

РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ «ПРИМЕНЕНИЕ
ТЕХНОЛОГИЙ РАСПРЕДЕЛЕННОГО РЕЕСТРА
В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ:
ВОЗМОЖНОСТИ И ПРАВОВЫЕ РИСКИ:
МОНОГРАФИЯ / Э.В. ТАЛАПИНА, В.Н. ЮЖАКОВ,
А.А. ЕФРЕМОВ, И.А. ЧЕРЕШНЕВА».

М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021. 314 с.

¹ **Александр Сергеевич Емельянов,**

² **Максим Викторович Залоило**

^{1,2} Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации.

¹ Доктор юридических наук, доцент, заведующий отделом административного
законодательства и процесса; ase722@mail.ru; ORCID ID: 0000-0002-1613-2898

² Кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела теории права
и междисциплинарных исследований законодательства; z-lo@mail.ru;
ORCID ID: 0000-0003-4247-5242

Цифровая трансформация государственного управления не подлежит сомнению, но назрела необходимость определения, какие инструменты из цифрового арсенала могут использоваться государством. В этой связи обращение авторов монографии «Применение технологий распределенного реестра в государственном управлении: возможности и правовые риски» к исследованию возможностей применения технологии распределенного реестра (далее – ТРР) в государственном управлении, безусловно, заслуживает внимания.

Несмотря на то что данная технология может стать подспорьем в повышении качества предоставления государственных услуг, она, как и всякая прорывная инновация (наряду с интернетом вещей, облачными вычислениями, большими данными и др.), сопряжена с рядом рисков, в том числе правовых. При этом, как справедливо отмечается автора-

ми, если государственное управление и власть традиционно выстроены по принципу вертикали и централизации, природа ТРР иная: она базируется на принципе децентрализации (с. 6). Такое противоречие представляет собой основную проблему для социальных наук. Значимость монографического исследования заключается в анализе правовых рисков использования технологии распределенного реестра в государственном управлении.

Первый раздел монографии посвящен возможностям применения ТРР в государственном управлении. Авторы раскрывают общие вопросы (что собой представляет технология распределенного реестра): исследуют понятие и виды, зарубежный опыт использования ТРР в государственном управлении (учитывается не только опыт отдельных зарубежных стран, но и регулирование использования ТРР в документах международных организаций), а также отечественные эксперименты в этой области. Анализируется юридическое преломление ТРР (блокчейн vs государственное управление и право; развитие правовых оснований использования ТРР в государственном управлении).

Во втором разделе непосредственно затронуты правовые риски использования ТРР в государственном управлении, представлены подходы к определению правовых рисков в государственном управлении при применении распределительных реестров, даны понятие правовых рисков и их классификация при использовании ТРР в государственном управлении. Кроме того, исследуется динамика роли и компетенций государственных органов при использовании ТРР.

Отдельно следует отметить обращение авторов рецензируемой монографии к вопросу соблюдения основных прав человека при использовании технологии распределительных реестров в государственном управлении: право на защиту персональных данных, право на забвение, право на судебное обжалование решений органов власти. В работе говорится о необходимости формирования системы защиты персональных данных. Нельзя оставить без внимания и важность исследования юридической значимости сделок и документов, созданных в результате применения ТРР. Завершается исследование представлением авторских предложений по преодолению правовых рисков использования ТРР в государственном управлении.

Интересно мнение авторов относительно того, что преодоление правовых рисков использования ТРР в государственном управлении может осуществляться не только правовыми средствами. Так, помимо чисто нормативного регулирования, на минимизацию или нейтрализацию рисков могут работать меры технического регулирования (протоколы), а также правильное сочетание (возможно, каскадное) правовых и технических мер. Для последнего очень важно ясно сформулировать цели и скоординировать механизм действия, что представляет собой комплексную междисциплинарную задачу. В противном случае может возникнуть противоречие между правовыми и техническими актами, что само по себе составит отдельный риск (с. 294).

Отдельно остановимся на правовых рисках.

Авторы рецензируемой монографии выделяют следующие группы правовых рисков. Первую группу образуют те, что связаны с процессами правоустановления (общие правовые риски применительно к блокчейну в госуправлении): риск попадания в «неправовое поле» ввиду общей неурегулированности блокчейна как прорывной технологии; риск снижения государственного регулирования блокчейна или даже полного отказа от государственного (нормативного) регулирования; риск смешения публичного и частного начала в государственном управлении, а также риск применения частного права к публично-правовым отношениям (с. 204–213).

Вторая группа рисков представлена теми, что связаны с процессами правоприменения (специальные риски, возникающие непосредственно в связи с использованием блокчейна в госуправлении): риск нарушения компетенции государственных органов и полномочий негосударственных субъектов (компетенционный риск); риск нарушений фундаментальных прав человека; риск непризнания юридической значимости транзакций (сделок) и документов, сгенерированных в результате действий на базе блокчейна (с. 215–216).

При этом для преодоления компетенционных рисков авторы предлагают предпринять следующие меры. Во-первых, определиться с типом используемого блокчейна. Исследователи справедливо подчеркивают, что для нужд государственного управления подходит закрытый или консорциумный типы блокчейна, однако это не исключает сочетаний разных типов блокчейна для «обслуживания» реализации государственной функции. Во-вторых, четко определить права и обязанности (компетенции) всех участников блокчейна в зависимости от выполняемых ими ролей. В-третьих, соотнести компетенционные риски с проблемой информационной безопасности. В-четвертых, разработать систему разрешения конфликтов (споров) между участниками, которую можно заложить при разработке алгоритма, определив компетентный суд, создав независимый орган. Возможно и сочетание этих способов (с. 307).

В свою очередь, для преодоления рисков нарушения прав человека авторы указывают на необходимость:

- определения процедуры идентификации участников. С учетом того, что вносимые данные будут содержать большую долю персональных данных граждан, возникает неминуемый риск нарушений в области обработки персональных данных;
- дифференциации принципов обработки персональных данных в зависимости от того, относятся ли они к идентификаторам участников или нет;
- определения способа реализации права на забвение в распределенном реестре. Для этого должен быть определен ответственный за обработку персональных данных, выбран приемлемый способ исправления ошибки в каждой конкретной системе распределенного реестра, а также определена возможность синхронизации исправления

ошибки в других транзакциях (сделках) данной системы распределенного реестра;

- комплексного обеспечения реализации права на судебное обжалование действий органов власти и участников системы, не являющихся органами власти (с. 308).

Риски непризнания юридической значимости транзакций (сделок) и документов в большой степени могут быть преодолены техническими способами (техническая стандартизация форм и форматов документов, протоколов обмена).

Помимо этого необходимо:

- обеспечить безопасность системы распределенного реестра путем: введения обязательной сертификации системы распределенного реестра до ввода ее в эксплуатацию, установления требований к устройствам, которые могут быть использованы в системе распределенного реестра, осуществления периодического контроля (мониторинга, аудита) за использованием системы распределенного реестра, в том числе независимого;
- создать все правовые условия для обеспечения подлинности цифровой подписи за счет унификации требований к цифровым подписям, которые могут быть использованы в системе распределенного реестра, сокращения количества удостоверяющих центров;
- обеспечить добросовестность участников сделок (транзакций), например, посредством установления презумпции добросовестности приобретателя;
- нейтрализовать возможное недоверие к документам и транзакциям, зафиксированным посредством ТРР (с. 310).

Отметим, что безусловным достоинством работы является ее практикоориентированный характер, привлечение широкого круга зарубежных и российских доктринальных и нормативных источников, отечественного и зарубежного опыта применения технологии распределенных реестров в государственном управлении, в том числе в контексте правовых рисков. В этой связи монография представляет научный и практический интерес для широкого круга читателей, в числе которых не только научные и педагогические работники, но и все интересующиеся состоянием правового регулирования цифровых технологий вообще и ТРР в частности.

Кроме того, укажем, что авторская концепция правовых рисков использования технологии распределенного реестра в государственном управлении может найти свое применение в рамках мероприятий, предусмотренных Национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации», преподавания теоретических курсов на юридических факультетах высших учебных учреждений бакалавриата и магистратуры.

Монографию выгодно отличает прогнозно-аналитический характер. Авторы выявляют существующие сложности и угрозы, связанные с использованием технологии распределенного реестра в государственном управлении, и предлагают решения, направленные на минимизацию рисков. Вместе с тем отдельные моменты в работе требуют дополнительно-

го обоснования. Речь идет, в частности, о предложении авторов государственному сектору разработать такую разрешительную систему, которая позволяла бы оказывать государственное регулирующее воздействие на основе сочетания технических и правовых норм, а не исключительно на основе последних, как это имеет место в настоящее время.

Данное предложение влечет необходимость перехода от понимания «кода как закона» к «закону как к коду», о чем в последнее время ведутся научные дискуссии, хотя проблема пока еще не получила всестороннего отражения в правовой плоскости (с. 155 и др.). К тому же по-прежнему остро стоит вопрос наличия широкого спектра моделей распределенных реестров с различной степенью централизации и различными видами контроля доступа, в том числе так называемых «неконтролируемых» реестров, которым авторы могли бы уделить больше внимания в своем исследовании.

Представленная монография изложена четким научным языком, логически выстроена и основана на изучении большого количества источников – нормативных и рекомендательных актов, российской и зарубежной доктрины, актуальной информации о деятельности органов государственной власти и иных организаций, использующих в своей деятельности технологии распределенных реестров. Это делает работу интересной как для теоретиков, так и практиков – в первую очередь, государственных служащих, интересующихся вопросами регулирования цифровых технологий.