

## ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПРИОРИТЕТЫ

© 2022 г. Н. А. Троян\*, И. С. Бойченко\*\*

*Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва*

\* E-mail: n-troyan66@yandex.ru

\*\* E-mail: 79154538848@yandex.ru

Поступила в редакцию 14.01.2022 г.

**Аннотация.** В статье исследуются актуальные проблемы правового обеспечения трансформации системы органов публичной власти в условиях цифровизации. Авторами предпринята попытка правового осмысления с позиции информационного права формирования системы публичной власти в соответствии с новеллами, внесенными в Конституцию РФ в 2020 г. Особое внимание обращено на вопросы информационно-правового обеспечения при формировании государственной политики Российской Федерации, направленной на организацию публичной власти, включая органы законодательной, исполнительной и судебной власти на разных уровнях.

Анализ состояния правового регулирования в рассматриваемой сфере свидетельствует о необходимости теоретико-методологических исследований междисциплинарного характера, выработке новых подходов и развитии научных представлений о закономерностях информационно-правового обеспечения формирования системы публичной власти.

В статье обосновывается значение для развития информационного пространства Российской Федерации, закрепления конституционно-правового принципа единства системы публичной власти для российской правовой системы. В связи с этим также сделан акцент на возрастающей роли фундаментальных информационно-правовых исследований, направленных на развитие связей и обеспечение взаимодействия органов, входящих в многоуровневую систему публичной власти в Российской Федерации.

Авторы фокусируют внимание на том, что в условиях развития информационного (цифрового) общества актуальность приобретает правовое обеспечение защищенности интересов личности, общества и государства, а также создание необходимых условий и возможностей для расширения получения гражданами, органами государственного управления и общественными объединениями достоверной правовой информации. Отмечается стратегическое значение развития специализированных цифровых платформ для формирования единого информационного пространства системы публичной власти в Российской Федерации.

Исследование позволило обосновать вывод о необходимости развития доктринальных, программно-технологических, нормативно-правовых и организационных основ для решения задач развития системы публичной власти в Российской Федерации в сфере государственного управления, правотворческой деятельности, а также развития национальной системы доступа к правовой информации в условиях цифровой трансформации.

**Ключевые слова:** информационное общество, правовое обеспечение, цифровая трансформация, цифровые платформы, информационно-телекоммуникационные технологии, государственное управление, облачные сервисы, оцифровка нормативных правовых актов.

**Цитирование:** Троян Н.А., Бойченко И.С. Информационно-правовое обеспечение формирования системы публичной власти в России: проблемы и приоритеты // Государство и право. 2022. № 3. С. 117–126.

Статья написана при финансовой поддержке РФФИ. Грант 18-29-16013 «Исследование концептуальных подходов к формированию системы правового регулирования обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе».

DOI: 10.31857/S102694520019170-8

# INFORMATION AND LEGAL SUPPORT FOR THE TRANSFORMATION OF THE PUBLIC POWER SYSTEM IN RUSSIA: PROBLEMS AND PRIORITIES

© 2022 N. A. Troyan\*, I. S. Boychenko\*\*

*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow*

\*E-mail: n-troyan66@yandex.ru

\*\*E-mail: 79154538848@yandex.ru

Received 14.01.2022

**Abstract.** The article examines the actual problems of legal support for the transformation of the system of public authorities in the context of digitalization. The authors made an attempt to legally comprehend from the position of information law the formation of a system of public authority in accordance with the novelties introduced into the Constitution of the Russian Federation in 2020. Particular attention is paid to the issues of information and legal support in the formation of the policy of the Russian Federation, aimed at organizing public authorities, including legislative, executive and judicial authorities at different levels.

An analysis of the state of legal regulation in this area indicates the need for theoretical and methodological research of an interdisciplinary nature, the development of new approaches and the development of scientific ideas about the patterns of information and legal support for the formation of a public authority system.

The article substantiates the significance for the development of the information space of the Russian Federation of securing a constitutional and legal principle of the unity of the system of public authority for the Russian legal system. In this regard, emphasis is also placed on the growing role of fundamental information and legal research aimed at developing ties and ensuring interaction between bodies that are part of the multi-level system of public authority in the Russian Federation.

The authors focus on the fact that in the context of the development of the information (digital) society legal support for the protection of the interests of the individual, society and the state, as well as the creation of the necessary conditions and opportunities for expanding the receipt of reliable legal information by citizens, government bodies and public associations, is of particular relevance. The strategic importance of the development of specialized digital platforms for the formation of a single information space of the public authority system in the Russian Federation is noted.

The study made it possible to substantiate the conclusion that it is necessary to develop doctrinal, software-technological, regulatory and organizational foundations to solve the problems of developing a public authority system in the Russian Federation in the field of public administration, law-making, as well as developing a national system of access to legal information in the context of digital transformation.

**Key words:** information society, legal support, digital transformation, digital platforms, information and telecommunication technologies, public administration, cloud services, digitization of regulatory legal acts.

**For citation:** Troyan, N.A., Boychenko, I.S. (2022). Information and legal support for the transformation of the system of public power in Russia: problems and priorities // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 117–126.

The article was written with the financial support of the RFBR. Grant 18-29-16013 “Research of conceptual approaches to the formation of a system of legal regulation of information security in the context of major challenges in the global information society”.

**Введение.** На этапе цифровой трансформации приобретает актуальность процесс формирования единой системы органов публичной власти в соответствии с новеллами, внесенными в Конституцию РФ в 2020 г. Указанные конституционные положения нашли свое развитие в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»<sup>1</sup>, где опреде-

лен его статус, организационно-правовые основы формирования и деятельности. Так, в ст. 2 данного Федерального закона «под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III), ст. 8039.

и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, деятельности в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства». В связи с этим придается внимание реализации правового регулирования, которое позволяет исследовать «смысловую модернизацию» существующих конституционных положений.

Следует согласиться с Т.А. Поляковой, что новеллы в Конституции РФ «отражают происходящие процессы цифровизации, порождают новые вызовы и угрозы перед информационным правом, в связи с этим необходима разработка фундаментальных основ регулирования новых отношений, определения характера и путей развития традиционных информационных отношений в условиях цифровой трансформации»<sup>2</sup>. Полагаем, что это в определенной степени способствует появлению новых научно-правовых подходов к определению государственно-правовых механизмов, в т.ч. обуславливающих правовое обеспечение информационной безопасности, включая защиту цифровых данных, как стратегическое приоритетное направление в системе обеспечения национальной безопасности.

При формировании государственной политики Российской Федерации вопросы организации публичной власти находятся в фокусе внимания. Полагаем, что это особенно касается системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, которая в соответствии с вышеуказанными поправками к Конституции РФ отнесена к ведению Российской Федерации<sup>3</sup>.

Вместе с тем, как отмечает Е.В. Виноградова, «преобразования конституционного пространства, происходящие в современной России, могут иметь разные формы, но должны быть подчинены целям усиления демократических начал публичной власти, закрепления дополнительных гарантий реализации прав граждан Российской Федерации»<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Полякова Т.А. Развитие конституционно-правовых основ обеспечения информационной безопасности // Новеллы Конституции Российской Федерации и задачи юридической науки: материалы конференций в рамках X Московской юридической недели: в 5 ч. М., 2021. С. 294–299.

<sup>3</sup> См.: Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 141.

<sup>4</sup> Виноградова Е.В., Полякова Т.А. О месте информационного суверенитета в конституционно-правовом пространстве современной России // Правовое государство: теория и практика. 2021. № 1 (63). С. 32–49.

Представляется, что введение в Конституцию РФ категории «публичная власть», ранее вызывавшее многочисленные дискуссии, ныне имеет ключевой характер для формирования системы публичной власти в Российской Федерации. Посредством указанных поправок к Конституции РФ сформирован принцип единства системы публичной власти, который нашел свое отражение в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ<sup>5</sup> для эффективного решения задач в интересах граждан и дальнейшая реализация данного принципа в законодательной и правоприменительных сферах. Таким образом, для достижения поставленных задач появилась необходимость закрепления общих институтов и принципов функционирования системы публичной власти для всех органов независимо от их уровня.

В связи с этим развитие системы органов публичной власти в условиях цифровизации свидетельствует о необходимости теоретико-методологических исследований междисциплинарного характера, в целях выработки новых подходов и развития научных представлений о закономерностях информационно-правового обеспечения формирования системы публичной власти обеспечение прав, свобод человека и гражданина, являющихся высшими ценностями в правовом и демократическом государстве.

Представляет научный интерес позиция Д.А. Новикова относительно того, что «в настоящее время видится необходимость более четкого взаимного позиционирования философии и управления, методологии и управления, а также анализа общих законов и закономерностей функционирования сложных систем и управления ими»<sup>6</sup>. Полагаем, что особого внимания заслуживает вопрос о необходимости обратиться к кибернетике как науке управления.

Однако нельзя не отметить, что правовая кибернетика активно развивается. На научных международных площадках широко обсуждаются актуальные проблемы, связанные с кибернетикой уже 2-го и даже 3-го порядка. По прогнозам ученых, взаимодействие информатики и кибернетики будет только расширяться, так как информационные процессы и информационно-коммуникационные технологии уже настолько интегрированы в процессы управления, что разделить их практически невозможно. Однако с развитием высоких технологий возникает и множество вопросов, связанных с проблемами правового регулирования, например, искусственного интеллекта, цифровых платформенных решений, формирования пространства доверия и обеспечения достоверности

<sup>5</sup> См.: Росс. газ. 2020. 4 июля.

<sup>6</sup> Новиков Д.А. Кибернетика: Навигатор. История кибернетики, современное состояние, перспективы развития. М., 2016.

информации, а также целого ряда других, на которые пока сложно найти ответ.

**Трансформация системы публичной власти.** Информационные и цифровые технологии оказывают влияние на развитие различных отраслей экономики и являются составной частью современных управленческих систем во всех отраслях, сферах государственного управления, обороны, безопасности государства.

В Российской Федерации государственная политика по совершенствованию государственного управления отражена в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», где закреплено: «Контрольные (надзорные) органы осуществляют информирование контролируемых лиц и иных заинтересованных лиц по вопросам соблюдения обязательных требований. Осуществляют информирование посредством размещения сведений на официальном сайте контрольного (надзорного) органа в сети “Интернет”, в средствах массовой информации, через личные кабинеты контролируемых лиц в государственных информационных системах. Кроме того, федеральным органом исполнительной власти совершается методическое обеспечение деятельности по обобщению правоприменительной практики и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>7</sup>.

Между тем примечательно, что основной сложностью являлось до 2020 г. отсутствие законодательного закрепления структуры публичной власти, т.к. имело только доктринальный характер, как отдельной категории. Как уже указывалось ранее, в Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации» закреплены основы функционирования публичной власти. Законодательное закрепление конституционно-правового принципа единства системы публичной власти является достижением правовой системы, закладывающим основу для совершенствования связей между органами государственного и муниципального уровня и необходимости функционирования внутри единой и непротиворечивой системы<sup>8</sup>.

Кроме того, принцип взаимодействия федеральных органов всех органов власти нашел свое отражение в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г.

<sup>7</sup> См.: Официальный интернет-портал правовой информации // <http://pravo.gov.ru>, 31.07.2020.

<sup>8</sup> См.: Малько А. В., Липинский Д. А., Маркунин Р. С. Роль юридической ответственности в реализации принципа единства публичной власти в Российской Федерации // Правоприменение. 2021. № 5 (4). С. 43–54.

№ 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>9</sup>. В системе публичной власти закреплено, что федеральные органы исполнительной власти выполняют свои полномочия во взаимодействии с органами власти региона, органами муниципального самоуправления и они в совокупности составляют единую систему публичной власти субъекта Российской Федерации. Конституционная формула о вхождении органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти дополнена ключевым моментом, указывающим на функциональную составляющую этого вхождения.

Соответственно, органы местного самоуправления и органы государственной власти в рамках этой системы осуществляют взаимодействие для эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Кроме того, нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации могут предусматриваться порядок дистанционного взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Федерации, порядок дистанционного участия в заседаниях законодательного органа субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 2). В единой системе публичной власти в Российской Федерации органы государственной власти субъекта Федерации осуществляют в конституционно установленных пределах свои полномочия и несут предусмотренную законодательством Российской Федерации ответственность.

В связи с этим необходимо создание эффективного механизма взаимодействия между государственными органами и органами муниципального самоуправления, полномочия и возможности, которые необходимо укрепить. С известной долей условности необходимо отметить принципы системы публичной власти: включение органов государственной власти и органов местного самоуправления в единую систему; включение субъектов Российской Федерации в процесс принятия общедолевых решений и как важный момент – взаимодействие федеральных органов государственной власти.

В данном случае важное значение для обеспечения эффективного развития правотворчества имеет использование инструментария, разработанного в рамках реализации стратегических национальных приоритетов, нашедших отражение, в частности, в Указе Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности

<sup>9</sup> См.: Официальный интернет-портал правовой информации // <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.12.2021).

Российской Федерации»<sup>10</sup>. В развитии указанного акта обеспечение и защита национальных интересов Российской Федерации осуществляется за счет ресурсов органов публичной власти и институтов общества на реализацию стратегических национальных приоритетов: сбережение народа Российской Федерации и развитие человеческого потенциала, государственная и общественная безопасность, научно-технологическое развитие, стратегическая стабильность и взаимовыгодное международное сотрудничество и т.д.

В нынешнее время в условиях мирового кризиса и реалий пандемии COVID-19 особенно остро стоит вопрос взаимодействия органов публичной власти, которая является многоуровневой системой.

Так, Т.А. Полякова справедливо отметила, что «единое информационное пространство обеспечивает совместимость информационных ресурсов и систем участников стратегического планирования и непротиворечивость содержащихся в них сведений, дает возможность по-новому организовать производственные процессы, финансовые и информационные (цифровые) услуги»<sup>11</sup>. В условиях цифровой трансформации системы публичного права эта задача, безусловно, имеет стратегический характер и направлена на обеспечение положений Конституции РФ, а также формирование единого цифрового пространства и является фактором формирования правовой системы, а также информационного права.

**Цифровые платформы в новом цифровом мире.** Цифровизация в значительной степени детерминирована парадигмой развития глобального информационного общества, в котором не только возрастает роль знаний и образования, но и экспоненциально развиваются информационно-телекоммуникационные технологии, появляются новые риски, вызовы и угрозы, меняются тенденции регуляторного ландшафта, формируется система международной безопасности, определены стратегические и фундаментальные задачи, связанные с развитием технологий искусственного интеллекта, робототехники, при этом меняется и система общественных отношений<sup>12</sup>. Появилась необходимость правового регулирования общественных отношений: «цифровой личности», реализации права в цифровой среде, использование Больших данных. Цифровые технологии позволяют автоматизировать многие действия, имеющие правовое (юридическое) значение, как

совершение и удостоверение сделок, обеспечение конфиденциальности данных, внедрении киберфизических систем и нейротехнологий, применение сервисов автоматической идентификации, сбора и обработки глобальных баз данных (Big Data), облачных сервисов и вычислений (Cloud computing), «умных» робототехнических комплексов (Smart everything), в развитии социальных сетей, разнообразных IT-платформ и сервисов в цифровой среде. И как следствие, под внедрением цифровых технологий принимаются новые нормы права, развиваются новые правовые институты.

В условиях цифрового общества актуальность приобретает обеспечение защищенности интересов личности, общества, государства, а также создание необходимых условий и возможностей для расширения получения гражданами, органами государственного управления и общественными объединениями достоверной правовой информации, а также развитие специализированных цифровых платформ в едином информационном пространстве Российской Федерации.

Широко используются цифровые платформы, которые более 20 лет назад применялись и использовали понятие «платформы». На протяжении многих лет данное понятие входило в программные документы, концепции, стратегии, устанавливающие цели и задачи развития электронного взаимодействия участников различных правоотношений. В своем научном исследовании А.В. Габов справедливо отмечает, «что на протяжении десятилетий, периодически уже с 2008 года можно наблюдать появление правовых актов, в которых слово “платформа” начинает использоваться для описания различных аспектов электронного взаимодействия участников различных правоотношений»<sup>13</sup>. Так, в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>14</sup>, принятой в 2011 г., используется понятие «технологическая платформа», также в Государственной программе РФ «Информационное общество (2011–2020 годы)» встречается понятие «программно-аппаратные платформы»; Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы<sup>15</sup> упоминает «информационные платформы» (для распределения

<sup>13</sup> Габов А.В. Цифровая платформа как новое правовое явление // Пермский юрид. альманах. 2021 № 4. С. 13–82.

<sup>14</sup> См.: распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 г. № 2227-р (в ред. от 18.10.2018 г.) «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2012. № 1, ст. 216.

<sup>15</sup> См.: Указ Президента РФ от 09.05.2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации // <http://www.pravo.gov.ru>, 10.05.2017.

<sup>10</sup> См.: Официальный интернет-портал правовой информации // <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.10.2021).

<sup>11</sup> Полякова Т.А., Минбалева А.В. Понятие и правовая природа «цифровой зрелости» // Государство и право. 2021. № 9. С. 107–116.

<sup>12</sup> См.: Новиков Д.А. Указ. соч. С. 11.

достоверной и качественной информации российского производства).

В соответствии с Указом Президента РФ от 12 апреля 2021 г. № 213 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности»<sup>16</sup> утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности и направлены на организацию межведомственного взаимодействия, на реализацию подходов к формированию системы обеспечения международной информационной безопасности и инициатив в этой сфере. Основные цели госполитики утверждены в Указе Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»<sup>17</sup>, в частности организация взаимодействия органов публичной власти, формирование эффективной системы стратегического планирования. В этой связи Единое цифровое информационное пространство в интересах стратегического управления в Российской Федерации формируется с использованием государственных информационных систем и информационных ресурсов органов публичной власти, а также инфраструктуры, обеспечивающей их информационно-технологическое взаимодействие.

**Государство как платформа.** Примечательно, что к 2030 г. планируется создание единой платформы и автоматизированные системы государственного управления, что предусмотрено Распоряжением Правительства РФ от 22 октября 2021 г. № 2998-р, где утверждается стратегическое направление в области цифровой трансформации государственного управления. Приоритетом цифровой трансформации госуправления является предоставление государственных сервисов идентификации и других сервисов электронного правительства для ускорения и повышения надежности гражданско-правовых отношений и развития предпринимательства, в т.ч. через предоставление недискриминационной возможности интеграции коммерческим платформам с государственными сервисами. Цифровая трансформация государственного управления, в частности, предусматривает создание единой системы сбора, учета и анализа социально-экономических показателей, перевод проверок бизнеса в дистанционный формат, автоматизацию бюджетного процесса и учета. Единая система предоставления госуслуг позволит ведомствам самостоятельно переводить в электронный вид различные услуги и оказывать их в активном формате, в т.ч.

<sup>16</sup> См.: Официальный интернет-портал правовой информации // <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.07.2021).

<sup>17</sup> См.: там же (дата обращения: 08.11.2021).

в зависимости от жизненной ситуации пользователя<sup>18</sup>. В рамках реализации стратегического направления будут внедрены технологии искусственного интеллекта, Больших данных, и интернет вещей, внедрение радиоэлектронной продукции российского происхождения. Задачами цифровой трансформации государственного управления являются повышение качества и государственное регулирование, обеспечение безопасности государства в целом и граждан, в частности.

Платформенное мышление становится господствующим не только на телекоммуникационных, высокотехнологичных рынках, но и на потребительских. Они меняют не только сознание, но и кардинально видоизменяют экономические принципы. Для реализации функционала платформы формируется сложная архитектура цифровых решений, которая требует организационных и нормативно-правовых изменений для её создания и реализации<sup>19</sup>.

В этой связи Е.И. Добролюбова, В.Н. Южаков, А.А. Ефремов, Е.Н. Клочкова, Э.В. Талапина, Я.Ю. Старцев предлагают понимать под цифровой трансформацией «качественное изменение на основе цифровизации содержания государственного управления, в том числе отдельных его процедур, стадий управленческого цикла, государственных функций и их типов, приводящее к повышению качества государственного управления. При этом под качеством государственного управления понимается его соответствие трем ключевым критериям – обоснованности, результативности и эффективности»<sup>20</sup>.

23 сентября 2020 г. на заседании Правительства РФ одобрен Общенациональный План действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике. В разделе «Ускорение технологического развития экономики и повышение производительности труда, в том числе на основе цифровизации» рассматривается «Государство как цифровая платформа», переход на проактивное и комплексное оказание государственных

<sup>18</sup> См.: там же (дата обращения: 26.10.2021).

<sup>19</sup> См.: Как цифровые платформы трансформируют госуправление [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.tadviser.ru/index.php/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F:%D0%9A%D0%B0%D0%BA\\_%D1%86%D0%B8%D1%84%D1%80%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D0%B5\\_%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%82%D1%84%D0%BE-%D1%80%D0%BC%D1%8B\\_%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%8E%D1%82\\_%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5](https://www.tadviser.ru/index.php/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F:%D0%9A%D0%B0%D0%BA_%D1%86%D0%B8%D1%84%D1%80%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D0%B5_%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%82%D1%84%D0%BE-%D1%80%D0%BC%D1%8B_%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%8E%D1%82_%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5) (дата обращения: 15.12.2021).

<sup>20</sup> Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А. и др. Цифровое будущее государственного управления по результатам. М., 2019. С. 114.

услуг в цифровом виде без необходимости очного посещения органов государственной власти и МФЦ на базе платформенных облачных решений, внедрение электронных реестров выданных разрешений и лицензий, создание единой системы онлайн-идентификации граждан и обеспечение юридической значимости совершаемых ими действий в цифровых каналах взаимодействия<sup>21</sup>. Заметим, что цифровизация государственного управления широко обсуждаемая тема касательно «Государство как платформа», представляющая качественно новую систему организации и исполнения функций органов государственной власти Российской Федерации, построенную на базе интегрированных и цифровизированных процессов и перспективных технологий (единой системы сбора и хранения данных, цифровой инфраструктуры, автоматизированного принятия решений и т.д.). Государственная платформа также должна объединить электронные системы и направления деятельности, основанные на инновационных технологиях, как электронное (цифровое) правительство, включающее в себя также предоставление государственных услуг в электронном виде, электронный документооборот и межведомственное взаимодействие, электронные обращения граждан в государственные органы власти; отдельно выделим электронный бюджет и т.д.<sup>22</sup> А.В. Габов отмечает, что «данный политико-правовой посыл означает как минимум ускоренную цифровизацию всего комплекса взаимоотношений между государственными органами и “внешним миром” (гражданами и организациями) и взаимоотношений между государственными органами и внутри них, в том числе полный перевод взаимодействия субъектов в отдельных сферах на «электронный формат взаимодействия»<sup>23</sup>.

Следует отметить, что многолетний опыт в области развития государственных информационных систем создал условия для успешной трансформации в цифровые платформы (федеральные порталы, сайты, госзакупки и т.д.). Следовательно, формирование информационно правового обеспечения в целом значительно различается по уровням, по ведомствам. Так, в целях обеспечения доступа граждан и организаций к общедоступной информации о деятельности ФНС в форме открытых данных и совершенствования системы государственного управления нашли отражение в правовом акте в соответствии

<sup>21</sup> См.: Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике (одобрен Правительством РФ 23.09.2020 г., Протокол № 36, разд. VII); (№ П13-60855 от 02.10.2020). URL: <https://pravdaosro.ru/> (по состоянию на 28.10.2020).

<sup>22</sup> См.: Полошкевич О.А., Журавлева И.А., Дружинин Г.В., Москвитина Н.В. Основы цифровизации государственного и муниципального управления: учеб. пособие. Иркутск, 2020.

<sup>23</sup> Габов А.В. Указ. соч. С. 13–82.

с приказом Федеральной налоговой службы от 6 марта 2018 г. № ММВ-7-17/125@ «Об утверждении Регламента подготовки и раскрытия общедоступной информации в формате открытых данных в соответствии с принципами открытости»<sup>24</sup>, где усовершенствован порядок подготовки и раскрытия общедоступной информации о деятельности ФНС России в формате открытых данных. ФНС имеет самый крупный ресурс, где определен порядок получения доступа к сервисам Цифровой платформы, при этом платформа автоматизирует процессы проверки данных, также предусмотрен информационный обмен сведениями.

Примером является приказ Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ от 20 июля 2021 г. № 742, которым утверждено Положение о межведомственной рабочей группе для координации деятельности участников эксперимента по созданию, переводу и развитию государственных информационных систем и их компонентов на единой цифровой платформе Российской Федерации «ГосТех» и выработки критериев оценки его результатов<sup>25</sup>, где межведомственная рабочая группа координирует деятельность по созданию, переводу и развитию государственных информационных систем на единой цифровой платформе Российской Федерации «Гос.Тех».

В соответствии с приказом Минкомсвязи России от 27 июня 2013 г. № 149 «Об утверждении Требований к технологическим, программным и лингвистическим средствам, необходимым для размещения информации государственными органами и органами местного самоуправления в сети “Интернет” в форме открытых данных, а также для обеспечения ее использования» указаны определенные требования по оформлению страницы с названием «Открытые данные», а также необходимость ее расположения на главной странице. Исследуя данный вопрос установлено, что федеральные государственные органы не исполняют надлежащим образом требования законодательства ввиду отсутствия единых требований к электронному ведению страниц «Открытые данные».

**Создание национальной системы правовой информации в Российской Федерации.** Для управления информационным обществом необходима всесторонняя информация о реальных общественных процессах и явлениях, о природе, человеке и т.д. Исследуя правовую природу понятия «информация», выявлена научная абстракция, позволяющая понять механизм управления в природе и обществе, инструмент

<sup>24</sup> См.: URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71792658/#review>, 11.01.2022.

<sup>25</sup> См.: URL: <https://digital.gov.ru/ru/>, 11.01.2022.

исследования и познания этих процессов<sup>26</sup>. Так, С.С. Москвин отмечает, что «значение официальной правовой информации для государственного управления обусловлено обстоятельством, где решения государственных органов складываются в ходе естественного процесса общественной жизни, при этом их формирование объективно обусловлено, оно отражает потребность реальной жизни. Но вместе с тем, каждое решение не есть механическое проявление общественной реальности. Это результат человеческой практики, которая отражает в законодательстве объективные условия жизни. И хотя государственный орган формально обладает свободой решения вопроса, как именно отобразить объективную реальность, в действительности его решение обусловлено тем, какую информацию, особенно официальную правовую информацию»<sup>27</sup>.

В нынешних реалиях в условиях цифровизации в информационном обществе значительно увеличивается официальная информация, усиливающая значение совершенствование системы обеспечения доступа к правовой информации, как основы реализации права человека на информацию. В связи с этим правовая информация приобретает характер стратегического ресурса в системе цифровизации управления и профессиональной юридической деятельности.

Развитие информационных систем в условиях цифровизации на базе информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) есть важная государственная задача стратегического характера. В российской информационной сфере правовое регулирование требует комплексного подхода к формированию национального законодательства, регламентирующего создание и функционирование информационных систем различного вида. Актуальной является задача выявления объективных закономерностей правового и технического регулирования создания и использования цифровых технологий. В Российской Федерации появилась необходимость в формировании национальной системы правовой информации в условиях цифровизации. Она должна развиваться под воздействием цифровых технологий как упорядоченная совокупность электронных информационно-правовых ресурсов, информационных процессов на основе единой цифровой платформы, обеспечивающих сбор, обработку, хранение, передачу и предоставление правовой информации в электронной форме. В связи с этим в условиях появления новых вызовов праву и угроз информационной безопасности выявлена необходимость научно-обоснованных подходов информационной инфраструктуры национальной системы правовой информации, входящую в ее состав единую цифровую

платформу, к критической информационной инфраструктуре, учитывая ее стратегический характер и значение подлежащих включению в нее электронных информационно-правовых ресурсов для обеспечения национальных интересов<sup>28</sup>.

**Оцифровка нормативных правовых актов.** Оцифровка (в пер. с англ. *digitization*) обозначает описание объекта, изображения или аудиовидеосигнала (в аналоговом виде) в виде набора дискретных цифровых замеров (выборок) этого сигнала / объекта, при помощи той или иной аппаратуры, т.е. перевод его в цифровой формат, пригодный для записи на электронные носители. Для оцифровки объект подвергается дискретизации. Полученный в результате оцифровки массива данных может использоваться компьютером для дальнейшей обработки, передачи по цифровым каналам, сохранению на цифровой носитель.

Н.В. Москвитина в своем исследовании предлагает понятие «оцифровка» — «это преобразование данных “с физического носителя на цифровой”». Кроме того, в рамках оцифровки качество и содержание информации не меняется ее просто необходимо преобразовать в электронную форму для последующей обработки в цифровом формате»<sup>29</sup>.

Необходимо обратить внимание на важные направления деятельности, реализуемые Министерством юстиции РФ: участие совместно с заинтересованными федеральными государственными органами в создании единого государственного информационного ресурса оцифрованных нормативных правовых актов; создание государственной информационной системы правовой помощи; создание широкого спектра правовых сервисов и ресурсов, ориентация на развитие и широкое применение информационных технологий, внедрение искусственного интеллекта<sup>30</sup>. Представляется, что Минюст России является органом, который должен отвечать за реализацию государственной политики в области правового информирования, т.к. имеет значительный опыт в этой области. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 18 октября 2021 г. № 1765 утверждены изменения в государственную программу Российской Федерации «Юстиция»<sup>31</sup>,

<sup>28</sup> См.: Троян Н.А. Информационно-правовое обеспечение развития национальной системы правовой информации в Российской Федерации в условиях цифровой трансформации // Мониторинг правоприменения. 2020. № 4 (37). С. 28–32.

<sup>29</sup> Москвитина Н.В. Цифровая трансформация государственного управления // Социология. 2021. № 4. С. 114.

<sup>30</sup> Постановление Правительства РФ от 18.10.2021 № 1765 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Юстиция» / Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 21.10.2021

<sup>31</sup> См.: там же.

<sup>26</sup> См.: Москвин С.С. Содержание и цели правовой информации // Правовая информация. М., 1974. С. 13.

<sup>27</sup> Там же. С. 11.

основными направлениями деятельности, реализуемыми Министерством юстиции РФ в рамках государственной программы, в области цифровой трансформации являются развитие и цифровизация государственных услуг и функций, создание государственной информационной системы правовой помощи, создание широкого спектра правовых сервисов и ресурсов, ориентация на развитие и широкое применение информационных технологий, внедрение искусственного интеллекта и т.д. Актуальным является участие совместно с заинтересованными федеральными государственными органами в создании единого государственного информационного ресурса оцифрованных нормативных правовых актов, содержащего все нормативные правовые акты федерального, регионального и муниципального уровней в актуальном, структурированном и взаимосвязанном виде. Реализация стратегических приоритетов будет способствовать достижению целей государственной безопасности в части защиты, основных прав и свобод человека и гражданина, а также совершенствования механизмов взаимодействия государства и гражданского общества, учитывая, что Минюст России имеет богатый опыт в области систематизации законодательства, аккумулирования значительных массивов правовой информации и выполнения ряда полномочий по правовому просвещению, мониторингу, учету нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, ведение портала Министерства юстиции РФ «Нормативные правовые акты» в Российской Федерации. На разных этапах развития приоритетными были задачи формирования соответствующих информационно-правовых ресурсов и обеспечения к ним доступа. Безусловно, в современных условиях цифровизации очевидна необходимость новых научно обоснованных подходов к систематизации правовой информатизации, ее интеграции, придания ей официального статуса, в целях обеспечения национальных интересов. Поэтому необходимость в Российской Федерации формирования национальной системы правовой информации позволит системно и оперативно предоставлять достоверную правовую информацию и обеспечить эффективность государственного управления и электронного взаимодействия. В связи с этим, учитывая опыт в данной сфере Министерства юстиции РФ, целесообразно определение его в качестве уполномоченного органа по ведению национальной системы правовой информации и возложения на него полномочий по реализации государственной информационной политики в области правовой информатизации и координации этой деятельности в Российской Федерации.

Надо полагать, что задачи по оцифрованию правовых актов стоят не только на федеральном, но и на региональном уровне, где возникает множество

нерешенных вопросов, а также сопутствующих задач. Поэтому необходимо разработать методы, которые позволили бы обеспечить организационную, методическую и правовую поддержку.

В Российской Федерации предприняты новые подходы и теоретические исследования к решению данных задач в области машиночитаемого права. Кроме того, необходимо перевести в цифровой формат такие правотворческие юридические технологии и средства, как правовой мониторинг, юридическое прогнозирование, правовой эксперимент, правовое моделирование, экспертизы проектов нормативных правовых актов, общественное обсуждение, оценки регулирующего воздействия и т.д., что обеспечит переход правотворческой деятельности на новый качественный уровень.

\* \* \*

Исследование позволяет сделать вывод, что необходимо дальнейшее развитие доктринальной, программно-технологической, нормативно-правовой и организационной основ цифровизации правовой сферы для решения задач государственного управления, нормотворчества и правотворческой деятельности, электронной коммуникации государства и общества, развития национальных систем доступа к правовой информации как неотъемлемого элемента, обеспечивающего эффективное функционирование государства, системы органов публичной власти и правовой системы в информационном обществе, а также формирование на этой основе общего (глобального) информационно-правового пространства в рамках межгосударственных объединений.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Виноградова Е.В., Полякова Т.А.* О месте информационно-суверенитета в конституционно-правовом пространстве современной России // Правовое государство: теория и практика. 2021. № 1 (63). С. 32–49.
2. *Габов А.В.* Цифровая платформа как новое правовое явление // Пермский юрид. альманах. 2021 № 4. С. 13–82.
3. *Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А. и др.* Цифровое будущее государственного управления по результатам. М., 2019. С. 114.
4. *Малько А.В., Литинский Д.А., Маркунин Р.С.* Роль юридической ответственности в реализации принципа единства публичной власти в Российской Федерации // Правоприменение. 2021. № 5 (4). С. 43–54.
5. *Москвин С.С.* Содержание и цели правовой информации // Правовая информация. М., 1974. С. 11, 13.
6. *Москвитина Н.В.* Цифровая трансформация государственного управления // Социология. 2021. № 4. С. 114.
7. *Новиков Д.А.* Кибернетика: Навигатор. История кибернетики, современное состояние, перспективы развития. М., 2016. С. 11.

8. *Полюшкевич О.А., Журавлева И.А., Дружинин Г.В., Москвитина Н.В.* Основы цифровизации государственного и муниципального управления: учеб. пособие. Иркутск, 2020.
9. *Полякова Т.А.* Развитие конституционно-правовых основ обеспечения информационной безопасности // Новеллы Конституции Российской Федерации и задачи юридической науки: материалы конференций в рамках X Московской юридической недели: в 5 ч. М., 2021. С. 294–299.
10. *Полякова Т.А., Минбалеев А.В.* Понятие и правовая природа «цифровой зрелости» // Государство и право. 2021. № 9. С. 107–116.
11. *Троян Н.А.* Информационно-правовое обеспечение развития национальной системы правовой информации в Российской Федерации в условиях цифровой трансформации // Мониторинг правоприменения. 2020. № 4 (37). С. 28–32.
4. *Mal'ko A.V., Lipinsky D.A., Markunin R.S.* The role of legal responsibility in the implementation of the principle of unity of public power in the Russian Federation // Law enforcement. 2021. No. 5 (4). P. 43–54 (in Russ.).
5. *Moskvin S.S.* The content and goals of legal information // Legal information. M., 1974. P. 11, 13 (in Russ.).
6. *Moskvitina N.V.* Digital transformation of public administration // Sociology. 2021. No. 4. P. 114 (in Russ.).
7. *Novikov D.A.* Cybernetics: Navigator. The history of cybernetics, the current state, prospects of development. M., 2016. P. 11 (in Russ.).
8. *Polyushkevich O.A., Zhuravleva I.A., Druzhinin G.V., Moskvitina N.V.* Fundamentals of digitalization of state and municipal management: textbook. Irkutsk, 2020 (in Russ.).
9. *Polyakova T.A.* Development of the constitutional and legal foundations of information security // Novelties of the Constitution of the Russian Federation and the tasks of legal science: materials of conferences within the framework of the X Moscow Legal Week: in 5 parts. M., 2021. P. 294–299 (in Russ.).
10. *Polyakova T.A., Minbaleev A.V.* The concept and legal nature of “digital maturity” // State and Law. 2021. No. 9. P. 107–116 (in Russ.).
11. *Troyan N.A.* Information and legal support for the development of the national system of legal information in the Russian Federation in the context of digital transformation // Monitoring of law enforcement. 2020. No. 4 (37). P. 28–32 (in Russ.).

## REFERENCES

### Сведения об авторах

**ТРОЯН Наталья Анатольевна** — кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10  
ORCID: 0000-0003-1572-8902

**БОЙЧЕНКО Игнат Сергеевич** — кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10  
ORCID: 0000-0001-8060-4696

### Authors' information

**TROYAN Natalia A.** — PhD in Law, researcher, Sector of Information Law and International Information Security of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

**BOYCHENKO Ignat S.** — PhD in Law, researcher, Sector of Information Law and International Information Security of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia