

## К ФОРМИРОВАНИЮ МЕХАНИЗМА ВЫЯВЛЕНИЯ И УСТРАНЕНИЯ СИСТЕМНЫХ ПРАВОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ЦИФРОВИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ<sup>1</sup>

**Ефремов А.А.**<sup>2</sup>

### Аннотация

*Цифровизация государственного управления отнесена в России к одной из основных стратегических задач развития. При этом признано, что для ее решения необходимо выявлять и устранять существующие правовые ограничения. Однако до настоящего времени системное решение этой задачи на современном этапе цифровизации не было предметом ни науки российского государственного управления, ни практики его цифровизации.*

*Исследование построено на доказательстве гипотез: 1) препятствием успешной цифровизации государственного управления являются правовые ограничения системного характера; 2) существующие правовые (нормотворческие и правоприменительные) механизмы не нацелены на выявление и устранение таких правовых ограничений для современной цифровизации государственного управления.*

*Цель исследования – показать системные правовые ограничения цифровизации государственного управления и выработать механизм их выявления и устранения. Для этого проведен сравнительно-правовой анализ действующих правовых механизмов: нормативного регулирования и практики реализации механизмов стратегического планирования; оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов; оценки фактического воздействия и мониторинга правоприменения действующих актов; механизма «регуляторной гильотины» и проводимых экспериментов в сфере цифровых технологий в государственном управлении.*

*В результате исследования подтверждены гипотезы: определены и показаны системные правовые ограничения цифровизации государственного управления с учетом динамики его «цифровой зрелости»; выявлена фрагментарность существующего подхода к обнаружению и устранению отдельных правовых ограничений цифровизации. Обоснована перспективность создания специализированного механизма*

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках научно-исследовательской работы, выполняемой в рамках государственного задания РАНХиГС 2020 г.

<sup>2</sup> Ефремов Алексей Александрович – кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС при Президенте РФ. Адрес: 119034, г. Москва, Пречистенская набережная, д. 11, стр. 1, к. 207. E-mail: efremov-a@ranepa.ru

*выявления и устранения системных правовых ограничений современной цифровизации государственного управления. Разработана модель такого механизма, включающая когнитивный, нормативно-правовой и организационный элементы, а также последовательность процедур по выявлению системных правовых ограничений, оценке рисков и возможностей их снятия, формированию соответствующих нормотворческих предложений, в том числе в рамках экспериментальных правовых режимов.*

**Ключевые слова:** государственное управление; мониторинг правоприменения; правовые ограничения; правовые эксперименты; «регуляторная гильотина»; стратегическое планирование; цифровизация; цифровая трансформация.

## Введение

Предмет настоящего исследования – действующие правовые механизмы нормотворчества и правоприменения, в которых содержатся или могут быть заложены возможности последовательного выявления правовых ограничений цифровизации государственного управления.

Цифровая трансформация экономики отнесена к национальным целям развития Российской Федерации до 2030 г.<sup>3</sup> Цифровая трансформация (шире – цифровизация) государственного управления – одно из ее направлений.

Опыт первичной цифровизации или первой стадии цифровизации государственного управления (прежде всего, опыт перехода к предоставлению государственных услуг в электронном виде) показал, что внедрение в государственное управление цифровых технологий требует системной работы по выявлению и устранению правовых ограничений освоения этих технологий. В ходе первого этапа цифровизации были выявлены типовые проблемы (возможные препятствия) перехода к предоставлению государственных услуг (исполнению иных государственных функций) в электронном виде. Их общей чертой была признана закрепленная в нормативных правовых актах (далее – НПА) эксклюзивность бумажных технологий документооборота, взаимодействия органов государственной власти между собой, с гражданами и бизнесом.

Положения НПА, которые закрепляли эту эксклюзивность и ориентировали практику государственного управления на использование этих устаревающих технологий, стали рассматриваться как правовые ограничения для освоения новых технологий. С позиции сегодняшнего дня эти новые технологии можно назвать *первичными цифровыми технологиями*. В тот период была проведена (хотя и не завершена в полной мере) значительная работа по выявлению и устранению таких правовых ограничений из большого пакета нормативных правовых актов (Южаков, 2010).

Задача выявления и устранения правовых ограничений цифровизации государственного управления вновь возникла на современном этапе цифровизации – в связи с освоением новых (в разной терминологии – «пере-

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

довых», «продвинутых», «прорывных» или «сквозных») цифровых технологий. Они значительно многообразнее, чем те технологии, которые осваивались в рамках первичной цифровизации. К ним относятся технологии больших данных, распределенного реестра, искусственного интеллекта, облачные технологии и их приложения, включая сенсорику, предиктивную аналитику, «интернет вещей» и др. Можно предположить, что в отношении освоения каждой из этих цифровых технологий могут возникать и свои специфические правовые ограничения.

Необходимость решения этой задачи уже широко признана и отмечается в качестве условия современной цифровизации, в том числе цифровой трансформации государственного управления (далее – цифровизации государственного управления), причем как в российских документах стратегического планирования<sup>4</sup> и публикациях по государственному управлению (см., например: Добролюбова, Южаков, Ефремов, Клочкова, Талапина, Старцев, 2019), так и за рубежом (Stout, Jong, 2020). При этом к числу ключевых препятствий для цифровизации относят нормативно-правовые барьеры. Опрошенные Аналитическим центром при Правительстве РФ эксперты отмечают их как вторые по значимости среди препятствий для цифровизации (17,3%)<sup>5</sup>. По данным доклада Счетной палаты РФ, значительный разрыв между функциональной открытостью ведомств (доступностью собираемых и генерируемых данных) и их информационной открытостью, который является препятствием для широкой разработки и применения цифровых приложений на основе государственных данных, также прежде всего связан с проблемами нормативного регулирования<sup>6</sup>.

Однако, несмотря на это, к настоящему времени отсутствует системное описание правовых ограничений для современного этапа цифровизации государственного управления, а выявление таких ограничений носит фрагментарный характер. В 2018–2020 гг. научные исследования в сфере правового регулирования цифровых технологий получили значительное развитие. Так, в работах В.Б. Наумова (2018, 2019), Т.А. Поляковой и А.В. Минбалева (2019), Р.В. Амелина (2020) проведен комплексный анализ правового регулирования цифровых технологий в РФ и за рубежом, включая оценку соотношения правового регулирования и саморегулирования. Но при этом также анализируются *не правовые институты*, включающие положения нормативных правовых актов (далее – НПА разного уровня, от федеральных законов до приказов соответствующих министерств) и комплексно регламентирующие осуществление государственных функций, *а отдельные НПА*.

<sup>4</sup> См., например: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (п. 11), Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 г.

<sup>5</sup> Барьеры в развитии цифровой экономики в субъектах Российской Федерации. – М.: Аналитический центр при Правительстве РФ, 2019. – С. 3.

<sup>6</sup> Оценка открытости государственных информационных систем в России. Аналитический доклад. – М., 2020. – С. 109–112.

Как представляется, такой подход может стать *ключевой проблемой* для последовательного и успешного выявления и устранения правовых ограничений цифровизации государственного управления на современном ее этапе.

## Гипотезы, цели и задачи исследования

Опыт выявления и устранения правовых барьеров перехода к предоставлению государственных услуг в электронном виде, упомянутый выше, показал, что более последовательным и успешным является путь выявления и устранения в первую очередь правовых ограничений, характерных для многих сфер деятельности и встречающихся, соответственно, во многих регулирующих их НПА.

На этапе первичной цифровизации положения НПА, закреплявшие исключительность бумажной формы документооборота и взаимодействия субъектов государственного управления, были сгруппированы по содержанию соответствующих отношений:

- 1) предоставление заявителем запроса, документов и (или) иных материальных объектов для получения государственной услуги (исполнения государственной функции) исключительно на бумажных носителях лично или почтовым отправлением;
- 2) осуществление взаимодействия с заявителем путем направления соответствующих писем исключительно на бумажных носителях;
- 3) осуществление межведомственного взаимодействия путем направления соответствующих писем, ведения журналов учета и т.п. исключительно на бумажных носителях;
- 4) осуществление личного взаимодействия с заявителем в целях совершения отдельных действий и процедур;
- 5) выдача результата предоставления государственной функции (исполнения государственной услуги) исключительно на бумажном носителе лично или почтовым отправлением.

Положения НПА в каждой из этих пяти групп устанавливали исключительность «бумажных носителей», «предоставления сведений в письменном виде», «визирования бумажных носителей» в отношении разных административных процедур. Но такого рода административные процедуры применялись при исполнении большинства государственных функций. Соответственно, положения НПА, становившиеся правовыми ограничениями этих процедур, содержались и отчасти содержатся в подавляющем большинстве законов и подзаконных НПА, регулирующих деятельность органов государственной власти и федерального, и регионального уровней.

Такие правовые ограничения можно обозначить как *системные* правовые ограничения цифровизации государственного управления.

Анализ правовых ограничений цифровизации государственного управления на ее современном этапе в отношении отдельных сфер деятельности (наука, образование) позволил предположить существование подобных системных правовых ограничений и для освоения государственным

управлением продвинутых цифровых технологий (Южаков, Ефремов, 2018; Ефремов, 2019).

На материале анализа указанных сфер деятельности сделано предположение, что одним из системных правовых ограничений на современном этапе цифровизации могут стать положения НПА, ориентирующие государственное управление *на применение документов, а не на оборот данных* (Добролюбова, Южаков, Ефремов, Клочкова, Талапина, Старцев, 2019). При такой ориентации большая часть задач по цифровизации в государственном управлении сводится к внедрению электронного документооборота и оцифровке существующих административных процедур на основе электронных документов. Исследование, результаты которого представлены в данной статье, направлено на проверку обоснованности данного предположения. Кроме того, было важно оценить возможность выявления других системных правовых ограничений цифровизации государственного управления на современном этапе.

Гипотеза первого уровня состояла в предположении о том, что подобные *системные правовые ограничения* характерны для текущего состояния цифровизации и значимы не только для первичной цифровизации, но и для освоения государственным управлением продвинутых цифровых технологий. Они могут быть существенным препятствием не только для цифровизации отдельных процедур и процессов, но и для цифровой трансформации государственных функций и государственного управления в целом.

Исследовательская гипотеза второго уровня заключается в том, что *инструментарий выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления пока отсутствует или представлен не системно*. При этом закономерно возникает вопрос: как обеспечить целенаправленное выявление и устранение системных правовых ограничений цифровизации государственного управления на современном ее этапе?

*Цель исследования* – проверить эти гипотезы, а также обнаружить (при наличии) вероятные системные правовые ограничения современной цифровизации государственного управления и предложить пути формирования механизма их дальнейшего выявления и устранения.

Для достижения этой цели применены *методы* сравнительно-правового и функционального анализа и правовое моделирование.

## Системные правовые ограничения цифровизации государственного управления

В настоящее время в российской правовой науке и науке государственного управления не сложилось единого понимания правовых ограничений. Под ними понимаются и правовое сдерживание противозаконного деяния (Малько, 2003), и юридические инструменты, обеспечивающие достижение целей правового регулирования (Шемаров, 2017), и установление государством законодательных пределов осуществления прав и свобод (Маковецкая, 2012), и пределы разрешенного нормами права вариантов поведения физических и юридических лиц, которые носят исключительно временный,

пространственный и субъективный характер (Басова, 2017). При этом за основание для ограничения субъективных прав, как правило, принимается необходимость защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (Травников, 2017).

Рассмотрение содержания конкретных правовых ограничений для деятельности отдельных субъектов социально-экономических отношений, в том числе в сфере государственного управления, в современной юридической науке носит преимущественно отраслевой характер. Единичные исследования, посвященные системности правовых ограничений, связаны с системностью *не самих ограничений, а их места в системе правового регулирования* отдельных субъектов или объектов общественных отношений (Макогон, 2016).

Классификация правовых ограничений в юридической науке осуществляется по различным основаниям, в том числе по отраслевой принадлежности, по субъектам права, по времени действия, по степени обоснованности (Осипов, Оськина, 2018).

В сфере информационных отношений ограничения классифицируются по содержанию соответствующих ограничиваемых прав субъектов, в том числе: на доступ к информации (Махотина, 2015; Бабашкина, 2017); на распространение информации (Паламарчук, 2017; Бутин, 2018); на соблюдение тайны (Терехов, Григорьев, 2015). А. В. Минбалева (2019), характеризуя ограничения в процессе регулирования цифровых технологий, выделяет такие ограничения, как отсутствие понятийного аппарата в сфере регулирования цифровых технологий, неопределенность моделей регулирования цифровых технологий, технические ограничения.

Однако все вышеизложенные определения и классификации с точки зрения целей настоящей статьи, во-первых, в недостаточной мере учитывают специфику государственного управления, во-вторых, не позволяют идентифицировать именно системные правовые ограничения.

Как представляется, для последовательного, системного выявления правовых ограничений цифровизации государственного управления, с учетом особенностей развития цифровых технологий и их внедрения в государственное управление, более продуктивно, во-первых, различать *три уровня* таких ограничений:

- ограничения *информатизации* (первичной цифровизации) государственного управления (в том числе требования о «бумажных носителях» документов, «письменной форме»);
- ограничения *цифровизации* (т.е. применения в государственном управлении прорывных цифровых технологий – обработки больших объемов данных, искусственного интеллекта, распределенного реестра);
- ограничения развитой формы цифровизации – *цифровой трансформации* государственного управления (изменение на основе цифровых технологий задач, функций, организации государственного управления) (Южаков, Талапина, Ефремов, 2018).

Во-вторых, учитывать, что *системность* в выявлении правовых ограничений цифровизации государственного управления основывается на си-

стемном подходе к определению самого государственного управления, включающему понятия управленческого цикла государственного управления и системы государственных функций (Южаков, Талапина, Добролюбова, Тихомиров, 2020).

В настоящей статье под системными правовыми ограничениями цифровизации государственного управления понимаются *положения НПА, препятствующие освоению и применению цифровых технологий субъектами государственного управления в рамках осуществления ими полномочий касательно ряда или всех сфер деятельности, в отношении которых осуществляется государственное управление*. Такие положения в разных формулировках представлены во многих НПА, регулирующих разные сферы деятельности. Соответственно, и их выявление и устранение целесообразно проводить системно – в отношении всего пакета содержащих их НПА.

Предположительно, системные правовые ограничения цифровизации государственного управления могут возникать в отношении любых элементов организации государственного управления, в том числе, в отношении:

- отдельных административных процедур (включая, например, издания административных актов), «сквозных» для всех видов государственных функций или некоторых из них;
- отдельных стадий управленческого цикла государственного управления, также «сквозных» для всех видов государственных функций или некоторых из них;
- отдельных видов государственных функций в целом;
- организации государственного управления в целом.

Следовательно, выявление и, при необходимости, устранение системных правовых ограничений также должны проводиться в отношении всех этих элементов организации государственного управления.

Проведенный в рамках исследования анализ отдельных этапов управленческого цикла государственного управления и отдельных государственных функций позволил сформировать следующий перечень вероятных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления:

- наличие законодательных и подзаконных норм, *предписывающих исключительно бумажные материальные носители для фиксации информации, сбор, обработка и хранение которой необходимы в рамках реализации соответствующей государственной функции*<sup>7</sup>;
- наличие законодательных и подзаконных норм, *предписывающих обязательную фиксацию в форме документов (в том числе электронных) самих управленческих решений (управленческие акты)*;
- наличие законодательных и подзаконных норм, *определяющих специальный правовой режим для информации, сбор, обработка и хранение*

<sup>7</sup> Это системное правовое ограничение выявлено еще на стадии первичной цифровизации госуправления. Но оно продолжает действовать, поскольку первичная цифровизация не завершена, а в отношении некоторых сфер деятельности только начинается. Оно действует, по-прежнему, еще во многих своих проявлениях наряду с правовыми ограничениями освоения продвинутых цифровых технологий. В этом смысле оно входит в число системных правовых ограничений не только первичной, но и современной цифровизации госуправления.

которой осуществляются при реализации соответствующей государственной функции, в том числе ограничивающих или запрещающих такие сбор, обработку и хранение;

- наличие законодательных и подзаконных норм, запрещающих или ограничивающих применение конкретных цифровых технологий при реализации соответствующей государственной функции.

Современные концепции цифрового правительства (цифрового государственного управления), в частности, концепция, разработанная компанией «Гартнер»<sup>8</sup>, предусматривают рассмотрение уровней «зрелости» цифрового правительства: «электронное» правительство (государственное управление), «открытое» правительство (государственное управление), «дата-центричное» правительство (государственное управление), полностью цифровое правительство (государственное управление), «умное» правительство (государственное управление).

При этом для России такой уровень зрелости в настоящее время оценивается как уровень «открытого» правительства. Достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе государственного управления, предусматривается и в Указе Президента РФ от 21.07.2020 N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Разработанные в 2020 г. в РФ методики оценки цифровой зрелости органов государственной власти<sup>9</sup> не учитывают правовые ограничения цифровизации государственного управления как фактор, препятствующий достижению такой зрелости.

В зарубежных исследованиях выделяются правовые ограничения среди барьеров для соответствующих уровней цифровой зрелости, при этом общего анализа соотношения уровней цифровой зрелости государственного управления и системных правовых ограничений до настоящего времени не проводилось.

Для уровня цифровой зрелости «электронное правительство» выделяют такие правовые ограничения, как большое количество ограничительных законов и постановлений, одногодичные бюджетные циклы, особенности взаимоотношений между правительствами разных уровней и наличие формальной системы сдержек и противовесов между исполнительной, законодательной и судебной ветвями власти (Gil-Garcia, Pardo, 2005).

Для уровня цифровой зрелости «открытое правительство» выделяют такие правовые барьеры, как нарушение конфиденциальности данных, безопасность данных, отсутствие лицензии на использование данных, ограниченные условия использования данных, проблемы судебной защиты, споров и судебных разбирательств, необходимость получения предварительного письменного разрешения для доступа к данным и их воспроизведения,

<sup>8</sup> 5 Levels of Digital Government Maturity. URL: <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/5-levels-of-digital-government-maturity/> (дата обращения: 01.11.2020).

<sup>9</sup> См., например: Адаптируемая методология оценки цифровой зрелости организации. URL: <https://срur.ru/digitalconsulting> (дата обращения: 01.11.2020).



невозможность повторного использования данных, полученных в рамках отдельных договоров и соглашений (Janssen, Charalabidis, Zuiderwijk, 2012). В других исследованиях выделяют также такие правовые ограничения, как отсутствие юридических гарантий, регламентированных процедур, директивность норм законодательства и международных соглашений о защите данных (Huang, Liao, Liao, Chen, 2020).

Для уровня «*умное*» правительство к числу правовых ограничений относят отсутствие правовой основы для оборота данных, строгость законов, наличие препятствий для работы с данными и ограничивающих эффектов законов, а также проблемы, возникающие при работе с данными из-за того, что правовые основы должны одновременно предоставлять свободу обработки данных и их защиту (Schedler, Guenduez, Frischknecht, 2019).

Таким образом, можно предположить, что для каждого уровня зрелости цифрового государственного управления характерны свои системные правовые ограничения в предложенном их понимании.

Для уровня «электронное» правительство (государственное управление) ключевыми системными правовыми ограничениями являются положения НПА, *ориентирующие практику государственного управления на бумажный документооборот*. Устранение этих ограничений обеспечивает переход на электронный документооборот. Такой переход в настоящее время в РФ частично реализован в отношении оказания государственных услуг, но не государственного управления в целом.

Для уровня «открытое» правительство (государственное управление) ключевыми системными правовыми ограничениями могут быть положения НПА, препятствующие доступу к информации и данным, в первую очередь, к открытым данным. В России эти ограничения частично сняты: сформированы законодательные основы для развития института открытых данных. Однако остаются проблемы на уровне правоприменительной практики и коллизий подзаконных НПА, отмеченные, в частности, в вышеупомянутом исследовании Счетной палаты РФ.

Для уровня «дата-центричное» правительство (государственное управление) ключевыми системными правовыми ограничениями могут быть положения НПА, формирующие ориентацию государственного управления на применение документов, а не на оборот данных; препятствующие доступу к данным в силу соответствующих правовых режимов (различного рода тайн, персональных данных), что приводит к многократному сбору данных в рамках различных государственных информационных систем (далее – ГИС), а также к ограничениям в использовании систем искусственного интеллекта при создании проектов нормативных правовых актов (Pečarič, 2020). Ориентация на применение официальных документов, в частности, необходимость предъявления бумажного паспорта, является системным правовым ограничением для внедрения технологий идентификации, в том числе биометрической.

Для уровня «полностью цифровое» правительство (государственное управление) ключевыми системными правовыми ограничениями будут положения НПА, ориентирующие практику государственного управления на использование официальных данных соответствующих ГИС, что серьез-

ным образом тормозит внедрение и применение цифровых технологий обработки больших данных и «интернета вещей». В частности, в соответствии со ст. 14 Федерального закона от 27.07.2006 N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» государственные информационные системы формируются на основе именно документированной информации.

Для уровня «умное» правительство (государственное управление) ключевыми системными правовыми ограничениями будут положения НПА, препятствующие принятию юридически значимых управленческих решений на основе автоматизированной обработки данных, в том числе на основе технологий искусственного интеллекта, а также не устанавливающие юридическую ответственность за последствия принятия таких управленческих решений.

При этом неустранение или неполное устранение ограничений текущего этапа развития цифровизации государственного управления осложняет переход на следующий уровень цифровой зрелости.

## Анализ практики выявления правовых ограничений цифровизации государственного управления

Как правовые ограничения, так и правовые риски цифровизации могут выявляться в рамках института технологической оценки (*англ.* – *technology assessment*). Эта оценка дается специальными подразделениями аппаратов парламентов или отдельных исследовательских организаций, объединенными в Европейскую сеть парламентской оценки технологий (EPTA Network)<sup>10</sup>. За 2017–2019 гг. указанными организациями опубликован ряд докладов. Среди них: доклад Института Ратенау Нидерландов 2017 г. «Права человека в эпоху роботов: проблемы, связанные с использованием робототехники, искусственного интеллекта, виртуальной и дополненной реальности» (Est, Kool, 2017), доклад Офиса информации науки и техники Конгресса Мексики 2018 г. «Искусственный интеллект» (Pérez Orozco, Rentería Rodríguez, 2018), доклад Центра науки, технологий и инжиниринга Счетной палаты США «Искусственный интеллект: новые возможности, проблемы и последствия» (май 2018 г.)<sup>11</sup>, доклад Норвежского технологического совета «Искусственный интеллект: возможности, проблемы и план для Норвегии» (ноябрь 2018 г.)<sup>12</sup>, доклад Офиса по оценке науки и технологий Парламента Франции «Распознавание лиц» (июль 2019 г.)<sup>13</sup>. Проведенный анализ этих документов показывает, что технологическая оценка в них осуществляется в отно-

<sup>10</sup> EPTA Network. URL: <https://eptanetwork.org/> (дата обращения: 01.11.2020).

<sup>11</sup> Technology Assessment: Artificial Intelligence: Emerging Opportunities, Challenges, and Implications. URL: <https://www.gao.gov/products/GAO-18-142SP> (дата обращения: 01.11.2020).

<sup>12</sup> Artificial Intelligence: Opportunities, Challenges and a Plan for Norway. URL: <https://teknologiradet.no/en/publication/ai-and-machine-learning-possibilities-challenges-and-a-plan-for-norway/> (дата обращения: 01.11.2020).

<sup>13</sup> Facial recognition. URL: <http://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/179314/1794787/version/2/file/Note+Reconnaissance+Faciale+-+EN.pdf> (дата обращения: 01.11.2020).

шении применения отдельных цифровых технологий, а не государственного управления в целом. При этом до настоящего времени не сформирован единый подход к методологии технологической оценки. Она в значительной мере основывается на экспертных оценках.

Аналогична ситуация с оценкой влияния на права человека алгоритмических систем (англ. – *algorithmic impact assessment*), продвигаемой международными организациями. В частности, проект Рекомендации Комитета министров Совета Европы о влиянии на права человека алгоритмических систем<sup>14</sup> позволяет в принципе выявлять правовые ограничения цифровизации, но данный подход ориентирован на обнаружение рисков внедрения алгоритмических систем в отношении прав человека, а не государственного управления в целом.

В России выявление правовых ограничений цифровизации государственного управления частично происходит в рамках реализации документов стратегического планирования (главным образом, национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»), проведения оценки регулирующего и фактического воздействия (далее – ОРВ и ОФВ соответственно), мониторинга правоприменения, реализации механизма «регуляторной гильотины», экспериментов и экспериментальных правовых режимов в сфере применения цифровых технологий.

Анализ указанных документов и механизмов показал следующее:

1. Выявление правовых ограничений цифровизации государственного управления с их помощью носит фрагментарный характер (во всех проанализированных документах и механизмах).

Так, в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление»<sup>15</sup> предусматривается устранение ограничений, но только «для вынесения нескольких исполнительных документов в форме электронного документа». Планом-графиком внесения изменений в 42 НПА, регламентирующих оказание отдельных государственных услуг,<sup>16</sup> предлагается также и устранение некоторых правовых ограничений цифровизации. Однако эти изменения связаны с устранением препятствий только для первичной цифровизации и только одной процедуры из процесса оказания государственных услуг – с предоставлением возможности направления заявителями электронных документов вместо бумажных.

В рамках оценки регулирующего воздействия (ОРВ) проектов НПА выявление правовых ограничений цифровизации государственного управления прямо не предусмотрено. Ни в одном из проанализированных девяти заключений об оценке фактического воздействия федеральных законов за 2017–2020 гг. не были обнаружены ограничения, связанные с цифровизацией государственного управления.

<sup>14</sup> Draft Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the human rights impacts of algorithmic systems. URL: <https://rm.coe.int/draft-recommendation-of-the-committee-of-ministers-to-states-on-the-hu/168095eecf> (дата обращения: 01.11.2020).

<sup>15</sup> Утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, протокол от 28.05.2019 N 9.

<sup>16</sup> Утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию 12 марта 2020 г.

При проведении экспериментов предусмотрена разработка предложений по изменению НПА. В 1994–2019 гг. она предполагалась в 29,1% случаев для федеральных законов, в 33,3% – для указов Президента РФ, в 15,5% – для постановлений Правительства РФ (см.: Ефремов, Добролюбова, Талапина, Южаков, 2020). Анализ НПА и проектов НПА о проведении экспериментов в 2020 г. показал, что выявление отдельных правовых ограничений прямо предусмотрено только в 1 из 12 случаев (8,33%). При этом в результате анализа указанных проектов мы обнаружили возможные риски применения цифровых технологий для прав граждан и организаций, которые не учтены при разработке проектов НПА о проведении данных экспериментов.

Недавно принятый Федеральный закон от 31.07.2020 N 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», хоть и ориентирован на совершенствование правового регулирования по результатам реализации отдельных экспериментальных режимов, тем не менее не предусматривает выявления правовых и, тем более, системных правовых ограничений цифровизации, в том числе в отношении государственного управления. При этом разработанные Минэкономразвития России проекты порядков отдельных действий в рамках введения и действия экспериментальных правовых режимов в значительной мере сохраняют «бумажный» документооборот либо предоставление подписанных электронной подписью сканов документов<sup>17</sup>. Тем самым они

<sup>17</sup> См.: Проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка мониторинга экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, оценки эффективности и результативности реализации экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, общественного обсуждения вопросов эффективности и результативности реализации экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=108745> (дата обращения: 01.11.2020); Проект постановления Правительства РФ «Об утверждении порядка принятия уполномоченным органом решения о приостановлении или прекращении статуса субъекта экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций в экспериментальном правовом режиме в сфере цифровых инноваций, порядка уведомления субъекта экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций о принятии такого решения». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=108206> (дата обращения: 01.11.2020); Проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении порядка рассмотрения субъектом экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций поступающих в его адрес жалоб лиц, права и законные интересы которых нарушены в связи с установлением и реализацией экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=108446> (дата обращения: 01.11.2020); Проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении Порядка доведения до сведения лица, подавшего заявку на присоединение к экспериментальному правовому режиму в сфере цифровых инноваций, решения о присоединении этого лица к экспериментальному правовому режиму в сфере цифровых инноваций в качестве субъекта экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=108674> (дата обращения: 01.11.2020); Проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении порядка представления в уполномоченный орган, регулирующий орган и организацию предпринимательского сообщества отчетов субъектов экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций об итогах деятельности в рамках реализации экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=109328> (дата обращения: 01.11.2020); Проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении требований к форме и содержанию инициативного предложения об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и проекта программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, а также перечня документов, прилагаемых к инициативному предложению об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=109353> (дата обращения: 01.11.2020).

эти проекты не устраняют, а воспроизводят существующие правовые ограничения цифровизации государственного управления.

2. Ориентация на оценку/мониторинг правоприменения только конкретных НПА и их проектов не позволяет выявлять системные правовые ограничения цифровизации государственного управления.

Для идентификации системных правовых ограничений цифровизации недостаточно анализа отдельных НПА (проектов НПА). Необходим анализ состояния регулирования соответствующей государственной функции в целом. Такой анализ должен включать анализ НПА разного уровня (федеральные законы, подзаконные НПА, законы и подзаконные НПА субъектов РФ). В настоящее время такой анализ не предусмотрен существующими порядками ни ОРВ, ни ОФВ, ни мониторинга правоприменения.

3. Длительность циклов ОФВ и мониторинга правоприменения не позволяет оперативно выявлять вновь возникающие правовые ограничения цифровизации государственного управления.

Цикл ОФВ от формирования плана до подготовки заключения о ее выводах занимает до двух лет. Еще длительнее цикл проведения мониторинга правоприменения. Механизм оперативного мониторинга правоприменения фактически отсутствует. Это делает невозможным оперативное выявление вновь возникающих правовых, а тем более системных правовых ограничений для цифровизации государственного управления, с помощью этих правовых механизмов в их нынешнем виде.

4. В НПА, разрабатываемых в рамках «регуляторной гильотины», существующие правовые ограничения цифровизации сохраняются, т.е. этот правовой механизм для выявления правовых, в том числе системных, ограничений пока не используется.

Обнаружение и устранение избыточных и обременительных обязательных требований в рамках механизма «регуляторной гильотины» в большей мере связано с интересами бизнеса, а не собственно государственного управления. Вместе с тем требования к применению цифровых технологий и, соответственно, правовые ограничения, как правило, носят «сквозной», межотраслевой характер, что делает потенциально актуальным применение для их выявления и устранения данного правового механизма.

В течение января – октября 2020 г. на шести из 38 заседаний подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы рассматривались вопросы изменения обязательных требований к внедрению и применению цифровых технологий (15,8%). Анализ разработанных в рамках механизма «регуляторной гильотины» проектов НПА показал, что некоторыми из них предусматривается предоставление электронных документов. Например, из 15 проектов постановлений Правительства РФ, которыми утверждаются новые положения о лицензировании, в двух проектах (13,3%) прямо предусматривается предоставление документов в форме электронных документов. При этом в 11 проектах (73,3%) сохраняется предоставление документов и их копий. То есть фактически сохраняется это правовое ограничение еще первичной цифровизации государ-

ственного управления. Вопрос об устранении других правовых ограничений цифровизации государственного управления (тем более системных) при применении этого правового механизма пока не решается.

5. В рамках ОРВ осуществляется выявление рисков применения цифровых технологий.

Выявление при проведении ОРВ рисков решения проблемы предложенным способом регулирования и рисков негативных последствий позволяет оценить, не создает ли (не сохраняет ли) предложенный способ правового регулирования ограничений для цифровизации регулируемых процессов (отношений), в том числе, государственного управления, а также обнаруживать риски устранения ограничений.

6. Выявление системных правовых ограничений может осуществляться в рамках процесса разработки ведомственных программ цифровой трансформации.

Механизм формирования и реализации ведомственных программ цифровой трансформации предусматривает, в том числе, разработку нормативных правовых актов, необходимых для реализации соответствующих мероприятий цифровой трансформации. В этой связи он может стать основой для формирования механизма выявления и устранения как вообще правовых ограничений, так и системных правовых ограничений цифровизации государственного управления.

Однако анализ принятых на момент подготовки статьи актов по вопросам применения данного правового механизма показал, что пока этот его потенциал не реализуется. Постановление Правительства РФ от 10.10.2020 N 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами» также не содержит положений, направленных на обнаружение и устранение системных правовых ограничений цифровизации государственного управления.

В целом проведенный анализ демонстрирует, что задача выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления в рамках действующих документов и правовых механизмов пока не решается, а соответствующий организационно-правовой механизм отсутствует.

Тем не менее специализированный механизм решения этой задачи необходим и возможен.

## Предложения по разработке механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления

Разработка механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления основывается на сравнительно-правовом и функциональном анализе описанных выше нормотворческих механизмов, а также методе правового моделирования.

Их применение позволяет обосновать следующие предложения по содержанию данного механизма.

Во-первых, как представляется, такой механизм должен формироваться в рамках деятельности органов государственной власти, направленной на цифровизацию государственного управления, и включать в себя следующие стадии:

- идентификацию (выявление) системных правовых ограничений цифровизации государственного управления при разработке и реализации мероприятий по цифровизации;
- оценку целесообразности устранения выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления, включая анализ цели их установления, возможности достижения такой цели правового регулирования при их устранении, наличие рисков их устранения;
- подготовку нормотворческих предложений, направленных на устранение выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления, в том числе в рамках экспериментального правового режима;
- включение указанных предложений в соответствующие планы нормотворческой деятельности и последующее принятие данных норм;
- в случае необходимости введения экспериментального правового режима – разработка его программы, ее принятие, введение экспериментального правового режима, оценка его результативности и эффективности и последующая разработка или уточнение нормотворческих предложений, направленных на устранение выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления;
- последующий мониторинг правоприменения в отношении правовых норм, которыми устранены соответствующие системные правовые ограничения цифровизации государственного управления.

Такой подход позволит учесть положительный опыт имеющихся правовых (нормотворческих и правоприменительных) механизмов.

Во-вторых, исходя из вышеуказанных стадий, механизм выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления может включать следующие элементы реализации:

- когнитивный – определение понятия и признаков системных правовых ограничений цифровизации государственного управления, методов выявления таких ограничений, проверки их на соответствие известным системным правовым ограничениям, а также оценка вероятности их превращения в системные ограничения;
- нормативно-правовой – законодательная и подзаконная институционализация механизма в нормах федерального и регионального законодательства об информационных технологиях и о государственном управлении, подзаконных нормативных правовых актах, регламентирующих осуществление цифровизации;
- организационный – создание соответствующих подразделений и назначение должностных лиц в органах государственной власти, созда-

ние межведомственных органов, осуществляющих проведение мероприятий по цифровизации в органах государственной власти.

Когнитивный элемент механизма включает определение системных правовых ограничений цифровизации государственного управления (предложения по их определению представлено выше).

Нормативно-правовой элемент механизма обнаружения и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления представляет собой его институционализацию в действующем законодательстве и подзаконных НПА и, исходя из цели данного механизма, может включать:

- законодательное определение необходимости выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления в федеральном законодательстве об информационных технологиях и о государственном управлении;
- подзаконное определение порядка выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления в рамках нормативных правовых актов Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, определяющих порядок разработки и реализации ведомственных программ цифровой трансформации;
- подзаконное определение методики выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления в соответствующих нормативных правовых актах Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Организационный элемент механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления – это соответствующие организационные ресурсы, обеспечивающие реализацию данного механизма. Исходя из существующей организационной структуры органов исполнительной власти, он состоит из:

- ответственных структурных подразделений и должностных лиц в каждом государственном органе, осуществляющих в рамках разработки и реализации мероприятий по цифровизации выявление и устранение системных правовых ограничений ее проведения;
- межведомственных органов, осуществляющих в рамках координации мероприятий по цифровизации также и координацию мер по устранению системных правовых ограничений цифровизации, возникающих на уровне законодательства и подзаконных правовых актов Правительства РФ.

В третьих, порядок выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления может включать в себя следующие процедуры:

- 1) определение потребности в реализации мероприятия цифровизации;
- 2) определение цели реализации данного мероприятия в рамках общих целей цифровизации государственного управления;
- 3) анализ законодательного и подзаконного нормативного правового регулирования соответствующей государственной функции;



- 4) выявление существующих законодательных и подзаконных нормативных правовых ограничений, препятствующих осуществлению цифровизации соответствующей государственной функции.

При этом анализ законодательных и подзаконных норм на предмет возможности их превращения в системные правовые ограничения цифровизации государственного управления, исходя из существующей структуры и организации деятельности органов исполнительной власти, должен охватывать все правовые нормы, определяющие:

- полномочия государственного органа;
  - содержание соответствующих административных процедур;
  - структуру государственного органа;
  - полномочия его структурных подразделений и (или) территориальных органов и их структурных подразделений;
  - полномочия государственных служащих и квалификационных требований к соответствующим должностям государственной службы;
- 5) определение целей выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления, в том числе охраняемых законодательством общественных ценностей, включая права и законные интересы граждан;
- 6) определение рисков для охраняемых законодательством общественных ценностей, в том числе прав и законных интересов граждан, которые могут возникнуть при устранении выявленного системного правового ограничения;
- 7) определение возможности минимизации или устранения указанных рисков при устранении выявленных правовых ограничений цифровизации государственного управления или отсутствия такой возможности;
- 8) определение необходимости введения экспериментального правового режима для выявления рисков для охраняемых законодательством общественных ценностей, в том числе прав и законных интересов граждан, при устранении выявленного правового ограничения цифровизации государственного управления;
- 9) в случае отсутствия рисков для охраняемых законодательством общественных ценностей, в том числе прав и законных интересов граждан, или определения возможности их минимизации при устранении выявленного правового ограничения цифровизации государственного управления – разработка нормотворческого предложения о его устранении;
- 10) в случае необходимости введения экспериментального правового режима выявления рисков для охраняемых законодательством общественных ценностей, в том числе прав и законных интересов граждан, при устранении выявленного правового ограничения цифровизации государственного управления – разработка программы такого режима, ее принятие, введение экспериментального правового режима, оценка его результативности и эффективности и последующая разработка или уточнение нормотворческих предложений, направленных на устранение выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления;

- 11) включение соответствующих нормотворческих предложений, направленных на устранение выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления, в планы нормотворческой деятельности органа государственной власти и их принятие;
- 12) последующий мониторинг правоприменения в отношении норм, которыми устранены соответствующие системные правовые ограничения цифровизации государственного управления.

Предложенная модель механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления, как представляется, имеет практическое значение. Она может быть использована, во-первых, для выявления в тестовом режиме таких правовых ограничений и, во-вторых, для нормативной и организационной институционализации (после доработки с учетом тестирования) указанного механизма.

## Заключение

Вывод о необходимости и возможности формирования специализированного механизма выявления и устранения системных правовых ограничений современной цифровизации государственного управления и предложенная его модель являются результатом проведенного автором исследования. Исследование показало, что задача выявления и устранения системных правовых ограничений современной цифровизации российского государственного управления пока фактически не решается, в том числе и из-за отсутствия механизма обнаружения и устранения таких ограничений.

Предложенная модель механизма выявления и устранения правовых ограничений освоения государственным управлением передовых цифровых технологий в случае ее реализации могла бы обеспечить целенаправленное и своевременное или (при необходимости) упреждающее выявление и устранение таких ограничений, что является важным условием повышения результативности и эффективности современной цифровизации государственного управления, а значит, и собственно самого государственного управления в РФ.

Практическая реализация предложенной модели возможна в рамках развития правового регулирования цифровой трансформации федеральных органов исполнительной власти. Она может происходить в форме как специальных требований к ведомственным программам цифровой трансформации, так и специального порядка выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления и соответствующей методики выполнения этой работы, которые должны быть интегрированы с Положением о ведомственных программах цифровой трансформации<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Постановление Правительства РФ от 10.10.2020 N 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». URL: <http://consultant.ru/> (дата обращения: 20.11.2020).

Проведенный анализ позволил обрисовать перспективные направления научных исследований по определению соотношения системных правовых ограничений цифровизации с уровнями «цифровой зрелости» государственного управления, нахождению и систематизации рисков цифровизации государственного управления, в том числе рисков снятия соответствующих правовых ограничений, а также по разработке механизма определения баланса интересов всех участников отношений в рамках цифровизации и цифровой трансформации государственного управления. Для развития науки государственного управления перспективным будет рассмотрение системных правовых ограничений цифровизации с точки зрения отдельных теорий государственного управления (в том числе клиент-ориентированного государства, общественно-государственного управления и меритократического государства).

## ЛИТЕРАТУРА

---

1. Амелин Р.В. Право – цифровые технологии: основные направления воздействия // Современное право. – 2020. – № 8. – С. 50–55.
2. Бабашкина В.С. Метод и методология при проведении исследования конституционно-правового регулирования ограничения права на информацию в РФ и Германии // Устойчивое развитие науки и образования. – 2017. – № 3. – С. 20–25.
3. Басова Ю.Ю. Теоретико-правовые подходы к определению понятия «ограничение» // Успехи современной науки. – 2017. – Т. 6. – № 2. – С. 12–15.
4. Березина Е.А. Пределы правового регулирования общественных отношений: проблемы понимания, классификация и значение в механизме правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15. – № 4. – С. 42–55. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.113.4.042-055
5. Бутин А.А. Правовые основы ограничения распространения информации в сети интернет // NovaUm.Ru. – 2018. – № 16. – С. 359–362.
6. Гонежук З.Н. Основные правовые подходы к регулированию ограничений распространения информации в сети интернет // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2015. – № 114. – С. 717–726.

7. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А., Ключкова Е.Н., Талапина Э.В., Старцев Я.Ю. Цифровое будущее государственного управления по результатам. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019.
8. Ефремов А.А. Правовые ограничения цифровизации научной деятельности // Юридический мир. – 2019. – № 2. – С. 49–53.
9. Ефремов А.А., Добролюбова Е.И., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Экспериментальные правовые режимы: зарубежный опыт и российский старт / А. А. Ефремов, Е. И. Добролюбова, Э. В. Талапина, В. Н. Южаков // науч. ред. В. Н. Южаков. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.
10. Маковецкая М.Г. Понятие правовых ограничений прав и свобод человека // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2012. – № 6. – Т. 1.
11. Макогон Б.В. Системное единство правовых ограничений в процессе функционирования органов внутренних дел России как публичных властных субъектов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 3. – Т. 70. – С. 16–20.
12. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003.
13. Махотина Н.В. Нормативно-правовое обеспечение в области ограничения доступа к информации в РФ // Символ науки. – 2015. – № 10-1. – С. 133–135.
14. Наумов В.Б. Общие вызовы права и государственного управления в цифровую эпоху // Ленинградский юридический журнал. – 2019. – № 1. – Т. 55. – С. 43–57.
15. Наумов В.Б. Право в эпоху правовой трансформации: в поисках решений // Российское право: образование, практика, наука. – 2018. – № 6. – С. 4–11.
16. Никитин Д.А., Козаченко Б.П., Агаджанян А.В. К вопросу о соотношении механизма правового регулирования и механизма процессуально-правового регулирования // Теория государства и права. – 2019. – № 2. – С. 74–78.
17. Осипов М.Ю., Оськина С.В. Ограничения в праве как элемент управления: понятие и правовая природа // Современные проблемы права, экономики и управления. – 2018. – № 1. – Т. 6. – С. 101–111.
18. Паламарчук С.А. Вопросы нормативно-правового регулирования цензуры как одного из видов ограничения права на информацию // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2017. – № 1. – С. 141–147.
19. Полякова Т.А., Минбалева А.В. Цифровые инновации и проблемы развития механизма правового регулирования в России // Информационное право. – 2019. – № 4. – С. 12–15.
20. Правовое регулирование цифровых технологий в России и за рубежом. Роль и место правового регулирования и саморегулирования в развитии цифровых технологий: монография / Под общ. ред. А.В. Минбалева. – Саратов: Амирит, 2019.
21. Терехов М.Ю., Григорьев И.Б. Ограничения права каждого на тайну сообщений: к вопросу о реализации конституционно-правовых норм в уголовно-процессуальном законодательстве // Алтайский юридический вестник. – 2015. – № 2. – Т. 10. – С. 93–97.
22. Травников Н.О. «Предел» и «ограничение» в праве: теоретико-правовой анализ понятий // Государство и право. – 2017. – № 7. – С. 104–109.

23. Шемаров В.А. Сущность, понятие, признаки и виды правовых ограничений // Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействии уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты». – 2017. – № 9. – С. 181–190.
24. Южаков В.Н. О предложениях по устранению положений федеральных законов, препятствующих предоставлению государственных услуг (исполнению государственных функций) в электронном виде // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 1. – С. 146–159.
25. Южаков В.Н., Ефремов А.А. Правовые и организационные барьеры для цифровизации образования в Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. – 2018. – № 6. – Т. 108. – С. 18–24.
26. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Ефремов А.А. Правовые ограничения для использования прорывных цифровых технологий в государственном управлении // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. – 2018. – Т. 5. – № 3. – С. 235–247.
27. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.
28. Est R. van, Kool L. Human rights in the robot age: challenges arising from the use of robotics, artificial intelligence, and virtual and augmented reality. Rathenau Instituut, The Hague. 2017. URL: <https://www.rathenau.nl/en/digitale-samenleving/human-rights-robot-age> (дата обращения: 20.11.2020).
29. Gil-Garcia J. R., Pardo T. A. E-government success factors: Mapping practical tools to theoretical foundations // Government Information Quarterly. 2005. Vol. 22. No. 2. P. 187–216.
30. Janssen M., Charalabidis Y., Zuiderwijk A. Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government // Information Systems Management. 2012. Vol. 29. No. 4. P. 258–268.
31. Huang H., Liao C., Liao H., Chen D. Resisting by workarounds: Unraveling the barriers of implementing open government data policy // Government Information Quarterly. 2020. Vol. 37. Issue 4. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101495> (дата обращения: 20.11.2020).
32. Pečarič M. Regulatory Cybernetics: Adaptability and Probability in the Public Administration's Regulations // The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy. 2020. Vol. XIII. No. 1. P.133–156. URL: DOI: 10.2478/nispa-2020-0006 (дата обращения: 15.11.2020).
33. Pérez Orozco B., Rentería Rodríguez M. E. INCyTU Note 12 Artificial Intelligence. 2018. URL: <https://www.foroconsultivo.org.mx/INCYTU/index.php/notas/73-12-inteligencia-artificial-n> (дата обращения: 20.11.2020).
34. Schedler K., Guenduez A.A., Frischknecht R. How Smart Can Government Be? Exploring Barriers to the Adoption of Smart Government // Information Polity. 2019. Vol. 24. No. 1. P. 3–20.
35. Stout H., Jong M. Exploring the Impact of Government Regulation on Technological Transitions; a Historical Perspective on Innovation in the Dutch Network-Based Industries // Laws. 2020. Vol. 9. Issue 11.

# IN REFERENCE TO CREATING A MECHANISM FOR DETECTING SYSTEMIC LEGAL LIMITATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION DIGITALIZATION

---

## **Alexey A. Efremov**

Ph.D. (in Legal Sciences), Associate Professor, Leading Researcher of Public Management Technologies Center of Institute of Applied Economic Studies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.  
Address: 11, Prechistenskaya Quay, Room 207, Bl. 1, 119034, Moscow, Russian Federation.  
E-mail: efremov-a@ranepa.ru

## **Abstract**

The digitalization of public administration in the Russian Federation refers to one of the main strategic tasks. At the same time, in order to solve it, it is necessary to identify and eliminate existing legal restrictions that prevent not only the introduction of digital technologies into existing administrative procedures, but also the digital transformation of state functions in general, which until now has not been the focus of the Russian public administration science and the practice of its digitalization. Research hypotheses state that for successful digitalization it is necessary to identify and eliminate such legal restrictions, which are of a systemic nature, and the existing rule-making mechanisms are focused on eliminating restrictions only within the framework of certain regulatory legal acts, or in relation to certain public services, and not public functions and public administration in general. Based on a comparative legal analysis of regulatory control and the practice of implementing strategic planning mechanisms; assessment of the regulatory impact of draft regulatory legal acts; measurement of the actual impact and monitoring the enforcement of existing acts, the «regulatory guillotine» mechanism and ongoing experiments in the application of digital technologies in public administration, the research revealed the fragmentation of the identification and elimination of certain legal restrictions on digitalization, substantiated the prospects of creating a mechanism for identifying systemic legal restrictions in the process of developing departmental digital transformation programs. Based on the structural and functional analysis of the existing rule-making mechanisms, a model of the mechanism for identifying and eliminating systemic legal restrictions on the digitalization of public administration is proposed, including cognitive, regulatory and organizational elements, as well as a sequence of procedures for identifying systemic legal restrictions, assessing risks and opportunities for their removal, forming relevant rule-making proposals, including experimental legal regimes.

**Keywords:** public administration; monitoring of law enforcement; legal restrictions; legal experiments; «Regulatory guillotine»; strategic planning; digitalization; digital transformation.

**Citation:** Efremov, A.A. (2020). K formirovaniyu mekhanizma vyjavleniya i us-traneniya sistemnykh pravovykh ogranicheniy tsifrovizatsii gosudarstvennogo upravleniya [In Reference to Creating a Mechanism for Detecting Systemic Legal Limitations of the Digitalization of Public Administration]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 59–83 (in Russian).

## REFERENCES

1. Amelin, R.V. (2020). Pravo – tsifrovyye tehnologii: osnovnyie napravleniya vozdeystviya [Law – Digital Technologies: Main Areas of Impact]. *Sovremennoe pravo*, no 8, pp. 50–55.
2. Babashkina, V.S. (2017). Metod i metodologiya pri provedenii issledovaniya konstitutsionno-pravovogo regulirovaniya ogranicheniya prava na informatsiyu v RF i Germanii [Method and Methodology in the Study of Constitutional and Legal Regulation of Restrictions on the Right to Information in the Russian Federation and Germany]. *Ustoichivoe razvitie nauki i obrazovaniya*, no 3, pp. 20–25.
3. Basova, Yu.Yu. (2017). Teoretiko-pravovye podkhody k opredeleniyu ponyatiya «ogranichenie» [Theoretical and Legal Approaches to the Definition of the Concept of «Restriction»]. *Uspekhi sovremennoi nauki*, vol. 6, no 2, pp. 12–15.
4. Berezina, E. A. (2020). Predely pravovogo regulirovaniya obshchestvennykh otnoshenii: problemy ponimaniya, klassifikatsiya i znachenie v mekhanizme pravovogo regulirovaniya [Limits of Legal Regulation of Social Relations: Problems of Understanding, Classification and Significance in the Mechanism of Legal Regulation]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, vol. 15, no 4, pp. 42–55. Available at: doi: 10.17803/1994-1471.2020.113.4.042-055 (accessed: 16 November, 2020).
5. Butin, A.A. (2018). Pravovye osnovy ogranicheniya rasprostraneniya informatsii v seti «Internet» [Legal Foundations for Restricting the Information Dissemination on the Internet]. *NovaUm.Ru*, no 16, pp. 359–362.
6. Gonezhuk, Z.N. (2015). Osnovnyie pravovye podkhody k regulirovaniyu ogranichenii rasprostraneniya informatsii v seti Internet [Basic Legal Approaches to Regulating Restrictions on the Information Dissemination on the Internet]. *Politematicheskii setevoi elektronnyi nauchnyi zhurnal Kubanskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta*, no 11, pp. 717–726.
7. Dobrolyubova, E.I., Yuzhakov, V.N., Efremov, A.A., Klochkova, E.N., Talapina, E.V. & Startsev, Ya.Yu. (2019). *Tsifrovoe budushchee gosudarstvennogo upravleniya po rezul'tatam* [The Digital Future of Public Administration by Results]. Moscow: «Delo» RANKhiGS.
8. Efremov, A.A. (2019). Pravovye ogranicheniya tsifrovizatsii nauchnoi deyatel'nosti [Legal Restrictions on Digitalization of Scientific Activity]. *Yuridicheskii mir*, no 2, pp. 49–53.
9. Efremov, A. A., Dobrolyubova, E. I., Talapina, E. V. & Yuzhakov, V. N. (2020). *Eksperimental'nye pravovye rezhimy: zarubezhnyi opyt i rossiiskii start* [Experimental Legal Regimes: Foreign Experience and Russian Start]. Moscow: «Delo» RANKhiGS.
10. Makovetskaya, M. G. (2012). Ponyatie pravovykh ogranichenii prav i svobod cheloveka [The Concept of Legal Restrictions on Human Rights and Freedoms]. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo*, no 6, vol.1.

11. Makogon, B.V. (2016). Sistemnoe edinstvo pravovykh ogranichenii v protsesse funktsionirovaniya organov vnutrennikh del Rossii kak publichnykh vlastnykh sub»ektov [Systemic Unity of Legal Restrictions in the Process of Functioning of the Internal Affairs Bodies of Russia as Public Power Subjects]. *Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie*, no 3, vol. 70, pp. 16–20.
12. Mal'ko, A.V. (2003). *Stimuly i ogranicheniya v prave* [Incentives and Restrictions in Law]. Moscow: Yurist.
13. Makhotina, N.V. (2015). Normativno-pravovoe obespechenie v oblasti ogranicheniya dostupa k informatsii v RF [Regulatory Support in the Field of Restricting Access to Information in the Russian Federation]. *Simvol nauki*, no 10-1, pp. 133–135.
14. Naumov, V.B. (2019). Obshchie vyzovy prava i gosudarstvennogo upravleniya v tsifrovuyu epokhu [Common Challenges of Law and Public Administration in the Digital Age]. *Leninogradskii yuridicheskii zhurnal*, no 1, vol. 55, pp. 43–57.
15. Naumov, V.B. (2018). Pravo v epokhu pravovoi transformatsii: v poiskakh reshenii [Law in an Era of Legal Transformation: In Search of Solutions]. *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, no 6, pp. 4–11.
16. Nikitin, D.A., Kozachenko, B.P. & Agadzhanian, A.V. (2019). K voprosu o sootnoshenii mekhanizma pravovogo regulirovaniya i mekhanizma protsessual'no-pravovogo regulirovaniya [In Reference to the Relationship between the Mechanism of Legal Regulation and the Mechanism of Procedural Legal Regulation]. *Teoriya gosudarstva i prava*, no 2, pp. 74–78.
17. Osipov, M.Yu. & Os'kina, S.V. (2018). Ogranicheniya v prave kak element upravleniya: ponyatie i pravovaya priroda [Restrictions in Law as an Element of Control: Concept and Legal Nature]. *Sovremennye problemy prava, ekonomiki i upravleniya*, no 1, vol. 6, pp. 101–111.
18. Palamarchuk, S.A. (2017). Voprosy normativno-pravovogo regulirovaniya tsenzury kak odnogo iz vidov ogranicheniya prava na informatsiyu [Regulatory Issues of Censorship as One of the Types of Restrictions on the Right to Information]. *Severo-Kavkazskii yuridicheskii vestnik*, no 1, pp. 141–147.
19. Polyakova, T.A. & Minbaleev, A.V. (2019). Tsifrovye innovatsii i problemy razvitiya mekhanizma pravovogo regulirovaniya v Rossii [Digital Innovations and Problems of Development of the Legal Regulation Mechanism in Russia]. *Informatsionnoe pravo*, no 4, pp. 12–15.
20. Minbaleev, A.V. (ed.) (2019). *Pravovoe regulirovanie tsifrovyykh tekhnologii v Rossii i za rubezhom. Rol' i mesto pravovogo regulirovaniya i samoregulirovaniya v razvitiy tsifrovyykh tekhnologii* [Legal Regulation of Digital Technologies in Russia and Abroad. The Role and Place of Legal Regulation and Self-Regulation in the Development of Digital Technologies]. Saratov: Amirit.
21. Terekhov, M.Yu. & Grigor'ev, I.B. (2015). Ogranicheniya prava kazhdogo na tainu soobshchenii: k voprosu o realizatsii konstitutsionno-pravovykh norm v ugovolno-protsessual'nom zakonodatel'stve [Restrictions on the Right of Everyone to the Secrecy of Messages: In Reference to the Implementation of Constitutional and Legal Norms in Criminal Procedure Legislation]. *Altaiskii yuridicheskii vestnik*, no 2, vol. 10, pp. 93–97.
22. Travnikov, N.O. (2017). “Predel” i “ogranichenie” v prave: teoretiko-pravovoi analiz ponyatii [“Limit” and “Limitation” in Law: Theoretical and Legal Analysis of Concepts]. *Gosudarstvo i pravo*, no 7, pp. 104–109.



23. Shemarov, V.A. (2017). Sushchnost', ponyatie, priznaki i vidy pravovykh ogranichenii [Essence, Concept, Signs and Types of Legal Restrictions]. *Vestnik obshchestvennoi nauchno-issledovatel'skoi laboratorii «Vzaimodeistvie ugovovno-ispolnitel'noi sistemy s institutami grazhdanskogo obshchestva: istoriko-pravovye i teoretiko-metodologicheskie aspekty»*, no 9, pp. 181–190.
24. Yuzhakov, V.N. (2010). O predlozheniyakh po ustraneniyu polozhenii federal'nykh zakonov, prepyatstvuyushchikh predostavleniyu gosudarstvennykh uslug (ispolneniyu gosudarstvennykh funktsii) v elektronnom vide [On Proposals to Eliminate the Provisions of Federal Laws that Impede the Provision of Public Services (Performance of Public Functions) in Electronic Form]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 146–159.
25. Yuzhakov, V.N. & Efremov, A.A. (2018). Pravovye i organizatsionnye bar'ery dlya tsifrovizatsii obrazovaniya v Rossiiskoi Federatsii [Legal and Organizational Barriers to Digitalization of Education in the Russian Federation]. *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, no 6, vol. 108, pp. 18–24.
26. Yuzhakov, V.N., Talapina, E.V. & Efremov, A.A. (2018). Pravovye ogranicheniya dlya ispol'zovaniya proryvnykh tsifrovyykh tekhnologii v gosudarstvennom upravlenii [Legal Restrictions for the Use of Disruptive Digital Technologies in Public Administration]. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie*, vol. 5, no 3, pp. 235–247.
27. Yuzhakov, V. N., Talapina, E. V., Dobrolyubova, E. I. & Tikhomirov, Yu. A. (2020). *Initsiativnyi proekt zakona ob obespechenii kachestva gosudarstvennogo upravleniya* [Initiative Draft Law on Public Administration Quality Assurance]. Moscow: «Delo» RANKhiGS.
28. Est, R. van & Kool, L. (2017). *Human Rights in the Robot Age: Challenges Arising from the Use of Robotics, Artificial Intelligence, and Virtual and Augmented Reality*. Rathenau Instituut: The Hague. Available at: URL: <https://www.rathenau.nl/en/digitale-samenleving/human-rights-robot-age> (accessed: 16 November, 2020).
29. Gil-Garcia, J. R., Pardo, T. A. (2005). E-Government Success Factors: Mapping Practical Tools to Theoretical Foundations. *Government Information Quarterly*, vol. 22, no 2, pp. 187–216.
30. Janssen, M., Charalabidis, Y. & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. *Information Systems Management*, vol. 29, no 4, pp. 258–268.
31. Huang, H., Liao C., Liao, H. & Chen, D. (2020). Resisting by Workarounds: Unraveling the Barriers of Implementing Open Government Data Policy. *Government Information Quarterly*, vol. 37, no 4. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101495> (accessed: 16 November, 2020).
32. Pérez Orozco, B. & Rentería Rodríguez, M. E. (2018). *INCyTU Note 12 Artificial Intelligence*. Available at: URL: <https://www.foroconsultivo.org.mx/INCyTU/index.php/notas/73-12-inteligencia-artificial-n> (accessed: 16 November, 2020).
33. Pečarič, M. (2020). Regulatory Cybernetics: Adaptability and Probability in the Public Administration's Regulations. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, vol. XIII, no 1, pp. 133–156. Available at: DOI: 10.2478/nispa-2020-0006 (accessed: 15 November, 2020).
34. Schedler, K., Guenduez, A.A & Frischknecht, R. (2019). How Smart Can Government Be? Exploring Barriers to the Adoption of Smart Government. *Information Polity*, vol. 24, no 1, pp. 3–20.
35. Stout, H. & Jong, M. (2020). Exploring the Impact of Government Regulation on Technological Transitions; a Historical Perspective on Innovation in the Dutch Network-Based Industries. *Laws*, vol. 9, no 11.