

Еланцева Ольга Павловна,
*канд. истор. наук, доцент, доцент кафедры теории государства
и права и международного права Института государства и права
Тюменского государственного университета*
o.p.elanceva@utmn.ru

Аликеева Альбина Мунировна,
*ст. преподаватель кафедры административного
и финансового права Института государства и права
Тюменского государственного университета*
a.m.alikieva@utmn.ru

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕХОДА К МОДЕЛИ «ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО» В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

УДК 363.637(331.108)

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы правового обеспечения перехода к модели «электронное правительство» в условиях глобализации. Дан краткий обзор некоторых проблем, возникающих в процессе правового регулирования реализации программ в рамках перехода России на модель «электронного правительства» в системе государственного управления.

Ключевые слова: информационное общество, правовая информатизация, электронное государство, цифровая экономика, электронное правительство.

Olga P. Elantseva,
*Candidate history. Sciences, associate professor, associate Professor
of the Department of State Theory and Law and international Law,
Tyumen State University*
o.p.elanceva@utmn.ru

Albina M. Alikieva,
*Senior Lecturer Department of Administrative and Financial Law,
Tyumen State University*
a.m.alikieva@utmn.ru

LEGAL PROBLEMS OF TRANSITION TO THE ELECTRONIC GOVERNMENT MODEL IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION

Abstract. The article discusses the issues of legal support for the transition to the e-government model in the context of globalization. A brief overview of some of the problems arising in the process of legal regulation of the implementation of programs within the framework of Russia's transition to the e-government model in the public administration system is given.

Keywords: information society, legal informatization, electronic state, digital economy, electronic government, electronic state.

Современный мир — это мир быстрых перемен, новейших технологий и процессов глобализации. Изучение правовых проблем развития моделей «электронного правительства» («ЭП»), перехода к электронному управлению государством имеет огромное значение. В первую очередь, изучение вопроса правового регулирования внедрения моделей электронного управления государством значимо для осознания проблемы, ставшей, к сожалению, необходимостью — защиты прав человека и бизнеса в новых условиях, связанных с различными факторами (пандемией коронавируса, глобализацией и цифровизацией всех сфер жизнедеятельности государства и человека, институциональных компромиссов в процессе внедрения в государственное управление новых телекоммуникационных технологий). Все более очевиден факт, что внедрение моделей «электронного правительства» — это не столько технологический, сколько социально значимый процесс, а в современных условиях стремления государств к доминированию в информационном пространстве еще и важный геополитический.

В теоретическом плане изучение проблем формирования нормативного обеспечения применения информационных и телекоммуникационных технологий в государственном управлении, легализации электронных документов, электронных закупок, оказания государственных услуг в электронном виде позволяет по-новому взглянуть на свойственные государственно-правовой материи традиционные институциональные и функциональные аспекты. Не секрет, что процессы перехода государств мира к цифровизации глобальны, финансово затратны, социально и стратегически важны, и поэтому обратного пути не будет. Мир все более погружается в новейшие технологии и модели электронного управления различными сферами жизни и жизнедеятельности государства и гражданина. Цифра прочно вошла во все сферы жизнедеятельности обществ, в политику и в социум. И это вызывает опасения. Возникает вопрос, а как осуществляется правовое регулирование этого внедрения, не приведет ли модель электронного государства граждан к «цифровому рабству», утрате персональных данных, связанных с различными факторами и рисками. В современной научной литературе устоявшимся является тезис о том, что «глобализация — это отнюдь не односторонний, а двусторонний процесс. Она способна дать изобилие, повысить продуктивность, эффективность производства. Это с одной стороны. А с другой — она углубляет неравенство, затрудняет приспособление к новым условиям, уменьшает разнообразие, подрывает гражданское общество» [1].

Сегодня Россия демонстрирует миру сознательное и целенаправленное концентрирование своих усилий на встраивании в различные сферы жизни государства и граждан моделей «электронного правительства». Есть мнение, что на первом этапе внедрения в 2009 г. «ЭП» являлось скорее грандиозным социальным экспериментом, нежели продуманной стратегией, начало было положено без четкого правового обеспечения большей части административных процедур. Административное устройство территорий, техническая неоснащенность органов власти необходимыми средствами для реализации проекта «Электронное правительство», менталитет граждан и служащих на первых этапах были серьезным испытанием для программ, разработанных Правительством Российской Федерации в рамках перехода к системе управления «ЭП». До сих пор, правовая база, обеспечивающая реализацию модели «ЭП», оказания публичных услуг в электронном формате, вводящая их в правовое пространство и делающая государственные услуги, электронные данные, обмен сообщениями в рамках межведомственного электронного документационного обмена юридически значимыми, надежно защищенными на современном этапе пока еще весьма противоречива.

Кроме того, глобализация оказывает и существенное разностороннее влияние на общество. Мировой опыт показывает, что модель «ЭП», англоязычный термин «Government», успел приобрести глобальный статус и толкуется намного шире, чем термин «электронное правительство» (или более правильное «электронное управление государством»). Модель «ЭП» наиболее привлекательна для стран, в которых государство воспринимается как обслуживающая, сервисная структура (США, страны Евросоюза). С начала внедрения странами этой модели возникли новые общественные отношения в связи с применением Интернета в госуправлении, и появилась объективная потребность в правовом регулировании этих процессов, а также необходимость развития новой юридической специализации — интернет-право. Для России опыт реализации модели «ЭП» пока не осмыслен обществом, граждане начали привыкать к тому, что услугу можно получить в электронном виде без контакта с чиновником, но для многих осознание того, что государственные органы — это сервисные структуры, нацеленные на обслуживание интересов граждан, пока еще ново. Парадокс современного мироустройства, стремящегося к глобализации цифры в управлении государством, заключается еще и в том, что она порождает условия, при которых в управлении возрастает значение компаний и корпораций, в руках которых со-

средоточены все ИТ-ресурсы, обеспечивающее жизнедеятельность платформ для реализации модели «электронное правительство». Поэтому на современном этапе перед Россией стоит важнейшая задача разработки и внедрения технологий для реализации модели «ЭП» на базе собственных платформ. К 2017 г. в мире были известны 4 модели «ЭП»: 1) континентально-европейская, 2) англо-американская, 3) азиатская, 4) российская. В настоящее время процесс поиска новых моделей «ЭП» не прекращается, строится совершенно новое правовое поле управления процессами и новое общество — информационное. Правовая защищенность, правовая безопасность участников процесса — это один из самых сложных вопросов современности. Правовая основа обеспечения перехода на модель «электронное правительство» как государственное управление в России начала формироваться еще в 90-е гг. XX в., в 1995 г. был принят закон «Об информации, информатизации и защите информации» № 24-ФЗ. В нем впервые была предпринята попытка определения основных направлений нормативного регулирования вопросов, связанных с информацией, деятельностью государственных структур, граждан, участвующих в информационном обмене, определения прав и статусов субъектов — участников этих процессов [2].

Как отмечает в своей статье Е.Г. Дьякова, «дальнейшее развитие шло очень неравномерно, то замедляясь, то ускоряясь и сопровождаясь традиционными российскими проблемами, связанными со стремлением ограничиться постановлениями и распоряжениями там, где нужен закон, или, напротив, приняв закон, игнорировать необходимые подзаконные акты, что делает его практически не действующим» [3].

Платформенный подход — с мобильными приложениями, банкингом, различными сервисами — хорошо работает в коммерческом секторе, где есть конкретные участники, стороны взаимодействия. Они, если можно так сказать, — персональны. Сегодня практически все крупнейшие компании мира используют платформенные бизнес-модели, чтобы продвигать свой бизнес. Сеть Интернет — это инструмент. Но насколько он безопасен? Законодательное определение понятия «информационная безопасность» впервые встречается в «Доктрине информационной безопасности РФ» (2000) [4]. Доктрина напрямую связана со «Стратегией национальной безопасности России до 2020 г.» [5] В ней сделана попытка сгруппировать национальные интересы в информационной сфере в четыре блока:

1) «интересы личности в информационной сфере, сосредоточены на реализации конституционных прав человека и гражданина на доступ к информации, использование информации в интересах осуществления не запрещенной законом деятельности, физического, духовного и интеллектуального развития, а также защите информации, обеспечивающей личную безопасность»;

2) «интересы общества в информационной среде, в обеспечении интересов личности в этой сфере, упрочении демократии, формирования правового социального государства, достижения и поддержке общественного согласия в обществе»;

3) «интересы государства в информационной сфере, заключаются в создании условий для гармоничного развития российской информационной инфраструктуры, для реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и пользования ею в целях обеспечения незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и правопорядка, развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества»;

4) «стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства по обеспечению информационной безопасности, в том числе безопасности информационных ресурсов, создаваемых в рамках “электронного правительства”, от несанкционированного доступа и от утраты, являются частью национальных интересов».

Для обеспечения нового уровня взаимодействия государства, бизнеса и граждан практически всеми странами мира реализуются программы по цифровой экономике. Россия не является исключением. В рамках Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в том числе с целью решения задачи по правовому обеспечению ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере, обеспечения правовой и информационной безопасности, информационной, организационной и технической независимости России от мировых информационно-телекоммуникационных систем, провайдеров, Правительством РФ на базе программы «Цифровая экономика Российской Федерации» сформирована национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утверждена в 2019 г. [6]. В рамках Федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой сре-

ды» создается система правового регулирования цифровой экономики, основанной на гибком подходе в каждой сфере, а также внедрение гражданского оборота на базе цифровых технологий.

В начале 2000-х гг. в России были созданы предпосылки для развития правового применения электронной подписи (ЭП) и формирования цифровой среды доверия ЭП. Определен статус удостоверяющего центра, установлены понятие «электронная подпись», «идентификация», «способ идентификации».

В статью 12 Федерального закона «Об электронной подписи» в части закрепления возможности средств электронной подписи (ЭП) показывать лицу, создающему ЭП, содержание подписываемой информации, в том числе с использованием программных, программно-аппаратных и технических средств, необходимых для отображения такой информации, внесены изменения. Установлено требование, решившее вопросы обеспечения лиц, участвующих в юридически значимом электронном документообороте, достоверной информацией о статусе квалифицированных сертификатов других участников электронного обмена сообщениями. Постепенно создаются условия для формирования сферы электронного гражданского оборота, определен статус сделок, совершаемых в электронном формате, автоматизации «самоисполняемых» договоров.

Внесением изменений в Федеральный закон «Об архивном деле» № 125-ФЗ, ряд других законов и нормативных актов решается вопрос правового обеспечения процедур хранения электронных документов, создания, хранения и использования электронных дубликатов. Хотя пока сохраняется проблема правового статуса электронного дубликата (электронного образа) бумажного документа в части административных процедур.

Остается актуальным вопрос правового обеспечения условий для сбора, хранения и обработки электронных данных, особенно в части установления порядка обезличивания персональных данных, условий и порядка их использования, ответственности оператора персональных данных за их ненадлежащую обработку. Особого внимания требует проблема правового обеспечения получения согласия на обработку персональных данных при электронном обмене информацией, например через сайт, или при совершении электронных транзакций.

Необходимо отметить, что актуальным для России остается законодательное обеспечение создания и функционирования особых правовых режимов цифровой экономики, получивших название «регуляторные песочницы». Такие «регуляторные песочницы» применяются в экспериментальных правовых режимах, предназначенных для развития ИТ-инноваций. В июле 2020 г. был подписан закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» № 258-ФЗ [8].

В конце октября 2020 г. Правительство РФ утвердило перечень технологий, на которые будет распространяться особое регулирование в «регуляторных песочницах». Основная задача Перечня — освободить разработчиков инновационных технологий от излишней административной нагрузки и ускорить вывод на рынок отечественных цифровых сервисов. Создается особая правовая среда для тестирования новых продуктов. В условиях существующих глобальных угроз и необходимости обеспечения для России гармоничного вхождения на рынок ИТ-технологий, внутренней безопасности функционирования ЭП принятие важно при реализации общественно значимых проектов в области информационных технологий [9]. Экспериментальные правовые режимы, как полагает Правительство РФ, «позволят развивать цифровые технологии, но в дальнейшем, в случае положительного завершения эксперимента, они будут включены в общую систему регулирования, участие в подготовке нормативных актов могут принимать Государственная Дума и Совет Федерации» [7].

За время реализации программ в рамках «ЭП» принят ряд правовых актов, обеспечивающих стимулирование развития цифровой экономики, многое сделано в правовом регулировании налогообложения НДС операций по экспорту работ, услуг, товаров. Сегодня через портал Госуслуги граждане имеют возможность внести электронные платежи, получить удаленно любую информацию, касающуюся налогообложения.

Создаются правовые условия в сфере судопроизводства (ГАС «Правосудие»). В этом году подготовлен законопроект, призванный создать правовые условия в сфере судопроизводства и нотариата в связи с развитием цифровой экономики. Предлагается унифицировать правила подачи исковых заявлений, жалоб, ходатайств через личный кабинет участника судебного процесса, размещенного на портале Госуслуги, либо через Единую систему межведомственного электронного взаимодействия (документооборота) участников судебного процесса (СМЭВ). Планируется, что будет введен порядок

подписания документов участниками судебного процесса простой электронной подписью и усиленной электронной подписью. При наличии технической возможности в суде лицам, участвующим в процессе, может быть предоставлен доступ к материалам дела в электронном виде через Интернет. Планируется, что нововведения вступят в силу с января 2022 года.

Закон № 338-ФЗ в 2018 г. вносит существенные изменения в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате. Расширяется перечень и удобство нотариальных сервисов для граждан, совершенствуются вопросы организации нотариальной деятельности в рамках развития «электронного нотариата» [10].

С января 2020 г. в рамках реализации модели «ЭП» программы «Цифровая экономика» в России введена «электронная трудовая книжка». Ранее в 2019 г. были внесены изменения в Трудовой кодекс РФ в части формирования сведений о трудовой деятельности в электронном виде, об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе пенсионного страхования. В апреле 2020 г. внесены изменения в Кодекс РФ об административных правонарушениях [11].

В Паспорте программы определена позиция Российской Федерации по вопросам, способствующим развитию цифровой экономики и гармонизации подходов в этой сфере на пространстве ЕАЭС [6].

К концу 2020 г. должны быть сформированы правовые условия для наиболее эффективного использования результатов интеллектуальной деятельности в условиях цифровой экономики.

Все изменения в российском законодательстве сосредоточены на создании глобальной конкурентоспособной инфраструктуры передачи, обработки и хранения данных преимущественно на основе отечественных разработок. В 2019 г. утверждены «Концепция по построению и развитию узкополосных беспроводных сетей связи «Интернета вещей» на территории Российской Федерации»; «Концепция создания и развития сетей 5G/IMT-2020 в Российской Федерации»; «Концепция и технические требования покрытия транспортной инфраструктуры сетями связи для систем передачи данных, включая координатно-временную информацию «ГЛОНАСС»», дифференциальных поправок, автоматического зависимого наблюдения и многопозиционных систем наблюдения, в том числе предложения по источникам финансирования. Созданы национальный стандарт классификации ЦОД и система сертификации, определены требования, предъявляемые к уровню качества предоставляемых сервисов (SLA) и к инфраструктуре ЦОД, используемых для государственных информационных систем и информационных ресурсов органов государственной власти, государственных внебюджетных фондов и местного самоуправления. Распоряжением Правительства РФ от 28 августа 2019 № 1911-р «Об утверждении Концепции создания государственной единой облачной платформы» определены требования по использованию государственной единой облачной платформы органами государственной власти и местного самоуправления, утвержден план перевода информационных систем и информационных ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления в государственную единую облачную платформу [12].

В проекте Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации”» содержится Перечень положений федеральных законов, из которых временно будут изъяты некоторые нормы, что позволит создать экспериментальные правовые режимы реализации цифровых проектов. Закон о «регуляторных песочницах» вступает в силу с 28 января 2021 г. и позволит устанавливать в России правовые режимы для тестирования проектов цифровых инноваций. Сегодня этим проектам препятствуют отдельные нормы законов, которые временно будут применяться с определенными особенностями в соответствии с установленным законом процедурой.

В российском законодательстве по-прежнему не определены многие вопросы, связанные с «ЭП», но переход к «электронному правительству» будет способствовать рационализации государственного управления и повышению его оперативности, эффективности и прозрачности для граждан. Как показывает практика, в международном праве переход к модели «ЭП» в системе государственного управления осуществляется на принципах преобразований в сфере публичного управления и защиты прав субъектов, участвующих в процессах обмена информацией в режиме применения ИТ-технологий. «ЭП» не является дополнением или аналогом традиционного правительства, а лишь определяет новый способ взаимодействия на основе активного применения ИКТ в целях повышения эффективности управления, и главная задача законодателя — это создание нормативной базы, соответствующей требованиям защиты прав всех участников этих процессов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лукашук И.И. Глобализация, государство, право XXI век. М., 2000. С. XII.
2. Федеральный закон № 24-ФЗ от 24 февраля 1995 «Об информации, информатизации и информационных документах» [Электронный ресурс]. URL: <http://ank-pki.ru/index.php/press-center-ank/la-w-ank/188-z3> (Дата обращения: 29.10.2020).
3. Дьякова Е.Г. Переход к электронному правительству как процесс институциональной адаптации // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2011. Вып. 11.
4. Доктрина информационной безопасности, утверждена Президентом РФ 9 сентября 2000 № ПР-1895 // Российская газета. 2000. № 187. 28 сент.
5. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 № 537 // Российская газета. 2009. № 88. 19 мая.
6. Паспорт национального проекта «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 29.10.2020).
7. Экспериментальные правовые режимы в сфере цифровых инноваций в России [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tadviser.ru/index.php> (Дата обращения: 29.10.2020).
8. Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 29.10.2020).
9. Постановление Правительства РФ от 28.10.2020 № 1750; Распоряжение Правительства РФ от 28.10.2020 № 2790-р [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 29.10.2020).
10. Федеральный закон от 3 августа 2018 № 338-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2018. № 172. 8 авг.
11. Федеральный закон от 16 декабря 2019 № 439-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части формирования сведений о трудовой деятельности в электронном виде»; Федеральный закон от 01.04.2020 № 90-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»; Федеральный закон от 24 апреля 2020 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 11 Федерального закона “Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования”»; Федеральный закон от 16 декабря 2019 № 436-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования”»; Постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2020 № 590 «Об особенностях порядка и сроках представления страхователями в территориальные органы Пенсионного фонда Российской Федерации сведений о трудовой деятельности зарегистрированных лиц, которым установлены новые сроки представления в ПФР сведений о трудовой деятельности с 26 апреля 2020 года» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pfrf.ru/etk#info-12> (Дата обращения: 25.10.2020).
12. Распоряжение Правительства РФ от 28 августа 2019 № 1911-р «Об утверждении Концепции создания государственной единой облачной платформы» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72595994> (Дата обращения: 24.05.2020).