

ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО

TRIBUNE FOR YOUNG SCIENTISTS

Научная статья
УДК 342.951
DOI 10.33184/pravgos-2023.2.14

Original article

БОНДАРЕВ Андрей Вячеславович
Российская таможенная академия,
Люберцы, Россия;
e-mail: andres.kormilec@gmail.com;
<https://orcid.org/0000-0001-6720-6845>

BONDAREV Andrey Vyacheslavovich
Russian Customs Academy, Lyubertsy, Russia.

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

THE LEGAL NATURE OF DIGITAL TECHNOLOGIES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Аннотация. Актуальной задачей для Российской Федерации является развитие и правовое обеспечение цифровизации государственного управления. Цель: анализ пробелов правового регулирования отдельных аспектов цифровизации государственного управления и поиск решений для их устранения. Методы: эмпирические методы анализа, интерпретации, синтеза и сравнения; теоретические методы формальной логики и философии права; частнонаучные методы: нормативистский, правового прогнозирования и толкования правовых норм. Результаты: исследование позволило выявить пробелы правового регулирования цифровизации государственного управления. В основе любой цифровизации лежат цифровые технологии, внедрением которых определяются также процессы цифровизации государственного управления. Правовое регулирование цифровых технологий значительно отстает от реалий в силу отсутствия единообразного понимания в праве сущности цифровых технологий. В качестве основного условия дальнейшей результативной цифровизации государственного управления в России автор называет выработку нормативно-правового регулирования цифровых технологий.

Ключевые слова: цифровизация, цифровая экономика, государственное управление, трансформация, цифровые технологии, правовое регулирование

Для цитирования: Бондарев А.В. Правовая природа цифровых технологий в государственном управлении / А.В. Бондарев. – DOI 10.33184/pravgos-2023.2.14 // Правовое государство: теория и практика. – 2023. – № 2. – С. 113–122.

Abstract. An urgent task for the Russian Federation today is the development and legal support of digitalization of public administration. Purpose: to analyze gaps in legal regulation of certain aspects of digitalization of public administration and find solutions to address them. Methods: empirical methods of analysis, interpretation, synthesis and comparison; theoretical methods of formal logic and philosophy of law; specific scientific methods: normative, legal forecasting and interpretation of legal norms. Results: the study reveals the problems of legal regulation of digitalization of public administration. At the heart of any digitalization are digital technologies, the introduction of which also determines the processes of digitalization of public administration. The legal regulation of digital technologies lags far behind realities because of the lack of a uniform legal understanding of digital technologies. As the main condition for further effective digitalization of public administration in Russia, the author calls the development of normative legal regulation of digital technologies.

Keywords: digitalization, digital economy, public administration, transformation, digital technologies, legal regulation

For citation: Bondarev A.V. The legal nature of digital technologies in public administration. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika = The Rule-of-Law State: Theory and Practice*, 2023, no. 2, pp. 113–122 (In Russian). DOI 10.33184/pravgos-2023.2.14.

ВВЕДЕНИЕ

На развитие государственного управления в России большое влияние оказывает цифровизация, что обуславливает необходимость выработки и внедрения технологических, организационных и правовых решений, в частности определения сущности цифровизации, цифровой экономики и основного компонента указанных процессов – цифровых технологий.

СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Государственное управление (госуправление) в научном сообществе рассматривается как сложное развивающееся явление [1, с. 9]. В административно-правовых исследованиях госуправлению уделяется много внимания.

О.В. Шмалий полагает, что «государственное управление как осознанное целеполагающее воздействие государства на общество в направлении реализации определенных общих целей пронизывает всю деятельность государства, проявляясь в функционировании всех ветвей государственной власти, подчиняя их задаче поддержания оптимального равновесия между интересами общества и личности, с точки зрения достижения которой должна оцениваться эффективность государственного управления» [2, с. 341].

В российском законодательстве под государственным управлением понимается «деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»¹. При этом государственное управление в России в настоящее время подвержено воздействию цифровизации.

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУПРАВЛЕНИЯ И ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

Цифровая трансформация государственного управления активно рассматривается в юридической науке. Так, М.С. Шклярчук утверждает, что в настоящее время происходит ре-

форма госуправления, частью которой является цифровая трансформация государства².

Сегодня государственное управление определяется развитием цифровой экономики, притом что правовая система трансформируется целиком под влиянием цифровизации. Цифровые технологии стали новым стимулятором особой архитектоники правовой системы, в которой происходит трансформация широкого спектра отраслей, что видно по изменениям нормативно-правовой базы³.

Цифровизация госуправления в России началась с доклада Всемирного банка (2016) о мировом развитии⁴, что свидетельствует о международном характере распространения цифровизации государственного управления. До этого события российскими правительственными органами и законодателем не использовались формулировки, включающие слова с корнем *-цифр-* для обозначения данных технологических процессов в праве и госуправлении.

Международно-правовой характер цифровизация приобрела также относительно недавно как следствие развития информационного обмена человека и государственных органов. Так, «Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2009)1 государствам – участникам Совета Европы» содержат положения о развитии электронного правительства в целях укрепления инструментария соблюдения прав человека, согласно Всеобщей декларации прав человека, при реализации надлежащего госуправления в соответствии с принципами демократии⁵. Это было вре-

2 Государство как платформа: Люди и технологии / под ред. М.С. Шклярчук. М. : РАНХиГС, 2019. С. 12 [Электронный ресурс]. URL: <https://files.data-economy.ru/Docs/GovPlatform2019.pdf> (дата обращения: 10.04.2023).

3 Шмалий О.В., Гречкина О.В. Современные подходы к формированию концепции правового обеспечения цифровой экономики : отчет о НИР / ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (РАНХиГС). М., 2019. С. 67, 68.

4 Доклад о мировом развитии [Электронный ресурс]. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/224721467988878739/pdf/102724-WDR-WDR2016Overview-RUSSIAN-WebRes-Box-394840B-UU-9.pdf> (дата обращения: 10.04.2023 г.).

5 Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy): Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at the 1049th meeting of the Ministers' Deputies. [Electronic resource] // COUNCIL OF EUROPE PORTAL : website. URL: https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec2009_1_en_PDF.pdf (дата обращения: 10.04.2023).

1 О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (в ред. от 31.07.2020 № 264-ФЗ) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38630> (дата обращения: 10.04.2023).

мя популяризации электронной демократии, которая произошла из повестки информационного общества. Далее началась популяризация цифровизации, что видно из Осацкой декларации по вопросам цифровой экономики и Осацкой декларации лидеров стран «Группы двадцати», принятых 29 июня 2019 г. В данных документах заявлено о развитии цифровой экономики в мире для всемирного благополучия и экономического развития посредством политических, правовых и нормативных решений.

Нормативно-правовые акты по вопросам цифровизации в России начали принимать после Послания Президента Федеральному Собранию 1 декабря 2016 г., вслед за указанным докладом Всемирного банка, где была поставлена задача запуска всероссийской программы развития экономики России последнего поколения (цифровой экономики), а 28 июля 2017 г. Распоряжением Правительства РФ такая программа была утверждена⁶, но она так и не реализовалась и была отменена. В дальнейшем была утверждена новая версия программы, в регулировании которой началась путаница: как минимум было издано два паспорта программы⁷ (проекта⁸). Из текстов паспортов программы и Постановления Правительства РФ № 234⁹ следует, что реализация программы началась до принятия соответствующих актов, что фактически делает ее преемницей программы 2017 г.

Тема цифровой трансформации государственного управления в контексте развития цифровой экономики в России неоднократно

6 Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201708030016> (дата обращения: 10.04.2023).

7 Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/urKHm0gTPPnzJlaKw3M5cNLo6gczMkPF.pdf> (дата обращения: 10.04.2023).

8 Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»» [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2023).

9 О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: Постановление Правительства РФ от 02.03.2019 № 234 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201903070015> (дата обращения: 10.04.2023).

поднималась Президентом РФ в посланиях Федеральному Собранию и обозначалась одним из ключевых направлений внутренней политики с потребностью выработки соответствующих механизмов правового регулирования.

В настоящий момент следует ориентироваться на паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»», утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 4 июня 2019 г. № 7), поскольку он самый поздний. Состоит он из шести федеральных проектов, каждый из которых рассчитан на период с 1 ноября 2018 г. по 31 декабря 2024 г.: «Нормативное регулирование цифровой среды», «Информационная инфраструктура», «Кадры для цифровой экономики», «Информационная безопасность», «Цифровые технологии», «Цифровое государственное управление».

Федеральный проект «Цифровое государственное управление» направлен на развитие цифровизации процессов оказания государственных услуг и государственного управления, в том числе в интересах граждан и хозяйствующих субъектов. В нем обозначено два целевых направления:

- внедрение цифровых технологий и платформенных решений в государственное управление;

- оптимизация согласованной политики участников ЕАЭС¹⁰.

Федеральный проект «Цифровые технологии» направлен на формирование «сквозных» цифровых технологий, главным образом на основе российских разработок¹¹. Текст проекта не дает понимания, существуют ли различия между «сквозными цифровыми технологиями» и «цифровыми технологиями». В.В. Блажеев и М.А. Егорова полагают, что все цифровые технологии изначально номинально сквозные [3, с. 67].

10 Паспорт Федерального проекта «Цифровое государственное управление» [Электронный ресурс] // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ : сайт. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/pasport-federalnogo-proekta-tsifrovogo-gosudarstvennoe-upravlenie.pdf> (дата обращения: 10.04.2023).

11 Паспорт Федерального проекта «Цифровые технологии» [Электронный ресурс] // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ : сайт. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/pasport-federalnogo-proekta-tsifrovye-tehnologii.pdf> (дата обращения: 10.04.2023).

Заслуживает внимания факт утверждения Постановлением Правительства РФ от 16 октября 2017 г. № 1251 Правил предоставления субсидии из федерального бюджета на оказание государственной поддержки центров Национальной технологической инициативы¹² (начало данному проекту положили Послание Президента РФ Федеральному Собранию 2014 г. и последующее решение Правительства РФ¹³). В указанном постановлении сквозные технологии определяются как ключевые научно-технические направления, развитие которых позволит обеспечить радикальное изменение ситуации на существующих рынках технологий, продуктов и услуг или будет способствовать формированию новых рынков¹⁴. Можно предположить, что в данном случае также имеются в виду цифровые технологии.

В словаре Национальной технологической инициативы есть понятие «цифровые технологии», раскрытое как «основанные на представлении сигналов дискретными полосами аналоговых уровней, а не в виде непрерывного спектра»¹⁵. Также в словаре отмечается, что цифровые технологии имеют уникальную отличительную особенность, а именно способ передачи сигнала.

Существует позиция, согласно которой цифровизация может быть автономным процессом в случае создания цифровых объектов изначально в цифровом виде, которые будут иметь исключительные свойства:

- отсутствие аналогов в материальном мире;

12 Офиц. портал Национальной технологической инициативы [Электронный ресурс]. URL: <https://nti2035.ru> (дата обращения: 10.04.2023).

13 Решения по итогам заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/orders/selection/401/18547/> (дата обращения: 10.04.2023).

14 Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета на оказание государственной поддержки центров Национальной технологической инициативы на базе образовательных организаций высшего образования и научных организаций и Положения о проведении конкурсного отбора на предоставление грантов на государственную поддержку центров Национальной технологической инициативы на базе образовательных организаций высшего образования и научных организаций : Постановление Правительства РФ от 16.10.2017 № 1251 [Электронный ресурс] // Офиц. интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201710190014> (дата обращения: 10.04.2023).

15 Словарь НТИ [Электронный ресурс]. URL: <https://nti2035.ru/nti/reference/> (дата обращения: 10.04.2023).

- невозможность перенесения на материальные носители без потери качества или значительных трансформаций главных признаков [4, с. 22]. Подтверждение данной позиции можно найти в факте существования токенов, в частности криптовалют.

Программа «Цифровая экономика Российской Федерации» не позволяет сделать вывод о том, что именно означает понятие «цифровая экономика». Данному вопросу посвящен ряд исследований, на которых мы не будем останавливаться. Приведем авторское понятие. Цифровая экономика является правовой категорией, под которой понимается система отношений между хозяйствующими субъектами и органами государственной власти, основанная на использовании наиболее эффективных цифровых технологий, включающая в себя электронный документооборот, электронные процедуры, электронное ведение хозяйственной деятельности и управление с использованием специальных цифровых средств [5, с. 152].

Данное понимание цифровой экономики разделяет и ФТС России, что следует из ответа Северо-Кавказского таможенного управления ФТС России, полученного на обращение автора: *«цифровая экономика является правовой категорией, которая представляет собой систему отношений между хозяйствующими субъектами и органами государственной власти, основанную на использовании наиболее эффективных информационно-телекоммуникационных (цифровых) технологий, включающую в себя электронный документооборот, электронные процедуры, электронное ведение хозяйственной деятельности и управление с использованием специальных цифровых средств»*¹⁶.

В настоящее время темы правовой природы цифровой экономики и цифровизации государственного управления вызывают интерес у исследователей юридической науки, результатом чего стало появление понятия «цифровое право». Так, В.В. Блажеев и М.А. Егорова, определяя суть понятия «цифровое право», приходят к выводу, что оно складывается в области применения или с помощью применения цифровых технологий и регулирует отношения, возникающие в связи с использованием цифровых данных и цифровых технологий [3, с. 36]. Объектами цифровых правоотношений авторы называют

16 Ответ Северо-Кавказского таможенного управления ФТС России от 04.04.2022 № 33-07/Б-0148.

информацию в цифровом виде, информационные объекты, связанные с цифровыми данными, и цифровые технологии [3, с. 71].

Изложенное свидетельствует о том, что цифровые технологии являются неотъемлемой частью цифровизации государственного управления и цифровой экономики, основой цифровизации.

СОДЕРЖАНИЕ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Несмотря на сравнительную новизну процессов цифровизации государственного управления в России, в юридической науке существует исследование, опубликованное до возникновения этих процессов. Так, Д.В. Муленков рассматривал понятие цифровых средств фиксации (доказательной информации) как разновидности цифровых технических средств [6, с. 175–176]. Указанные цифровые средства, сточки зрения автора, основаны на применении цифровых технологий [6, с. 53]. По его мнению, цифровая фиксация – процесс применения технических средств на основе цифровых технологий [6, с. 175]. Более того, данное исследование содержит указание на различие между цифровым и аналоговым сигналами при передаче информации [6, с. 47]. Оно было опубликовано в 2008 г. и для своего времени стало исключительным.

Сегодня есть сложности в понимании термина «цифровые технологии». Некоторые исследователи полагают, что это синоним термина «информационные технологии». Так считают Ю.И. Сомов и А.Е. Шашаев [7, с. 29]. Н.М. Кожуханов также отождествляет эти два термина, обосновывая это анализом Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – ФЗ «Об информации»), правоприменительной практики, Постановления Правительства РФ от 5 декабря 2019 г. № 1598, Решения Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12 и других нормативных правовых актов, регулирующих «внедрение и применение цифровых технологий» [8, с. 42]. В.Е. Бурдин, Ю.Н. Егоров, Ю.И. Сомов и А.Н. Яцушко считают, что понятие «цифровые технологии» шире, чем понятие «информационно-коммуникационные технологии» [9, с. 80].

ФЗ «Об информации» установлено, что информационные технологии – это процес-

сы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов (ст. 2)¹⁷. Постановлением Правительства РФ установлено, что информационно-коммуникационные технологии – это совокупность информационных технологий, информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей¹⁸. Таким образом, можно предположить, что цифровые технологии могут быть и информационными, и информационно-коммуникационными.

С точки зрения В.В. Блажеева и М.А. Егоровой, цифровые технологии – это совокупность технологий: обработки больших данных, нейротехнологий, искусственного интеллекта, робототехники, блокчейна, квантовых технологий, новых производственных технологий, индустриального интернета, интернета вещей, сенсорики, виртуальной и дополненной реальности и др. [3, с. 72–73]. Похожее толкование цифровых технологий дается в Приказе Минкомсвязи РФ (документ опубликован не был), где цифровые технологии – это совокупность технологий:

- цифрового образования, цифровых платформ, маркетинговой интеграции, умных помощников, мобильных платежей (постепенно внедряемые технологии);
- интернета вещей, искусственного интеллекта, виртуальной реальности, беспроводной связи и дополненной реальности (прорывные технологии);
- офисных роботов, квантовых вычислений, директивной аналитики и криптовалюты (технологии ближайшего будущего)¹⁹.

17 Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 14.07.2022) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102108264> (дата обращения: 10.04.2023).

18 О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами: Постановление Правительства РФ от 10.10.2020 № 1646 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202010140027> (дата обращения: 10.04.2023).

19 Об утверждении Разъяснений (методических рекомендаций) по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: Приказ Минкомсвязи РФ от 01.08.2018 № 428 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2023).

В данном случае представлена совокупность из закрытого перечня технологий, часть из которых неясна в сущности. При этом на сегодняшний день нормативно-правовая база России иных вариантов попыток определения понятия «цифровые технологии» не содержит. В законопроекте от 28 марта 2018 г. 02/04/03-18/00079428 была предпринята попытка определения понятия «цифровая платформа» – размещенная в информационно-коммуникационной сети «Интернет» инфраструктура для взаимодействия продавцов и покупателей²⁰. Данному проекту закона было дано отрицательное заключение Минэкономразвития РФ, в котором была изложена критика предложенного понятия «цифровая платформа» за неопределенность. Изложенные факты позволяют сделать вывод, что понятие «цифровые технологии» не тождественно ни понятию «информационные технологии», ни понятию «информационно-коммуникационные технологии». При этом в стратегической и нормативной правовой документации все чаще встречается понятие «цифровые технологии», наличием которых определяется цифровизация госуправления и цифровая экономика.

Несомненно, цифровые технологии используются для работы с информацией, как и информационные технологии. При этом информационные технологии и их применение имеют стройное правовое регулирование. Введения в оборот термина «цифровые технологии» с формулировкой его определения законодатель старательно избегает. Тем не менее давление обстоятельств уже побудило обозначить проблему существенной разницы между двумя этими понятиями в Конституции РФ. Так, в рамках внесения поправок в Конституцию в 2020 г. была изменена редакция п. «м» ст. 71, согласно которому отныне в ведении Российской Федерации находится «обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных». Прежняя редакция Конституции не содержала положений, касающихся цифровизации. Данная новелла свидетельствует о следующем:

20 О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и иные законодательные акты Российской Федерации : проект федерального закона 02/04/03-18/00079428 от 28.03.2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=79428> (дата обращения: 10.04.2023).

законодатель на конституционном уровне проводит разграничение между применением информационных технологий и оборотом цифровых данных. Отсюда следуют два вывода. Во-первых, оборот цифровых данных основан на чем-то ином, нежели на информационных технологиях, в противном случае такого разделения бы не было. Нет сомнений, что основан данный оборот на применении цифровых технологий. Во-вторых, обеспечение безопасности личности, общества и государства при обороте цифровых данных требует отдельного правового регулирования, поскольку применение информационных технологий регулируется законодательством об информации. Так, ФЗ «Об информации» регулирует отношения, возникающие при применении информационных технологий (п. 2 ч. 1 ст. 1), а также содержит определение информационных технологий (п. 2 ст. 2), что дает представление о предмете регулирования. Оборот цифровых данных подобного регулирования не имеет.

Между тем термин «цифровые технологии» активно используется в нормативно-правовых актах, зачастую с существенными допущениями. Так, только в п. 10 Перечня технологий, применяемых в рамках экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций, данный термин употребляется, несмотря на то что оставшиеся девять пунктов акта описывают цифровые технологии, что является некорректным использованием данного понятия²¹.

В текущих условиях определение термина «цифровые технологии» в праве позволит значительно улучшить юридическую технику в вопросах формирования правового регулирования цифровизации государственного управления. Как известно, гражданин имеет права, охраняемые государством и гарантируемые Конституцией (ст. 17). В рамках программы «Цифровая экономика Российской Федерации» в ГК РФ было введено понятие «цифровые права» – обязательственные и иные права, «содержание и условия осуществления которых определяются в соответствии с правилами информационной системы» (ст. 141.1). При этом права могут быть затро-

21 Об утверждении перечня технологий, применяемых в рамках экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций : Постановление Правительства РФ от 28.10.2020 № 1750 [Электронный ресурс] // Офиц. интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202010290030> (дата обращения: 10.04.2023).

нуты действиями государственных органов при исполнении своих функций как в порядке их охраны, так и в порядке их нарушения (последнее, к примеру, может служить поводом для административного иска). Добавляя цифровые права в перечень объектов гражданских прав, законодатель имеет в виду возникновение совершенно новых общественных отношений в цифровом пространстве, что влечет цифровизацию государственного управления. В данном случае автор предполагает возникновение двух типов охраны прав и посягательств на права граждан:

- связанные с цифровым имуществом;
- связанные с использованием информации в рамках законодательства об информации в цифровом пространстве.

Первый тип охраны и посягательств связан применением норм гражданского законодательства через призму приведенной ст. 141.1 ГК РФ, второй – с применением законодательства об информации и персональных данных, которое регулирует отношения, основанные на применении информационных технологий, полностью игнорируя цифровые технологии и оборот цифровых данных. Поскольку цифровые технологии лежат в основе оборота цифровых данных, они нуждаются в отдельном регулировании в силу своих технологических особенностей (цифровые технологии сложнее и шире информационных). В результате возникает риск неправильного применения норм материального права органами государственной власти. В качестве примера пагубного влияния отсутствия законодательно закрепленных фундаментальных понятий цифровизации можно привести следующее. Криптовалюта считается разновидностью токена, что юридической науке уже известно [4, с. 52]. В России появилась необходимость законодательно урегулировать обращение токенов и криптовалют. При внесении проекта федерального закона № 419059-7 было установлено, что токен и криптовалюта – это разные самостоятельные виды цифровых финансовых активов, что идет вразрез с указанным пониманием данных элементов. Законопроект содержал определения терминов «токен» и «криптовалюта», однако в процессе рассмотрения эти термины были исключены из текста²². Похожим образом из законопро-

22 О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : проект федерального закона № 419059-7 [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/419059-7> (дата обращения: 10.04.2023).

екта № 419090-7 в процессе его рассмотрения исключили термин «токен инвестиционного проекта», который был в тексте на момент внесения²³. В проекте федерального закона № 424632-7 понятие «токен» заменили на понятие «цифровое право»²⁴. Криптовалюта, в сущности, является объектом цифровых прав (либо цифровым правом) и предметом регулирования закона «О цифровых финансовых активах» (ст. 1)²⁵, несмотря на то что в настоящий момент неясно, каким конкретно объектом гражданских прав (правом) она является – ценной бумагой, деньгами, иным имуществом (цифровым правом).

В доктрине продолжают споры о природе криптовалют, но ключевым фактором при определении их правового режима в настоящий момент является именно позиция Правительства РФ. Центральный банк России склоняет Правительство в сторону полного запрета криптовалют, признавая существенное распространение их оборота как в России, так и за рубежом (и признавая зарубежное регулирование, далеко не всегда запрещающее их оборот)²⁶. Между тем граждане нуждаются в защите прав при обороте криптовалют²⁷. Введение отдельного определения для цифровых технологий способно выступить связующим звеном в регулировании оборота цифровых данных, в том числе криптовалют,

23 О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : проект федерального закона № 419090-7 [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/419090-7> (дата обращения: 10.04.2023).

24 О внесении изменений в часть первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации (о цифровых правах) : проект федерального закона № 424632-7 [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/424632-7> (дата обращения: 10.04.2023).

25 О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ [Электронный ресурс] // Офиц. интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007310056> (дата обращения: 10.04.2023).

26 Криптовалюта: тренды, риски, меры : доклад Банка России. М., 2022 [Электронный ресурс] // Банк России : сайт. URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/132241/Consultation_Paper_20012022.pdf. (дата обращения: 10.04.2023).

27 В Омске вынесен приговор по уголовному делу о разбойном нападении с причинением ущерба на сумму более 87 млн рублей. Похищена криптовалюта. Суд обяжал возместить ущерб [Электронный ресурс]. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_55/mass-media/news?item=85667782 (дата обращения: 10.04.2023).

для дальнейшего их причисления, к примеру, к «иному цифровому имуществу (цифровому праву)». Полный запрет криптовалют представляется автору нецелесообразным, что согласуется с позицией Минфина России²⁸.

Приведенные примеры показывают, что отсутствие основных положений о предмете регулирования влечет рассогласованность регулирования и правовую неопределенность. Не имея четкого законодательного понимания цифровых технологий, трудно проводить разграничение между объектами прав граждан и сферами регулирования. В этих условиях законность действий госу-

дарственных органов в отношении использования гражданином, к примеру, криптовалюты (цифровой технологии) оценить затруднительно. Более того, охрана прав граждан в цифровом пространстве закономерно требует применения цифровых технологий [4, с. 42] (что и стимулирует цифровизацию госуправления в значительной степени), что влечет необходимость в должном правовом регулировании.

Приведем теперь различия между цифровыми, информационными и информационно-коммуникационными технологиями в праве (см. табл.).

Различия содержания цифровых, информационных и информационно-коммуникационных технологий

Основания	Информационные технологии	Информационно-коммуникационные технологии	Цифровые технологии
Содержание	Процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов ²⁹	Совокупность информационных технологий, информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей ³⁰	Информационные, информационно-коммуникационные и иные технологии, не всегда имеющие аналоги в материальном мире и не всегда способные к переносу на физические носители без потери качества или кардинальных изменений основных признаков, при помощи которых могут быть созданы цифровые объекты; являются основой обработки цифровых данных
Способ передачи сигнала	Аналоговый или цифровой	Аналоговый или цифровой	Цифровой

Из приведенного анализа следует, что цифровые технологии – это информационные, информационно-коммуникационные и иные технологии, основанные на представлении сигналов цифровым способом, при помощи которых осуществляется оборот цифровых данных, создание и обработка цифровых объектов. Следует учитывать, что под цифровым сигналом в данном случае имеется в виду устоявшееся в техническом сообществе

понимание сущности такого сигнала. Она заключается в том, что его передача осуществляется дискретными полосами аналоговых уровней, а не в виде непрерывного спектра (приведено выше). Такие технологии не всегда имеют аналоги в материальном мире и не всегда могут быть перенесены на физические носители без потери качества или кардинальных изменений основных признаков, при помощи которых могут быть созданы цифровые объекты. Представляется, что законодательное закрепление понятия «цифровые технологии» позволит значительно улучшить юридическую технику в вопросах формирования правового регулирования цифровизации государственного управления и цифровой экономики.

Нормативно-правовое регулирование цифровой экономики и цифровизации госу-

28 Минфин России подготовил и внес 18 февраля 2022 года в Правительство Российской Федерации законопроект о регулировании криптовалют [Электронный ресурс] // Министерство финансов России : сайт. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37774-minfin_rossii_napravil_v_pravitelstvo_rossii_proekt_federalnogo_zakona_o_tsifrovoi_valyute (дата обращения: 04.03.2023).

29 Согласно ФЗ «Об информации».

30 Согласно Постановлению Правительства РФ № 1646.

правления осуществляется путем точечных изменений в нормативно-правовых актах. В рамках программы «Цифровая экономика Российской Федерации» данный сегмент трансформации охватывает федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды», который заявлен как комплекс мер по созданию системы правового регулирования цифровой экономики и гражданских отношений на основе цифровых технологий. Задача проекта – стимулирование разработки соответствующих нормативных правовых актов³¹. На сегодняшний день в рамках данного федерального проекта принято более двадцати федеральных законов и подзаконных актов. Минэкономразвития РФ систематически обновляется Информационная справка о статусе исполнения федерального проекта, отражающая также список принятых и предполагаемых нормативных правовых изменений³². Внесение законодательной инициативы по закреплению изложенного понимания сущности цифровых технологий возможно по результатам рассмотрения рабочей группой АНО «Цифровая экономика» предлагаемых изменений³³.

Стоит отметить, что 16 ноября 2022 г. Всемирный банк признал Россию одним из лидеров по результатам международного рейтинга GovTech Maturity Index (GTMI) уровня разви-

31 Паспорт Федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития РФ : сайт. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/08f25bcd101aecc2ad6142099117dccd/pasport_fp_normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy.pdf (дата обращения: 10.04.2023).

32 Информационная справка о статусе исполнения федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (по состоянию на 19 августа 2022 г.) [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития РФ : сайт. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/562959b540a768428a3b8d8aa0237f65/spravka_po_fp_nrcs.pdf (дата обращения: 10.04.2023).

33 В соответствии с положениями п. 2 Постановления Правительства РФ № 234, п. «е», «р» п. 4 Приложения к Постановлению № 234, п. 10, 78 Приложения к Постановлению № 234.

тия цифровизации госуправления³⁴. При этом фактическая цифровизация требует внимательного отношения к правовым регуляторам меняющихся отношений во избежание массовых коллизий, споров и отклонения от основных принципов исполнения государственных функций в правоприменении.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Цифровизация государственного управления в России осуществляется в том числе путем реализации стратегических инициатив, ключевой из которых выступает программа «Цифровая экономика Российской Федерации». В основе цифровизации лежат уникальные цифровые технологии.

Правовое регулирование цифровизации государственного управления может в значительной степени быть улучшено в случае реализации законодательных инициатив по вопросу определения сущности и содержания цифровых технологий и иных базовых понятий цифровизации.

По результатам исследования автор делает вывод о том, что цифровые технологии – это информационные, информационно-коммуникационные и иные технологии, основанные на представлении сигналов цифровым способом, при помощи которых осуществляется оборот цифровых данных, создание и обработка цифровых объектов. Такие технологии не всегда имеют аналоги в материальном мире и не всегда могут быть перенесены на физические носители без потери качества или кардинальных изменений основных признаков, при их помощи могут быть созданы цифровые объекты. Законодательное закрепление понятия «цифровые технологии» позволит улучшить юридическую технику в вопросах формирования правового регулирования цифровизации государственного управления и цифровой экономики.

34 GovTech Maturity Index [Электронный ресурс]. URL: <https://www.worldbank.org/en/programs/govtech/gtmi> (дата обращения: 10.04.2023).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Доржиева Э.В. Конституционно-правовое регулирование государственного управления в этногосударственных образованиях: на примере Республики Бурятия : дис. ... канд. юрид наук : 12.00.02 / Э.В. Доржиева. – Москва, 2004. – 155 с.

REFERENCES

1. Dorzhieva E.V. Constitutional and legal regulation of public administration in ethno-state formations: on the example of the Republic of Buryatia. Cand. Diss. Moscow, 2004. 155 p.

2. Шмалий О.В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти: теоретико-методологические аспекты : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / О.В. Шмалий. – Ростов-на-Дону, 2011. – 409 с.
3. Цифровое право : учебник / А. Дюфло, Л.В. Андреева, В.В. Блажеев и др. ; под общ. ред. В.В. Блажеева, М.А. Егоровой. – Москва : Проспект, 2020. – 640 с.
4. Цифровая экономика. Проблемы правового регулирования : монография / Д. Арнаут, О.В. Белая, В.Б. Вехов и др. ; отв. ред. В.В. Зайцев, О.А. Серова. – Москва : КноРус, 2019. – 200 с.
5. Бондарев А.В. Цифровые технологии в административной юрисдикции таможенных органов России / А.В. Бондарев // Вестник Российской таможенной академии. – 2020. – № 2 (51). – С. 150–156.
6. Муленков Д.В. Использование цифровых средств фиксации на стадиях досудебного производства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Д.В. Муленков. – Омск, 2008. – 226 с.
7. Сомов Ю.И. Возможности применения новых цифровых технологий в таможенном деле / Ю.И. Сомов, А.Е. Шашаев // Вестник Российской таможенной академии. – 2020. – № 1 (50). – С. 29–41.
8. Кожуханов Н.М. Проблемы функционирования таможенных органов Российской Федерации в условиях внедрения новых информационных технологий / Н.М. Кожуханов // Вестник Российской таможенной академии. – 2020. – № 1 (50). – С. 41–50.
9. Бурдин В.Е. Обоснование внедрения современных цифровых технологий в таможенную деятельность / В.Е. Бурдин, Ю.Н. Егоров, Ю.И. Сомов, А.Н. Яцушко // Вестник Российской таможенной академии. – 2020. – № 2 (51). – С. 80–86.
2. Shmaliy O.V. Legal support of the effectiveness of executive power: theoretical and methodological aspects. *Doct. Diss. Rostov-on-Don*, 2011. 409 p.
3. Duflo A., Andreeva L.V., Blazheev V.V. et al.; Blazheev V.V., Egorova M.A. (eds.). *Digital law*. Moscow, Prospekt Publ., 2020. 640 p.
4. Arnautov D., Belaya O.V., Vekhov V.B. et al.; Zaitsev V.V., Serov O.A. (eds.). *Digital economy. Problems of legal regulation*. Moscow, Knorus Publ., 2019. 200 p.
5. Bondarev A.V. Digital technologies in administrative jurisdiction of Russian customs authorities. *Vestnik Rossijskoj tamozhennoj akademii = Vestnic of Russian Customs Academy*, 2020, no. 2 (51), pp. 150–156. (In Russian).
6. Mulkov D.V. The use of digital means of fixation at the stages of pre-trial proceedings. *Cand. Diss. Omsk*, 2008. 226 p.
7. Somov Yu.I., Shashaev A.E. Opportunities for applying new digital technologies in customs. *Vestnik Rossijskoj tamozhennoj akademii = Vestnic of Russian Customs Academy*, 2020, no. 1 (50), pp. 29–41. (In Russian).
8. Kozhukhanov N.M. Problems of functioning of the customs authorities of the Russian Federation in the context of introducing new digital technologies. *Vestnik Rossijskoj tamozhennoj akademii = Vestnic of Russian Customs Academy*, 2020, no. 1 (50), pp. 41–50. (In Russian).
9. Burdin V.E., Egorov Yu.N., Somov Yu.I., Yatsushko A.N. Justification for the implementation of modern digital technologies. *Vestnik Rossijskoj tamozhennoj akademii = Vestnic of Russian Customs Academy*, 2020, no. 2 (51), pp. 80–86. (In Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Бондарев Андрей Вячеславович – аспирант кафедры административного и финансового права.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Bondarev Andrey Vyacheslavovich – Postgraduate student of the Department of Administrative and Financial Law.

Статья поступила в редакцию 01.03.2023; одобрена после рецензирования 29.04.2023; принята к публикации 04.05.2023.
The article was submitted 01.03.2023; approved after reviewing 29.04.2023; accepted for publication 04.05.2023.