

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Е. П. Воронюк\*

## Публичные услуги и цифровые технологии: правовое оформление в конституционном праве

**Аннотация.** Целью статьи является выявление роли и места цифровых технологий в предоставлении публичных услуг. Рассматривая содержание и значение конституционно-правового регулирования предоставления публичных услуг с помощью цифровых технологий в контексте реализации конституционно закрепленной социальной государственности России, автор формулирует следующий вывод: цель современного государства — наиболее полно обеспечить реализацию потребностей граждан и предоставление им публичных услуг с использованием цифровых технологий.

Проведенный анализ доктринальных подходов и нормативного закрепления информационно-технологической организации взаимодействия граждан и органов публичной власти показал, что инновационный путь цифровых технологий выбран и нормативно закреплен в современной России как основа экономического развития — базы социальной государственности. Это требует научного осмысления и разработки механизмов его реализации в социальных вопросах в правовой плоскости.

В статье также дан краткий обзор основных рисков внедрения цифровых технологий в российском конституционном праве на современном этапе развития. Выявлены проблемные вопросы в теоретической и практической плоскости, предложены варианты их решения.

**Ключевые слова:** Конституция, социальное государство, цифровая экономика, публичные услуги, органы публичной власти.

**DOI: 10.17803/1994-1471.2019.101.4.027-033**

**Ю**ридическая, и прежде всего конституционно-правовая, наука призвана осмыслить и переработать все юридически значимые феномены и факторы, учитывая при этом идеи и предложения отраслевых юридических наук, давая им оценку и ориен-

тируя на продолжение конституционно закрепленных моделей в критически взвешенном для всякого «юридического концепта действительности» (Г. А. Гаджиев<sup>1</sup>). Сегодня концептуальной и приоритетной задачей большинства государств считается формирование и разви-

---

<sup>1</sup> Гаджиев Г. А. *Онтология права: (критическое исследование юридического концепта действительности)* : монография. М. : Норма: Инфра-М, 2013. С. 36—37.

---

© Воронюк Е. П., 2019

\* Воронюк Екатерина Павловна, аспирант кафедры «Частное и публичное право» юридического факультета Пензенского государственного университета  
katya.voronyuk@list.ru  
440026, Россия, г. Пенза, ул. Красная, д. 40

тие информационных и цифровых технологий с целью усовершенствования государственного управления, улучшения качества жизни граждан, экономического роста, устойчивого развития, сохранения и укрепления суверенитета государства. По мнению Президента РФ В. В. Путина, формирование цифровой экономики — «...вопрос национальной безопасности и независимости России, конкурентности отечественных компаний, позиций страны на мировой арене на долгосрочную перспективу, по сути, на десятилетия вперед»<sup>2</sup>.

Учитывая территориальные масштабы Российской Федерации и количество государственных ведомств, занимающихся решением проблем граждан, концепция цифрового государства считается первостепенной<sup>3</sup>.

Сегодня в России наблюдается постепенный переход социальной сущности современного государства от обязывающего стиля государственного управления к предоставляющему. Метод оказания публичных услуг воспринят в качестве реализации конституционной модели социального государства<sup>4</sup>.

Услуги — основа идеологии «сервисного государства». В нем деятельность публично-правового образования должна быть направлена на удовлетворение потребностей населения, причем взаимодействие населения с органами

публичной власти (государственной и муниципальной) в этом процессе носит специфический характер, который наиболее полно охватывается категорией «публичные услуги»<sup>5</sup>.

Последние годы в России ознаменованы переходом не только на оказание различного вида услуг (социальные, публичные и иные), но и на динамичное развитие технологий, включенных в понятие «цифровое государство», и его составных частей: «цифровой экономики», «электронного правительства»<sup>6</sup>, «информационного общества»<sup>7</sup>.

Отметим смешение этих и иных понятий в обозначенной сфере не только в нормативных актах, но и в отечественной науке. Государствоведы по-разному относятся к наполнению обозначенных терминов. Например, электронное государственное управление расценивается как новая форма взаимоотношений личности, общества и государства (А. А. Чеботарев<sup>8</sup>), а электронная демократия — это только электронная форма получения государственных и муниципальных услуг (В. В. Комарова<sup>9</sup>).

Справедливым считаем мнение В. В. Комаровой о том, что «в праве должны превалировать реалии, т.е. необходимо закрепление информационно-телекоммуникационных технологий в механизме реализации конституционного императива...», а появление новых научных

<sup>2</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54983> (дата обращения: 10.08.2018).

<sup>3</sup> Дубова Н. ITSM для электронного правительства // Открытые системы. 27.05.2011 URL: <http://www.osp.ru/itsm/2011/05/13014271.html> (дата обращения: 10.08.2018).

<sup>4</sup> Васильева А. Ф. Учение о публичных услугах в административном праве Германии: теория Эрнста Форстхоффа // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сб. ст. / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. М., 2007. С. 180, 181.

<sup>5</sup> Садков А. Н., Величкина Е. А. О сущности публичных услуг на современном этапе развития российского общества // Социальные и правовые механизмы оказания публичных услуг: теория, практика, перспективы : сб. ст. по материалам Всерос. науч.-практ. конф. (Волгоград 29—30 ноября 2013 г.) / под ред. А. Н. Садкова. Волгоград, 2013. С. 120.

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372.

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 годы)» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2159.

<sup>8</sup> Чеботарева А. А. Электронное государственное управление как новая форма взаимоотношений личности, общества и государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 6. С. 20.

<sup>9</sup> Комарова В. В. Электронная демократия — мифы и реальность // Ученые записки Худжандского государственного университета им. академика Б. Гафурова. Серия гуманитарно-общественных наук. 2016. Т. 48. № 3. С. 44—52.

терминов во избежание подмен должно быть аргументированным<sup>10</sup>.

Несмотря на это, попытки формулирования определений, используемых в нормативных актах, должны как можно скорее завершиться — это социальный заказ законодателя, ведь современная наука не опережает, а следует за нормотворчеством.

Согласимся со А. И. Стожиловой в том, что «...для улучшения эффективности взаимодействия организаций и граждан с государством используются коммуникационные и информационные технологии, чему способствует формирование цифрового государства»<sup>11</sup>. Основной идеей цифрового государства считается предоставление бизнесу и населению страны услуг государственного характера в электронной форме.

Развитие информационных технологий расширяет доступность и ассортимент товаров, услуг, тем самым воздействуя на уровень и качество жизни многих людей, способствует ускорению движения информации как необходимого инструмента оказания услуг государством и не только.

Применение информационных технологий способствует более эффективному решению проблем в сфере предоставления публичных услуг посредством не только оптимизации и снижения бюджетных расходов на эти цели, но и повышения доверия к власти потребителей публичных услуг. Они экономят время, получают необходимые именно им в их жизненной ситуации услуги, тем самым получая от государства ожидаемые результаты, реализуют свои законные интересы, отчасти достигают поставленных целей с помощью государства.

Актуализируется потребность в более быстром предоставлении публичных услуг, что требует ускорения обработки и передачи ин-

формации. Эта взаимосвязь закреплена в том числе в государственной программе «Информационное общество (2011—2020 годы)».

Ускоряющаяся информатизация жизни общества и государства требует создания внутригосударственной правовой среды, законодательства (с учетом международного уровня) в области передовых коммуникационных технологий.

Решение обозначенного вопроса направлено не только на упорядочивание возникающих новых общественных отношений, но и на образование, повышение правовой культуры жителей страны, на быстрое и качественное удовлетворение потребностей индивида с помощью различных достижений техники, например идентификации в информационно-коммуникационных системах в режиме онлайн-услуг.

Государственные услуги в электронной форме постепенно переходят из ранга «политической задачи в архитектуру электронного правительства»<sup>12</sup>. Сегодня созданы работающие механизмы. Так, глава государства утвердил Стратегию развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы<sup>13</sup> — ею была заложена стратегическая основа для формирования в нашей стране цифрового государства. На основании принятой Стратегии Правительством России была утверждена государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»<sup>14</sup>. Данная программа определяет основные этапы становления цифрового государства в нашей стране на следующее десятилетие.

За непродолжительный промежуток времени Россия достигла заметных результатов в обозначенной сфере. Согласно рейтингу электронного правительства ООН, проводившего анализ формирования и развития цифрового государства, в 2003 г. Россия была по этому по-

<sup>10</sup> Комарова В. В. Электронная демократия — оценка с позиций конституционалиста // Ученые записки. Владимирский филиал РАНХиГС. 2016. № 1 (17). С. 110—113.

<sup>11</sup> Павлютенкова М. Ю. Электронное правительство в России: состояние и перспективы // Полис : Политические исследования. 2013. № 1. С. 86 ; Стожилова А. И. Проблемы развития электронного правительства в регионах России // Стратегия устойчивого развития регионов России. 2013. № 13. С. 100—101.

<sup>12</sup> Данилин А. В. Электронные государственные услуги и административные регламенты: от политической задачи к архитектуре электронного правительства. М. : Инфра-М, 2004. С. 134.

<sup>13</sup> Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

<sup>14</sup> Распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р // СЗ РФ. 2013. № 38. Ст. 4846.

казателю на 58-м месте, а сегодня мы занимаем 32-е место (2018 г.)<sup>15</sup>.

Введены в пользование и активно используются основные публичные услуги, оказываемые посредством портала «Госуслуги».

Фактически реализовался курс, определенный в 2012 г. главой государства, на перевод в электронную форму большинства услуг, оказываемых населению<sup>16</sup>: был установлен показатель по росту доли граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, до 70 % к 2018 г.

Москва ближе всех из городов России подошла к понятию «умный город». С. С. Собянинным было дано поручение разработать новую программу «Умный город», основной задачей которой станет «...использовать самые современные технологические решения, чтобы создать максимально удобную, доступную и персонифицированную виртуальную среду для москвичей»<sup>17</sup>. По словам мэра, речь идет не о предоставлении каких-либо отдельных услуг гражданам, а о реализации полноценного проекта «Умный город», который будет охватывать все стороны жизни горожан<sup>18</sup>.

Москва, по данным рейтинга электронного правительства ООН<sup>19</sup>, была признана ведущим в мире городом по предоставлению электронных услуг населению, обойдя при этом 40 самых развитых столиц мира<sup>20</sup>.

Не стоит забывать и о рисках, сопровождающих этот, без сомнения, передовой процесс.

Под риском в праве понимается явление, сопутствующее правовому развитию, модель альтернативно-негативной реализации пра-

ва, реальность которой грозит деформацией конечных правовых результатов и снижением качества правового регулирования<sup>21</sup>. Следовательно, нейтрализация угроз и минимизация рисков нарушения — одна из задач, стоящих перед учеными при разработке стройной комплексной концепции правового пространства. Посильное участие в корректировании правового пространства в сфере использования достижений научно-технического процесса вносит Конституционный Суд России. Так, он считает необходимым учитывать уровень информационного развития общества и степень ускоренности современных технологий в повседневной жизни. Оценивая конституционность нормативных положений, исключивших устаревшие (бумажные) способы предоставления отчетности в государственные органы, суд справедливо указал, что «...установленная федеральным законодателем обязанность по предоставлению информации... именно в электронной форме с использованием электронной подписи не может рассматриваться как чрезмерное обременение и нарушение конституционных прав заявителя»<sup>22</sup>. Аргументом для такого вывода послужила бытующая сегодня общая тенденция перехода на электронный документооборот; был принят во внимание современный уровень доступности и развития компьютерных технологий, которые, без сомнения, упрощают и ускоряют обработку электронной информации, ее официальное размещение в сети Интернет.

В сферу рисков можно отнести вопросы: о создании единого безопасного информационного пространства<sup>23</sup>; о неравенстве граждан в цифровом государстве, хотя обозначалась

<sup>15</sup> Рейтинг электронного правительства ООН // URL: [http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Рейтинг\\_электронного\\_правительства\\_ООН](http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Рейтинг_электронного_правительства_ООН) (дата обращения: 10.08.2018).

<sup>16</sup> Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

<sup>17</sup> URL: <https://www.mos.ru/mayor/themes/14299/4684050/> (дата обращения: 10.08.2018).

<sup>18</sup> URL: <https://www.mos.ru/mayor/themes/14299/4684050/> (дата обращения: 10.08.2018).

<sup>19</sup> URL: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018\\_FINAL%20for%20web.pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf) (дата обращения: 10.08.2018).

<sup>20</sup> URL: <https://www.mos.ru/mayor/themes/183299/4888050/> (дата обращения: 10.08.2018).

<sup>21</sup> Тихомиров Ю. А. Право. Прогнозы и риски. М., 2015. С. 175—177.

<sup>22</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 15.09.2015 № 1838-О. Абзац 5 п. 2.1 мотивировочной части.

<sup>23</sup> Пастухова Н. Б. О некоторых особенностях государственного суверенитета в системе современных международных отношений // Юридический мир. 2014. № 3. С. 17—19.

проблема равноправия граждан в обозначенной сфере давно<sup>24</sup>; о качестве предоставляемых услуг и об ответственности за некачественные публичные услуги; об определении и о защите публичных интересов; об уходе от защиты общих интересов в пользу удовлетворения индивидуальных потребностей; о финансовых и организационных возможностях муниципального уровня публичной власти при внедрении и использовании цифровых технологий; об отсутствии общественной дискуссии и анализа ее результатов.

Без предупреждения негативных последствий они могут реализоваться, нанеся ощутимый урон.

Роль знаний и информационных технологий постоянно возрастает, и этот процесс касается всех сфер человеческого общежития. Неминуемый переход общества от индустриального этапа развития к информационному диктует новые правила построения и жизнедеятельности социальной, культурной, политической и экономической системы в государстве. Так, согласно Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, информационные технологии приобрели глобальный трансграничный характер и стали неотъемлемой частью всех сфер деятельности личности, общества и государства. Их эффективное применение является фактором ускорения экономического развития государства и формирования информационного общества, и информационная сфера играет важную роль в обеспечении реализации стратеги-

ческих национальных приоритетов Российской Федерации<sup>25</sup>.

В завершение отметим полезность опыта зарубежных стран в формировании и развитии цифрового государства: он показывает улучшение показателей жизни общества и государства в различных сферах, и прежде всего в социальной и экономической.

Исследование становления цифрового государства в Российской Федерации позволяет сделать вывод об удовлетворительном процессе цифровизации: создание инфраструктуры, баз данных и механизмов их обработки, предоставление услуг населению с использованием цифровых технологий. Предстоит усовершенствовать и строить правовое пространство, направленное на расширение видов и способов предоставляемых услуг. Целью современного государства видится такая информационно-технологическая организация взаимодействия граждан и органов публичной власти, которая наиболее полно обеспечит реализацию потребностей граждан и предоставление им публичных услуг, реализуемых с использованием цифровых технологий.

Инновационный путь цифровых технологий выбран и нормативно закреплён в современной России как основа экономического развития — базы социальной государственности. Это требует научного осмысления и разработки механизмов его реализации в социальных вопросах в правовой плоскости.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Васильева А. Ф. Учение о публичных услугах в административном праве Германии: теория Эрнста Форстхоффа // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сб. ст. / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. — М., 2007. — 245 с.
2. Гаджиев Г. А. Онтология права: (критическое исследование юридического концепта действительности) : монография. — М. : Норма: Инфра-М, 2013.
3. Данилин А. В. Электронные государственные услуги и административные регламенты: от политической задачи к архитектуре электронного правительства. — М. : Инфра-М, 2004. — 336 с.
4. Дубова Н. ITSM для электронного правительства // Открытые системы. — 27.05.2011. — URL: <http://www.osp.ru/itsm/2011/05/13014271.html> (дата обращения: 10.11.2018).

<sup>24</sup> Комарова В. В. Единство правового пространства в России (современные средства достижения) // Информационная безопасность регионов. 2012. № 2. С. 71—75.

<sup>25</sup> Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.

5. Комарова В. В. Единство правового пространства в России (современные средства достижения) // Информационная безопасность регионов. — 2012. — № 2. — С. 71—75.
6. Комарова В. В. Электронная демократия — мифы и реальность // Ученые записки Худжандского государственного университета им. академика Б. Гафурова. Серия гуманитарно-общественных наук. — 2016. — Т. 48. — № 3. — С. 44—52.
7. Комарова В. В. Электронная демократия — оценка с позиций конституционалиста // Ученые записки. Владимирский филиал РАНХиГС. — 2016. — № 1 (17). — С. 110—113.
8. Павлютенкова М. Ю. Электронное правительство в России: состояние и перспективы // Полис : Политические исследования. — 2013. — № 1. — С. 86—89.
9. Пастухова Н. Б. О некоторых особенностях государственного суверенитета в системе современных международных отношений // Юридический мир. — 2014. — № 3. — С. 17—19.
10. Садков А. Н., Величкина Е. А. О сущности публичных услуг на современном этапе развития российского общества // Социальные и правовые механизмы оказания публичных услуг: теория, практика, перспективы : сб. ст. по материалам Всерос. науч.-практ. конф. (Волгоград 29—30 ноября 2013 г.) / под ред. А. Н. Садкова. — Волгоград, 2013. — 170 с.
11. Стожилова А. И. Проблемы развития электронного правительства в регионах России // Стратегия устойчивого развития регионов России. — 2013. — № 13. — С. 100—101.
12. Тихомиров Ю. А. Право. Прогнозы и риски. — М., 2015.
13. Чеботарева А. А. Электронное государственное управление как новая форма взаимоотношений личности, общества и государства // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 6. — С. 18—22.

*Материал поступил в редакцию 10 августа 2018 г.*

## **PUBLIC SERVICES AND DIGITAL TECHNOLOGIES: LEGAL REGISTRATION IN CONSTITUTIONAL LAW**

**VORONYUK Ekaterina Pavlovna**, Postgraduate Student of the Department of Private and Public Law of the Faculty of Law of Penza State University  
katya.voronyuk@list.ru  
440026, Russia, Penza, ul. Krasnaya, d. 40

**Abstract.** *The purpose of the article is to identify the role and place of digital technologies in public services. Considering the content and importance of the constitutional and legal regulation of public services using digital technologies in the context of the implementation of the constitutionally enshrined social statehood of Russia, the author draws the following conclusion: the objective of the modern State is to fully ensure enforcement of the needs of citizens and the provision of public services using digital technologies.*

*The analysis of doctrinal approaches and normative consolidation of information and technological organization of interaction between citizens and public authorities showed that the innovative way of digital technologies has been chosen and normatively consolidated in modern Russia as the basis for economic development — the basis of Social Statehood. This requires scientific understanding and development of mechanisms for its implementation in social issues in the legal context.*

*Also, the author gives a brief overview of the main risks of introduction of digital technologies in Russian constitutional law at the present stage of development. The paper reveals topical issues in heoretical and practical contexts; the author suggests the ways how they can be resolved.*

**Keywords:** *Constitution, Social State, digital economy, public services, public authorities.*

#### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Vasil'eva A. F. Uchenie o publichnyh uslugah v administrativnom prave Germanii: teoriya Ernsta Forsthoffa // Publichnye uslugi: pravovoe regulirovanie (rossijskij i zarubezhnyj opyt) : sb. st. / pod obshch. red. E. V. Gricenko, N. A. Shevelevoj. — M., 2007. — 245 s.
2. Gadzhiev G. A. Ontologiya prava: (kriticheskoe issledovanie yuridicheskogo koncepta dejstvitel'nosti) : monografiya. — M. : Norma: Infra-M, 2013.
3. Danilin A. V. Elektronnye gosudarstvennye uslugi i administrativnye reglamenti: ot politicheskoy zadachi k arhitekture elektronnoho pravitel'stva. — M. : Infra-M, 2004. — 336 s.
4. Dubova N. ITSM dlya elektronnoho pravitel'stva // Otkrytye sistemy. — 27.05.2011. — URL: <http://www.osp.ru/itsm/2011/05/13014271.html> (data obrashcheniya: 10.11.2018).
5. Komarova V. V. Edinstvo pravovogo prostranstva v Rossii (sovremennye sredstva dostizheniya) // Informacionnaya bezopasnost' regionov. — 2012. — № 2. — S. 71—75.
6. Komarova V. V. Elektronnaya demokratiya — mify i real'nost' // Uchenye zapiski Hudzhandskogo gosudarstvennogo universiteta im. akademika B. Gafurova. Seriya gumanitarno-obshchestvennyh nauk. — 2016. — T. 48. — № 3. — S. 44—52.
7. Komarova V. V. Elektronnaya demokratiya — ocenka s pozicij konstitucionalista // Uchenye zapiski. Vladimirskij filial RANHiGS. — 2016. — № 1 (17). — S. 110—113.
8. Pavlyutenkova M. Yu. Elektronnoe pravitel'stvo v Rossii: sostoyanie i perspektivy // Polis : Politicheskie issledovaniya. — 2013. — № 1. — S. 86—89.
9. Pastuhova N. B. O nekotoryh osobennostyah gosudarstvennogo suvereniteta v sisteme sovremennyh mezhdunarodnyh otnoshenij // Yuridicheskij mir. — 2014. — № 3. — S. 17—19.
10. Sadkov A. N., Velichkina E. A. O sushchnosti publichnyh uslug na sovremennom etape razvitiya rossijskogo obshchestva // Social'nye i pravovye mekhanizmy okazaniya publichnyh uslug: teoriya, praktika, perspektivy : sb. st. po materialam Vseros. nauch.-prakt. konf. (Volgograd 29—30 noyabrya 2013 g.) / pod red. A. N. Sadkova. — Volgograd, 2013. — 170 s.
11. Stozhilova A. I. Problemy razvitiya elektronnoho pravitel'stva v regionah Rossii // Strategiya ustojchivogo razvitiya regionov Rossii. — 2013. — № 13. — S. 100—101.
12. Tihomirov Yu. A. Pravo. Prognozy i riski. — M., 2015.
13. Chebotareva A. A. Elektronnoe gosudarstvennoe upravlenie kak novaya forma vzaimootnoshenij lichnosti, obshchestva i gosudarstva // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. — 2011. — № 6. — S. 18—22.