

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ РЕАЛЬНОСТИ

В статье подвергаются анализу административно-правовые основы регулирования деятельности органов исполнительной власти в условиях цифровой реальности. Авторы отмечают, что процесс формирования в России демократического правового государства, находится в дихотомической связи с постоянно развивающимся и эволюционирующим информационным обществом. Как известно развитие информационного общества в настоящее время связано с реализацией проектов развития цифровой экономики. В связи, чем в юридической литературе все чаще встречается термин цифровизация.

Цифровые технологии позволяют расширить возможности граждан, в сфере реализации важнейшего конституционного права – права на доступ к информации. И в тоже время налагает на государство обязанность по обеспечению этого права. Таким образом, применение цифровых технологий в деятельности органов государственной власти позволяет повысить прозрачность их деятельности, сделать их более открытыми и в тоже время доступными для граждан. В этих условиях, право на доступ к информации приобретает новое содержание, связанное с возможностью доступа к информации посредством цифровых технологий, и обязанностью органов государственной власти обеспечить доступ к такой информации.

В заключении авторы приходят к выводу о том, что, административно-правовое регулирование в исследуемой сфере, позволяет модернизировать процесс внутриорганизационного управления, с целью повышения его прозрачности, скорости и т.д. Цифровая трансформация меняет сам подход в организации государственного управления, так как происходит качественное его изменение. Однако, цифровые технологии в государственном управлении могут использоваться не только для целей оказания государственных услуг. Их сфера применения является намного более широкой. Учитывая опыт зарубежных государств, в государственном управлении могут применяться такие технологии как «большие данные», блокчейн, искусственный интеллект и т.д. Видится, что применение цифровых технологий в государственном управлении позволит не только повысить его эффективность, но и будет способствовать оптимизации расходов государства.

Ключевые слова: административное право, информационное право, административно-правовое регулирование, цифровизация, цифровая экономика, информационное общество, цифровые технологии, цифровая трансформация.

B. Koybaev, Z. Zoloeva

SOME ASPECTS OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF ACTIVITY OF EXECUTIVE POWER BODIES IN THE DIGITAL REALITY

The article analyzes the administrative and legal basis for regulating the activities of executive authorities in the digital reality. The authors note that the process of formation of a democratic legal state in Russia is in a dichotomous relationship with the constantly developing and evolving information society. As you know, the development of the information society is currently associated with the implementation of projects for the development of the digital economy. In this regard, the term digitalization is more common than in the legal literature.

Digital technologies allow to expand opportunities of citizens in the sphere of realization of the most important constitutional right—the right to access to information. At the same time, it imposes an obligation on the state to ensure this right. Thus, the use of digital technologies in the activities of public authorities can increase the transparency of their activities, make them more open and at the same time accessible to citizens. In this context, the right of access to information acquires new content related to the possibility of access to information

through digital technologies and the obligation of public authorities to ensure access to such information.

The authors conclude that administrative and legal regulation in the studied area allows to modernize the process of internal management in order to increase its transparency, efficiency, etc. Digital transformation changes the approach to the organization of public administration, as there is a qualitative change. However, digital technologies in public administration can be used not only for the purposes of providing public services. Their scope is much wider. Taking into account the experience of foreign countries, such technologies as "big data", blockchain, artificial intelligence, etc., can be used in public administration. It is clear that the use of digital technologies in public administration will not only increase its efficiency, but will also contribute to the optimization of public spending.

Key words: administrative law, information law, administrative regulation, digitalization, digital economy, information society, digital technologies, digital transformation.

Процесс формирования в России демократического правового государства, находится

в дихотомической связи с постоянно развивающимся и эволюционирующим информацион-

ным обществом. Как известно развитие информационного общества в настоящее время связано с реализацией проектов развития цифровой экономики. В связи, чем в юридической литературе все чаще встречается термин цифровизация. Мы полностью разделяем мнение В. Д. Зорькина, о том, что в условиях развития цифровой реальности «прежнее нормативно-правовое регулирование различных сфер социальной жизни нуждается в существенной модернизации» [2].

Цифровые технологии вносят важные метаморфозы в жизнь граждан. Так, они позволяют расширить возможности граждан, в сфере реализации важнейшего конституционного права – права на доступ к информации. И в тоже время, реализация данного права налагает на государство обязанность по его обеспечению. В связи с чем деятельность государства, также становится немыслимой без применения цифровых технологий. Исследователи зачастую используют термины «цифровое государство», цифровое государственное управление.

Так, например, все европейские страны приняли стратегии, направленные на содействие цифровизации государственного сектора. Девять государств членов ЕС приняли законы, стимулирующие развитие ИКТ. С ростом важности и популярности цифровых государственных услуг среди граждан и предприятий национальные правительства начали реорганизацию своих структур управления, выделив одно ответственное министерство или орган по вопросам цифрового управления. Некоторые страны больше внимания уделяют предоставлению цифровых общественных услуг на местном уровне, что делает важным приоритетом цифровизацию при помощи небольших офисов. Предоставление государственных услуг, ориентированных на граждан и бизнес, является постоянно растущим приоритетом во всех государствах-членах ЕС.

Важное значение, в процессе административно-правового регулирования исследуемого вопроса, занимает изучение правовых основ открытости органов исполнительной власти и обеспечения доступа к информации об их деятельности при помощи сети Интернет.

Применение цифровых технологий в деятельности органов государственной власти позволяет повысить прозрачность их деятельности, сделать их более открытыми и в тоже время доступными для граждан. В этих условиях, право на доступ к информации приобретает новое содержание, связанное с возможностью доступа к информации посредством цифровых технологий, и обязанностью органов государственной власти обеспечить доступ к такой информации [1, с. 40].

Кроме того, развитие правового государства, непременно должно сопровождаться расширением участия институтов гражданского общества в управлении государством. В связи, с чем государством должна быть обеспечена возможность участия граждан в принятии решений государством и контроле за его деятельностью. Так, например, механизм общественного обсуждения законопроектов на официальных сайтах органов власти, позволяет учесть мнение населения, что является современным проявлением реализации права на участие в управлении делами государства. Механизм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и принятых ими решений, так же способствует развитию гражданского общества и правового в нашей стране. Таким образом, цифровые технологии при помощи присущих их качеств, способствуют повышению открытости и ответственности государства перед обществом. Как справедливо отмечает, Т.Я. Хабриева, новые технологии подвергают существенной трансформации всю сферу государственной деятельности [8, с. 6].

По нашему мнению, информационная открытость органов государственной власти, позволяет обеспечить процесс наиболее эффективного взаимодействия государства, граждан и институтов гражданского общества. Обеспечение открытости в деятельности органов государственной власти, повышает доверие к власти, способствует повышению доступности, снижению административных барьеров. Кроме того, открытость органов государственной власти повышает снизить коррупционные риски и прямым образом влияет на повышение качества государственного управления.

Видится, что в современных условиях без применения новых информационно-коммуникационных технологий осуществление государственного управления представляется затруднительным. В связи, с чем возрастает важность административно-правового регулирования применения цифровых технологий в деятельности органов государственной власти.

Несмотря на то, что о необходимости повышения информационной открытости органов государственной власти активно стали говорить только в последние годы. Данная концепция не является новой. Так, нормативные основы открытости государства в России, начали зарождаться, начиная с 1991 г., что сопровождалось принятием Закона «О средствах массовой информации». В последствии, они были закреплены в Конституции РФ, Указе Президента «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию», а затем Закона «Об информации, информатизации и защите информации» и других нормативно-правовых актах.

В начале двухтысячных годов, в рамках проводимой административной реформы были заложены основы для формирования принципов «открытого» правительства в России. Важное место в регулировании вопросов применения цифровых технологий в деятельности органов государственной власти занимала программа «Электронная Россия (2002–2010 гг.)». Однако реализация программы столкнулась с рядом трудностей, в связи с чем ее цели не были достигнуты.

Процесс развития информационного общества и внедрения цифровых технологий в деятельности органов государственной власти, сопровождался проведением административной реформы, обусловившей существование новых направлений развития государственного управления. В соответствии с Концепцией административной реформы в РФ, в стране реализовались проекты по повышению эффективности работы органов исполнительной власти и повышению доступности государственных услуг. Так, в 2008 г. начался процесс разработки и внедрения в органах исполнительной власти основных стандартов государственных услуг и административных регламентов, в том числе электронных. Таким образом, в ходе административной реформы была предпринята попытка внедрения электронных административных регламентов, регулирующих оказание электронных государственных услуг. В последствии было принято распоряжение Правительства РФ утвердившее перечень из 46 видов государственных услуг осуществляемых в электронной форме. В соответствии с данным распоряжением с 2011 г. органы исполнительной власти РФ предписывалось предпринять меры по созданию условий для осуществления указанных в перечне государственных услуг.

На развитие процесса цифровизации государственного управления значительное влияние оказала программа «Информационное общество (2011 – 2020 гг.)», которая в числе своих результатов, предполагает, в том числе: высокое качество предоставления государственных услуг в электронном виде, осуществление подавляющего большинства юридически значимых действий в электронном виде; сокращение «цифрового неравенства» субъектов Российской Федерации до пределов, предупреждающих изолированность отдельных граждан и социальных групп.

Постановление Правительства Российской Федерации 24 ноября 2009 №953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти» закрепившее перечень данных о деятельности органов исполнительной власти, размещение которых в сети Интернет является обязательным.

Важное значение, в рамках исследуемой темы имеет Федеральный закон от 27 июля 2006 г. №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», создавший правовые рамки для использования открытых данных размещаемых в сети Интернет, а также установивший обязанность органов государственной власти и местного самоуправления размещать информацию о своей деятельности и обеспечивать доступ к ней.

Использование цифровых технологий органами исполнительной власти во многом связано с обработкой персональных данных, в связи с чем, важность представляет Федеральный закон от 27 июля 2006 г. №152-ФЗ «О персональных данных». Целью, которого является обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных, в том числе защиты прав на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну.

Особое место в регулировании деятельности органов исполнительной власти РФ в условиях использования цифровых технологий занимает Федеральный закон №210-ФЗ от 27 июля 2010 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который, по сути, выступил первым шагом на пути к формированию в России электронного правительства. Закон создал правовые рамки для оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Внедрение в РФ электронного правительства, как известно, сопровождалось внедрением системы электронного документооборота, функционирование которого во многом зависит от использования электронной цифровой подписи. Так, 6 апреля 2011 г. был принят Федеральный закон №63-ФЗ «Об электронной подписи», регулирующий отношения в сфере использования электронных подписей в процессе оказания государственных (муниципальных) услуг, а также при исполнении государственных (муниципальных) функций и др.

В 2012 г. началась реализация проекта «Открытое правительство». Однако к этому времени, уже были созданы правовые основы для реализации мероприятий данного проекта. Кроме того, необходимость повышения открытости органов государственной власти отмечалась и в Указе Президента 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления. Указ обращен на модернизацию всей системы государственного управления, в первую очередь посредством перехода к новой модели взаимоотношений граждан и государства. Новая модель предполагает интенсификацию процесса автоматизации и информатизации всей системы

государственного управления, а также внедрение сервисной модели государства и переход к оказанию государственных услуг в электронной форме.

В целях осуществления координационных мероприятий в сфере использования цифровых технологий в деятельности органов государственной власти 24 мая 2010 г. было принято постановление Правительства РФ от №394, утвердившее Положение о координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов. Органом ответственным за координацию мероприятий по информатизации является Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Важное значение, в рамках исследуемой темы имеют также Правила подготовки планов информатизации государственных органов и отчетов об их выполнении [6].

В регулировании вопросов повышения открытости органов государственной власти существенное значение имеют также: Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти; Постановление Правительства РФ №851 «О порядке раскрытия федеральными органами власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»; Распоряжение Правительства РФ №1187-р «О Перечнях информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет» в форме открытых данных» и др.

Государственная программа РФ «Информационное общество (2011–2020 гг.)», включающая подпрограмму «Информационное государство». Данной подпрограммой в качестве задач предусматривается осуществление мероприятий по развитию механизмов предоставления услуг населению, повышению открытости и развитию «сквозных» цифровых технологий в области цифровой экономики.

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг. призвана обеспечить реализацию национальных интересов РФ, среди которых наряду с развитием человеческого капитала и обеспечением безопасности, выделяется формирование в стране цифровой экономики и необходимость повышения эффективности государственного управления.

Программа «Цифровая экономика Российской Федерации» утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. №1632-р включает в качестве одного из направлений «Цифровое государственное управление». В соответствии с данным направлением программы, к 2024 г. доля элек-

тронного документооборота между государственными органами, а также в рамках ЕАЭС должна достигнуть 90%; государственные услуги оказываются онлайн и проактивно [5].

По нашему мнению, представляется важным отметить, что, несмотря на существование широкого круга, нормативно-правовых актов, регулирующих право на доступ к информации, в стране сохраняется цифровой разрыв между субъектами РФ. В этой связи, мы полностью разделяем мнение Н. Н. Ковалевой, о существовании необходимости обеспечения стандартами качества предоставления информации органами государственной власти и местного самоуправления, а также административно-правовые меры, направленные на ликвидацию цифрового разрыва между регионами [3, с. 20].

Административно-правовое регулирование процесса использования цифровых технологий в государственном управлении, является ступенью к достижению цели формирования информационного общества. Административно-правовое регулирование применения цифровых технологий в государственном управлении направлено на обеспечение его эффективности, как на федеральном, так и на региональном уровне.

Цифровизация повлияла еще на одно направление развития административно-правового регулирования – на развитие инструментов электронной демократии. Однако, как справедливо отмечает Э. В. Талапина, имеются серьезные опасения использования Интернета и социальных сетей [7, с. 5]. Должностные лица, и органы государства имеют аккаунты в социальных сетях, однако их статус не регламентирован. В связи, с чем высказываются мнения о необходимости ведения цифрового реестра, фиксирующего официальные страницы государственных органов и должностных лиц в социальных сетях [4, с. 186].

В качестве еще одного из векторов правового регулирования применения цифровых технологий в деятельности органов исполнительной власти выступает формирование правовых основ в сфере обеспечения информационной безопасности органов исполнительной власти.

Так, 26 июля 2017 г. был принят Федеральный закон «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» №187-ФЗ вступивший в силу с 1 января 2018 г. Законом закреплена необходимость формирования Государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы РФ. Кроме того, Закон установил, необходимость создания Национального координационного центра по компьютерным инцидентам. Кроме того, закон закрепил необходимость ведения Федеральной

службой безопасности Российской Федерации, Реестра значимых объектов критической информационной инфраструктуры.

По нашему мнению, в современных условиях проблематика организации государственного управления с области обеспечения информационной безопасности носит первостепенный характер. Так как эффективность осуществления мероприятий по обеспечению информационной безопасности, прямым образом зависит от организации системы управления.

Представляется важным также отметить и необходимость совершенствования механизмов обеспечения информационной безопасности личности [9, с. 116]. Так как при использовании цифровых технологий (например, больших данных) создается угроза нарушения конфиденциальности данных. Таким образом, возникает противоречие, между необходимостью обеспечения открытости органов государственной власти и защитой прав физических лиц. Все это свидетельствует о необходимости дальнейшего развития административно-правовых основ применения цифровых технологий в государственном управлении.

Процесс развития информационного общества является непрерывным, он будет постоянно эволюционировать, что непременно будет требовать реакции со стороны законодателя. Это обуславливает важность мер административно-правового регулирования в сфере применения цифровых технологий в области государственного управления. Таким образом, можно заключить что административно-правовое регулирование использования информационных технологий в деятельности органов исполнительной власти направлено на обеспечение оказания различных государственных услуг, в том числе в электронной форме. Кроме того, административно-правовое регулирование в исследуемой сфере, позволяет модернизи-

ровать процесс внутриорганизационного управления, с целью повышения его прозрачности, быстроты и т.д.

По нашему мнению, существует необходимость в постоянном совершенствовании и развитии направлений повышения эффективности системы комплексных административно-правовых средств. Так, важнейшие методы административно-правового регулирования – принуждение, разрешительный и регистрационный, показывают недостаточную эффективность в условиях цифровой реальности. Это во многом связано сложностью урегулированию отношений в информационной сфере и несовершенством законодательных конструкций.

Резюмируя, важно отметить, что применение цифровых технологий при осуществлении государственного управления, является неотъемлемым атрибутом современного государства. Это требует развития соответствующих правовых основ. Существующие правовые регуляторы зачастую показывают неспособность регулировать новые отношения в условиях цифровой реальности. Цифровая трансформация меняет сам подход в организации государственного управления, так как происходит качественное его изменение. Однако, цифровые технологии в государственном управлении могут использоваться не только для целей оказания государственных услуг. Их сфера применения является намного более широкой. Учитывая опыт зарубежных государств, в государственном управлении могут применяться такие технологии как «большие данные», блокчейн, искусственный интеллект и т.д. Видится, что применение цифровых технологий в государственном управлении позволит не только повысить его эффективность, но и будет способствовать оптимизации расходов государства. Однако процесс их применения должен опираться на действенные правовые основы.

Литература

1. Золоева З. Т. Некоторые проблемы реализации права на доступ к информации (на материалах РСО-Алания) (Часть 1) // Информационные ресурсы России. 2017. № 1 (155). С. 40-45.
2. Зорькин В. Д. Право в цифровом мире Размышление на полях Петербургского международного юридического форума // Российская газета. 2018. Столичный выпуск. № 115.
3. Ковалева Н. Н. Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении. Дисс. ... д.ю.н. Саратов, 2013. 366 с.
4. Парфенчик А. А. Использование социальных сетей в государственном управлении // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. №2. С. 186 – 200.
5. Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»» (утв. президентом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 №7). URL: <http://government.ru/info/35568/> (Дата обращения: 05.10.2019).
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.05.2010 № 365 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов // Собрание законодательства Российской Федерации от 2010 г. № 22. Ст. 2778
7. Талапина Э. В. Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы // Журнал российского права. №2. 2018. С. 5-17.
8. Хабриева Т. Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. №9. 2018. С. 6.
9. Чаннов С. Е. Большие данные в государственном управлении: возможности и угрозы // Журнал Российского права. №10.2018. С. 116.

References

1. Zoloeva Z. T. Nekotorye problemy realizacii prava na dostup k informacii (na materialah PCO-Alanija) (Chast' 1) (*Some problems of realization of the right to access to information (on materials of PCO-Alania) (part 1)*) // Informacionnye resursy Rossii. 2017. No.1 (155). P.40-45. (In Russian).
2. Zor'kin V. D. Pravo v cifrovom mire Razmyshlenie na poljah Peterburgskogo mezhdunarodnogo juridicheskogo foruma (*Law in the digital world reflection on the sidelines of the St. Petersburg international legal forum*) // Rossijskaja gazeta. 2018. Stolichnyj vypusk. No. 115. (In Russian).
3. Kovaleva N. N. Administrativno-pravovoe regulirovanie ispol'zovanija informacionnyh tehnologij v gosudarstvennom upravlenii (*Administrative and legal regulation of the use of information technologies in public administration*). thesis. Saratov, 2013. 366 p. (In Russian).
4. Parfenchik A. A. Ispol'zovanie social'nyh setej v gosudarstvennom upravlenii (*The use of social networks in public administration*). // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. 2017. No.2. P.186- 200. (In Russian).
5. Pasport nacional'nogo proekta «Nacional'naja programma «Cifrovaja jekonomika Rossijskoj Federacii»» (*Passport of the national project "national program "Digital economy of the Russian Federation"*). URL:<http://government.ru/info/35568/> (Accessed: 05.10.2019). (In Russian).
6. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 24.05.2010 № 365 «O koordinacii meroprijatij po ispol'zovaniju informacionno-kommunikacionnyh tehnologij v dejatel'nosti gosudarstvennyh organov (*Resolution of the government of the Russian Federation of 24.05.2010 № 365 "On coordination of measures for the use of information and communication technologies in the activities of state bodies"*) // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii ot 2010. No. 22. Art.2778. (In Russian).
7. Talapina Je. V. Pravo i cifrovizacija: novye vyzovy i perspektivy (*Digitalization and Law: new challenges and prospects*) // Zhurnal rossijskogo prava. 2018. No.2. P.5-17. (In Russian).
8. Habrieva T. Ja. Pravopered vyzovami cifrovoj real'nosti (*Law before the challenges of digital reality*) // Zhurnal rossijskogo prava. 2018. No.9. P.6. (In Russian).
9. Channov S. E. Bol'shie dannye v gosudarstvennom upravlenii: vozmozhnosti i ugrozy (*Big data in public administration: opportunities and threats*) // Zhurnal Rossijskogo prava. 2018. No.10. P.116. (In Russian).

Информация об авторах

Койбаев Борис Георгиевич – доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой новой, новейшей истории и исторической политологии Северо-Осетинского государственного университета (Владикавказ) / koibaevbg@mail.ru

Золоева Зарина Тамерлановна – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Северо-Кавказского горно-металлургического института (государственного технологического университета) (Владикавказ) / 4noiabria@mail.ru

Information about the authors

Koibaev Boris – Dr. of Political Sciences, Professor, Chair of Theory and History of State and Law, North-Caucasian Institute of Mining and Metallurgy (State Technological University) (Vladikavkaz) / koibaevbg@mail.ru

Zoloeva Zarina – Senior Teacher, Chair of Theory and History of State and Law, North-Caucasian Institute of Mining and Metallurgy (State Technological University) (Vladikavkaz) / 4noiabria@mail.ru