

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
ЦИФРОВОГО ГОСУДАРСТВА И
ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА**

КАСИМОВ Тимур Салаватович

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права Института права Башкирского государственного университета, г. Уфа, Россия.

E-mail: timursk@rambler.ru

Цифровое государство и электронное правительство как элементы цифровизации являются концепциями и практикой, требующей теоретико-правового осмысления и описания, поскольку содержат в себе важнейшие понятия науки теории государства и права. Для эмпирического доказательства существования данных явлений показаны примеры их проявления в последние годы в разных сферах правовой жизни, отраженные в научных публикациях. **Цель:** определение соотношения цифрового государства и электронного правительства друг с другом и с такими категориями теории государства и права, как понятие государства, тип государства, форма государства, функции государства, механизм (аппарат) государства. **Методы:** логический метод индукции, эмпирические методы сравнения, описания, интерпретации. Применялся частнонаучный формально-юридический метод. **Результаты:** цифровое государство и электронное правительство признаются явлениями в целом тождественными, но первое может сосуществовать как виртуальное явление с государством в классическом понимании; к числу оснований классификации государств следует отнести индексы развития в них электронного правительства; цифровое государство не является типом государства и не относится к формам правления и государственного устройства; электронное правительство является важной формой осуществления функций государства и элементом его механизма, положительно проявляющим себя, в том числе в период пандемии коронавируса; предложены пути развития электронной демократии.

Ключевые слова: электронная демократия; правительство; функции; цифровое государство; цифровые технологии; электронное правительство.

К онтологической и описательной функциям теории государства и права относится описание и систематизация государственных и правовых, а также тесно связанных с ними явлений жизни современного общества. Такими явлениями стала цифровизация и ее проявления в государственно-правовых сферах – цифровое государство и электронное правительство. Данные понятия в большинстве случаев означают идентичные явления, называемые по-разному. Разное понимание этих понятий возникает, когда авторы пытаются представить цифровое государство (кибергосударство) как некое виртуальное явление, существующее в основном в сети Интернет. Так, доктор юридических наук Л.В. Голоскоков в ряде своих работ предлагает доктрину виртуального сетевого инновационного государства, которое не будет подменять собой государство в обычном понимании. Подобные концепции «власти Сети», существующей в цифровом мире параллельно с государством, изложены и в изданных в России в начале XXI в. работах западных авторов: А. Барда, Я. Зондерквиста, П. Ладлоу, Б. Стерлинга.

В свою очередь, электронное правительство понимается обычно как форма деятельности государства посредством использования цифровых технологий, о чем также свидетельствует большое количество публикаций, в том числе тех использованных при написании настоящей статьи. Происходит и закрепление данных явлений и производных от них понятий в законодательстве. Это отразилось в названиях государственных органов и нормах, регулирующих их деятельность. Например, Министерство цифрового развития государственного управления Республики Башкортостан является республиканским органом исполнительной власти, осуществляющим в отраслевое управление процессами цифрового развития государственного управления Республики Башкортостан, развития информационного общества¹.

Понятие «классификация государств» как особая категория не получило должного признания в отечественной юридической науке. В то же время ООН и некоторые другие авторитетные организации составляют и публикуют регулярные рейтинги государств по разным основаниям, проводя, наряду с теоретиками государства и политологами, свою классификацию государств. К концепции цифрового государства относятся следующие индексы ООН: 1) развития электронного правительства; 2) раз-

¹ Положение о Министерстве цифрового развития государственного управления Республики Башкортостан, утв. Постановлением Правительства РБ от 30.12.2019 № 782 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 21.11.2020).

вития открытого правительства; 3) электронного участия; 4) онлайн-услуг; 5) телекоммуникационной инфраструктуры; 6) локальных онлайн-услуг. В последнем исследовании по названным шести индексам ООН «Электронное правительство 2020» классифицированы все 193 государства – члены ООН. Им присвоен рейтинг с точки зрения цифрового государства, который возглавляют Дания, Республика Корея и Эстония. Россия в Индексе развития электронного правительства занимает 36 место, также она признана государством с «очень высокими» индексами развития в четырех других индексах для государств. Москва среди 100 крупных городов мира по Индексу локальных онлайн-услуг в 2020 г. заняла шестое место после Мадрида, Нью-Йорка, Таллина, Парижа и Стокгольма [1, с. 8, 18, 51, 120, 308].

Типология – вид классификации, при которой деление на виды (типы) произведено по наиболее существенным признакам. Выделение элементов формы государства – это его самая известная классификация. Цифровое государство не следует считать отдельным типом государства. Что касается формы государства, то концепции цифрового государства и электронного правительства почти не повлияли на научное осмысление его первых двух элементов (формы правления и формы государственного устройства). С политическим режимом дело обстоит иначе. Цифровизация породила теорию цифровой (чаще она называется электронной, иногда – облачной) демократии и использование электронного голосования, потребовавшего законодательного закрепления. В России электронное голосование впервые применили на выборах депутатов Московской городской Думы 8 сентября 2019 г. В ходе общероссийского голосования по вопросу одобрения поправок к Конституции РФ, проходившего с 25 июня по 1 июля 2020 г., электронно могли проголосовать жители Москвы и Нижегородской области. Явка на данное электронное голосование составила 93,02 %, что гораздо выше явки на избирательные участки.

Интересен эстонский опыт электронного голосования. В Эстонии используется идентификационная карта – государственный документ, который удостоверяет личность гражданина. Голосование через Интернет доступно в период досрочного голосования. На выборах в парламент Эстонии в 2019 г. через Интернет было подано 43,8 % от общего числа голосов.

Примечательна и практика разработки проекта исландской Конституции в 2011 г. В ходе обсуждения было высказано 311 существенных предложений от 204 лиц, в отношении которых было размещено 1575 комментариев. Эксперимент показал, что цифровые технологии сделали про-

цесс разработки и обсуждения проекта Конституции более открытым и позволили рядовым гражданам взаимодействовать с Конституционным Советом [2].

Перспективы развития цифровой демократии многообразны и радужны. Это не только облегчение и удешевление процедуры голосования (при наличии соответствующих гаджетов или доступа к таковым у подавляющего большинства избирателей), но и средство от фальсификации выборов. Аутентификация гражданина в системе цифровой демократии обеспечит возможность проведения юридически значимых электронных голосований гораздо чаще, чем это было раньше. Криптографические протоколы уже в наши дни позволяют добиться, чтобы нельзя было отследить, кто как голосует, но при этом можно было обеспечить возможность для каждого избирателя контролировать судьбу и правильность учета каждого поданного голоса.

Концепция электронного правительства тесно связана с таким теоретико-правовым явлением, как функции государства. Электронное правительство понимается не как отдельный орган, а как особая и сравнительно новая форма осуществления функций государства и способ осуществления власти отдельными органами государства. Неслучайно деятельность Министерства цифрового развития государственного управления Республики Башкортостан решает задачу повышения эффективности исполнения государственных функций.

В странах Европы, как и в России, с начала 2000-х годов стало развиваться правительство «одного окна» – одна из наиболее многообещающих концепций оказания услуг в сфере государственного управления [3, с. 131]. Развитие электронного правительства в каждой конкретной стране, прежде всего, зависит от ее экономического развития. Пакистанские исследователи, полагая, что искусственный интеллект можно рассматривать как лучшее средство для инновационных реформ государственного сектора, констатируют, что отрицательный эффект оказывают только бюджетные ограничения и политическое влияние [4, с. 156]. Бедность и отсутствие политической воли у власти в авторитарных и недостаточно демократических государствах не способствуют улучшению ситуации с электронным правительством. Ученые из Непала пишут, что их страна все еще находится в зачаточном состоянии с точки зрения внедрения электронного правительства. Компьютерная неграмотность, отсутствие качественных кадров, языковые и политические проблемы являются серьезными препонами. Правительство должно реализовывать программы по развитию технических кадров и повышению осведомленности ши-

рокой общественности в области работы компьютеров, только тогда электронное правительство может быть эффективно реализовано [5].

Свою эффективность развитые цифровые правительства показали в крайне сложном 2020 г., что отражено в выпущенном ООН «Сборнике инициатив цифрового правительства в ответ на пандемию COVID-19». В книге отмечено, что пандемия ускорила внедрение правительствами инновационных решений в области электронного здравоохранения и различных инновационных стратегий, особенно в области цифровой интеграции. Правительства работали над различными порталами, чат-ботами и приложениями, чтобы предоставить людям инструменты для самооценки состояния здоровья, а врачам – для дистанционного контроля здоровья своих пациентов.

В частности, в Хорватии в борьбе с COVID-19 стали использовать виртуальных врачей, которые представляют собой онлайн-платформы, где пациенты могут виртуально общаться с врачами и обращаться за медицинской помощью. В Бразилии и Кыргызстане были запущены веб-сайты, которые позволяют местным органам власти в режиме реального времени предоставлять центральному правительству информацию о нехватке средств для лечения. Во Франции правительство создало портал для поддержки людей, испытывающих трудности с использованием цифровых инструментов во время кризиса. Он предлагает множество цифровых инклюзивных ресурсов, учебные пособия и бесплатные консультации от добровольных цифровых посредников [6, с. 37, 93].

Электронное правительство, не являясь конкретным органом государства, служит показателем эффективности работы механизма государства. В России должностные лица и их подчиненные в последние годы реагируют не только на электронные обращения граждан, но и на комментарии к постам на своих страницах и иные публикации в социальных сетях. Примером этого является внедренная в России система «Инцидент Менеджмент».

Коронавирус привел к многократному увеличению масштаба использования цифровых технологий в результате перехода на дистанционную работу огромного числа людей, в том числе работающих в системе механизма государства – чиновников и работников госучреждений. Получило развитие электронное правосудие. Судам было рекомендовано проводить судебные заседания с использованием систем видео-конференц-связи и (или) веб-конференции. Участники судопроизводства по-

лучили возможность подать в суд заявление в электронном виде с приложением электронных образов документов¹.

В современной динамичной экономике и социальной жизни бывают случаи, когда надо в кратчайшие сроки принимать грамотные управленческие решения. Это требует мгновенного получения и анализа всей информации из цифровых поисковых систем, банков данных. Другие причины для внедрения цифровых технологий – экономическая целесообразность, необходимость сокращения аппарата государства, улучшения качества государственных услуг, повышения качества и уровня жизни [7, с. 233].

Электронная демократия способна улучшить работу аппарата государства через учет мнения населения, контроль за работой должностных лиц публичной власти, государственных и муниципальных служащих в целях уменьшения коррупции, самоуправства, халатности, неэффективного расходования государственных и муниципальных ресурсов. В будущем возможно создание государственной электронной системы, которая будет агрегировать все данные о должностных лицах и государственных и муниципальных служащих и совершаемых ими публично юридически значимых действиях. Сейчас в открытом доступе находятся только нормативные правовые акты органов публичной власти. Стоит обсудить целесообразность опубликования индивидуальных правовых актов чиновников (решений о выдаче решений, предоставлении в собственность, аренду или иное пользование объектов, находящихся в государственной или муниципальной собственности, приказов о приеме на работу и т. д.).

В настоящее время в России на соответствующих сайтах можно найти судебные акты. Подобная единая база может быть создана и для актов применения права и актов реализации права (заключенных договорах и др.) органов законодательной и исполнительной власти государства, органов местного самоуправления, а также для некоторых организаций, выполняющих публично значимые функции. Перечни таких организаций есть в ряде постановлений и определений Конституционного Суда РФ. Заинтересованные и просто социально активные граждане и представители юридических лиц смогут отслеживать законность и эффективность деятельности лиц, исполняющих публично значимые функции, и предлагать принять меры в отношении нарушителей или их правовых актов, в том числе с помощью цифровой демократии. Все это повысит эффектив-

¹ Постановление Президиума Верховного Суда РФ, Президиума Совета судей РФ от 08.04.2020 (ред. от 29.04.2020) [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 21.11.2020).

ность публичного управления и в особенности кадровых назначений и проектов, предусматривающих трату казенных денег.

В общем виде идея постоянного контроля за публичной властью через институты цифровой демократии выражена, к примеру, А. Пен-лендом. Он рассуждает о том, что в нынешней системе у нас очень мало контроля за этими органами, регуляторами и бюрократией. Единственное, что у нас есть, – голосование на выборах, возможность избрать кого-то другого. Надзор за бюрократией надо сделать намного более тонким. Нужно записать данные, которые входили в каждое отдельное решение, и анализировать результаты вместе с различными заинтересованными сторонами [8, с. 180].

Библиографический список

1. E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. With addendum on COVID-19 Response. N. Y. : United Nations, 2020. 324 p.
2. Hudson A.E. When Does Public Participation Make a Difference? Evidence From Iceland's Crowdsourced Constitution. URL: papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3523677.
3. Kunsteja M., Vintar M. One-Stop Government Critical Analysis of the concept and its Implemenation in the Selected Countries // State and Administration in a Changing World, Selected Papers from the 17th NISPAcee Annual Conference in Montenegro / under the general ed. J. Nemes, B.G. Peters. Bratislava : NISPAcee PREES, 2010. P. 131–156.
4. Abbas S.K., Safdar T., Shafiq M. How Does AI and Robotics Will Sustain in Government Organizations? Future Prospective of AI in Pakistan's Public Sector // Journal of Critical Reviews. 2020. Vol. 7, iss. 18. P. 149–157.
5. Pandey D., Nischal R. Impact of Social Governance on e- Governance in Nepal. URL: <https://www.researchgate.net/publication/341480686>.
6. Compendium of Digital Government Initiatives in Response to the COVID-19 Pandemic. N. Y. : United Nations, 2020. 118 p.
7. Пастухов П.С., Лосавио М. Использование информационных технологий для обеспечения безопасности личности, общества и государства // Вестник Пермск. ун-та. Сер.: Юридические науки. 2017. Вып. 36. С. 231–236.
8. Pentland A. The Human Strategy // Possible Minds. 25 Ways of Looking at AI / ed. J. Brockman. N. Y. : Penguin Press, 2019. P. 171–181.

Дата поступления: 29.11.2020

THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS OF THE DIGITAL STATE AND E-GOVERNMENT

KASIMOV Timur Salavatovich

Candidate of Sciences (Law), Assistant Professor of the Chair of Theory of State and Law, Institute of Law, Bashkir state University, Ufa, Russia.

E-mail: timursk@rambler.ru

The digital state and e-government, as elements of digitalization, are concepts and practices that require theoretical and legal understanding and description, since they contain the most important concepts of the science of theory of state and law. For empirical proof of the existence of these phenomena, examples of their manifestation in various spheres of legal life in recent years, reflected in scientific publications, are shown. **Purpose:** to determine the ratio of the digital state and e-government with each other and with such categories of theory of state and law as the concept of state, type of state, form of state, state functions, state mechanism (apparatus). **Methods:** logical method of induction, empirical methods of comparison, description, interpretation are used. A special scientific formal legal method is used. **Results:** the digital state and e-government are generally recognized as identical phenomena, but the former can coexist as a virtual phenomenon with the state in the classical sense; the basis for the classification of states should include the indices of development of e-government in them; the digital state is not a type of state and does not belong to the forms of government and state structure; e-government is an important form of performing state functions and an element of its mechanism that manifests itself positively, including during the coronavirus pandemic; ways to develop e-democracy are proposed.

Keywords: e-democracy; government; functions; digital state; digital technologies; e-government.

References

1. E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. With addendum on COVID-19 Response. New York, United Nations Publ., 2020. 324 p.
2. Hudson A.E. When Does Public Participation Make a Difference? Evidence From Iceland's Crowdsourced Constitution. Available at: papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3523677.

3. Kunsteja M., Vintar M. One-Stop Government Critical Analysis of the concept and its Implementation in the Selected Countries. In Nemeč J.; Peters B.G. (ed.). *State and Administration in a Changing World, Selected Papers from the 17th NISPAcee Annual Conference in Montenegro*. Bratislava, NISPAcee PREEES Publ., 2010, pp. 131–156.

4. Abbas S.K., Safdar T., Shafiq M. How Does AI and Robotics Will Sustain in Government Organizations? Future Prospective of AI in Pakistan's Public Sector. *Journal of Critical Reviews*, 2020, vol. 7, iss. 18, pp. 149–157.

5. Pandey D., Nischal R. Impact of Social Governance on e-Governance in Nepal. Available at: <https://www.researchgate.net/publication/341480686>.

6. Compendium of Digital Government Initiatives in Response to the COVID-19 Pandemic. New York, United Nations Publ., 2020. 118 p.

7. Pastuhov P.S., Losavio M. The use of information technologies to ensure the security of the individual, society and the state. *Vestnik Permskogo universiteta. Seriya: YUridicheskie nauki = Bulletin of Perm University. Series: Legal sciences*, 2017, iss. 36, pp. 231–236. (In Russian).

8. Pentland A. The Human Strategy. In Brockman J. (ed.). *Possible Minds. 25 Ways of Looking at AI*. New York, Penguin Press Publ., 2019, pp. 171–181.

Received: 29.11.2020