Камалова Г.Г. Концептуальные основания развития института доступа к информации в Российской Федерации при применении цифровых технологий // Мониторинг правоприменения. № 4 (37). 2020. С. 22–27.
3. Понятийный аппарат в информационном праве / отв. ред. И.Л. Бачило, Т.А. Полякова, В.Б. Наумов. М.: ИГП РАН, Издательство «Канон+», 2017. С. 22–23.
4. 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.
5. Евсиков К.С. Государственно-правовые концепции использования информационных технологий в государственном управлении // Lex russica. № 1. 2022. С. 74–86.
6. Информационно-технологическое обеспечение юридической деятельности (LegalTech): учебник // под ред. д.ю.н., доц. А.В. Минбалеева. М.: Проспект, 2022. 356 с.
7. Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» (утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9) // СПС Консультант плюс.
8. Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собрание законодательства РФ, 15.05.2017, № 20, ст. 2901.
9. Камалова Г.Г. Государственная единая облачная платформа: перспективы и риски // Информационное право. № 2. 2020. С. 26–30.
10. Государственные информационные системы // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2022. № 8. М., 2022. С. 18–20.
11. Бачило И.Л. Понятийный аппарат информационного права и системы обеспечения информационной безопасности // Труды ИГП РАН. 2016. № 3. С. 5–16.
12. Бертель Ж.Л. Общая теория права / под общ. ред. В.И. Даниленко / пер. с фр. М.: Издательский дом «NOTA VENE». 2000. С. 341–365.
13. Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция. М., 2010. С. 285.
14. Чиркин В.Е. Современная концепция социального государства // Современное государство: Политико-правовые и экономические исследования: Сб. науч. тр. / РАН ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед.; отв. ред. Е.В. Алферова. М., 2010. С. 172–174.
15. Евсиков К.С. К вопросу о формировании концепции «цифрового государства» // Информационное право. № 2. 2021. С. 17–21.
16. Полякова Т.А., Минбалеев А.В. Понятие и правовая природа «цифровой зрелости» // Государство и право. 2021. № 9. С. 107–116.
17. Lines Mergel, Yiwei Gong, John Bertot. Agile government: Systematic literature review and future research // Government Information Quarterly. Vol. 35, Is. 2, April 2018, – P. 291-298.
18. UN E-Government Survey 2022 // United Nations, New York. 2022. P. 180-184.
19. Панченко В.Ю., Ромашов Р.А. Цифровое государство (digital state) – концептуальное основание глобального мирового порядка // Государство и право 2018. № 7. С. 99–109.
20. Решетняк В.И., Смагина Е.С. Информационные технологии в гражданском судопроизводстве (российский и зарубежный опыт): учеб. пособие. М., 2017. С. 10.
21. Киселев А.С. Современные теоретические подходы к понятию электронного государства // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 6 (91). С. 35.
22. Быстрова А.А. Цифровое государство: перспективы развития в современной России // Молодежь в науке: Новые аргументы: IV Междунар. молодеж. сб. науч. статей (Россия, г. Липецк, 26 апреля 2019 г.). Ч. II / отв. ред. А. В. Горбенко. Липецк, 2019. С. 39.
23. Приходько Л.В. Зарубежный опыт внедрения и использования системы «электронный суд» (e-court) // Государство и право. 2007. № 9. С. 82.
24. Азизов Р.Ф. Электронное правительство как элемент электронного государства // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2014. № 4 (35). С. 23.

25. Черкасов К.В., Захаревич Д.А. «Открытое правительство» и «Электронное правительство»: вопросы соотношения концепций государственного управления // Гражданин и право. 2016. № 2. С. 40–41.
26. Гаджиев Г.А. Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности). М., 2013. 320 с.
27. Степин В.С. Теоретическое знание. М., 2003. 626 с.

Поступила в редакцию 19.09.2023

Евсиков Кирилл Сергеевич, кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры информационного права и цифровых технологий
Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)
123001, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., 9
доцент кафедры государственного и административного права
Тульский государственный университет
300012, Россия, г. Тула, просп. Ленина, 92
E-mail: aid-ltd@yandex.ru

K.S. Evsikov

EVOLUTION OF THE CONCEPT OF LEGAL REGULATION OF USING INFORMATION TECHNOLOGIES IN PUBLIC ADMINISTRATION

DOI: 10.35634/2412-9593-2023-33-6-1033-1039

Public authorities are going through a new stage of introduction and use of information technologies within the framework of the National Program «Digital Economy of the Russian Federation». This process is called digitalization of public administration and is characterized by the complexity of approaches to the transformation of the work of the state apparatus. An analysis of the experience of implementing this project since 2017 showed that it was not possible to reverse the situation with "patchwork" automation and departmental information wells. The author of the article substantiates the hypothesis that one of the reasons for this is the lack of a concept that determines the result of the use of information technologies in public administration.

For this purpose, the following methods were used: classification, systematization, legal modeling, analysis and synthesis. While information law and the entire jurisprudence consider the specifics of regulating the process of digitalization, it is impossible to stimulate and motivate public authorities to the final result. Having analyzed domestic and foreign experience, the author suggests using the concept of «digital state», which will be able to accumulate the main results of the process of digitalization of public administration. The absence of this or a similar legal category will not solve the problem of «digitalization for the sake of digitalization».

The results of the research can be used to continue the scientific development of the concept of «digital state», to develop draft normative legal acts regulating the use of information technologies in public administration, to train lawyers in higher educational institutions.

Keywords: state information systems, electronic state, electronic government, digital state, digitalization of public administration, digital transformation of public administration.

Received 19.09.2023

Evsikov K.S., Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor at Department of information law and digital technologies
Moscow State Law University named after O. E. Kutafin (MSLA)
Sadovaya-Kudrinskaya st., 9, Moscow, Russia, 123001
Associate Professor at Department of State and Administrative Law
Tula State University
Prosp. Lenina, 92, Tula, Russia, 300012
E-mail: aid-ltd@yandex.ru