

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.115.6.023-032

С. М. Зубарев*

Правовые риски цифровизации государственного управления¹

Аннотация. Исследованы понятия «цифровизация», «цифровая трансформация» и их соотношение с понятиями «информатизация» и «роботизация». Дано авторское толкование термина «цифровизация государственного управления» как процесса внедрения в деятельность государственных органов цифровых технологий, позволяющих осуществить качественные преобразования в реализации государственных функций и оказании государственных услуг, обеспечить эффективное взаимодействие граждан и государства. При этом цифровая трансформация предполагает наступление конкретных социально значимых результатов от применения цифровых технологий в государственном управлении. Обоснован подход к рассмотрению цифровизации в качестве государственного управленческого решения, выявлены правовые риски: большое количество одновременно действующих различных по статусу документов, регламентирующих цифровизацию государственного управления; отсутствие единства нормативно закрепленных целей, задач, а также мероприятий по их достижению в базовых документах — подпрограмме «Информационное государство» и федеральном проекте «Цифровое государственное управление»; серьезные недостатки структуры и содержания паспорта указанного федерального проекта.

Ключевые слова: цифровизация; государственное управление; государственное управленческое решение; правовые риски; подпрограмма «Информационное государство»; федеральный проект «Цифровое государственное управление»; административное право; государственные органы; государственные функции; роботизация.

Для цитирования: Зубарев С. М. Правовые риски цифровизации государственного управления // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 6. — С. 23—32. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.115.6.023-032.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00749.

© Зубарев С. М., 2020

* Зубарев Сергей Михайлович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
smzubarev@msal.ru

Legal Risks of Digitalization of Public Administration²

Sergey M. Zubarev, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Administrative Law and Procedure, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
smzubarev@msal.ru

Abstract. The paper is devoted to the examination of the concepts of “digitalization,” “digital transformation” and interrelationship between the concepts at issue with the concepts of “informatization” and “robotization.” The author provides his own interpretation of the concept “digitalization of public administration” and defines it as the process of introduction of digital technologies to the work of state bodies, which allows them to carry out qualitative transformation in the implementation of public functions and provision of public services, and to ensure effective interaction between citizens and the State. At the same time, digital transformation implies specific socially significant results appearing due to the application of digital technologies in public administration. The author substantiates such an approach when digitalization is seen as a public administration solution and defines legal risks, namely: a large number of simultaneously acting documents that have different states and regulate digitalization of public administration; lack of uniformity of tasks, objectives and measures aimed at achieving them in the fundamental documents. Such fundamental documents include: “Digital State (IT State)” Subprogram and the federal project “Digital Public Administration.” The paper also describes serious deficiencies in the structure and contents of the passport of the federal project under consideration.

Keywords: digitalization; public administration; public administration solution; legal risks; “Digital State” Subprogram; “Digital Public Administration” Federal Project; administrative law; state bodies; state functions; robotization.

Cite as: Zubarev SM. Pravovye riski tsifrovizatsii gosudarstvennogo upravleniya [Legal Risks of Digitalization of Public Administration]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(6):23—32. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.115.6.023-032. (In Russ., abstract in Eng.).

В последнее время термин «цифровизация» все активнее используется в политико-правовых документах³, нормативном⁴ и научном обороте. К сожалению, в официальных источниках легальное толкование указанного термина не дается, да и в научной среде также нет его единого понимания. В большинстве случаев ученые просто используют этот термин, характеризуя современные условия общественного развития, не раскрывая его содержание⁵,

² The reported study was funded by RFBR according to the research project № 20-011-00749.

³ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 // СПС «КонсультантПлюс»; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См., например: приказ Минстроя России от 24.04.2019 № 235/пр «Об утверждении методических рекомендаций по цифровизации городского хозяйства» // СПС «КонсультантПлюс»; Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утв. Правительством РФ 29.09.2018. Разд. 2.2 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См., например: Арабян М. С., Гильманова К. М. Цифровизация как приоритетный инструмент совершенствования таможенного администрирования на примере ЕАЭС // Таможенное дело. 2019. № 4. С. 17—21; Ищенко П. П. Современные подходы к цифровизации досудебного производства по уголовным делам // Lex russica. 2019. № 12. С. 68—79; Ягофарова И. Д. Теоретико-методологические подходы к правовому обеспечению трансформации агропромышленного комплекса в условиях цифровизации // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 11. С. 11—15.

⁶ См., например: Липень С. В. Законы о нормативных правовых актах стран СНГ — индикаторы процессов информатизации и цифровизации системы законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8. С. 22—33.

отдельные авторы в качестве синонимов употребляют слова «цифровизация» и «информатизация»⁶, другие, наоборот, отделяют «цифровизацию» от «информатизации» и «роботизации»⁷.

Отсутствие в нормативных актах официальной трактовки указанных понятий создает определенные риски для их реализации в правоприменительной практике.

На наш взгляд, исходными для понимания этих терминов являются сущность технических средств и содержание технологий, которые положены в основу этих процессов. Если вспомнить еще недавнюю историю, то были процессы механизации, когда повсеместно внедрялись механические устройства и агрегаты, автоматизации, когда появились электронно-вычислительные машины и внедрялись автоматизированные системы управления на предприятиях, в организациях и отдельных отраслях народного хозяйства⁸. Этот процесс во многом стал предтечей современных преобразований. Развитие компьютерной техники и создание Интернета обусловило возникновение информационно-коммуникативных технологий и, как следствие, запустило процесс информатизации. Полагаем, что этот процесс не только стал начальным этапом цифровизации, но и продолжает оставаться ее составной частью, поскольку информационная сфера и информационные технологии имманентно связаны с цифровой сферой и цифровыми технологиями. Увеличение видов роботов, функционирование которых связано с искусственным интеллектом и взаимодействием нейронных сетей, также следует рассматривать как цифровую технологию. По-

этому логично признать роботизацию одной из сторон цифровизации.

Цифровизация в техническом смысле представляет собой перевод информации из аналоговой в цифровую форму на основе двоичного кода. Это не только позволяет резко увеличить объем и скорость передаваемой информации, но и обеспечивает возможность передачи и воспроизведения сигнала с абсолютной точностью, без искажения при переносе с одного носителя на другой (например, 3D-печать). Главный редактор журнала «Цифровая экономика» А. Н. Козырев подчеркивает: «Двоичное представление позволяет использовать разнообразные физические принципы для представления, запоминания и передачи информации, многократно увеличивая плотность ее записи и скорость передачи. А это, в свою очередь, открывает новые перспективы для распространения цифровых технологий на все новые отрасли...»⁹. Отсюда можно сделать вывод, что информационные технологии, как правило, используются для решения отдельных, частных задач, тогда как цифровые технологии позволяют решать комплекс сверхсложных задач в экономической, социальной, государственно-правовой и иных сферах.

В этой связи следует согласиться с В. Г. Халиным и Г. В. Черновой в том, что «цифровизация представляет собою главный современный тренд развития экономики и общества, основанный на переходе к цифровому формату представления информации, который направлен на повышение эффективности экономики и улучшение качества жизни»¹⁰. Одной из первых воздействии цифровизации ощутила экономика.

⁷ См., например: Юридическая концепция роботизации : монография / Н. В. Антонова, С. Б. Бальхаева, Ж. А. Гаунова [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. Б. Нанба. М. : Проспект, 2019. С. 10.

⁸ Проект А. И. Китова и академика В. М. Глушкова «Общегосударственная автоматизированная система управления (ОГАС)» (первоначально называлась Единая государственная сеть вычислительных центров (ЕГСВЦ)) был впервые обнародован в 1964 г. (см.: Организационно-правовые проблемы АСУ / отв. ред. И. Л. Бачило, Ю. А. Тихомиров. М., 1979. 311 с.).

⁹ Козырев А. Н. Цифровая экономика и цифровизация в исторической ретроспективе // Цифровая экономика. 2018. № 1. URL: <http://digital-economy.ru/arkhiv-zhurnal/pervyj-nomer-zhurnal-tsfrovaya-ekonomika> (дата обращения: 05.02.2020).

¹⁰ Халин В. Г., Чернова Г. В. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски // Управленческое консультирование. 2018. № 10. С. 46—63.

Электронная торговля, смарт-контракты, технологии распределенного реестра (блокчейн), криптовалюты, искусственный интеллект — это неполный перечень цифровых технологий, которые уже сегодня стали реальностью, «повлекли за собой радикальное снижение транзакционных издержек поиска информации и, как следствие, неизбежность исключения из экономических отношений посредников и формирование прямого взаимодействия потребителя и поставщика»¹¹. В настоящее время как в экономической, так и в иных сферах общественной и государственной жизни наряду с указанными технологиями получают развитие цифровые технологические (онлайн) платформы, большие данные, дополненная и виртуальная реальность, роботизация отдельных процессов и профессий и др.

В нормативных актах и научной литературе наряду с термином «цифровизация» активно применяется термин «цифровая трансформация»¹². При этом некоторые авторы используют термин «диджитализация»¹³. Цифровая трансформация предполагает не только перевод информации с аналоговых носителей (текст, звук, видео) в цифровой формат (оцифровка), но и изначальное создание нового продукта в цифровой форме¹⁴.

Таким образом, цифровизацию можно рассматривать как процесс применения цифровых технологий в различных сферах, тогда как цифровая трансформация предполагает наступление конкретных результатов от их применения. Именно в таком контексте дано определение

указанного понятия в решении Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12 «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года»¹⁵: «Цифровая трансформация» — проявление качественных, революционных изменений, заключающихся не только в отдельных цифровых преобразованиях, но и в принципиальном изменении структуры экономики, в переносе центров создания добавленной стоимости в сферу выстраивания цифровых ресурсов и сквозных цифровых процессов».

Процесс цифровизации и цифровая трансформация не могут не затронуть и сферу государственного управления. По нашему мнению, цифровизация государственного управления — это процесс внедрения в деятельность государственных органов цифровых технологий, позволяющих осуществить качественные преобразования в реализации государственных функций и оказании государственных услуг, обеспечить эффективное взаимодействие граждан и государства. При этом цифровая трансформация предполагает наступление конкретных социально значимых результатов от применения цифровых технологий в государственном управлении.

Кроме того, цифровизацию можно рассматривать и как государственное управленческое решение, под которым обычно понимается осознанно сделанный субъектом государственного управления выбор целенаправленного воздействия на социальную действительность, выраженный в официальной форме¹⁶. По своему характеру данное решение следует отнести к

¹¹ *Талкотт Д.* Электронно-цифровое общество: плюсы и минусы эпохи сетевого интеллекта / пер. с англ. И. Дубинского ; под ред. С. Писарева. Киев : INT Пресс; Москва : Релф-бук, 1999. 403 с.

¹² См., например: приказ Генпрокуратуры России от 14 сентября 2017 г. № 627 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс»; *Белых В. С., Егорова М. А., Решетникова С. Б.* Биткоин: понятие и тенденции правового регулирования // Юрист. 2019. № 3. С. 4—11; *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Цифровизация в сфере экологической безопасности: административно-правовые аспекты // Юрист. 2019. № 4. С. 14—19.

¹³ См., например: *Васяев А. А.* Диджитализация адвокатуры // Адвокатская практика. 2019. № 3. С. 49—53.

¹⁴ См.: *Масловская Т. С.* Цифровая сфера и конституционное право: грани взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9. С. 18—22.

¹⁵ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ См.: Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Козбаненко. М. : Статус, 2000. С. 266.

политическим, об этом свидетельствует не только высший уровень его принятия — главой государства, но и его исключительная значимость для социально-экономического развития всей страны. В рамках реализации цифровизации как политического государственного управленческого решения принято множество различных правовых актов управления.

Начало цифровизации государственного управления в нашей стране было положено в 2008 г., когда была утверждена Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации¹⁷. В целях реализации Стратегии была разработана государственная программа «Информационное общество (2011—2020 годы)», первая редакция которой была одобрена распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р. В дальнейшем, с 2014 по 2019 г., в эту государственную программу неоднократно вносились изменения в соответствии с приоритетами, определенными указами Президента РФ и иными стратегическими документами¹⁸.

В настоящее время вопросы цифровизации государственного управления нашли отражение в различных документах стратегического планирования, к основным из которых следует отнести:

- Стратегию развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы, утв. Указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203;
- Доктрину информационной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 05.12.2016 № 646;
- Стратегию научно-технологического развития Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации от 01.12.2016 № 642;

- Национальную стратегию развития искусственного интеллекта на период до 2030 года, утв. Указом Президента РФ от 10.10.2019 № 490;
- Стратегию развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014—2020 годы и на перспективу до 2025 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 01.11.2013 № 2036-р;
- паспорт национального проекта «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”», утв. протоколом заседания президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам от 04.06.2019 № 7.

Такое количество одновременно действующих различных по статусу документов, которые, по идее, должны способствовать цифровизации государственного управления, на самом деле содержат очень серьезные риски дестабилизации этого процесса ввиду отсутствия единства нормативно закрепленных целей, задач, а также мероприятий по их достижению. В подтверждение данной гипотезы проведем сравнительный анализ отдельных положений двух базовых документов — подпрограммы «Информационное государство» (далее — подпрограмма)¹⁹, которая является частью государственной программы Российской Федерации «Информационное общество», и федерального проекта «Цифровое государственное управление», являющегося компонентом национального проекта «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”» (далее — федеральный проект)²⁰. Хотелось бы сразу отметить, что и подпрограмма, и федеральный проект рассчитаны на период до конца 2024 г., формально взаимосвязаны, на что прямо указано в паспорте федерального проекта, и, по сути, призваны

¹⁷ См.: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утв. Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ См.: государственная программа Российской Федерации «Информационное общество», утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 30.11.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ См.: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 30.11.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Информационное общество”» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ См.: паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление», утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улуч-

обеспечить цифровизацию государственного управления. Постановлением Правительства РФ от 8 июня 2019 г. № 746 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» структурными элементами подпрограммы признаются федеральные проекты²¹, что существенно повышает их статус. Однако еще постановлением Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 356-24 в подпрограмму «Электронное государство» включено основное мероприятие 4.Д6 Федеральный проект «Цифровое государственное управление»²². Вместе с тем многие результаты, указанные в новой редакции подпрограммы, не отражены в тексте федерального проекта, который был утвержден позднее — 28 мая 2019 г. Таким образом, можно отметить, что формально заявленная в паспорте федерального проекта согласованность с подпрограммой на деле не обеспечена. Они, по сути, представляют собой разные документы.

Во-первых, имеет место различие в статусах анализируемых документов. Первый из них утвержден постановлением Правительства РФ, что придает документу силу нормативного правового акта управления, делает его обязательным для всех органов исполнительной власти, предполагая негативные юридические последствия за неисполнение предусмотренных подпрограммой мероприятий. Второй документ принят президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности. В этой связи

имеет место риск неисполнения многих мероприятий федерального проекта, т.к. согласно п. 6 Положения решения президиума данной Комиссии являются обязательными только для органов исполнительной власти, представленных в составе Комиссии²³. В настоящее время в Комиссию входят представители всего лишь 6 федеральных органов исполнительной власти — Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций, Министерства промышленности и торговли, Министерства финансов, Министерства экономического развития, ФСО России, ФСБ России²⁴.

Во-вторых, у анализируемых документов отсутствует структурное единство. С одной стороны, следует отметить четкую структуру подпрограммы, в которой логично и последовательно размещены общие сведения (ответственный исполнитель (соисполнитель программы), участники), цели, задачи, целевые индикаторы и показатели, этапы и сроки реализации, объем бюджетных ассигнований, ожидаемые результаты реализации, мероприятия подпрограммы. С другой стороны, «размытость» структуры паспорта федерального проекта, которая хотя и содержит подобные разделы, но их расположение хаотично, например основные положения (куратор федерального проекта, руководитель федерального проекта, администратор федерального проекта, связь с государственными программами Российской Федерации) не содержат информации об участниках федерального проекта (она приведена в завершающей части паспорта). Кроме того, представляется искус-

шения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9 // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ См.: постановление Правительства РФ от 08.06.2019 № 746 (ред. от 17.07.2019) «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

²² См.: постановление Правительства РФ от 29.03.2019 № 356-24 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313» // СПС «КонсультантПлюс».

²³ См.: постановление Правительства РФ от 07.09.2018 № 1065 (ред. от 23.11.2019) «О Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности» (вместе с Положением о Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ См.: распоряжение Правительства РФ от 17.02.2020 № 313-р // URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/advisories/3/#section-composition> (дата обращения: 04.03.2020).

ственным отделение целей от задач, а показателей от результатов, размещенных в различных разделах паспорта федерального проекта.

В-третьих, не имея возможности соотнести содержание этих документов полностью, сравним их целевой блок. Сразу отметим, что цели подпрограммы имеют стратегически ориентированный характер — обеспечение исполнения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляемых в электронной форме, а также повышение эффективности государственного управления, взаимодействия органов государственной (муниципальной) власти, граждан и бизнеса на основе использования информационно-телекоммуникационных технологий. В отличие от них цели федерального проекта более частные, можно сказать технические: внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг, а также разработка и внедрение национального механизма осуществления согласованной политики государств — членов Евразийского экономического союза.

Традиционной для документов стратегического планирования является детализация целей в задачах, которые должны обеспечить достижение желаемого результата. В подпрограмме сформулировано 8 задач, среди которых немало таких, которые непосредственно способствуют цифровизации государственного управления: развитие государственных услуг (реализации функций) с использованием современных информационно-телекоммуникационных технологий; повышение электронного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, физических и юридических лиц; повышение надежности и защиты государственных информационных систем и сервисов, установление и развитие единых стандартов качества и приведение в соответствие этим стандартам межведомственного электронного взаимодействия органов власти федерального, регионального и муниципального уровня; создание национальной системы управления данными, обеспечение возможности использования данных в цифровых инфраструктурных платформах;

развитие и применение перспективных «сквозных» цифровых технологий в области цифровой экономики.

К сожалению, в федеральном проекте всего лишь две задачи, дословно повторяющие его цели. При этом первая задача охватывает 61 мини-задачу, а точнее — мероприятие, вторая — 3 мероприятия. Можно констатировать, что содержание целевого блока федерального проекта по качеству и четкости значительно уступает целям и задачам подпрограммы. Это создает дополнительные риски для цифровизации государственного управления.

В-четвертых, с точки зрения правового обеспечения цифровизации государственного управления следует поддержать такие мероприятия федерального проекта, как формирование законодательства, обеспечивающего преимущественное использование государственными органами единой инфраструктуры электронного правительства (п. 1.1), принятие федерального закона и иных нормативных правовых актов, закрепляющих целевое состояние предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе: реестровую модель их предоставления; многоканальность; машиночитаемое описание процесса оказания услуг; исключение участия человека в процессе принятия решения при предоставлении приоритетных государственных услуг; единую систему сбора обратной связи от получателей услуг (п. 1.2). К сожалению, в мероприятиях федерального проекта не нашла отражения необходимость придания правовой формы цифровым технологиям посредством их регламентации как в базовых (статутных) законах (ФКЗ о правительстве, ФЗ об общих принципах организации и функционирования органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ, ФЗ о системе государственной службы, и др.), так и в отраслевых законах, регулирующих отдельные направления деятельности органов исполнительной власти (стратегическое планирование, техническое регулирование, регистрация, лицензирование, контроль и надзор и т.д.). Представляется обязательным зафиксировать принятие федерального закона «Об административных процедурах», потому что без этого законодательного

акта нельзя достичь цифровой трансформации государственного управления.

В этой связи нельзя не сказать о правовом регулировании предоставления электронных государственных услуг, которое и в подпрограмме, и в федеральном проекте признаны приоритетными. На сегодняшний день общие требования к предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронной форме установлены постановлением Правительства РФ от 26.03.2016 № 236²⁵, а конкретизация применительно к отдельным услугам — в соответствующих административных регламентах. Согласно п. 3 и 4 указанных требований в административном регламенте должен быть определен состав действий, которые заявитель вправе совершить в электронной форме, а также состав, последовательность и сроки выполнения таких действий, требования к порядку их выполнения. Проведенный нами контент-анализ базы «Российское законодательство» СПС «КонсультантПлюс» по словосочетанию «утверждение административного регламента» выявил почти 18 тыс. документов. Повторный поиск по словосочетанию «выполнение административных процедур (действий) в электронной форме» дал всего 893 документа. Таким образом, этот упрощенный анализ показывает реальную ситуацию с правовой регламентацией предоставления электронных государственных услуг.

В-пятых, возникают вопросы к содержанию федерального проекта, который хотя и включает в себя большое количество мероприятий по цифровизации государственного управления, однако их расположение хаотично, без четкой градации по масштабности и приоритетности. Так, ключевые мероприятия проекта, такие как «функционирование и развитие инфраструктуры электронного правительства» (п. 1.19) и «цифровая платформа для взаимодействия в сфере стратегического управления» (п. 1.20), соседствуют с частным, условно относящимся к государственному управлению мероприятием «система управления жизненным циклом объектов капитального строительства на основе

технологий информационного моделирования («Цифровое строительство») (п. 1.21). Думается, что для повышения качества нормативного регулирования цифровизации государственного управления, достижения запланированных результатов целесообразна определенная систематизация мероприятий федерального проекта. За основу деления мероприятий на разделы (подразделы) в паспорте федерального проекта можно было бы взять принятую в подпрограмме «Информационное государство» градацию на основные мероприятия, уточнив немного терминологию. Предлагаются следующие разделы: создание и внедрение цифровых технологий в сфере государственного управления; создание экосистемы цифрового правительства; координация мероприятий по использованию цифровых технологий в деятельности государственных органов; цифровизация в сфере оказания государственных услуг и контроля качества их предоставления, осуществления государственных функций; развитие информационной открытости органов власти, улучшение взаимодействия органов государственной власти, граждан и бизнеса на основе использования цифровых технологий.

В федеральном проекте имеет место фактическое дублирование мероприятий, в частности позиции 1.39 «Обеспечены законодательные, правовые и методические основы управления жизненным циклом объектов капитального строительства с использованием технологий информационного моделирования и внедрения платформы “Цифровое строительство” (с учетом утвержденного плана мероприятий)» и 1.40 «Создана нормативно-техническая база управления жизненным циклом объектов капитального строительства с использованием технологий информационного моделирования и внедрения платформы “Цифровое строительство” (с учетом утвержденного плана мероприятий)» предполагают достижение одинакового результата — «Созданы организационные и нормативные основы управления жизненным циклом объектов капитального строительства

²⁵ Постановление Правительства РФ от 26.03.2016 № 236 (ред. от 02.02.2019) «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг» // СПС «КонсультантПлюс».

на основе технологий информационного моделирования».

К недостаткам федерального проекта следует отнести и то, что отдельные предусмотренные им мероприятия к цифровому государственному управлению можно отнести весьма условно. Например, это уже перечисленные позиции, а также п. 1.24 «Разработана методология статистических наблюдений и измерения параметров развития цифровой экономики», п. 1.52 «Создана цифровая платформа “Образование в Российской Федерации для иностранцев”. Обеспечено функционирование указанной платформы». Кроме того, излишним представляется включение в федеральный проект отдельных мероприятий. Например, позиция 1.29 «Обеспечено официальное опубликование и размещение правовых актов на “Официальном интернет-портале правовой

информации (www.pravo.gov.ru)” государственных органов Российской Федерации и организаций международного сотрудничества». Статус указанного портала как источника официального опубликования правовых актов уже установлен различными законодательными и иными нормативными правовыми актами, в частности Указом Президента РФ от 14 октября 2014 г. № 668 «О совершенствовании порядка опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»²⁶. Тем более что на реализацию данного мероприятия запланировано 755 млн руб. из федерального бюджета.

Можно привести и другие примеры недостаточной проработки структуры и содержания федерального проекта, которые создают правовые риски для цифровизации государственного управления.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Арабян М. С., Гильманова К. М. Цифровизация как приоритетный инструмент совершенствования таможенного администрирования на примере ЕАЭС // Таможенное дело. — 2019. — № 4. — С. 17—21.
2. Белых В. С., Егорова М. А., Решетникова С. Б. Биткоин: понятие и тенденции правового регулирования // Юрист. — 2019. — № 3. — С. 4—11.
3. Васяев А. А. Диджитализация адвокатуры // Адвокатская практика. — 2019. — № 3. — С. 49—53.
4. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Козбаненко. — М. : Статус, 2000. — 912 с.
5. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Цифровизация в сфере экологической безопасности: административно-правовые аспекты // Юрист. — 2019. — № 4. — С. 14—19.
6. Ищенко П. П. Современные подходы к цифровизации досудебного производства по уголовным делам // Lex russica. — 2019. — № 12. — С. 68—79.
7. Козырев А. Н. Цифровая экономика и цифровизация в исторической ретроспективе // Цифровая экономика. — 2018. — № 1. — URL: <http://digital-economy.ru/arkhiv-zhurnala/pervyj-nomer-zhurnalatsifrovaaya-ekonomika> (дата обращения: 05.02.2020).
8. Липень С. В. Законы о нормативных правовых актах стран СНГ — индикаторы процессов информатизации и цифровизации системы законодательства // Актуальные проблемы российского права. — 2019. — № 8. — С. 22—33.
9. Масловская Т. С. Цифровая сфера и конституционное право: грани взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. — 2019. — № 9. — С. 18—22.
10. Организационно-правовые проблемы АСУ / отв. ред. И. Л. Бачило, Ю. А. Тихомиров. — М., 1979. — 311 с.

²⁶ См.: Указ Президента РФ от 14.10.2014 № 668 «О совершенствовании порядка опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

11. *Тапскотт Д.* Электронно-цифровое общество: плюсы и минусы эпохи сетевого интеллекта / пер. с англ. И. Дубинского ; под ред. С. Писарева. — Киев : INT Пресс ; М. : Релф-бук, 1999. — 403 с.
12. *Халин В. Г., Чернова Г. В.* Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски // Управленческое консультирование. — 2018. — № 10. — С. 46—63.
13. Юридическая концепция роботизации : монография / Н. В. Антонова, С. Б. Бальхаева, Ж. А. Гаунова [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. Б. Нанба. — М. : Проспект, 2019. — 240 с.
14. *Ягофарова И. Д.* Теоретико-методологические подходы к правовому обеспечению трансформации агропромышленного комплекса в условиях цифровизации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2019. — № 11. — С. 11—15.

Материал поступил в редакцию 4 марта 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Arabyan M. S., Gilmanova K. M. Cifrovizaciya kak prioritetnyj instrument sovershenstvovaniya tamozhennogo administrirovaniya na primere EAES // Tamozhennoe delo. — 2019. — № 4. — S. 17—21.
2. Belyh V. S., Egorova M. A., Reshetnikova S. B. Bitkoin: ponyatie i tendencii pravovogo regulirovaniya // Yurist. — 2019. — № 3. — S. 4—11.
3. Vasyaev A. A. Didzhitalizaciya advokatury // Advokatskaya praktika. — 2019. — № 3. — S. 49—53.
4. Gosudarstvennoe upravlenie: osnovy teorii i organizacii : uchebnik / pod red. V. A. Kozbanenko. — М. : Status, 2000. — 912 s.
5. Zhavoronkova N. G., Shpakovskij Yu. G. Cifrovizaciya v sfere ekologicheskoy bezopasnosti: administrativno-pravovye aspekty // Yurist. — 2019. — № 4. — S. 14—19.
6. Ishchenko P. P. Sovremennye podhody k cifrovizacii dosudebnogo proizvodstva po ugovolnym delam // Lex russica. — 2019. — № 12. — S. 68—79.
7. Kozыrev A. N. Cifrovaya ekonomika i cifrovizaciya v istoricheskoy retrospektive // Cifrovaya ekonomika. — 2018. — № 1. — URL: <http://digital-economy.ru/arkhiv-zhurnala/pervyj-nomer-zhurnala-tsifrovaya-ekonomika> (data obrashcheniya: 05.02.2020).
8. Lipen S. V. Zakony o normativnyh pravovyh aktah stran SNG — indikatory processov informatizacii i cifrovizacii sistemy zakonodatelstva // Aktualnye problemy rossijskogo prava. — 2019. — № 8. — S. 22—33.
9. Maslovskaya T. S. Cifrovaya sfera i konstitucionnoe pravo: grani vzaimodejstviya // Konstitucionnoe i municipalnoe pravo. — 2019. — № 9. — S. 18—22.
10. Organizacionno-pravovye problemy ASU / отв. ред. I. L. Bachilo, Yu. A. Tihomirov. — М., 1979. — 311 s.
11. Tapskott D. Elektronno-cifrovое obshchestvo: plyusy i minusy epohi setevogo intellekta / per. s angl. I. Dubinskogo ; pod red. S. Pisareva. — Kiev : INT Press ; М. : Relf-buk, 1999. — 403 s.
12. Halin V. G., Chernova G. V. Cifrovizaciya i ee vliyanie na rossijskuyu ekonomiku i obshchestvo: preimushchestva, vyzovy, ugrozy i riski // Upravlencheskoe konsultirovanie. — 2018. — № 10. — S. 46—63.
13. Yuridicheskaya koncepciya robotizacii : monografiya / N. V. Antonova, S. B. Balhaeva, Zh. A. Gaunova [i dr.] ; отв. ред. Yu. A. Tihomirov, S. B. Nanba. — М. : Prospekt, 2019. — 240 s.
14. Yagofarova I. D. Teoretiko-metodologicheskie podhody k pravovomu obespecheniyu transformacii agroproмышlennogo kompleksa v usloviyah cifrovizacii // Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie. — 2019. — № 11. — S. 11—15.