

Дорохов Николай Иннокентьевич

кандидат исторических наук, профессор, почетный работник сферы образования Российской Федерации, профессор кафедры публичного права и уголовно-правовых дисциплин, Российский новый университет; доцент кафедры международного и публичного права, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва. ORCID: 0000-0002-8175-5186, SPIN-код: 3812-7428, AuthorID: 137986.

Электронный адрес: arnita@mail.ru

Nikolai I. Dorokhov

Ph.D. of Historical Sciences, Full Professor, Honorary Educator of the Russian Federation, Professor at the Department of public law and criminal law, Russian New University; Associate Professor at the Department of international and public law, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow. ORCID: 0000-0002-8175-5186, SPIN-code: 3812-7428, AuthorID: 137986.

E-mail address: arnita@mail.ru

ЦИФРОВИЗАЦИЯ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ

Аннотация. В статье анализируется соотношение двух наиболее содержательных институтов, определяющих состояние и перспективы достижения устойчивого развития России, – системы публичной власти и процессов ее функционирования, с одной стороны, и цифровизации, цифровой трансформации государства, общества и сфер общественного развития – с другой. Выявляются возможности, проблемы и риски трансформации публично-правового регулирования общественных процессов в условиях развития информационных цифровых технологий. В работе систематизированы правовые основы и основные направления реализации потенциала цифровизации публичной власти, и на этой основе детализированы актуальные проблемы публично-правового регулирования обеспечения государством устойчивого социально-экономического и политического развития страны. Обосновывается важность и ключевое значение для адаптации к изменяющимся условиям функционирования институтов публичной власти двух определяющих понятий – «информатизация» и «цифровизация», высказываются предположения относительно нового этапа функционирования институтов публичной власти при масштабной кодификации информационного (цифрового) законодательства. В заключение акцентируется внимание на соблюдении и выполнении государством, институтами государственной и муниципальной власти взятых ими обязательств, уточняется характер проблем и перспектив развития общества и государства, функционирования публичной власти в новых информационных и цифровых реалиях.

Ключевые слова: публичная власть, цифровизация, трансформация публично-правового регулирования, политическая цифровизация, электронное правительство, государственные услуги, кодификация законодательства об информационных технологиях.

Для цитирования: Дорохов Н.И. Цифровизация в сфере публичной власти: правовые основы и проблемные аспекты // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. 2025. № 1. С. 62–77. DOI: 10.18137/RNU.V9276.25.01.P.062.

**DIGITALIZATION IN THE PUBLIC SPHERE:
LEGAL FRAMEWORK AND PROBLEM ASPECTS**

Abstract. The article analyzes the relationship between the two most meaningful institutions that determine the state and prospects for achieving sustainable development in Russia – the public authority system and its functioning processes, on the one hand, and digitalization, digital transformation of the state, society and spheres of social development, on the other hand. The possibilities, problems and risks of transforming public-legal regulation of social processes in the context of the development of information digital technologies are identified. The study systematizes the legal foundations and main directions for realizing the potential of digitalization of public authority and, on this basis, details the current problems of public-legal regulation of state provision of sustainable socio-economic and political development of the country. The article substantiates the importance and key significance of two defining concepts of 'informatization' and 'digitalization' for adaptation to the changing conditions of functioning of public authorities. The assumptions are made regarding a new stage of public authorities functioning with a large-scale codification of information (digital) legislation. In conclusion, the article focuses on the observance and fulfillment of the obligations assumed by the state, state and municipal government institutions, specifies the nature of the problems and prospects for the development of society and the state, the functioning of public authorities in new information and digital realities.

Keywords: public authority, digitalization, transformation of public-legal regulation, political digitalization, electronic government, public services, codification of legislation on information technology.

For citation: Dorokhov N.I. (2025) Digitalization in the public sphere: Legal framework and problem aspects. *Vestnik of Russian New University. Series: Man and Society*. No. 1. Pp. 62–77. DOI: 10.18137/RNUV9276.25.01.P.062 (In Russian).

Два наиболее влиятельных института, определяющих современный этап трансформации общественных отношений и публично-правового регулирования социально-экономической, хозяйственной деятельности, – единая система публичной власти и информационные, цифровые технологии – предопределили формирование новой парадигмы социально-экономической политики российского государства, которая с большой вероятностью станет доминирующей в обозримом будущем.

Институт *единой системы публичной власти* утвердился относительно недавно в связи с принятием в 2020 году поправок к Конституции РФ, когда данное понятие нашло закрепление в ее тексте (ст. 80 ч. 2, ст. 131–133). Современная модель публичной власти предполагает три основных звена [1, с. 91–116].

1. Государственная власть, реализуемая на федеральном и региональном уровнях (в субъектах Российской Федерации). Носителями и наиважнейшими субъектами данного звена публичной власти выступают государственные органы – органы законодательной, исполнительной, судебной власти, иные государственные органы и институты государственной власти (высшие должностные лица государства, субъектов РФ).

2. Муниципальная власть, реализуемая на уровне муниципальных и иных административно-территориальных образований. Субъектами муниципальной власти выступают органы и должностные лица местного самоуправления, население муниципального образования и органы территориального общественного самоуправления, иные организационные институты,

образованные по инициативе и с решающим участием населения муниципального образования.

Важно заметить, что весьма заметное число конституционных новелл имело отношение именно к муниципальной власти (местному самоуправлению), в их числе: местное самоуправление в единой системе публичной власти (ст. 71, 80, 131–133); участие местного самоуправления в реализации социальных стандартов и гарантий (ст. 75 п. 5, ст. 75 п. 6, ст. 75-1, ст. 132); укрепление статуса муниципального образования (ст. 131, ст. 132); уточнение требований к должностным лицам местного самоуправления (ст. 131-1 (п. 1)) и др.

Можно говорить о 14 тематических муниципально-правовых блоках, относящихся к актуализации муниципальной власти как звена в современной модели публичной власти, в которых нашли отражение более 30 конституционных новелл, которые предопределили главное содержание современного этапа трансформации публично-правового регулирования, существенно видоизменили основные направления и параметры функционирования муниципальной власти в структуре современной модели публичной власти [2, с. 136–138].

3. Власть институтов гражданского общества (общественная власть), роль и положение которой в системе публичной власти являются весьма заметными, а в определенных случаях решающими. Свидетельством иллюстрации состояния общественной власти как звена современной модели публичной власти является, к примеру, деятельность Общероссийского народного фронта (далее – ОНФ) – общественного движения, созданного в мае 2011 года для объединения политических и общественных сил вокруг ключевых приоритетов развития страны, обеспечения общественного контроля за исполнением

президентских поручений, а также реализации ряда иных функций.

За годы функционирования ОНФ успешно реализовано множество проектов, в их числе: «За честные закупки» (проект, который позволил вернуть 315 млрд руб. в бюджет Российской Федерации), «Карта убитых дорог», «Образовательный центр “Сириус”», «Развитие олимпийского движения среди студентов колледжей и других средних специальных учебных заведений», «Адресная помощь СВО», «Контроль за “майскими указами”» и др.

На сегодняшний день тематическими площадками ОНФ являются «Здравоохранение», «Демография», «Жилье и городская среда», «Безопасные качественные дороги», «Цифровая экономика», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской среды», «Экология», «Культура», «Наука», «Образование», «Международная кооперация и экспорт», «Производительность труда и поддержка занятости».

Примерами функционирования институтов общественной власти также можно назвать деятельность таких общественных движений, как «Опора России», РСПП, ФНПР, «Деловая Россия», Союз пенсионеров России, «Молодая гвардия “Единой России”», Совет общероссийской общественной организации ветеранов Вооруженных Сил России, межрегиональная общественная организация автомобилистов «Свобода выбора», Российский союз ветеранов Афганистана, Союз транспортников России, Союз женщин России и других организаций, в том числе региональных: Союз аграриев, «Татарстан – Новый век» и др. Эти далеко не полные характеристики свидетельствуют, что институты общественной власти занимают весьма важное место в единой системе публичной власти, участвуя совместно с институтами государ-

Цифровизация в сфере публичной власти:
правовые основы и проблемные аспекты

ственной и муниципальной власти в решении первоочередных задач, направленных на реализацию стратегии устойчивого развития страны во всех направлениях социально-экономической политики государства.

Вместе с тем отметим, что принятые после конституционной реформы законодательные акты¹ закрепили положения о том, что основными звеньями в современной модели публичной власти являются два определяющих звена – государственная власть и муниципальная власть (местное самоуправление); государственные органы и органы местного самоуправления. В связи с этим, как отмечается в ряде научных источников, возникает настоятельная необходимость доктринального уточнения понятия «публичная власть» [3, с. 212], что, в свою очередь, значительно актуализирует исследование проблем взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления и институтов гражданского общества [4].

Цифровизация, *цифровая трансформация* общественных отношений является вторым наиболее влиятельным институтом на современном этапе развития общества и государства, что в конечном итоге обусловило в качестве одной из ключевых проблем и приоритетных направлений в реформировании системы публичной власти задачи разработки и внедрения новых стандартов, в том числе стандартов по цифровизации ряда направлений деятельности органов государственной публичной власти, воплощения их функций

в современном государственно-правовом механизме функционирования публичной власти [5].

Важность и острота данного вопроса на сегодняшний день настолько значительны, что в научной литературе достаточно предметно ставится вопрос о кодификации информационного цифрового законодательства, прежде всего в целях более системного использования цифровых технологий в совершенствовании правового регулирования публично-правовых отношений в системе публичной власти, применения потенциала цифровизации для эффективного функционирования института публичной власти и его основных звеньев – государственной и муниципальной власти [6].

Ключевыми вопросами, которые предстоит решать в связи с ожидаемой кодификацией информационного (цифрового) законодательства, будут:

- определение предмета будущего кодифицированного акта (информационного, инфокоммуникационного, телекоммуникационного и/или цифрового кодексов) и сроков построения кодифицированной системы в условиях трансформации системы общественных отношений;
- формирование общих норм и принципов регулирования цифровых процессов и цифровых технологий как части информационных правоотношений;
- выявление и обоснование наиболее значимых для функционирования публичной власти направлений внедрения информа-

¹ См.: О Государственном Совете Российской Федерации : Федеральный закон от 08.12.2020 N 394-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. N 50 (ч. III), ст. 8039; Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. N 52 (ч. 1). ст. 8973; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 14.03. 2022 N 60-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. N 12, ст. 1787.

ционных (цифровых) технологий. В качестве примеров чаще всего называют нормотворческий процесс органов публичной власти, цифровую трансформацию и защиту прав граждан в цифровом пространстве, создание качественных условий для различных и масштабных форм предпринимательской деятельности;

- разработка и внедрение стандартов нового поколения в отраслях (сферах) деятельности;
- обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- обеспечение доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации;
- совершенствование функционирования информационной системы «одно окно», предоставление информационных услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства, иных услуг в иных областях и сферах общественного развития и пр.;
- регулирование вопросов обеспечения информационной безопасности, безопасности цифровых сервисов, приложений, цифровых технологических систем и экосистем;
- создание условий для активного развития использования цифровых технологий – искусственного интеллекта, больших данных, технологий виртуальной реальности и др.

Но для того чтобы дать старт крупным национальным «мегапроектам» по кодификации законодательства в области информационных технологий, по мнению ряда ученых, специалистов, важно определиться с понятийно-категориальным аппаратом, упорядочением терминологии, особенно правовых дефиниций, применяемых в законотворческой деятельности [7].

Для определения и выяснения сущности названных направлений, на наш взгляд,

важно рассмотреть значение и соотношение таких понятий, как «информатизация» и «цифровизация». В литературе мы не находим однозначного ответа относительно понимания данного вопроса [6, с. 17; 8, с. 66–71]. Автору ближе один из подходов, согласно которому *информатизация* – это прежде всего процесс формирования и применения информационных ресурсов (баз данных) для обеспечения управленческой деятельности [9, с. 162]. *Цифровизация* же в сравнении с информатизацией предполагает глубокий анализ информационных источников для выдачи определенного результата, что дает основание предполагать переход информатизации на более высокий уровень.

В числе множества направлений цифровизации государственной публичной власти автор сосредоточивает основное внимание следующих:

- цифровое функционирование проекта так называемого электронного правительства;
- предоставление органами публичной власти соответствующих услуг в данном формате;
- цифровизация представительной (законодательной) власти, в особенности в период подготовки и проведения выборов в соответствующие органы законодательной, представительной власти, так называемая политическая цифровизация.

Именно этим направлениям цифровизации государственной публичной власти уделяется основное внимание в рамках данного исследования. Но, безусловно, важное практическое значение имеют и иные направления цифровизации публичной власти, в их числе:

- цифровизация отраслевого государственного управления (на примере здравоохранения, образования, ЖКХ и других отраслей государственного управления);

Цифровизация в сфере публичной власти: правовые основы и проблемные аспекты

- цифровизация в одной из ветвей государственной власти – судебной деятельности;
- цифровизация юридической практики (в широком понимании): состояние и перспективы;
- цифровизация по гарантированию безопасности основных субъектов общественных правовых отношений – личности, общества и государства.

Названные направления цифровизации государственной публичной власти требуют отдельного исследования. Возможно, данная тема получит продолжение, и автор найдет возможность обратиться к этим проблемам. Пока же рассмотрим обозначенный круг направлений взаимодействия институтов публичной власти и цифровых технологий в условиях трансформации общественных отношений.

Цифровое функционирование проекта электронного правительства

Современное развитие государственного управления в Российской Федерации и его административно-правового регулирования неразрывно связано с совершенствованием функционирования исполнительной власти как ветви государственной власти [10]. Одним из направлений реформирования системы российского государственного управления явилось принятие и реализация проекта модели электронного правительства.

Важно отметить, что концепция «электронного правительства» в мировой практике сложилась на рубеже XX–XXI веков как реакция, ответ на сформировавшиеся потребности. Концепция электронного правительства включает электронное взаимодействие на самых разных уровнях. Это взаимоотношения между государственными службами и гражданами; между госу-

дарством и частными компаниями; между различными государственными органами и уровнями государственного управления и др. Совершенствование всех этих взаимоотношений обеспечивает достаточно продуктивную работу государственного аппарата и, как результат, новые показатели в социально-экономическом развитии. В условиях новых компьютерных и цифровых технологий все субъекты государственно-управленческой деятельности становятся более динамичными, подвижными, что, естественно, приводит к положительным результатам. Потребители государственных услуг получают новые возможности во взаимодействии с органами государственного управления. С помощью интерактивных возможностей физические и юридические лица могут заходить на государственные веб-узлы и решать свои вопросы и проблемы, а также получать другие услуги.

Степень внедрения электронного правительства считается важным показателем уровня развития каждой страны и периодически измеряется экспертами международных структур, прежде всего ООН, составляющими специальный рейтинг – *E-government Readiness Index*. Россия в предыдущие годы и на современном этапе по этим показателям выглядит вполне достойно, занимая места в числе первых тридцати государств мира, тем самым иллюстрирует весьма серьезный потенциал и возможности развития передовых технологий.

Следует отметить, что история модели электронного правительства для России началась с принятия в 2002 году Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)» и продолжается по сей день уже в рамках практической реализации другой федеральной целевой программ, получившей название «Информационное общество (2011–2020 годы)» с дальнейшей ее пролонгацией.

Подтверждением нормативно-правового содержания современной модели электронного правительства содержания являются следующие федеральные законодательные и подзаконные акты:

- ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ;
- ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 № 210-ФЗ;
- ФЗ «О персональных данных» от 27.07.2006 № 152-ФЗ;
- ФЗ «Об электронной подписи» от 06.04.2011 № 63-ФЗ;
- ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 № 8-ФЗ;
- Указ Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» от 12.05.2012 № 601;
- Распоряжение Правительства РФ «Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» от 06.05.2008 № 632-р;
- Постановление Правительства РФ «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Информационное общество” (2011–2020 годы)» от 15.04.2014 № 313;
- Распоряжение Правительства РФ «О концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» от 25.12. 2013 № 2516-р;
- Постановление Правительства РФ «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг» от 26.03.2016 № 236 и др.

Более того, заметим, что *современная модель электронного правительства имеет ряд цифровых платформ*, позволяющих

в достаточно полной мере реализовать сущность электронного правительства.

Первое. Прежде всего речь идет о каналах электронного доступа к получению государственных и муниципальных услуг: о Едином портале государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ, Госуслуги), а также о различных региональных порталах государственных и муниципальных услуг (РПГУ), официальных сайтах, порталах органов государственной и муниципальной власти, а также их версиях в виде приложений для средств телефонной связи, в том числе базирующихся на различных операционных системах (IOS, Android).

Второе. Важным элементом данной модели выступает Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА), которая предоставляет человеку получение доступа к электронным государственным и муниципальным услугам.

Третье. Единая система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) дает возможность обеспечить граждан эффективным, результативным и своевременным взаимодействием с органами государственной и муниципальной власти при оказании государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Четвертое. Создана Государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах, известная в народе как «единое окно», позволяющая осуществлять учет платежей, начислений при оказании различных государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Пятое. Функционирует Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (ФРГУ), призванный в течение длительного периода сохранять существующую информацию о всех государственных и муниципальных услугах.

Цифровизация в сфере публичной власти:
правовые основы и проблемные аспекты

Шестое. Запущена информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг. Функционирование данного комплекса элементов в области оказываемых услуг в электронной форме является динамичным: так, по данным статистики, в 2016 году оказано более 220 млн услуг, по истечении 2019 года – свыше 350 млн; а к концу 2022 – началу 2023 гг. – свыше 500 млн.

Важно отметить, что к данной системе подключены всевозможные государственные информационные ресурсы, а также более 20 тыс. организаций, которые принимают участие в предоставлении и оказании гражданам государственных и муниципальных услуг. Кроме того, на современном этапе ведется вполне грамотная, спланированная работа по использованию системы транзакций в процессах реализации государственных и муниципальных функций (по состоянию на начало 2020 года их число составило около 10 млрд) [11].

В инфраструктуре российской модели электронного правительства функционирует также информационная система Головного удостоверяющего центра, которая обеспечивает возможность практического применения электронной подписи при получении государственных и муниципальных услуг. В рамках рассматриваемого проекта на базе федеральной целевой концепции «Открытое правительство» в соответствии с требованиями ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 № 8-ФЗ с 2010 по 2022 гг. была проведена огромная работа по учреждению и функционированию информационно-телекоммуникационных каналов, в частности это многочисленные блоги, видеоканалы, сервисы социальных сетей (например, ВКонтакте, Телеграм и др.).

Созданы и по сей день функционируют следующие интерактивные площадки: портал «Российская общественная инициатива»; портал открытых данных Российской Федерации; единый портал размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения.

Несмотря на очевидные достижения и успехи в реализации цифрового проекта электронного правительства, Российская Федерация постоянно сталкивается с рядом тяжело разрешаемых проблем и препятствий. В литературе чаще всего называют следующие проблемы:

- разобщенность органов государственной и муниципальной власти, дублирование вверенных им полномочий;
- несмотря на наличие немалого количества нормативных правовых актов по теме исследования, отсутствие до сих пор четко слаженной нормативной правовой базы, связанной с практической реализацией данной концепции в России;
- проблемы технического характера, в том числе дороговизна и недостаточная эффективность лицензионных программ;
- невозможность обеспечения в полном объеме кибербезопасности при практической реализации модели электронного правительства на территории государства, что способствует утечке конфиденциальной информации и нарушению конституционно провозглашенного права человека на частную жизнь;
- не во всем правильная организация взаимодействия гражданского общества и властных структур посредством применения электронных технологий и др.

Заметим, что вышеназванные проблемы остаются до сих пор. Более того, санкционная политика западных государств с одной стороны, и продолжающийся этап

специальной военной операции (СВО) – с другой по-прежнему обуславливают проблемность функционирования рассматриваемого цифрового проекта.

На наш взгляд, в данной ситуации важен комплексный, системный подход в применении совокупности следующих мер:

1) формирование спроса на получение электронных услуг у гражданского общества посредством проведения просветительской работы среди различных категорий населения и деятельности средств массовой информации;

2) создание единых стандартов для органов власти по оказанию услуг в электронной форме;

3) внедрение зарубежного опыта по обеспечению кибербезопасности и привлечение для этого дополнительного финансирования.

В условиях масштабного использования цифровых технологий отметим, что основными задачами электронного правительства являются:

- *во-первых*, обеспечение эффективности, оперативности и прозрачности деятельности государственных органов, повышение их ответственности и исполнительской дисциплины;
- *во-вторых*, создание на всей территории страны возможностей для заявителей по осуществлению взаимоотношений с государственными органами в рамках электронного правительства;
- *в-третьих*, формирование баз данных государственных органов с учетом возложенных на них функций в рамках действующих цифровых платформ;
- *в-четвертых*, внедрение и применение в системе государственного публичного

управления принципа «одного окна» за счет формирования механизмов электронного документооборота/документооборота, взаимодействия и обмена информацией между базами данных государственных органов;

- *в-пятых*, перевод субъектов предпринимательства на использование электронного документооборота, в том числе в процессах представления статистической отчетности, таможенного оформления, выдачи лицензий, разрешений, сертификатов, а также получения информации от государственных органов;

- *в-шестых*, расширение использования субъектами предпринимательства систем электронной коммерции, сбыта продукции и осуществления закупок через всемирную информационную сеть Интернет;

- *в-седьмых*, развитие систем безналичных электронных платежей.

Основными принципами электронного правительства являются: открытость и прозрачность деятельности государственных органов; равный доступ заявителей к электронным государственным услугам; оказание электронных государственных услуг по принципу «одно окно»; унификация документов государственных органов; использование единых классификаторов электронного правительства; постоянное совершенствование порядка оказания электронных государственных услуг; обеспечение информационной безопасности и др.¹

Основные параметры/приоритеты и направления воплощения модели электронного правительства:

1) развитие систем обеспечения удаленного доступа граждан к информации

¹ Электронное правительство в РФ // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/statistic/rating/elektronnoe-pravitelstvo-v-rf/> (дата обращения: 01.11.2024).

Цифровизация в сфере публичной власти: правовые основы и проблемные аспекты

о деятельности государственных органов на основе использования информационно-коммуникационных технологий:

- развитие сайтов государственных органов в сети Интернет;
- создание инфраструктуры общественного доступа к информации о деятельности государственных органов и к государственным услугам, предоставляемым в электронном виде;
- развитие ведомственных центров телефонных обращений организаций и граждан;
- создание единой системы информационно-справочной поддержки взаимодействия граждан с государственными органами;

2) предоставление государственных услуг с использованием современных информационно-коммуникационных технологий:

- предоставление государственных услуг на основе многофункциональных центров;
- предоставление государственных услуг с использованием сети Интернет;
- создание единой инфраструктуры обеспечения юридически значимого электронного взаимодействия;
- развитие защищенной межведомственной системы электронного документооборота;
- внедрение информационных систем планирования и мониторинга деятельности государственных органов;
- формирование необходимой нормативной правовой базы электронного правительства [12].

Предоставление государственных услуг в электронной и цифровой форме

Важно заметить, что в отличие от предыдущих периодов современный этап

внедрения электронно-технологических и цифровых средств и способов значительно отличается своей интенсивностью, малым дисбалансом в своем распространении между регионами мира, их географическому месторасположению и распространению.

По данным WebCanare, в сети Интернет на начало 2023 года мобильной телефонной связью пользовались 68 % населения земного шара, а доступ к мировой сети Интернет имели 64 % населения, а это 5,2 млрд пользователей. При этом за последнее десятилетие начиная с 2013 года эта цифра удвоилась. В социальных сетях присутствует 60 % от всего населения земного шара [11, с. 116–117].

Российская Федерация, подтверждая свои возможности, занимает ведущие позиции в вопросах внедрения цифровых, информационно-коммуникационных технологий. Уровень подключения российских пользователей к Интернету составляет 88,2 % от всего населения страны.

Одним из значительных шагов при создании и развитии информационного общества стало принятие Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ и Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ. Дополнительный импульс получению возможности пользования государственными и муниципальными услугами в Российской Федерации имело принятие Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ. Реализация данных законов позволила внести соответствующие изменения в систему отраслевых за-

конодательных актов, обеспечить переход органов исполнительной власти и органов местного самоуправления к оказанию услуг в электронном, а впоследствии и цифровом формате.

Уточним, что под предоставлением государственных услуг в электронной и цифровой форме понимается предоставление соответствующих государственных услуг на основе информационно-телекоммуникационных технологий, в том числе с использованием портала государственных услуг, многофункциональных центров, универсальной электронной карты и других средств, включая осуществление в рамках такого предоставления электронного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявителями.

В числе отличительных признаков электронных и цифровых государственных услуг следует отметить:

а) отсутствие непосредственного контакта заявителя с субъектом, оказывающим государственные услуги;

б) дематериализация административных процедур предоставления государственных услуг;

в) доступность государственных услуг в любое время и из любого места и др. [11, с. 117–118].

Тем самым достигается комплексное обеспечение прав граждан на объективную, достоверную, безопасную информацию и создание условий для удовлетворения их потребностей в постоянном развитии, получении качественных и достоверных сведений, новых компетенций, расширении информационного кругозора и т. д.

Для иллюстрации функционирования системы предоставления государственных услуг в электронной и цифровой форме приведем ряд статистических данных. По

официальным данным, в 2014 году было зарегистрировано более 4 млн личных кабинетов. В конце первого полугодия 2022 года количество зарегистрированных на портале «Госуслуги» превысило 97,5 млн, из них ежедневная аудитория составляет 9,5 млн, а месячная – 40 млн пользователей. В итоге, как мы уже ранее отмечали, в 2022 году в России в электронном виде можно было получать 480 видов услуг, а общее число оказанных в электронном и цифровом виде услуг достигло 200 млн.

С увеличением количества и качества предоставления услуг потребителям всех уровней одновременно шел процесс совершенствования нормативно-правового обеспечения данного вида правоприменительной деятельности: уточнялись и менялись регламенты предоставления государственных услуг, значительно снизились сроки их оказания, расширился ассортимент услуг и пр.

Наряду с успехами в деятельности по оказанию государственных и муниципальных услуг населению в электронной и цифровой форме, тем не менее в данном направлении деятельности имеется ряд недостатков, сдерживающих столь перспективный и масштабный проект.

По-прежнему невысоким остается сознание немалой части потребителей государственных услуг, что объективно препятствует получению государственных услуг в электронной и цифровой форме. Полагаем, что устранение названных недостатков является общегосударственной задачей. Необходим фронтальный вариант решения данной проблемы. Средства, затраченные на решение этих вопросов, организацию кратких сеансов обучения и просвещения населения, обратятся государству увеличением пользователей услуг в электронной форме и снижением издержек на их оказание.

Цифровизация в сфере публичной власти: правовые основы и проблемные аспекты

Другим недостатком в исследуемой области остается недостаточный как в количественном, так и в качественном плане уровень аппарата органов публичной власти – наличие специалистов со знаниями в сфере информационных технологий в государственных и особенно муниципальных органах и учреждениях.

Подводя итог нашим рассуждениям, подчеркнем, что за годы после запуска портала «Госуслуги», а это более 15 лет, произошли значительные изменения. Тем не менее Правительство РФ ставит дальнейшую задачу в соответствии с национальным проектом «Экономика данных и цифровая трансформация государства», утвержденным наряду с другими национальными проектами Указом Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» № 20 от 13 мая 2024 года по оказанию всех видов услуг в электронном формате широким слоям потребителей¹. С одной стороны, задача более чем реальная, с другой – важно, чтобы население страны было готово пользоваться сполна предоставленными структурами публичной власти возможностями для потребления услуг, иначе теряется смысл их создания и функционирования.

Цифровизация представительной (законодательной) власти («политическая» цифровизация)

Данное направление цифровизации публичной власти (политическая цифровизация), в особенности в период подготовки и проведения выборов в соответствующие органы законодательной,

представительной власти, представляет собой весьма многоаспектный подход, в котором на правах самостоятельного вектора деятельности можно выделить различные формы парламентской деятельности, взаимодействие парламентариев с избирателями, взаимодействие с иными органами государственной власти и местного самоуправления и пр. Автор тем не менее предпринимает попытку оценить потенциал политической информатизации в период подготовки и проведения выборов. В качестве примера возьмем трехдневные выборы депутатов (с 6 по 8 сентября 2024 года) в Московскую городскую думу, а также муниципальных депутатов районов Куркино и ТиНАО. Заметим, что в Москве электронное голосование входит в норму. Москвичи уже не в первый раз получают возможность голосовать удаленно, используя потенциал системы дистанционного голосования.

По данным Московской городской избирательной комиссии, явка избирателей составила рекордные для Москвы показатели – 40 и 32 %. Для сравнения: на предыдущих выборах в Московскую городскую думу в 2019 году явка едва превышала 20 %. Проголосовало более 3,15 млн человек. Подавляющее число избирателей – почти 2,7 млн – выбрали онлайн-голосование. На избирательных участках с помощью терминалов электронного голосования проголосовало свыше 320 тыс. человек, с помощью бумажных бюллетеней – 140 тыс. московских избирателей.

Система электронного голосования работала стабильно. За три дня было заблокировано более 300 кибератак. Ни одна из них не повлияла на ход голосования, не

¹ Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 20 от 13 мая 2024. Ст. 2584.

помешала избирателям. Кроме того, было отбито прядка 150 тыс. атак на интернет-портал ЦИК.

Обращает на себя внимание динамика голосования, которая во многом также определялась потенциалом электронного голосования. В первый день выборов голосовало около 1,8 млн избирателей; на конец второго дня голосования уже 33,6 % москвичей отдали свои голоса на выборах в Мосгордуму. Среди голосующих за муниципальных депутатов явка составила 35,5 %. За два с половиной избирательных дня почти 3 млн человек приняли участие в выборах, причем около 2,6 млн из них предпочли онлайн-формат. На 20:00 на выборах в Мосгордуму был выдан 3 151 891 бюллетень, из них бумажных – 142 132. На муниципальных выборах в ТиНАО и Куркино выдано 209 711 бюллетеней, из них бумажных – 5003.

Автор не случайно столь подробно представил итоги электронного голосования в представительные выборные органы публичной власти на примере г. Москвы, чтобы этим подтвердить весьма большой потенциал электронного голосования, а значит, и процессов цифровизации при формировании института парламентских органов в Российской Федерации. Хотя, заметим, определенные издержки в этом вопросе были. В частности автор полагает чрезмерным решение органов публичной власти стимулировать участие избирателей в выборах за счет розыгрыша многочисленных призов среди принявших участие в выборах, или внедрение обязательной регистрации на портале «Госуслуги» для тех избирателей, кто решил принять участие в голосовании непосредственно на избирательных участках традиционным способом – путем заполнения избирательного бюллетеня.

В заключение непосредственно оценим содержание тех аспектов, которые

нами вынесены в название и цели исследования.

Возможности цифровизации государственной публичной власти достаточно многоаспектны и содержательны. Прежде всего по большинству параметров оценки эффективности публичной власти цифровизация дает возможности получения качественного, оперативного и максимально предметного и конкретного продукта практически во всех областях государственно-управленческой деятельности. Цифровизация публичной власти непосредственно стимулирует развитие передовых технологий, совершенствование материально-технических основ государственной политики. Совершенствование всех этих направлений обеспечивает гораздо более эффективную работу государственного аппарата и, как следствие, ускорение социально-экономического развития.

Вызовы процессов цифровизации являются достаточно предметными и актуальными. Они прежде всего касаются технических и интеллектуальных возможностей всей системы цифровизации публичной власти, начиная от технической готовности информационно-технологической базы и заканчивая элементарными возможностями человеческого фактора управлять, вникать, корректировать и реализовать новый потенциал управленческих процессов. И если на каком-то этапе – чисто технологическом, то есть связанном с неспособностью инструментов, цифровых платформ и процессов цифровизации реагировать должным образом на определенные переменные – или на этапе использования и корректировки решения с применением новых возможностей (человеческий фактор, то есть специалист не владеет соответствующими знаниями и умениями) произойдет сбой, то цифровизация публичной власти к ожидаемым результатам не приведет,

Цифровизация в сфере публичной власти:
правовые основы и проблемные аспекты

напротив, приведет к попятным, крайне нежелательным последствиям.

Как и в любом ином принципиально новом направлении деятельности, возможны или даже естественны *определенные риски*, которые важно выявлять и локализовывать в самых начальных стадиях. В нашем направлении исследования к таковым можно отнести следующие: неудовлетворительное (запоздалое) развитие и как результат – отсталое состояние законодательства; некачественное состояние правоприменительной деятельности, не охватывающей всей новизны и возможностей современ-

ного периода, что приводит к противоречиям между днями прошлого, настоящим и надвигающимся будущим. Риском становится сам человек, поскольку он объективно исключается в большинстве случаев из активных управленческих процессов, теряется непосредственный контакт в системе «человек – власть»; выпадение нравственных (моральных) аспектов взаимоотношений, норм обычного права, этических правил поведения и деятельности, что крайне важно в современных условиях. Иными словами, цифровизация должна быть помощником человека, а не его заменителем.

Литература

1. *Дорохов Н.И.* Стратегия устойчивого развития и современная модель публичной власти // Проблемы и перспективы развития публичной власти в условиях конституционной модернизации : коллективная монография / Под ред. Б.С. Эбзеева, Л.Т. Чихладзе. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2024. 368 с. ISBN 978-5-238-03768-4. EDN UXHWNQ.
2. *Дорохов Н.И.* Муниципальное образование в единой системе публичной власти // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. 2021. № 1. С. 136–147. EDN WLBHEE. DOI: 10.25586/RNU.V9276.21.01.P.136
3. *Варламова Н.В., Васильева Т.А.* Институты публичной власти: адаптация к изменяющимся условиям функционирования (Всероссийская научная конференция с международным участием) // Государство и право. 2024. № 1. С. 210–220. EDN WLCQTO. DOI: 10.31857/S1026945224010217
4. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в единой системе публичной власти : монография / Под науч. ред. А.А. Ларичева, Л.Т. Чихладзе; под общ. ред. Г.Ф. Скрипкина. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2024. 207 с. ISBN 978-5-238-03880-3.
5. *Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Наумов В.Б.* К вопросу о кодификации информационного законодательства в условиях цифровой трансформации // Государство и право. 2024. № 1. С. 81–91. EDN MSBVPD. DOI: 10.31857/S1026945224010087
6. *Васильева А.А., Ибрагимов Ж.И., Насыров Р.В., Васев И.Н.* Термин «цифровое право» в доктрине и правовых текстах // Юрислингвистика. 2019. № 11 (22). С. 15–18. EDN ZZQIST.
7. *Бачило И.Л.* О подходах к систематизации и кодификации информационного законодательства // Систематизация и кодификация информационного законодательства : сб. науч. работ / Отв. ред. И.Л. Бачило. М. : Канон-Плюс, 2015. С. 7–11. ISBN 978-5-88373-409-9.
8. *Глобаленко О.А., Шеляфетдинова Н.А., Соловьев А.А.* «Цифровое право» vs «цифровизация права» // Государство и право. 2023. № 4. С. 66–71. EDN MQSDRK. DOI: 10.31857/S102694520024844-9

9. Кононов Д.А. Информатизация деятельности органов государственной власти как основа (предпосылка) цифровизации судебной власти // Государственная служба и кадры. 2023. № 3. С. 161–165. EDN MNIMQE. DOI: 10.56539/23120444_2023_3_161
10. Кобзарь-Фролова М.Н. К вопросу о новом качестве административно-правовых отношений // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2022. № 2. С. 132–137. EDN FKVCRN. DOI: 10.37882/2223-2974.2022.02.24
11. Хайбулаева Р.Г. Проблемы предоставления государственных услуг в электронной форме в Российской Федерации // Государственная служба и кадры. 2023. № 3. С. 116–120. EDN LEELGU. DOI: 10.56539/23120444_2023_3_116
12. Троян Н.А. Предложения по совершенствованию системы применения системы цифровых технологий в нормотворческих и правоприменительных процессах // Мониторинг правоприменения. 2021. № 4 (41). С. 82–92. EDN FWWKUR. DOI: 10.21681/2226-0692-2021-4-82-92

References

1. Dorokhov N.I. (2024) Sustainable Development Strategy and Modern Model of Public Authority. In: Ebzeev B.S., Chikhladze L.T. (Eds) *Problemy i perspektivy razvitiya publichnoi vlasti v usloviyakh konstitutsionnoi modernizatsii* [Problems and Prospects for the Development of Public Authority in the Context of Constitutional Modernization] : Collective monograph. Moscow : Unity-Dana : Zakon i Pravo Publ. 368 p. ISBN 978-5-238-03768-4. (In Russian).
2. Dorokhov N.I. (2021) Municipality in a Unified System of Public Authority. *Vestnik of Russian New University. Series: Man and Society*. No. 1. Pp. 136–147. DOI: 10.25586/RNU.V9276.21.01.P.136 (In Russian).
3. Varlamova N.V., Vasilyeva T.A. (2024) Public Authority Institutions: Adaptation to Changing Operating Conditions (All-Russian Scientific Conference with International Participation). *State and Law*. No. 1. Pp. 210–220. DOI: 10.31857/S1026945224010217 (In Russian).
4. Larichev A.A., Chikhladze L.T., Skripkin G.F. (Eds) (2024) *Vzaimodeistvie organov gosudarstvennoi vlasti i organov mestnogo samoupravleniya v edinoi sisteme publichnoi vlasti* [Interaction of state authorities and local self-government bodies in a single system of public authority] : Monograph. Moscow : Unity-Dana : Zakon i Pravo Publ. 207 p. ISBN 978-5-238-03880-3. (In Russian).
5. Polyakova T.A., Minbaleev A.V., Naumov V.B. (2024) On the issue of codification of information legislation in the context of digital transformation. *State and Law*. No. 1. Pp. 81–91. DOI: 10.31857/S1026945224010087 (In Russian).
6. Vasilyeva A.A., Ibragimov Zh.I., Nasyrov R.V., Vasev I.N. (2019) The term “digital law” in the doctrine and legal texts. *Legal linguistics*. No. 11 (22). С. 15–18. (In Russian).
7. Bachilo I.L. (2015) On approaches to the systematization and codification of information legislation. In: Bachilo I.L. (Ed) *Sistematizatsiya i kodifikatsiya informatsionnogo zakonodatel'stva* [Systematization and codification of information legislation] : Collection of papers. Moscow : Kanon-Plus Publ. Pp. 7–11. ISBN 978-5-88373-409-9. (In Russian).
8. Globalenko O.A., Sheyafetdinova N.A., Soloviev A.A. (2023) “Digital law” vs “digitalization of law”. *State and Law*. No. 4. Pp. 66–71. DOI: 10.31857/S102694520024844-9 (In Russian).
9. Kononov D.A. (2023) Informatization of the activities of government bodies as a basis (prerequisite) for the digitalization of the judiciary. *State Service and Personnel*. No. 3. Pp. 161–165. DOI: 10.56539/23120444_2023_3_161 (In Russian).

Цифровизация в сфере публичной власти:
правовые основы и проблемные аспекты

10. Kobzar-Frolova M.N. (2022) On the issue of a new quality of administrative-legal relations. *Modern science: Current problems of theory and practice. Series: Economics and law*. No. 2. Pp. 132–137. DOI: 10.37882/2223-2974.2022.02.24 (In Russian).
11. Khaibulaeva R.G. (2023) Problems of providing public services in electronic form in the Russian. *State Service and Personnel*. No. 3. Pp. 116–120. DOI: 10.56539/23120444_2023_3_116 (In Russian).
12. Troyan N.A. (2021) Proposals for improving the system of applying the digital technology system in rule-making and law enforcement processes. *Monitoring of law enforcement*. No. 4 (41). С. 82–92. DOI: 10.21681/2226-0692-2021-4-82-92 (In Russian).

Поступила в редакцию: 04.11.2024

Received: 04.11.2024

Поступила после рецензирования: 12.12.2024

Revised: 12.12.2024

Принята к публикации: 23.12.2025

Accepted: 23.12.2025