

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

На правах рукописи

Силкин Владислав Валерьевич

**ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ
(СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

РЕЗЮМЕ

диссертации на соискание учёной степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель:

Богдановская Ирина Юрьевна,
доктор юридических наук, профессор

Москва - 2023

Диссертация выполнена в департаменте права информационных технологий и биоправа факультета права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».

С текстом диссертации можно ознакомиться на сайте НИУ ВШЭ

<https://www.hse.ru/sci/diss/>

5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Общая характеристика исследования

Актуальность темы исследования.

В постиндустриальную эпоху информационные технологии становятся неотъемлемой частью общественных отношений. Появляются различные способы автоматизированной обработки информации, что способствует развитию оборота данных.

Научно-технологический прогресс влияет на деятельность органов исполнительной власти в Российской Федерации, приводит к переходу органов исполнительной власти на электронный документооборот и реестровую модель оказания государственных услуг.

Усиливается роль цифровых платформ в общественных отношениях. Органы исполнительной власти создают цифровые платформы, обеспечивающие эффективное оказание государственных услуг в электронной форме и электронных государственных услуг. Переход к платформенному подходу позволяет государству выступать гарантом надежности при реализации иных правовых отношений в электронной форме.

Хотя совершенствуется взаимодействие невластных субъектов информационных отношений с государственными органами, органы исполнительной власти получают возможность сбора большего количества информации, необходимой для прогнозирования и планирования. Внедрение новых технологий для сбора и анализа информации требует дополнительного правового регулирования, по-новому ставит вопрос о развитии правового института открытости информации о деятельности органов исполнительной власти.

Другим направлением развития регулирования деятельности органов исполнительной власти в России является информационная безопасность. В отличие от узкого понятия кибербезопасности, более распространенного в зарубежной литературе, информационная безопасность включает в себя не только вопросы предотвращения кибератак, но также регулирование негативного информационного воздействия на общество и личность в целом. Данный вопрос актуален как для России, так и для зарубежных стран.

Для реагирования на происходящие изменения расширяется компетенция органов исполнительной власти. Российский подход основан на укрупнении полномочий органов, регулирующих информационную сферу, и усилении централизации. В зарубежных странах система органов исполнительной власти в информационной сфере может развиваться в других направлениях.

Сходства и различия в развитии правового статуса государственных органов исполнительной власти в информационной сфере в России и зарубежных странах позволяют, во-первых, определить особенности российского подхода, во-вторых, учесть зарубежный опыт при формировании национального правового регулирования.

Степень научной разработанности темы и теоретическая основа исследования.

Теоретической основой диссертационного исследования являются работы ученых юристов в России и за рубежом по вопросам правового регулирования деятельности органов исполнительной власти.

Работы Б.М. Лазарева, М.И. Пискотина, Б.П. Курашвили, В.Г. Вишнякова, И.Л. Бачило, Ю.М. Козлова, Г.В. Атаманчука послужили основой для исследования вопросов государственного управления.

Значимую роль в теоретическом осмыслении особенностей правового регулирования деятельности органов исполнительной власти сыграли работы российских и советских авторов. Отдельные вопросы административного принуждения были рассмотрены в работах М.И. Еропкина, Ю.С. Рябова, А.Е. Лунева, Г.И. Петрова, Д.Н. Бахраха. Теория органов управления развивалась в исследованиях В.М. Манохина, Ц.А. Ямпольской, Ю.А. Тихомирова. И.Л. Бачило. Стоит также выделить сравнительные исследования в сфере деятельности публичной администрации М.А. Штатиной. Анализ компетенции агентств США проведен в работах Р. Пирса младшего, П. Веркюля (Verkuil), А. Вермюля (Vermeule), Е. Каган, К.Р. Санстейна, Д. Валдо. При анализе французского права теоретической базой послужили работы Ж. Риверо, Ж. Валин, а в части вопросов правового статуса независимых административных ведомств - Ж. Шевалье, Ж.Л. Отан (Autin).

Фундаментальные вопросы правового регулирования информационной безопасности подробно изложены в работах Т.А. Поляковой, В.Н. Лопатина. Отдельным аспектам информационной безопасности посвящены работы А.В. Туликова, М.С. Журавлева. Информационно-правовые аспекты обеспечения государственного суверенитета в сети Интернет подробно проанализированы А.А. Ефремовым.

Отдельные вопросы правового регулирования деятельности органов исполнительной власти в информационной сфере рассмотрены в работах российских исследователей. Э.В. Талапиной¹ исследованы основные направления модернизации государственного управления. Административно-правовые аспекты регулирования информационных технологий в деятельности органов исполнительной власти проанализированы Н.Н. Ковалевой².

Положения об электронном государстве и публичных услугах раскрываются в работах И.Л. Бачило, И.Ю. Богдановской, Н.Н. Ковалевой, Н.А. Данилова, Е.Г. Иншаковой. Сравнительный юридический анализ права на доступ к информации государственных органов представлен А.С. Агеевым³.

В работе Л.К. Терещенко изложены фундаментальные теоретические основания правового режима информации⁴, которые определяют терминологический аппарат исследования отдельных элементов правового статуса государственных органов исполнительной власти.

Отдельные разновидности правовых режимов информации также получили рассмотрение в работах российских исследователей. Исследованию теоретических основ соотношения транспарентности и режима тайны, смешанных режимов

¹ Талапина Э.В. Модернизация государственного управления в информационном обществе: автореф. дис. ... д.ю.н. Москва, 2015.

² Ковалева Н.Н. Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении: автореф. дис. ... д.ю.н. Саратов, 2014.

³ Агеев А.С. Право на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов (особенности конституционно-правового регулирования в России и в Германии): автореф. дис. ... к.ю.н. Москва, 2016.

⁴ Терещенко Л.К. Правовой режим информации: дис. ... д.ю.н. Москва, 2011.

информации, посвящена работа Д.И. Гунина⁵. Общие теоретические положения о категории тайны получили свое рассмотрение у М.В. Пермякова⁶. Обоснование понятия тайны и выделение отдельных режимов тайн были проведены И.В. Бондарем⁷. Правовому режиму информации ограниченного доступа, обоснованию понятия информационного объекта посвящена работа А.А. Антопольского⁸. Отдельные разновидности тайн также рассматривались в российской юридической науке⁹.

В контексте рассмотрения проблем формирования государственных систем электронной идентификации, использования электронной подписи необходимо отметить работы зарубежного исследователя С. Мэйсона¹⁰, российских авторов - А.И. Савельева, В.Б. Наумова.

При проведении сравнительного исследования используется теория правовых семей, развитая в работе Р. Давида.

Методология исследования.

Общенаучные методы использованы для обобщения материала и анализа. Системный метод позволил обобщить результаты исследования, проанализировать взаимосвязи исследуемых правовых институтов. Дедуктивный метод позволил на основе общих положений выделить конкретные случаи их применения. Индуктивный метод позволил соотнести конкретные правовые явления с теоретическими положениями о регулировании деятельности органов исполнительной власти в информационной сфере.

Среди юридических методов необходимо отметить формально-юридический метод, используемый для анализа норм позитивного права.

⁵ Гунин Д.И. Транспарентность и тайна информации: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... к.ю.н. Екатеринбург, 2008.

⁶ Пермяков М.В. Категория «тайна» в системе правового регулирования: дис. ... к.ю.н. Екатеринбург, 2006.

⁷ Бондарь И.В. Тайна по российскому законодательству (Проблемы теории и практики): дис. ... к.ю.н. Н. Новгород, 2004.

⁸ Антопольский А.А. Правовое регулирование информации ограниченного доступа в сфере государственного управления: дис. ... к.ю.н. Москва, 2004.

⁹ См. напр.: Потапов Н.А. Правовое регулирование коммерческой тайны в Российской Федерации: автореф. дис. ... к.ю.н. Москва, 2010; Жирнова Н.А. Банковская и налоговая тайны как объекты финансово-правового регулирования: автореф. дис. ... к.ю.н. Саратов, 2013.

¹⁰ Mason S. Electronic Signatures in Practice // J. High Tech L. 2006. Issue 148. P. 149–164.

В ходе исследования используется метод сравнительного правоведения. Для сравнения были выбраны страны со сложившейся правовой традицией из различных правовых семей. В качестве представителя правовой семьи общего права исследуются США, для которых характерны активное развитие вопросов электронного правительства и поиск новых моделей государственного управления. В рамках континентально-правовой семьи в работе анализируется право Франции как страны с развитой системой административного права. Сопоставление развития схожих правовых институтов в России, Франции и США направлено на поиск общих направлений развития регулирования информационной сферы органами исполнительной власти. Предложенные в результате сравнения изменения в российское законодательство учитывают особенности национальной правовой системы, основаны на выявленных общих тенденциях и не исходят из преимущества какой-либо одной правовой системы над другой. В исследовании также учитывается опыт и других зарубежных стран, представляющий интерес в рамках сравнительного анализа отдельных вопросов.

Выбранная методология сравнительного исследования позволяет охарактеризовать сходства и различия в подходах к правовому регулированию информационной сферы, проанализировать развивающиеся российские правовые институты в сравнении с зарубежным опытом. Результатом проводимого сравнительного исследования является новое знание об объектах сравнения (правовых институтах), которое выражается в предложении изменений в национальное законодательство либо в обособлении объектов сравнения по определенному признаку (выделении моделей).

Используемая при сравнении терминология подобрана исходя из сопоставимости инородных терминов и понятий зарубежных стран с российскими. Устоявшиеся общеупотребимые термины российской правовой науки используются для описания сравниваемого объекта без анализа либо дополнения указанных понятий.

В российской юридической науке получил развитие системно-функциональный метод анализа органов исполнительной власти¹¹. Значение указанного метода для правовых исследований состоит в определении компетенций и особенностей организации системы органов исполнительной власти.

В ходе исследования был использован также исторический метод для более углубленного рассмотрения особенностей развития анализируемых органов исполнительной власти и правовых институтов в исследуемых странах.

Эмпирическую базу исследования составляют действующие и утратившие силу законы и подзаконные акты, правовые акты органов исполнительной власти рассматриваемых стран, судебная практика, проекты нормативно-правовых актов.

Научная новизна работы состоит в комплексном сравнительном исследовании ключевых особенностей развития системы и компетенции российских и зарубежных органов исполнительной власти в информационной сфере, в результате которого:

- выявлены и проанализированы тенденции к централизации и децентрализации в системе органов исполнительной власти, регулирующих информационную сферу;
- разработана классификация видов координации в регулировании информационной сферы;
- определена правовая природа мер административного принуждения в информационной сфере;
- выявлены правовые особенности внедрения платформенного подхода в государственное управление.

Объект исследования: деятельность органов исполнительной власти, направленная на регулирование информационной сферы или определяемая ее развитием.

Предмет исследования: законы и подзаконные акты, регулирующие деятельность государственных органов исполнительной власти в информационной

¹¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. М., Омега-Л, 2010. С. 154–165; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 38–43; Сорокин Д.С. Реформирование системы и структуры федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: автореферат дис. ... к.ю.н. Москва, 2004.

сфере, судебная и административная практика, научные, аналитические и статистические материалы о деятельности органов исполнительной власти.

Цель исследования: углубить теоретические положения об отдельных элементах правового статуса органов исполнительной власти в информационной сфере с учетом зарубежного опыта и на основе проведенного исследования разработать научно обоснованные предложения по совершенствованию российского правового регулирования.

Задачи исследования:

проанализировать особенности организации системы органов исполнительной власти в информационной сфере и их место в системе органов публичной власти в России и за рубежом;

исследовать изменение отдельных полномочий органов исполнительной власти в информационной сфере в России и за рубежом;

проанализировать подходы к формированию законодательства в сфере электронного правительства в различных странах;

выявить основные подходы к регулированию электронного обмена данными органов исполнительной власти и формирования системы государственной электронной идентификации;

исследовать правовые проблемы использования органами исполнительной власти государственных и частных цифровых платформ.

Основные научные положения, выносимые на защиту:

1. Выявлено, что развитие регулирования информационной сферы сопровождается усилением централизации системы органов исполнительной власти в указанной сфере. Централизация осуществляется путем: расширения аппарата правительства и главы государства (в зависимости от формы правления) для координации развития электронного правительства (Россия, Франция, США, Сингапур); учреждения профильных министерств, участвующих в регулировании информационной сферы (Россия, Индия, Сингапур, Китай); централизованного развития электронного правительства на местном и региональном уровне (Россия, Франция).

2. Обосновано, что действующий правовой режим открытости информации о деятельности органов исполнительной власти не позволяет обеспечить информированность граждан о целях и результатах использования новых технологий в государственном управлении. В связи с чем сделан вывод, что использование органами исполнительной власти технологий искусственного интеллекта в пределах их компетенции должно быть ограничено публично объявленными целями с обязательным опубликованием отчета о результатах использования ими цифровых технологий, достижении поставленных целей и выявленных недостатков их использования.

3. Проведенное сравнение регулирования полномочий органов исполнительной власти в сфере информационной безопасности показывает, что эффективной формой согласования интересов и обмена информацией являются совещательные органы, объединяющие должностных лиц органов исполнительной власти, ответственных за информационную безопасность. Совещательные органы могут содействовать формированию стандартов в сфере информационной безопасности с учетом опыта различных органов исполнительной власти.

4. На основе анализа развития мер административного принуждения в информационной сфере в России и Франции сделан вывод о целесообразности выделения мер административного информационного воздействия в качестве отдельного вида мер административного принуждения, поскольку: 1) регулирование применения указанных мер целесообразно осуществлять обособленно в рамках информационного законодательства в силу схожести их процедур; 2) отмечена тенденция к увеличению видов таких мер, что требует их единой законодательной классификации.

Выявлены общие для России и Франции меры административного информационного воздействия: 1) ограничение доступа к информационному ресурсу; 2) запрет на поисковую выдачу; 3) информирование пользователей операторами поисковых сервисов о нарушении законодательства на информационном ресурсе.

5. Выявлено, что в зависимости от сложившейся правовой традиции, определяющей целесообразность обособления электронного правительства в качестве

отдельного правового института, в ряде стран приняты законы, регулирующие электронное правительство (США, Италия, Германия, Австрия). В других странах законодательство, регулирующее деятельность органов исполнительной власти, лишь дополняется отдельными нормами об электронном правительстве (Россия, Франция, Швеция), что способствует более комплексному развитию сложившихся правовых институтов в информационной сфере.

6. Выявлено, что развитие сетевых связей в государственном управлении путем использования частных и государственных цифровых платформ органами исполнительной власти осуществляется на основе сочетания частного и публичного правовых методов регулирования деятельности органов исполнительной власти. Предложено предоставить Правительству Российской Федерации полномочия по определению условий использования органами исполнительной власти учетных записей частных цифровых платформ, что позволит быстрее адаптировать регулирование с учетом нового функционала частных цифровых платформ.

7. Проведенное сравнение позволяет заключить, что организация электронного обмена данными органов исполнительной власти (Россия, Франция, США) может осуществляться путем заключения органами исполнительной власти соглашений об информационном взаимодействии либо в рамках предоставления информации о деятельности органов исполнительной власти.

Соглашения об информационном взаимодействии могут заключаться как для исполнения обязанности органа исполнительной власти по подключению к единой информационной инфраструктуре (Россия), так и по усмотрению органа исполнительной власти для электронного обмена данными в пределах его полномочий (Франция, США, Россия).

Предложено закрепить в российском законодательстве полномочия органов исполнительной власти по предоставлению данных заинтересованному лицу за плату при необходимости проведения дополнительной аналитической работы, а также предоставить органу исполнительной власти возможность ограничить использование полученной информации заинтересованным лицом на основании отдельного соглашения. Предложенные изменения изложены в приложении.

8. Определено право на цифровую идентичность как право лица в случаях, предусмотренных в законодательстве, требовать от органа исполнительной власти – оператора информационной системы – обеспечения возможности для использования уникальных идентификационных данных такого лица для целей его идентификации или аутентификации в государственных и негосударственных информационных системах.

Теоретическая значимость исследования состоит в выделении нескольких уровней координации для анализа разграничения полномочий между различными органами исполнительной власти; формировании теоретических основ и введении понятия мер административного информационного воздействия в качестве отдельной разновидности мер административного принуждения; выявлении тенденций развития системы органов исполнительной власти в информационной сфере в России и за рубежом. Результаты работы могут быть использованы при проведении других исследований в сфере публичного права.

Практическая значимость исследования обусловлена разработкой правовых подходов и предложений, призванных решить сложившиеся проблемы правового регулирования и правоприменения, осуществляемыми органами исполнительной власти в информационной сфере. Результаты исследований также могут быть использованы в учебных курсах образовательных программ бакалавриата и магистратуры.

Достоверность и апробация результатов исследования

Диссертационное исследование выполнено в департаменте права цифровых технологий и биоправа факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Отдельные результаты и аспекты исследования отражены в пяти публикациях из перечня ВАК, из которых три входят в список журналов, рекомендованных НИУ ВШЭ (список D). Особенности электронной идентификации, осуществляемой в публично-правовой сфере, были также рассмотрены в иных публикациях:

- Силкин В.В. Электронная идентификация юридических лиц и органов публичной власти // Право в цифровую эпоху. Материалы секции молодых

исследователей V Международной научно-практической конференции. М.: 2016. С. 121–126;

- Силкин В.В. Электронная идентичность в информационном праве: сравнительно-правовой аспект // Право. Гражданин. Общество. Экономика: сборник статей аспирантов, магистров и студентов. Выпуск 10. М.: Проспект, 2017. С. 352–358.

Отдельные результаты исследования были также представлены на конференциях, круглых столах и летних школах:

- Совместный круглый стол НОЦ «Право и СМИ» Юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, посвященный вопросам защиты цифровой репутации. 2023 год. Доклад: «Административный порядок защиты цифровой репутации»;

- Международная конференция студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов-2022». Доклад: «Практика органа по защите персональных данных (в России, Франции и США)»;

- XXVIII Международная конференция студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов» (Москва). 2021. Доклад: «Транспарентность использования органами исполнительной власти систем автоматизированной обработки данных».

- VIII International summer school on cyber law. 2019. Доклад на англ. яз.: «Public Sector Information: Openness and its Limitations».

Результаты исследования также использовались соискателем в рамках работы стажером-исследователем в различных подразделениях факультета права НИУ ВШЭ:

- Участие в написании научно-исследовательской работы «Исследование зарубежного опыта правового регулирования управления данными, формирование предложений по совершенствованию правового регулирования управления данными для Российской Федерации» в рамках реализации мероприятий по созданию национальной системы управления данными в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»;

- Участие в написании разделов об идентификации и безопасности в сфере телемедицины в рамках проекта «Комплексное правовое регулирование перспективных направлений цифровой экономики»¹².

Результаты проведенного исследования были использованы соискателем и в образовательном процессе в ходе ведения предметов «Цифровое право», «Право и информационная безопасность» в Лицее НИУ ВШЭ, «Правовая грамотность», «Управление интеллектуальной собственностью» (на английском) - для студентов НИУ ВШЭ.

Структура и содержание исследования

Структура диссертации содержит введение, три главы и одиннадцать параграфов, заключение, список использованных источников и одно приложение.

Введение содержит обоснование актуальности темы исследования, характеристику теоретической основы и эмпирической базы диссертационного исследования. Обозначены объект и предмет, цели и задачи проводимого в работе исследования. Дана характеристика применяемой методологии. Обоснованы основные выводы диссертационного исследования, его новизна, теоретическая и практическая значимость. Указаны сведения об апробации результатов в научных статьях, устных выступлениях на конференциях, в ходе проведения прикладных исследований и осуществления преподавательской деятельности автора.

Первая глава «Система органов публичной власти, регулирующих информационную сферу» посвящена анализу структурных изменений в системе органов исполнительной власти и их взаимоотношении с другими органами публичной власти (главой государства в России, муниципальными образованиями) в рамках регулирования информационной сферы.

В параграфе 1.1 «Место главы государства и правительства в регулировании информационной сферы» анализируются полномочия президента и правительства в отношении информационной сферы. В смешанных республиках (Франция, Россия) глава государства определяет направления государственной политики в

¹² URL: <https://www.hse.ru/org/projects/408455784> (дата обращения: 12.06.2023).

информационной сфере, а правительство осуществляет их реализацию. В США как президентской республике глава государства одновременно осуществляет руководство исполнительной властью, а его аппарат обеспечивает регулирование отдельных направлений в информационной сфере, таких как кибербезопасность, электронное правительство, искусственный интеллект в государственном управлении. В парламентских республиках (Сингапур, Индия) регулирование информационной сферы осуществляется премьер-министром.

Анализ полномочий глав государства и правительств в информационной сфере не позволяет обособить качественно новые полномочия. Регулирование информационной сферы осуществляется в условиях уже развитой системы полномочий, которые лишь уточняются в информационной сфере. Однако можно отметить усиление внимания глав государства к вопросам информационной безопасности и государственного технологического суверенитета.

В подпараграфе 1.1.1 «Роль аппаратов главы государства и правительства в регулировании информационной сферы» анализируются структурные единицы аппаратов правительства и главы государства, участвующие в регулировании информационной сферы.

Усиливается роль координационных органов в составе аппаратов правительства и главы государства для регулирования электронного правительства. В рамках управления информатизацией органов исполнительной власти выделены следующие виды координации: политическая координация, осуществляемая в отношении общего формирования политики цифровизации государственного управления, оперативная координация, осуществляемая в отношении отдельных проектов в рамках реализации установленной политики цифровизации, а также техническая координация, выражающаяся в обеспечении технического обслуживания совместных информационных систем органов исполнительной власти.

Во Франции все виды координации осуществляются аппаратом Премьер-министра Франции. В Российской Федерации политическая координация осуществляется главой государства, оперативная – координационными органами Правительства Российской Федерации, а техническая координация – профильным

министерством. В США глава государства осуществляет только политическую координацию, а федеральным агентствам предоставлено больше свободы в выборе применяемых информационных систем и технологий.

Выделенные модели координации показывают различные уровни централизации использования информационных технологий в деятельности органов исполнительной власти.

В параграфе 1.2. «Министерства и иные ведомства» исследуются изменения в системе центральных органов исполнительной власти, регулирующих информационную сферу. Ряд стран учреждают профильные министерства в информационной сфере (Россия, Индия, Китай, Сингапур), руководящие нижестоящими ведомствами в информационной сфере. США и Франция как страны с длительной историей развития аппарата учредили ряд независимых ведомств, регулирующих информационную сферу, без учреждения отдельного профильного министерства. При этом в отдельных сферах – в частности, в сфере кибербезопасности, в указанных странах сохраняется централизованный подход.

Укрупнение полномочий профильных министерства и ведомства России в информационной сфере свидетельствуют о необходимости поиска новых структур и способов распределения функций в центральном аппарате. Во-первых, необходимо перераспределение части полномочий к другим профильным органам исполнительной власти. Во-вторых, необходимо обособление органа исполнительной власти, непосредственно занимающегося только вопросами защиты персональных данных.

В параграфе 1.3. «Органы исполнительной власти субъектов федеративных государств в информационной сфере» анализируются особенности регулирования информационной сферы органами публичной власти нижестоящего уровня, распределение полномочий между субъектами и федерацией в информационной сфере в США и России.

В России полномочия в сфере регулирования информации отнесены к ведению федерации, однако на уровне субъектов также возникают вопросы регулирования информационных ресурсов, что требует пересмотра сложившегося подхода к разграничению предметов ведения между федерацией и ее субъектами. В США

полномочия штатов в регулировании информационной сферы шире. Многие вопросы, получающие меньшее внимание на федеральном уровне, регулируются штатами (например, персональные данные, использование технологий искусственного интеллекта), что создает условия для развития разных подходов к регулированию информационной сферы внутри одного государства.

В рамках взаимодействия органов исполнительной власти и местных органов в информационной сфере в некоторых странах отмечено усиление централизации за счет участия центральных органов исполнительной власти в стимулировании и поддержке цифровизации муниципалитетов (Россия, Франция), что позволяет более эффективно организовать обмен данными между различными уровнями публичной власти. В США муниципалитетам предоставлена возможность самостоятельно обмениваться лучшими практиками и формировать стандарты цифровизации.

Вторая глава «Полномочия органов исполнительной власти в информационной сфере» посвящена анализу прав и обязанностей органов исполнительной власти, которые могут быть проанализированы в рамках сравнения и реализуются в информационной сфере.

В параграфе 2.1. «Нормотворческая деятельность» анализируются особенности регулирования информационной сферы органами исполнительной власти. В рассматриваемых странах отмечено усиление внимания законодателя к вопросам регулирования информационной сферы, что проявляется как в принятии новых законов, так и в образовании новых профильных комиссий и комитетов в составе отдельных палат законодательных органов (США, Франция, Россия). Акты глав государства в основном направлены к другим государственным органам, за исключением Франции, на конституционном уровне допускающей отдельную процедуру «замещающего законодательства» ордонансами Президента Пятой Республики.

В странах со смешанной формой правления (Франция, Россия) отмечена высокая доля подзаконного нормотворчества правительства в соотношении с законом. Преимущественно нормотворческая деятельность правительства в информационной

сфере носит подзаконный характер и уточняет отдельные процедуры реализации более общих положений закона.

Подзаконное нормотворчество профильных министерств и ведомств в информационной сфере меньше. Однако на примере органов по защите персональных данных показано, что правоприменительная практика органов по защите персональных данных, а также их разъяснения и рекомендации приобретают нормативные черты за счет снижения роли судебных органов в толковании законодательства. При этом на примере России видно, что наличие судебного порядка принятия решения о применении мер административного взыскания за нарушения в сфере персональных данных не приводит к снижению роли административной практики в регулировании указанного направления информационной сферы.

В параграфе 2.2. «Оказание государственных услуг» исследованы особенности изменения прав граждан в отношении оказания органами исполнительной власти электронных услуг и государственных услуг в электронной форме: право на выбор формы результата государственной услуги; право на надлежащее технологическое обеспечение для получения государственных услуг в электронной форме. Отдельное развитие получают права граждан в отношении применения органами исполнительной власти технологий искусственного интеллекта. Сформировавшийся подход к регулированию указанных вопросов в рамках персональных данных недостаточен. Развитие технологий искусственного интеллекта в деятельности органов исполнительной власти требует, с одной стороны, уточнения способов информирования граждан о целях и особенностях применения таких технологий. С другой стороны, возникает необходимость учета рисков применения той или иной технологии на начальных стадиях.

Развитие новых технологий в рамках оказания государственных услуг органами исполнительной власти влияет на реализацию прав и свобод граждан. В связи с чем отмечено усиление внимания омбудсменов к данным вопросам (Россия, Швеция, Франция).

В параграфе 2.3. «Информационная безопасность органа исполнительной власти» анализируются обязанности органов исполнительной власти в сфере

кибербезопасности. Современный подход к обеспечению кибербезопасности органов исполнительной власти (Россия, Франция, США) основан на организации системы обмена информацией о лучших практиках и возникающих инцидентах в сфере информационной безопасности между различными должностными лицами органов исполнительной власти. С учетом необходимости обеспечения кибербезопасности в органах исполнительной власти формируется соответствующая штатная структура, обобщаются стандарты в сфере информационной безопасности. Однако внедрение квантовых коммуникаций может изменить тенденцию к централизации регулирования информационной безопасности органов исполнительной власти за счет уменьшения угрозы утечки данных.

В параграфе 2.4. «Применение мер административного информационного воздействия» анализируется развитие нового вида мер административного принуждения, реализуемых органами исполнительной власти в информационной сфере.

Меры административного информационного воздействия можно охарактеризовать как отдельный вид мер административного принуждения, состоящий во властном управленческом воздействии органа исполнительной власти на информационный ресурс с целью ограничения доступа к противоправной информации на территории государства либо понуждения владельца информационного ресурса к соблюдению законодательства. Меры административного информационного воздействия обладают следующими особенностями: возможность реализации мер безотносительно установления личности субъекта; реализация мер воздействия в случаях, когда информация или деятельность владельца информационного ресурса являются противоправными; временный характер применяемых мер.

С учетом проведенного сравнения мер административного информационного воздействия в России и Франции можно выделить следующие их виды, общие для рассматриваемых стран: 1) ограничение доступа к информационному ресурсу; 2) запрет на поисковую выдачу; 3) информирование пользователей о нарушении законодательства на информационном ресурсе.

Третья глава «Правовые модели регулирования электронного правительства» посвящена анализу подходов к правовому регулированию электронного правительства, исследованию проблем регулирования в связи с переходом к подходу «государство как платформа».

В параграфе 3.1 «Законодательство об электронном правительстве» анализируется законодательство разных стран об электронном правительстве. Охарактеризовано развитие электронного правительства в разных странах с учетом международных рейтингов. Электронное правительство как термин используется для характеристики цифровизации деятельности органов исполнительной власти и по своему содержанию входит в более широкое понятие электронного государства. В конституциях получают развитие лишь отдельные информационные права, которые определяют деятельность органов исполнительной власти по реализации электронного правительства. Регулирование электронного правительства осуществляется на уровне законодательства.

Сравнительный анализ показывает, что в одних странах принимаются законы об электронном правительстве (США, Италия, Германия, Австрия), в то время как в других странах электронное правительство регулируется в рамках более общего законодательства о деятельности органов исполнительной власти (Франция, Швеция, Россия). В Канаде регулирование электронного правительства осуществляется на подзаконном уровне.

Страны со сложившейся традицией административного права (Франция, Швеция) не принимают отдельного регулирования электронного правительства и развивают правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти в целом.

Российская Федерация следует схожему подходу, развивая законодательство для обеспечения эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг, реализации права на доступ к информации о деятельности государственных органов.

В параграфе 3.2 «Электронное правительство в эпоху цифровых платформ» исследуется использование органами исполнительной власти частных и государственных цифровых платформ.

Платформенный подход усиливает сочетание частно-правовых и публично-правовых методов регулирования деятельности органов исполнительной власти в информационной сфере. Использование органом исполнительной власти частных цифровых платформ требует уточнения особенностей содержания гражданско-правового договора – пользовательского соглашения, возникающего между соответствующим публично-правовым образованием и частной платформой. С другой стороны, предоставление органом исполнительной власти государственных цифровых платформ для реализации иных невластных отношений (например, направление юридически значимых сообщений, заключение трудового договора, подача документов для зачисления в образовательную организацию) требует уточнения имущественной ответственности публично-правовых образований за технические ошибки, повлиявшие на реализацию частных прав субъектов информационных отношений.

В параграфе 3.3. «Правовой режим электронного обмена данными» исследуются особенности организации оборота данных органов исполнительной власти.

Правовой формой обмена данными органа исполнительной власти является соглашение об информационном взаимодействии (США, Франция, Россия). Такие соглашения заключаются как для обмена данными по усмотрению органа исполнительной власти, так и для осуществления электронного обмена в рамках единой инфраструктуры взаимодействия.

Отдельной формой упрощения электронного оборота данных является правовой институт открытости. Открытость позволяет предотвратить дублирование финансирования развития информационных технологий различными органами исполнительной власти (США, Россия).

Развитие оборота данных в публичном секторе требует более гибкого подхода к предоставлению органами исполнительной власти данных другим субъектам информационных отношений. Значимым барьером для развития оборота данных является сложившийся в России подход к предоставлению информации о деятельности органов исполнительной власти.

Право разных стран допускает взимание платы за предоставление данных органов исполнительной власти (Россия, США, Индия, право Евросоюза). Однако

сложившийся в России подход к взиманию платы только для компенсации издержек по изготовлению большого объема экземпляров не соответствует условиям развития оборота данных. Предложенные в связи с проведенным исследованием изменения в законодательство изложены в приложении к диссертационному исследованию.

В параграфе 3.4. «Государственная электронная идентификация» проанализированы особенности формирования системы государственной электронной идентификации во взаимосвязи с удостоверением личности. Страны общего права (Великобритания, США) склонны использовать разные способы удостоверения личности, а попытки централизации документов удостоверения личности воспринимаются как угроза свободе личности. Страны континентальной правовой семьи, наоборот, стремятся к развитию единой системы удостоверения личности и организации ее взаимосвязи с государственной электронной идентификацией.

Выделены особенности государственной электронной идентификации. Во-первых, идентификация органом исполнительной власти представляет собой правовой режим, в рамках которого законодательством установлены обязанности должностных лиц по достоверному определению или созданию идентификатора, относимого к отдельному лицу. Во-вторых, орган исполнительной власти не вправе самостоятельно создавать дополнительные идентификаторы, имеющие юридическое значение, если такое полномочие не предоставлено ему законодательством. В-третьих, идентификация, осуществляемая органом исполнительной власти многофакторна, включает в себя не только определение лица по его идентификатору, но также сопоставление идентификатора с иными сведениями о лице с привлечением доверенной третьей стороны.

Результатом идентификации в информационных системах является формирование цифрового профиля как совокупности сведений о гражданине. С учетом возможностей использования идентификационных данных в невластных отношениях дополнительно у гражданина возникает право на цифровую идентичность как право использовать учетную запись государственной информационной системы для подтверждения информации о себе на сторонних ресурсах. Право на цифровую идентичность – неотъемлемое условие формирования и развития «цифрового

гражданства», которое состоит в реализации конституционных прав человека в цифровой среде.

В **заключении** изложены основные выводы диссертационного исследования и предложены новые области исследования по схожей тематике.

Публикации по теме диссертационного исследования

Публикации в списке изданий, рекомендованных НИУ ВШЭ (список D):

1. Силкин В.В., Данилов Н.А. Правовое регулирование доступа к информации пользователя сети Интернет после его смерти: сравнительно-правовое исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. Т. 17. № 1. С. 86–101;

2. Силкин В.В. Исключения из принципа открытости информации о деятельности государственных органов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 2 (45). С. 164–171;

3. Силкин В.В. Транспарентность исполнительной власти в цифровую эпоху // Российский юридический журнал. 2021. № 4 (139). С. 20–31.

Иные публикации из перечня ВАК:

4. Силкин В.В. Права собственника при использовании изображения его имущества: французский опыт // Журнал Суда по интеллектуальным правам. 2020. № 2 (28). С. 53–56;

5. Силкин В.В. Пределы отказа в предоставлении доступа к информации о деятельности государственных и муниципальных органов // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 3 (84). С. 275–281.

Список литературы

1. Агеев А.С. Право на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов (особенности конституционно-правового регулирования в России и в Германии): автореф. дис. ... к.ю.н. Москва, 2016. 28 с.
2. Антопольский А.А. Правовое регулирование информации ограниченного доступа в сфере государственного управления: дис. ... к.ю.н. Москва, 2004. 289 с.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. М., Омега-Л, 2010. 525 с.
4. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. 799 с.
5. Бондарь И.В. Тайна по российскому законодательству (Проблемы теории и практики): дис. ... к.ю.н. Н. Новгород, 2004. 203 с.
6. Гунин Д.И. Транспарентность и тайна информации: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... к.ю.н. Екатеринбург, 2008. 31 с.
7. Жирнова Н.А. Банковская и налоговая тайны как объекты финансово-правового регулирования: автореф. дис. ... к.ю.н. Саратов, 2013. 26 с.
8. Ковалева Н.Н. Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении: автореф. дис. ... д.ю.н. Саратов, 2014. 54 с.
9. Пермяков М.В. Категория «тайна» в системе правового регулирования: дис. ... к.ю.н. Екатеринбург, 2006. 234 с.
10. Потапов Н.А. Правовое регулирование коммерческой тайны в Российской Федерации: автореф. дис. ... к.ю.н. Москва, 2010. 24 с.
11. Сорокин Д.С. Реформирование системы и структуры федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: автореферат дис. ... к.ю.н. Москва, 2004. 24 с.
12. Талапина Э.В. Модернизация государственного управления в информационном обществе: автореф. дис. ... д.ю.н. Москва, 2015. 53 с.

- 13.Терещенко Л.К. Правовой режим информации: дис. ... д.ю.н. Москва, 2011. 415 с.
- 14.Mason S. Electronic Signatures in Practice // J. High Tech L. 2006. Issue 148. P. 149–164.