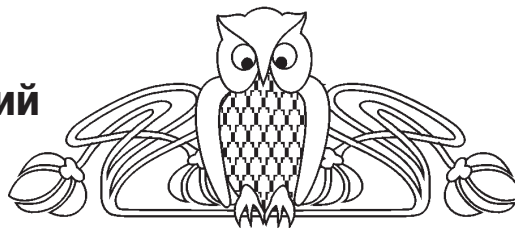




Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 419–428
Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 419–428
<https://eup.sgu.ru> <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-419-428>

Научная статья
УДК 342.9

Использование цифровых технологий в сфере публичного управления



С. Е. Чаннов

¹Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Россия, 410031, г. Саратов, ул. Соборная, д. 23/25

²Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

Чаннов Сергей Евгеньевич, доктор юридических наук, ¹профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права, ²профессор кафедры таможенного, административного и финансового права, sergeychannov@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3342-7487>

Аннотация. Введение. Статья посвящена использованию цифровых технологий в сфере публичного управления на примере государственных и муниципальных информационных систем. В настоящее время в Российской Федерации можно выделить два типа таких систем: 1) позволяющие непосредственно осуществлять правоприменительную деятельность; 2) используемые для фиксации определенной информации. **Теоретический анализ.** Информационные системы первого типа приобретают свойства объекта сложных правоотношений, участниками которых становятся поставщики и потребители информации, государственные органы, а также иные лица. Это влечет за собой то, что при реализации публичного управления источником регулирования общественных отношений в определенной степени становится программный код указанных информационных систем. Соответственно, любые сбои и ошибки в публичной информационной системе становятся фактами, имеющими юридическое значение. **Эмпирический анализ.** Основные риски использования в публичном управлении информационных систем второго типа связаны с неправомерным доступом (либо использованием) информации, содержащейся в их базах данных. Серьезной угрозой здесь выступает объединение баз данных, содержащих различные виды информации. В этом плане создание Единого федерального информационного регистра, содержащего сведения о населении Российской Федерации, предусмотренное Федеральным законом от 08.06.2020 № 168-ФЗ, может повлечь большое количество социально негативных последствий и вступает в очевидное противоречие с законодательством о персональных данных. **Результаты.** Государственные и муниципальные информационные системы сами по себе способны повысить эффективность публичного управления и в том числе способствовать снижению уровня коррупции в стране. В то же время достигаемое с их помощью уменьшение дискреции при принятии управленческих решений не всегда является целесообразным. Соответственно, внедрению их должен предшествовать анализ особенностей конкретной сферы управления, а также предполагающихся к использованию цифровых технологий.

Ключевые слова: публичные информационные системы, электронные административные регламенты, реестры, регистры, большие данные, блокчейн-технологии

Благодарности: Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект «Эволюция права под воздействием современных цифровых технологий» № 20-011-00355). Статья подготовлена с использованием материалов Справочной Правовой Системы «КонсультантПлюс».

Для цитирования: Чаннов С. Е. Использование цифровых технологий в сфере публичного управления // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 419–428. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-419-428>

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Article

The use of digital technology in the public administration

S. E. Channov

¹ Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 23/25 Sobornaya St., Saratov 410031, Russia

² Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia

Sergey E. Channov, sergeychannov@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3342-7487>

Abstract. Introduction. The article is devoted to the use of digital technologies in the field of public administration using the example of state and municipal information systems. Currently, two types of such systems can be distinguished in the Russian Federation: 1) allowing direct enforcement activities; 2) used to capture certain information. **Theoretical analysis.** Information systems of the first type acquire



the properties of an object of complex legal relations, in which suppliers and consumers of information, government bodies, as well as other persons become participants. This entails the fact that in the implementation of public administration, the source of regulation of public relations to a certain extent becomes the program code of these information systems. Accordingly, any failures and errors in the public information system become facts of legal importance. **Empirical analysis.** The main risks of using information systems of the second type in public administration relate to the illegal access (or use) of information stored in their databases. The consolidation of databases containing different types of information is a serious threat. In this regard, the creation of the Unified Federal Information Register containing information about the population of the Russian Federation, provided for by the Federal Law No. 168-FZ of 08.06.2020, may lead to a large number of socially negative consequences and comes into obvious conflict with the legislation on personal data. **Results.** State and municipal information systems themselves can improve public administration, including reducing corruption in the country. At the same time, their reduced discretion in management decisions is not always appropriate. Accordingly, their implementation should be preceded by the analysis of the characteristics of a specific area of management, as well as the proposed use of digital technologies.

Keywords: public information systems, electronic administrative regulations, registries, registers, big data, blockchain technology

Acknowledgements: This work was supported by the Russian Foundation for Basic Research (project "The Evolution of Law under the Influence of Modern Digital Technologies" No. 20-011-00355). The article was prepared using the materials of the ATP "Consultant".

For citation: Channov S. E. The use of digital technology in the public administration. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 419–428 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-419-428>

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0)

Введение

Цифровые технологии, являясь сами по себе виртуальным объектом, вместе с тем могут выступать отражением реального мира, фиксируя определенную информацию о нем. Соответственно, влияние их на материальный мир проявляется посредством информационного взаимодействия. В сфере публичного управления важное значение в этом плане имеют государственные и муниципальные (публичные [1, с. 92]) информационные системы, выступающие в настоящее время в Российской Федерации базовой составляющей электронного правительства. При этом роль публичных информационных систем различна.

Теоретический анализ

Некоторые из указанных информационных систем в настоящее время позволяют напрямую осуществлять правоприменительную деятельность, выступая, таким образом, особыми инструментами управления. Если ранее для реализации своих прав гражданин либо организация подавали определенные документы в письменной (или даже электронной) форме, но непосредственно в уполномоченный государственный орган либо орган местного самоуправления, то теперь нередко единственным способом подобного взаимодействия становится использование публичных информационных систем.

Также все чаще в нормативных документах устанавливаются, к примеру, обязанности по предоставлению информации не в определенный государственный орган, а в конкретную государственную либо муниципальную информационную систему (к примеру, в государственную информационную систему жилищно-коммунального хозяйства, государственную информационную

систему топливно-энергетического комплекса и т.д.). В результате сами эти системы приобретают свойства объекта сложных правоотношений, участниками которых становятся поставщики и потребители информации, государственные органы, а также иные лица. Это, в свою очередь, влечет за собой несколько важных последствий.

Во-первых, реальное осуществление действий в сфере публичного управления оказывается в зависимости не только от нормативного регулирования и управленческих решений должностных лиц, но и от функционала используемой публичной информационной системы, выйти за пределы которого нередко просто невозможно. Соответственно, при реализации публичного управления источником регулирования общественных отношений в определенной степени становится программный код указанных информационных систем. Следует констатировать, что если существующий тренд на все большее внедрение публичных информационных систем в управление сохранится, программный код может стать уже не дополнительным, а основным источником регулирования в данных сферах.

Во-вторых, любые сбои и ошибки в публичной информационной системе становятся фактами, имеющими юридическое значение. Сбой либо ошибка в них могут повлечь как невозможность обязанного лица предоставить требуемую от него информацию, так и невозможность принятия определенных управленческих решений. При этом действующее российское законодательство практически не регулирует правовые последствия сбоев и ошибок в публичных информационных системах и, в частности, вопросы ответственности субъектов административно-правовых отношений.



В то же время указанные возможности характеризуют далеко не каждую публичную информационную систему. В значительной мере информационные системы в сфере публичного управления создаются преимущественно либо исключительно для фиксации различной информации. Такую роль играют системы, используемые для ведения реестров и регистров.

Разумеется, не все реестры ведутся с помощью публичных информационных систем, однако таковых большинство, и, по всей видимости, их доля будет только возрастать. В настоящее время к ним, например, относятся: Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН), Единый государственный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ), Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП) и др.

Указанные реестры служат для фиксации определенных юридических фактов, как правило, непосредственно порождающих, изменяющих либо прекращающих обязанности различных субъектов. В этом и заключается их юридическое значение. Р. В. Амелин вполне обоснованно указывает, что реестр – это систематизированный набор сведений (записей реестра), удостоверяющих юридически значимые обстоятельства, наделяющие правами и обязанностями, освобождающие от них [2, с. 5].

Информатизация публичного управления путем внедрения реестров, ведущихся с использованием государственных и муниципальных информационных систем, вполне очевидно, положительно влияет на его эффективность. Вместе с тем она создает и определенные угрозы, связанные с повышением рисков несанкционированного доступа к содержащимся в этих реестрах данным, а также их нецелевым использованием. Особую опасность в этом плане представляет объединение баз данных, содержащихся в различных информационных системах.

Обращаясь ранее к этому вопросу, мы отмечали, что концептуальная проблема здесь состоит в том, что само по себе, например, получение третьими лицами информации из Единого реестра прав о том, что гражданин N, владеет объектом недвижимости M, может оказаться довольно неприятным для N, однако в большинстве случаев не может нанести ему существенного ущерба. Иное дело, если в результате несанкционированного доступа (утечки информации) к объединенной базе данных они получают самую разнообразную информацию об интересующем данном гражданине – не только о его собственности, но и, например, о его доходах, уплачиваемых налогах, заболеваниях, совершении им

административных правонарушений и т.п. Это уже позволяет не только составить достаточно полное представление о человеке, но и путем косвенного анализа получить сведения, напрямую не содержащиеся в базах данных, откуда допущена утечка [3, с. 49–50].

Эмпирический анализ

Несмотря на то что угрозы объединения баз данных, ведущихся с использованием информационных систем, осознаются достаточно давно, попытки их объединения предпринимались в Российской Федерации неоднократно. Наиболее масштабным проектом последнего времени является Единый федеральный информационный регистр, содержащий сведения о населении Российской Федерации (далее – Регистр), создание которого предусмотрено Федеральным законом от 08.06.2020 № 168-ФЗ [4]. Согласно ст. 2 данного Закона, Регистр представляет собой совокупность сведений о населении Российской Федерации, сформированных в соответствии с настоящим Федеральным законом на основе сведений о гражданах Российской Федерации, об иностранных гражданах и лицах без гражданства, указанных в п. 2 ст. 6 настоящего Федерального закона, которые содержатся в государственных информационных системах органов государственной власти Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами.

Регистр должен хранить целый ряд сведений о гражданах, относящихся к персональным данным: фамилия, имя, отчество, а также данные об их изменении; даты и места рождения и смерти; пол и сведения о его изменении; информация о семейном положении; данные о гражданстве (подданстве) и их изменении и др. Вполне очевидно, что разглашение даже этих сведений может в определенных ситуациях повлечь достаточно неприятные последствия для граждан. Однако, помимо них, Регистр должен содержать также целый ряд идентификаторов, в том числе сведений о постановке на учет в налоговом органе; о регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя; о постановке на учет в органах службы занятости; документы об образовании и (или) о квалификации и др. Хотя в данном случае речь идет не о полной информации, а лишь о ее идентификаторах, вполне очевидно, что уже наличие либо отсутствие идентификатора позволяет сделать определенные выводы о гражданине.

Формально сведения, содержащиеся в Регистре, будут иметь лишь учетный характер, в том плане, что сами по себе они не будут порождать,



изменять либо прекращать правоотношения. В то же время, как справедливо отмечает А. Н. Гулемин, «само включение (изменение) сведений в него будет иметь значение юридического факта (являясь завершающим элементом сложного юридического состава), которому предшествует индивидуально-правовой акт уполномоченного органа, вынесенный в отношении конкретного субъекта. И в силу особой значимости сведений, содержащихся в регистре, установлении в отношении них режима конфиденциальности, следует признать обязательность их правовой охраны» [5, с. 13].

При этом возникают опасения, что перечень сведений, подлежащих включению в Регистр, с течением времени будет расширяться. Помимо общих тенденций, характерных для иных реестров и регистров, используемых в системе государственного и муниципального управления в Российской Федерации в настоящее время, об этом могут свидетельствовать положения Концепции формирования и ведения единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации [6], в которой, в частности, указывается, что «в целях обеспечения достоверности и актуальности сведений о населении, содержащихся в федеральном ресурсе о населении, предусматривается его поэтапное наполнение, с расширением перечня базовых сведений, включаемых в его состав, по мере обеспечения стабильного информационного взаимодействия информационной системы ведения федерального ресурса о населении с информационными системами, являющимися источниками информации для него».

Соотносительно с этими процессами возрастут и риски, связанные с возможной утечкой информации из Регистра; во-первых, потому, что в случае таковой неправомерный доступ будет получен к большому объему информации; во-вторых, поскольку само существование базы данных, содержащей разнообразные сведения о гражданах, делает ее потенциально более привлекательной для взлома, чем базы данных, содержащие лишь отдельные такие сведения. По мнению специалистов ФСБ России, «обработка данных в рамках единой инфраструктуры значительно повысит риски утечек информации» [7]. Конечно, при этом возможно, что общее количество утечек информации из публичных информационных систем в целом даже уменьшится – поскольку вся информация будет сконцентрирована в одном месте и злоумышленникам не потребуется получать

доступ к различным многочисленным базам данных, – однако негативные последствия от них возрастут многократно.

Характерно, что еще на этапе разработки проекта закона Комитет Государственной Думы по информационной политике, информационным технологиям и связи в своем Заключении [8] отмечал: «...учитывая, что в совокупности Федеральный ресурс о населении является критически важным для национальной безопасности объектом, полагаем возможным рассмотреть вопрос о необходимости включения в законопроект требований о повышенной защите Федерального ресурса о населении от взлома, утечки, необходимости предотвращения любых форм незаконного вмешательства в Федеральный ресурс о населении». Однако в итоговом тексте Федерального закона от 08.06.2020 № 168-ФЗ [4] никаких принципиально новых, по сравнению с текстом проекта, на который и давалось заключение, положений об особых мерах защиты информации, содержащейся в Регистре, не появилось.

В связи с этим уже после его принятия в научной литературе были высказаны предложения о признании государственной информационной системы, в которой обрабатываются сведения, включенные в Регистр, значимым объектом критической информационной инфраструктуры, нарушение целостности которого может привести к негативным социальным последствиям [5]. Принципиально такая позиция, на наш взгляд, заслуживает внимания, хотя его реализация не снимает вопроса о целесообразности объединения указанного массива информации о гражданах в рамках одной информационной системы в принципе.

Здесь надо сказать, что еще Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных [9] установила, что персональные данные, подвергающиеся автоматизированной обработке:

- хранятся для определенных и законных целей и не используются иным образом, несовместимым с этими целями;
- являются адекватными, относящимися к делу и не чрезмерными для целей их хранения (ст. 5).

Также и Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» [10] содержит прямой запрет на объединение баз данных, содержащих персональные данные, обработка которых осуществляется в целях, несовместимых между собой (ч. 3 ст. 5). Вполне естественно, что вопрос о соответствии данному требованию положений Федерального закона № 168-ФЗ [4]



встал и на этапе разработки последнего. Представляется очевидным, что сама концепция Регистра, предусматривающего включение в него сведений из различных баз данных государственных органов, созданных с разными целями (к примеру, сложно считать одинаковыми цели ведения базы данных актов о заключении и расторжении браков и базы данных, содержащей сведения об обращении гражданина Российской Федерации в полномочный орган иностранного государства о выходе указанного гражданина из гражданства данного государства), вступает в противоречие с основополагающими принципами законодательства о персональных данных.

Правда, авторы Федерального закона № 168-ФЗ постарались данный запрет обойти, указав в ст. 4, что целью формирования и ведения федерального регистра сведений о населении является создание системы учета сведений о населении Российской Федерации, обеспечивающей их актуальность и достоверность. Это позволило, например, А. Н. Гулемину сделать вывод, что требования законодательства о персональных данных в рассматриваемом случае были соблюдены [5]. Однако в этом согласиться с ним довольно сложно. Цель создания системы учета сведений о чем-либо саму по себе, по нашему мнению, вообще нельзя считать целью, поскольку создание любой информационной системы – это лишь средство достижения цели. Признав «просто учет» целью создания публичной информационной системы, придем к возможности объединять в ней какие угодно персональные данные в неограниченном количестве, поскольку, бесспорно, они будут при этом учитываться. Такой подход полностью выхолащивает смысл как ч. 3 ст. 5 Федерального закона «О персональных данных» [10], так и ст. 5 Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных [9].

Бесспорно, государство может и должно вести учет самой различной информации, в том числе и о гражданах, однако такой учет должен иметь практическое преломление, связанное с реализацией определенных функций государства. К примеру, осуществляя учет граждан, зарегистрированных в качестве безработных, государство тем самым получает информацию об общем уровне безработицы в стране; отраслях, в котором он выше или ниже; профессиональных знаниях и навыках безработных лиц и т.п. – получая, таким образом, возможность планировать свои действия по поддержке лиц, оставшихся без работы, и мерах, направленных на снижение безработицы. В силу этого учет безработных

граждан полностью подпадает под требование ч. 3 ст. 5 Федерального закона «О персональных данных» [10], согласно которому обработка персональных данных должна ограничиваться достижением *конкретных, заранее определенных* и законных целей.

Цель создания системы учета сведений о населении Российской Федерации, обеспечивающей их актуальность и достоверность, никак нельзя считать конкретной, поскольку из нее неясно – каким образом и для чего будут использоваться учитываемые персональные данные. Правда, в ч. 2 ст. 4 того же Федерального закона № 168-ФЗ [4] называются и более узкие цели, некоторые из которых (не все!) носят вполне конкретный характер: осуществление полномочий избирательных комиссий, комиссий референдума, предусмотренных законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах; совершение нотариальных действий от имени Российской Федерации – однако это тем более свидетельствует о том, что в рамках Регистра объединены персональные данные, обработка которых осуществляется в различных, несовместимых между собой целях.

Конечно, здесь можно вспомнить о возможностях, которые предоставляются использованием технологии больших данных (BigData), в том числе и в публичном управлении. Большие данные определяются специалистами как совокупность инструментов и методов обработки структурированных и неструктурированных данных огромных объемов из различных источников, подверженных постоянным обновлениям, в целях повышения качества принятия управленческих решений, создания новых продуктов и повышения конкурентоспособности [11]. Концептуальной особенностью технологии больших данных является то, что она позволяет работать со всеми имеющимися в наличии массивами информации, без какой-либо необходимости делать предварительную выборку, при этом чем информации больше, тем точнее получаемые выводы. Результаты, получаемые путем использования технологии больших данных в последние годы, бесспорно, очень впечатляющие, в том числе и в сфере публичного управления [12, 13], и это, казалось бы, позволяет говорить о целесообразности накопления информации в публичных информационных системах «самой по себе», без какой-либо четкой цели.

Здесь, однако, необходимо подчеркнуть два момента. Во-первых, действительно, внедрение технологии больших данных в публичное управление вступает в противоречие с концеп-



цией защиты персональных данных (на что уже обращали внимание специалисты), что требует в перспективе нахождения баланса между ними [14]. Во-вторых, применительно к рассматриваемому Регистру следует иметь в виду, что согласно ст. 8 и 10 Федерального закона № 168-ФЗ [4], он формируется и ведется на основании сведений, уже имеющихся в распоряжении органов государственной власти и государственных фондов. Иными словами, в Регистр не заносятся какие-то новые сведения, все они уже имеются у государства и в принципе могут использоваться для поиска каких-либо корреляций путем использования технологии больших данных при их динамическом объединении. Статическое же их объединение в рамках Регистра, с нашей точки зрения, хотя, возможно, и создает определенное удобство для государства, в то же время порождает и серьезные риски для граждан, явно превосходящие потенциальные преимущества.

Как известно, защита информации осуществляется путем применения определенных мер, набор которых зависит от угроз, актуальных для соответствующей информации (информационной системы). Соответственно, одним из первых этапов построения системы защиты является определение модели угроз (по российскому законодательству утверждение такой модели является обязательным для информационных систем персональных данных). Объединяемые в рамках единого реестра данные имеют принципиально различные модели угроз (если для финансовой информации о гражданине приоритет должен отдаваться обеспечению конфиденциальности, то для медицинской информации более важна целостность). Для объединенного массива разнородных чувствительных данных довольно сложно выработать адекватный набор мер защиты – из-за универсальности (которая в данном случае равна неопределенности) угроз и невозможности определения их приоритетности.

Результаты

В связи со сказанным представляется необходимым отметить, что активное использование государственных и муниципальных информационных систем во многом является спецификой именно Российской Федерации: в большинстве стран мира информационные системы, если и используются в публичном управлении, то их роль, как правило, является вспомогательной, в то время как в нашей стране они все чаще становятся одним из основных инструментов государственного управления. Внедрение публичной информационной системы в последние годы

зачастую рассматривается как единственный способ повышения эффективности контроля и учета в определенной сфере, чуть ли ни панацея от коррупционных проявлений и т.п.

Такая ситуация, как представляется, является в определенной степени следствием некоторых концепций административной реформы, проводимой в Российской Федерации в начале XXI в. Одной из таковых была концепция улучшения качества взаимодействия государства и населения с помощью административных регламентов, которая первоначально возникла в экспертном сообществе в 2003 г. [15, с. 20], через несколько лет она начала получать нормативное закрепление [16, с. 395–396]. Идея здесь заключалась в том, что снижение уровня коррупции будет достигнуто при максимальной детализации всех процедур взаимодействия граждан и организаций с чиновниками при радикальной элиминации дискреционных полномочий последних. Логичным развитием административных регламентов выглядели электронные административные регламенты, под которыми понималась реализация административного регламента с использованием информационно-коммуникационных технологий при условии обязательного обеспечения юридической значимости автоматических и автоматизированных административных процедур, в том числе в случае отсутствия непосредственного взаимодействия участников административного регламента [17, с. 48]. Если административный регламент юридически ограничивал возможности должностного лица отойти от установленных требований во взаимодействии с гражданами, то электронный административный регламент, по замыслу, не давал это сделать «в физическом смысле»: соответствующее программное и аппаратное обеспечение просто не позволяло бы, к примеру, затребовать отсутствующие в перечне необходимые документы, принять не предусмотренное законодательством решение и т.п.

Реализацией идеи электронного регламентирования ряда административных процедур и стали публичные информационные системы, в первую очередь системы предоставления государственных и муниципальных услуг, а также контроля и надзора. Хотя формально при их разработке и внедрении уже никакая терминология, связанная с электронными административными регламентами, не употребляется, фактически они выполняют именно функцию автоматизации взаимодействия между управляющими структурами, с одной стороны, и гражданами и организациями – с другой. Наиболее ярким примером подобного рода является государственная ин-



формационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», обеспечивающая предоставление гражданам государственных услуг по строго определенным алгоритмам (в том числе в электронном виде), без непосредственного взаимодействия с представителями государственных структур. Бесспорно, их использование снизило коррупционные риски в сфере публичного управления [18, с. 18], а, по мнению М. В. Преснякова, внедрение вышеупомянутого портала вообще стало чуть ли не самой действенной мерой по противодействию коррупции, реализованной в Российской Федерации [19, с. 123].

Однако, как нам представляется, роль электронного регламентирования в снижении коррупции все же не стоит абсолютизировать. Во-первых, как хорошо известно, «исполнительно-распорядительная деятельность, как и всякая иная публично-властная деятельность, невозможна без определенного пространства свободного усмотрения должностных лиц (административное усмотрение)» [20, с. 83]. Во-вторых, тенденции развития публичного управления многих государств свидетельствуют, напротив, о необходимости увеличения дискреции. Действительно, в свое время в рамках концепции сервисного государства «человек стал рассматриваться в правоотношениях с публичной администрацией не как активный гражданин, имеющий право управлять своей страной, а как пассивный потребитель-конформист, которому публичная администрация предлагает преysкурант якобы необходимых ему услуг» [21, с. 9]. Эта концепция, как известно, была воспринята и в Российской Федерации и начала активно внедряться, причем с определенным опозданием, как раз к тому моменту, когда в других странах она подверглась существенной ревизии.

Доминирующие в странах Европы и Северной Америки в настоящее время принципы так называемого доброго (хорошего) управления «good administration», напротив, исходят из активной роли граждан в управлении страной [22, 23]. «Новые процедуры» предполагают «приватизацию» процедур; невластные участники могут не только инициировать процедуру и участвовать в ней, но и предлагать свои варианты решений и даже влиять на итоговое решение [24]. Верно отмечает К. В. Давыдов, что «названные процедуры основаны на дискреции, бережно такую воспроизводят и дают ей второе дыхание» [16, с. 375]. Вполне очевидно, что «загнать» их в рамки каких-либо строго определенных административных регламентов, и тем более в электронной форме, абсолютно невозможно.

Сказанное, разумеется, не означает, что цифровизация публичного управления в принципе является неверным вектором в противодействии коррупции; как уже было отмечено выше, определенные плоды она дала, и отказываться от электронного взаимодействия в наиболее коррупциогенных сферах вряд ли целесообразно. Определенный антикоррупционный потенциал имеется при этом не только у информационных систем, позволяющих реализовывать какую-либо правоприменительную деятельность, но и у тех из них, которые используются лишь для фиксации информации, имеющей юридическое значение, – ведение реестров и регистров. Ранее мы уже касались этого вопроса применительно к реестрам, ведущимся с использованием блокчейн-технологий, отмечая, что внедрение их целесообразно отнюдь не во всех сферах публичного управления, а лишь там, где: 1) государственный реестр используется для реализации прав и обязанностей значительного количества субъектов, не входящих в систему государственного управления (граждан и организаций); 2) отношения по поводу объектов, вносимых в реестр, носят преимущественно гражданско-правовой, а не административно-правовой характер; 3) сфера управления, в которой используется государственный реестр, обладает повышенной коррупционной опасностью [25, с. 29].

Подобный анализ должен, на наш взгляд, предшествовать использованию любой новой цифровой технологии в публичном управлении; причем следует анализировать как специфику конкретной сферы управления, так и особенности предполагающихся к использованию цифровых технологий, и внедрение их должно быть оправдано только там, где выгоды от этого превышают возможные риски.

Список литературы

1. Амелин П. В. Государственные и муниципальные информационные системы в российском информационном праве : теоретико-правовой анализ / под ред. С. Е. Чаннова. М. : ГроссМедиа, 2018. 320 с.
2. Амелин П. В. Внесение в единые государственные реестры заведомо недостоверных сведений : предмет преступления // Уголовное право. 2015. № 1. С. 4–7.
3. Чаннов С. Е. Правовые угрозы при использовании информационных систем в государственном управлении // Административное право и процесс. 2018. № 9. С. 48–54.
4. О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Феде-



- рации : федер. закон от 08.06.2020 № 168-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. *Гулемин А. Н.* Обеспечение безопасности единого федерального информационного регистра, содержащего сведения о населении РФ. Правовые аспекты // Национальная безопасность / notabene. 2020. № 6. С. 10–18. <https://doi.org/10.7256/2454-0668.2020.6.34670>
 6. Концепция формирования и ведения единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации (утв. Распоряжением Правительства РФ от 04.07.2017 № 1418-р.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 7. ФСБ раскритиковала идею создания цифрового профиля гражданина. URL: <https://www.sostav.ru/publication/fsb-raskritikovala-ideyu-sozdaniya-tsifrovogo-profilya-grazhdanina-40329.html> (дата обращения: 26.08.2021).
 8. Заключение Комитета по информационной политике, информационным технологиям и связи «На проект Федерального закона № 759897-7 “О едином федеральном информационном ресурсе, содержащем сведения о населении Российской Федерации”». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 9. Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (заключена в г. Страсбурге 28.01.1981) (вместе с Поправками к Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (СДСЕ № 108), позволяющими присоединение европейских сообществ, принятыми Комитетом Министров в Страсбурге 15.06.1999). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 10. О персональных данных : федер. закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 11. *Савельев А. И.* Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (постатейный). М. : Статут, 2015. 320 с.
 12. *Зенин С. С., Кутейников Д. Л., Япрынцева И. М.* Большие данные в законодательном процессе // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15, № 9. С. 19–31. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.118.9.019-031>
 13. *Шпилевая А. Е.* Большие данные в государственном управлении и планировании // Философия хозяйства. 2019. № 6 (126). С. 99–112.
 14. *Савельев А. И.* Электронная коммерция в России и за рубежом : правовое регулирование. 2-е изд. М. : Статут, 2016. 640 с.
 15. *Клименко А. В.* Десятилетие административной реформы : результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 8–51.
 16. *Давыдов К. В.* Административные процедуры : российский и зарубежный опыт. Новосибирск : Академиздат, 2020. 514 с.
 17. *Муленко Н. В.* В ногу со временем : электронные административные регламенты // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина. 2013. № 1. С. 47–49.
 18. *Попов Д. А.* Государственная информатизация : анализ правоприменительной практики // Информационное право. 2014. № 3. С. 16–20.
 19. Экономическое право : учебник / под науч. ред. Н. С. Бондаря. М. : Проспект, 2021. 352 с.
 20. *Краснов М. А., Таланова Э. В., Южаков В. Н.* Коррупция и законодательство : анализ закона на коррупционность // Журнал российского права. 2005. № 2. С. 77–88.
 21. *Штамина М. А.* Новые формы публичного управления : взаимодействие сетевых структур и публичной администрации // Глобализация и публичное право : материалы III Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 26 ноября 2014 г.). М. : Российский ун-т дружбы народов, 2015. С. 3–13.
 22. *Schmidt-Assmann E.* Structures and Functions of Administrative Procedures in German, European and International Law // Transforming Administrative Procedures / ed. by J. Barnes. Global Law Press – Editorial Derecho Global, Seville, Spain, 2008. 429 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/280255226_INTRODUCTION_Reform_and_Innovation_of_Administrative_Procedure_in_Transforming_Administrative_Procedures_Edited_by_Javier_Barnes_Global_Law_Press_-_Editorial_Derecho_Global_Seville_Spain_2008_pages_13 (дата обращения: 26.08.2021).
 23. *Gonzales J. A.* The Evolution of Administrative Procedure Theory in “New Governance” Key Point // Review of European Administrative Law. 2013. Vol. 6, № 1. URL: https://www.researchgate.net/publication/280255226_INTRODUCTION_Reform_and_Innovation_of_Administrative_Procedure_in_Transforming_Administrative_Procedures_Edited_by_Javier_Barnes_Global_Law_Press_-_Editorial_Derecho_Global_Seville_Spain_2008_pages_13 (дата обращения: 26.08.2021).
 24. *Barnes J.* Reform and Innovation of Administrative Procedure // Transforming Administrative Procedures / ed. by J. Barnes. Global Law Press – Editorial Derecho Global, Seville, Spain, 2008. URL: https://www.researchgate.net/publication/280255226_INTRODUCTION_Reform_and_Innovation_of_Administrative_Procedure_in_Transforming_Administrative_Procedures_Edited_by_Javier_Barnes_Global_Law_Press_-_Editorial_Derecho_Global_Seville_Spain_2008_pages_13 (дата обращения: 26.08.2021).
 25. *Чаннов С. Е.* Использование блокчейн-технологий для ведения реестров в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 12. С. 29–34.



References

1. Amelin R. V. *Gosudarstvennye i munitsipal'nye informatsionnye sistemy v rossiyskom informatsionnom prave: teoretiko-pravovoy analiz* [State and Municipal Information Systems in Russian Information Law: Theoretical and Legal Analysis]. Moscow, GrossMedia Publ., 2018. 320 p. (in Russian).
2. Amelin R. V. Entering of deliberately incorrect data into state registers: Target of crime. *Ugolovnoe pravo* [Criminal Law], 2015, no. 1, pp. 4–7 (in Russian).
3. Channov S. E. Legal threats in the use of information systems in public administration. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative Law and Process], 2018, no. 9, pp. 48–54 (in Russian).
4. On the Unified Federal Information Register Containing Information on the Population of the Russian Federation. Federal Law 168-FZ of 08.06.2020. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
5. Gulemin A. N. Ensuring the security of a single federal information register containing information about the population of the Russian Federation. Legal aspects. *National security / nota bene*, 2020, no. 6, pp. 10–18 (in Russian). <https://doi.org/10.7256/2454-0668.2020.6.34670>
6. The concept of forming and maintaining a single federal information resource containing information about the population of the Russian Federation (approved by Order of the Government of the Russian Federation no. 1418-r of 04.07.2017). *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
7. *FSB raskritikovala ideyu sozdaniya tsifrovogo profilya grazhdanina* (The FSB criticized the idea of creating a digital profile of citizen). Available at: <https://www.sostav.ru/publication/fsb-raskritikovala-ideyu-sozdaniya-tsifrovogo-profilya-grazhdanina-40329.html> (accessed 26 August 2021) (in Russian).
8. Conclusion of the Committee on Information Policy, Information Technologies and Communications «On the Draft Federal Law no. 759897-7 “On a Single Federal Information Resource Containing Information on the Population of the Russian Federation”». *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
9. The Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data (signed in Strasbourg 28.01.1981) (with the Amendments to the Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data (SDRE no. 108), allowing the accession of the European Communities, adopted by the Committee of Ministers in Strasbourg 15.06.1999). *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
10. On Personal Data. Federal Law 152-FZ of 27.07.2006. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
11. Savelyev A. I. *Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 27 iyulya 2006 g. № 149-FZ «Ob informatsii, informatsionnykh tekhnologiyakh i zashchite informatsii» (postateyniy)* [Commentary on the Federal Law No. 149-FZ of July 27, 2006. “On Information, Information Technologies and Information Protection” (article by article)]. Moscow, Statut Publ., 2015. 320 p. (in Russian).
12. Zenin S. S., Kuteynikov D. L., Yaprntsev I. M. Big Data in the Legislative Process. *Actual Problems of Russian Law*. 2020, vol. 15, no. 9, pp. 19–31 (in Russian). <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.118.9.019-031>
13. Shpilevaya A. E. Big data in public administration and planning. *Filosofiya khoziaystva* [Philosophy of Economy], 2019, no. 6 (126), pp. 99–112 (in Russian).
14. Savelyev A. I. *Elektronnaya kommertsiya v Rossii i za rubezhom: pravovoe regulirovanie* [Electronic Commerce in Russia and Abroad: Legal Regulation. 2nd ed.]. Moscow, Statut Publ., 2016. 640 p. (in Russian).
15. Klimenko A. V. The decade of administrative reform: Results and new challenges. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Issues of State and Municipal Administration], 2014, no. 1, pp. 8–51 (in Russian).
16. Davydov K. V. *Administrirovanie protsedury: rossiyskiy i zarubezhnyi opyt* [Administrative Procedures: Russian and Foreign Experience]. Novosibirsk, Akademizdat, 2020. 514 p. (in Russian).
17. Molenko N. V. In keeping with the times: Electronic administrative regulations. *Vestnik of Putilin Belgorod Law Institute of Ministry of the Interior of Russia*, 2013, no. 1 (21), pp. 47–49 (in Russian).
18. Popov D. A. State informatization: Analysis of law and practice. *Informatsionnoe pravo* [Information Law], 2014, no. 3, pp. 16–20 (in Russian).
19. N. S. Bondar, ed. *Ekonomicheskoe pravo* [Economic Law. Textbook]. Moscow, Prospect Publ., 2021. 352 p. (in Russian).
20. Krasnov M. A., Talapina E. V., Yuzhakov V. N. Corruption and law: Analysis of the law on corruption. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2005, no. 2, pp. 77–88 (in Russian).
21. Shtatina M. A. New forms of public administration: Mutual action of network structures and public administration. *Globalizatsiya i publichnoe pravo: materialy III Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (Moskva, 26 noyabrya 2014 g.)* [Globalization and Public Law: Proceedings of the III Int. sci. and pract. conf. (Moscow, November 26, 2014)]. Moscow, RUDN University Publ., 2015, pp. 3–13 (in Russian).
22. Schmidt-Assmann E. Structures and Functions of Administrative Procedures in German, European and International Law. In: J. Barnes, ed. *Transforming Administrative Procedures*. Global Law Press – Editorial Derecho Global, Seville, Spain, 2008. 429 p. Available at: https://www.researchgate.net/publication/280255226_INTRODUCTION_Reform_and_Innovation_of_Administrative_Procedure_in_Transforming_Administrative_Procedures_Edited_by_Javier_Barnes_Global_Law_Press_-_Editorial_Derecho_Global_Seville_Spain_2008_pages_13 (accessed 26 August 2021).
23. Gonzales J. A. The Evolution of Administrative Procedure Theory in “New Governance” Key Point. *Review*



of *European Administrative Law*, 2013, vol. 6, no. 1. Available at: https://www.researchgate.net/publication/280255226_INTRODUCTION_Reform_and_Innovation_of_Administrative_Procedure_in_Transforming_Administrative_Procedures_Edited_by_Javier_Barnes_Global_Law_Press_-_Editorial_Derecho_Global_Seville_Spain_2008_pages_13 (accessed 26 August 2021).

24. Barnes J. Reform and Innovation of Administrative Procedure. In: J. Barnes, ed. *Transforming Administrative Procedures*. Global Law Press – Editorial Derecho

Global, Seville, Spain, 2008. Available at: https://www.researchgate.net/publication/280255226_INTRODUCTION_Reform_and_Innovation_of_Administrative_Procedure_in_Transforming_Administrative_Procedures_Edited_by_Javier_Barnes_Global_Law_Press_-_Editorial_Derecho_Global_Seville_Spain_2008_pages_13 (accessed 26 August 2021).

25. Channov S. E. The use of blockchain technologies to maintain public administration registers. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative Law and Process], 2019, no. 12, pp. 29–34 (in Russian).

Поступила в редакцию 01.09.2021, после рецензирования 15.09.2021, принята к публикации 16.09. 2021
Received 01.09.2021, revised 15.09.2021, accepted 16.09.2021