

Использование информационных технологий в рамках процесса модернизации российских политических институтов: правовые условия, приемлемые способы, вызовы и риски*

*Салихов Дамир Равильевич,
ассистент Юридического факультета
Московского государственного университета (МГУ)
имени М.В. Ломоносова,
кандидат юридических наук
d_salihov@law.msu.ru*

В статье рассматриваются принципиальные правовые условия и приемлемые способы использования государственной и негосударственной информационно-технологической инфраструктуры для обеспечения политического процесса в долгосрочной перспективе. Автором на конкретных примерах формулируются общие подходы к построению модели правового регулирования использования информационных технологий, основанные на обеспечении баланса интересов граждан и организаций, государства и общества с учетом определения допустимых границ и способов легального применения информационных технологий.

Ключевые слова: *информационные технологии, цифровая экономика, политические институты, права человека, государственное управление.*

THE USE OF INFORMATION TECHNOLOGY WITHIN THE FRAMEWORK OF THE PROCESS OF MODERNIZATION OF RUSSIAN POLITICAL INSTITUTIONS: LEGAL CONDITIONS, ACCEPTABLE MEANS, CHALLENGES AND RISKS

*Salikhov Damir R.
Teaching Assistant of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow
State University (MSU)
PhD (Law)*

The article deals with the fundamental legal conditions and acceptable of using the government and non-government information and technological infrastructure to ensure the political process in the long-term perspective. On the basis of specific examples, considering the determining of permissible boundaries and methods of legal application of information technologies, the author forms basic approaches to constructing a model of legal regulation of the using of information technologies, based on ensuring a balance of interests of citizens and organizations, the government and society.

Keywords: *information technology, digital economy, political institutions, human rights, government.*

Введение

Модернизация государственных и негосударственных институтов представляет собой приоритетную задачу деятельности государства. В условиях развития цифровой экономики и информационного общества традиционные государственные институты неизбежно должны трансформироваться, иначе они становятся неэффективными.

Так, например, если ранее механизм обращений граждан представлял собой сложную бюрократическую процедуру с длительной пересылкой корреспонденции, то сегодня эти процедуры существенно упростились, однако нормативное правовое регулирование по-прежнему остается крайне консервативным, а сам институт зачастую не может обеспечить оперативного взаимодействия в случае необходимости.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и АНО ЭИСИ в рамках научного проекта № 19-011-31001.

Одновременно по мере развития гражданского общества растет запрос на транспарентность (открытость) публичной (государственной и муниципальной) власти, что влечет необходимость не просто раскрытия информации в установленном порядке, а постоянного общественного контроля и актуализации публично значимой информации в режиме «онлайн».

Модернизация государства одновременно невозможна без модернизации органов публичной власти и механизмов взаимодействия между ними, а также взаимодействия граждан и организаций с государством. Указанные механизмы немыслимы в отрыве от современных информационных технологий, а также результатов деятельности на их основе.

Одновременно с уникальными возможностями и огромным потенциалом внедрения цифровых инноваций, которые несет цифровая экономика, необходимо при выборе моделей нормативного правового регулирования учитывать риски и угрозы, связанные с этими технологиями, — это и сложности, обусловленные защитой информации (включая государственную и иную охраняемую законом тайну) и обеспечением безопасности критической информационной инфраструктуры, и риски нарушения прав граждан в цифровом пространстве, и существенные затраты (в том числе бюджетные), которые могут не окупиться.

В таких условиях государству необходимо методично проплыть между Сциллой и Харибдой, найдя баланс между публичными и частными интересами. Однако успешное преодоление этого пути неизменно влечет качественное изменение как отдельных государственных и связанных с ними институтов, так и государства как института в целом.

В Российской Федерации в настоящий момент ведется активная работа по различным направлениям модернизации государственных и связанных с ними институтов.

В части формирования современного законодательства в сфере цифровой экономики необходимо отметить федеральные проекты «Нормативное регулирование цифровой среды» и «Цифровое государственное управление», реализуемые в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»¹, однако осуществляемые в условиях указанных проектов инициативы представляют лишь часть работы в этом направлении.

Таким образом, целью настоящей работы является комплексный анализ нормативных основ и подхо-

дов к регулированию различных конституционно-правовых институтов и правоотношений в условиях цифровой экономики, а также выявление правовых условий применения информационных технологий, приемлемых и неприемлемых способов их использования, возникающих рисков конституционным и иным охраняемым законом ценностям на основе примеров из конкретных сфер нормативного правового регулирования.

1. Новые механизмы информирования граждан и организаций о деятельности государства, государственных органов

Для современного правового, демократического государства информирование граждан о фактах деятельности государственных органов и публичное обсуждение этих фактов являются основой механизмов общественного контроля деятельности государства. Доступность информации о деятельности государства составляет основу механизмов гражданского общества и механизмов демократии².

Традиционная задача обеспечения реализации права граждан на доступ к информации о деятельности государственных (муниципальных) органов, а также к информации, находящейся в распоряжении государственных (муниципальных) органов³, решается в современных условиях различными путями (помимо традиционных):

1) размещение так называемых «открытых данных» на официальных сайтах государственных (муниципальных) органов⁴;

2) размещение доступных данных из публично значимых реестров (например, Единый государственный реестр юридических лиц)⁵;

3) размещение информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения⁶;

² Полякова Т.А. Информационно-правовые учетные системы федеральных органов государственной власти: опыт создания и проблемы // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 23–30.

³ См.: Агеев А.С. Право на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов (особенности конституционно-правового регулирования в России и в Германии) : дис. канд. юрид. наук. М., 2016.

⁴ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” в форме открытых данных» // СЗ РФ. 2013. № 30 (часть 2). Ст. 4107 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Ст. 5 // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть 1). Ст. 3431 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4902 // СПС «КонсультантПлюс» (далее — Постановление № 851).

¹ Паспорт национального проекта «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”», утвержденный президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (Протокол от 4 июня 2019 г. № 7). Документ официально опубликован не был.

4) размещение информации о рассматриваемых Государственной думой и Советом Федерации проектах федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных актов Федерального Собрания Российской Федерации в рамках общедоступного сегмента системы обеспечения законодательной деятельности государственной автоматизированной системы «Законотворчество»⁷.

Общая черта всех указанных выше путей — создание условий для своевременного и полного информирования заинтересованных лиц (граждан и организаций).

Вместе с тем сами механизмы и подходы уполномоченных органов являются весьма непоследовательными. Так, зачастую отсутствует регулирование соответствующих способов информирования граждан на уровне федеральных законов, вместо этого отдельные нормы устанавливаются актами Правительства Российской Федерации и ведомственными актами.

Говоря об отдельных проблемных вопросах, хотелось бы остановиться на общих подходах в рамках информирования о разработке и принятии нормативных правовых актов.

Постановление № 851 содержит широкий перечень исключений в отношении обязанности уполномоченных органов по раскрытию информации. Так, в частности, не раскрывается информация о следующих проектах: нормативных правовых актов, подготавливаемых в рамках реализации федеральных проектов; технических регламентов; федеральных стандартов бухгалтерского учета (п. 2 Правил, утвержденных Постановлением № 851).

Необходимо учитывать, что указанные проекты, вне всякого сомнения, затрагивают интересы неопределенного круга лиц, а их неразмещение сокращает возможности учета мнения граждан и организаций в процессе разработки и принятия соответствующих актов. Более того, понятие «федеральный проект» не нашло своего легального определения на уровне федеральных законов, что создает дополнительные риски для хозяйствующих субъектов. Видится целесообразным размещать указанные проекты без проведения обязательного публичного обсуждения (в настоящий момент фактически в ряде случаев именно так и происходит) по аналогии с проектами, подготовка которых ведется во исполнение «срочных» поручений (п. 11 Правил).

Не останавливаясь на анализе механизмов публичного обсуждения, оценки регулирующего воздействия и антикоррупционной экспертизы, так как это явно тема другой статьи, отметим следующие проблемные аспекты, которые требуют последовательного нормативного разрешения.

Во-первых, в настоящий момент процедуры общественного обсуждения и межведомственного согласования никак не связаны между собой. Это может приводить к тому, что в рамках публичного обсуждения размещается один проект, а к моменту принятия по итогам доработки текст принятого акта может существенно отличаться. Решение проблемы видится в параллельном открытом межведомственном согласовании, включая результаты согласительных совещаний и иных действий, влияющих на содержание проекта.

Во-вторых, действующие нормы по завершении процедур общественного обсуждения не требуют дополнительной актуализации публично размещаемых проектов. На практике возникают ситуации, когда в случае с ведомственными актами, подлежащими регистрации в Минюсте России, на регистрацию направляется редакция, отличная от той, которая обсуждалась и выносилась для оценки регулирующего воздействия. Разрешение указанной проблемы также лежит в плоскости расширения информирования граждан о прохождении проектов.

В-третьих, в современных условиях, когда печатные официальные источники опубликования в повседневной юридической практике практически не используются, особенно острой становится проблема своевременного информирования о принятых нормативных правовых актах с учетом широкого перечня источников официального опубликования. Если информация о принятых федеральных конституционных законах и федеральных законах обновляется своевременно, то в случае с подзаконными нормативными правовыми актами зачастую на страницах с соответствующими проектами информация не обновляется⁸.

Системное разрешение указанных проблем и вопроса унификации требований к сайтам государственных и муниципальных органов, а также организаций, наделенных законом государственными полномочиями, видится в расширении предмета регулирования Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁹ и установлении единых требований с учетом сложившейся практики. Дополнительно необходимо предусмотреть соответствующие меры ответственности, как дисциплинарной, так и административной, в отношении уполномоченных лиц за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных обязанностей по информированию и проведению публичного обсуждения.

⁸ См., например: URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=88471> (дата обращения: 06.08.2019). Постановление Правительства Российской Федерации было подписано 28 февраля 2019 г., однако эта информация своего отражения не нашла.

⁹ СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

⁷ Правовой статус указанной системы до сегодняшнего дня не определен нормативными правовыми актами.

Необходимо отметить общую тенденцию, направленную на расширение механизмов и способов информирования граждан и организаций о деятельности государства и публичной власти, а также об информации, находящейся в распоряжении органов государственной власти, однако при высоком потенциале расширения каналов, способов и скорости информирования остается значительное число не реализованных возможностей.

Одновременно возникает системный вопрос о пропорциональных ограничениях в части доступа граждан к служебной информации. Например, остается нерешенным вопрос о самой возможности публичного размещения позиций и замечаний заинтересованных органов в отношении рассматриваемых проектов нормативных правовых актов. Если в случае с рассмотрением внесенных проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов указанная информация доступна, то в случае с подзаконными нормативными правовыми актами до сих пор вопрос является открытым. В качестве разрешения проблемы видится целесообразным установить презумпцию общедоступности, то есть в каждом конкретном случае, если уполномоченный орган считает, что та или иная информация о его позиции в отношении соответствующего проекта не должна быть доступна публично, сам орган обязан обосновать необходимость такого решения. При этом публично должна быть размещена информация о наличии такой позиции с указанием на отказ от публичного размещения и его оснований.

Таким образом, в целях информирования граждан и организаций о деятельности государства, государственных органов видится целесообразным расширение использования как государственной, так и негосударственной информационной инфраструктуры (например, инфраструктуры общественных объединений) с учетом необходимости защиты информации и обеспечения своевременного и полного информирования граждан и организаций.

2. Взаимодействие граждан и организаций с государством в рамках информационного общества и внутригосударственное взаимодействие

На сегодняшний день механизмы электронного взаимодействия в целом функционируют стабильно¹⁰. Однако нормативного правового регулирования на уровне федеральных законов они до настоящего времени не получили.

Так, единая система межведомственного электронного взаимодействия (далее — СМЭВ) функцио-

нирует на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия»¹¹.

Причем, если первоначально СМЭВ предназначалась только для органов исполнительной власти, теперь подключению к СМЭВ подлежат отдельные информационные системы иных органов и организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг и исполнении государственных и муниципальных функций на основе договоренности указанных органов или организаций и оператора системы взаимодействия, а также информационные системы государственных корпораций, наделенных в соответствии с федеральным законом полномочиями по исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, с использованием которых исполняются указанные функции и предоставляются такие услуги (п. 10 Положения о СМЭВ).

Параллельно ведется работа по нормативному правовому регулированию обмена электронными документами и порядка создания и ведения электронных архивов.

В указанных процессах наиболее острой является комплексная проблема обеспечения надлежащей защиты прав и свобод личности, являющейся a priori более слабой и менее защищенной стороной. Так, например, в рамках рассмотрения обращений граждан сложилась следующая ситуация. Помимо традиционных способов подачи обращений государственные (муниципальные) органы принимают обращения без идентификации заявителя как таковой, если иное не предусмотрено законом, что не исключает возможности обращения неустановленных лиц или лиц, выдающих себя за иных граждан.

Другим аспектом проблемы является направление в ответ гражданину либо распечатанного документа, ранее подписанного электронной подписью, то есть без оригинала подписи, либо направление ответа в электронной форме, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью.

Указанные варианты направления ответа гражданин объективно не может легко проверить на предмет подписания уполномоченным лицом, что создает высокие риски нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Отдельного внимания заслуживает проблема предоставления документов по итогам оказания государственных и муниципальных услуг в машиночитаемой форме. Так, например, при предоставлении выписки из Единого государственного реестра недвижимости формируется xml-файл, который в отсутствие

¹⁰ См.: Бойченко И.С. Правовое обеспечение электронного взаимодействия при формировании информационного общества в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 1. С. 38–44; Телешина Н.Н. Электронные формы взаимодействия населения и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 68–71.

¹¹ СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4823.

специализированных программных средств невозможно отобразить в человекочитаемой форме.

Очевидно, что требуют унификации требования к электронному взаимодействию как государственных и муниципальных органов между собой, так и с гражданами и организациями, а также требования к защите информации ограниченного доступа, включая персональные данные.

Отдельного интереса заслуживает проблема систематизации и унификации данных, имеющихся в распоряжении государственных (муниципальных) органов. Этой цели будет служить создаваемая на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 3 июня 2019 года № 710¹² и распоряжения Правительства Российской Федерации от 3 июня 2019 года № 1189-р¹³ национальная система управления данными, однако пока соответствующий проект федерального закона на рассмотрение не внесен.

Таким образом, на сегодняшний день в рамках электронного взаимодействия наиболее остро стоят проблемы защиты информации, обеспечения гармонизации и систематизации информации, а также обеспечения прав граждан.

3. Реализация избирательных прав и права на участие в референдуме граждан посредством информационно-технологической инфраструктуры

Избирательная кампания 2019 г. снова актуализировала проблемы, связанные с процедурой сбора подписей в поддержку кандидатов (списков кандидатов). К таким проблемам¹⁴ относятся в том числе сложности сбора подписей в летний период проведения избирательных кампаний, отсутствие достоверных экспертных методик оценки достоверности подписи избирателя, а также мер ответственности эксперта за допущенные ошибки и нарушения. Дополнительные сложности вызывают отличия информации в документах, удостоверяющих личность, и в базах МВД России¹⁵. Проблемы усугубляются отсутствием эффективных мер судебной защиты прав как кандидатов, так и избирателей. В такой ситуации информационно-техническая инфраструктура может не только решить большинство из указанных вопросов, но и обеспечить открытость всего процесса сбора подписей и последующей их обработки уполномоченными органами и должностными лицами. Так, следует согласиться с предлагаемой инициативой по легализации сбора подписей через Интернет посредством Единой си-

стемы идентификации и аутентификации¹⁶. Указанная модель сохраняет риски взлома аккаунтов и передачи голоса третьим лицам, но обеспечивает прозрачность самой процедуры сбора подписей и последующей их верификации. При такой системе не требуется дополнительная «ручная» проверка подписей, так как при корректном функционировании системы подтвержденными аккаунтами становятся только проверенные в установленном порядке уполномоченным лицом¹⁷. Эта инициатива может получить продолжение и развитие в рамках создания так называемого «цифрового профиля» гражданина.

Одновременно остается спорным вопрос о наличии нескольких параллельно существующих вариантов сбора подписей с учетом групп граждан, которые не имеют доступа к информационным технологиям или испытывают затруднения при пользовании ими. При реализации смешанной модели, то есть традиционного сбора физических подписей и параллельного сбора подписей «онлайн», остается вопрос неравенства прав кандидатов и подписей, так как одни подлежат проверке, а другие — фактически нет.

Если в случае со сбором подписей нет необходимости обеспечивать тайну волеизъявления, то в случае с проведением голосования на выборах (референдумах) особую остроту принимает именно этот процесс.

В сентябре 2019 года впервые применялась помимо традиционного голосования система электронного голосования в соответствии с Федеральным законом от 29 мая 2019 г. № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года»¹⁸.

Предлагаемым экспериментом предусматривалась возможность голосования «с использованием специального программного обеспечения регионального портала государственных и муниципальных услуг города Москвы». Одновременно закон предусмотрел, что участковая избирательная комиссия цифрового избирательного участка организует в день голосования в помещении для голосования цифро-

¹² СЗ РФ. 2019. № 23. Ст. 2963.

¹³ СЗ РФ. 2019. № 23. Ст. 3041.

¹⁴ См. обзор проблем: Черепанов В.А. Сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов: исторический контекст и современное состояние // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 54–58.

¹⁵ См. подробнее: Салихов Д.Р. Дискреционное усмотрение и коррупция в контексте проблемы воспроизводства политических элит и теории протестных отношений // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 6. С. 208–209.

¹⁶ Сбор подписей через ЕСИА. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/08/04/808034-na?utm_campaign=newspaper_5_8_2019&utm_medium=email&utm_source=vedomosti

¹⁷ См.: Фурса Е.А. Подпись избирателя: векторы эволюции понятия и принципы правовой охраны // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 4. С. 59–63.

¹⁸ СЗ РФ. 2019. № 22. Ст. 2658.

вого избирательного участка голосование избирателей, подавших заявления о голосовании на данном цифровом избирательном участке в соответствии со ст. 4 данного федерального закона и включенных на основании указанных заявлений в список избирателей на данном цифровом избирательном участке.

При этом федеральный закон никоим образом не уточнил, в каком порядке обеспечивается соблюдение принципов проведения выборов, включая принцип тайного голосования. Кроме того, федеральный закон в целом полностью обходит техническую сторону вопроса, в то время как для «цифровых избирательных участков» именно она является ключевой.

Вместе с тем зарубежный опыт так называемого «электронного голосования» свидетельствует о высоком потенциале и одновременно о высоких рисках, связанных с внедрением такого способа проведения выборов.

При этом российский законодатель крайне неудачно определяет само понятие «электронного голосования». Данный термин введен в российское избирательное законодательство в 2005 г. Согласно п. 62 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» «электронное голосование — голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием комплекса средств автоматизации ГАС «Выборы»»¹⁹.

При таком подходе избиратель автоматически «привязывается» к конкретному оборудованию и программному обеспечению и ни о какой мобильности говорить не приходится. Вместе с тем зарубежный опыт «электронного голосования» предусматривает возможность голосовать из дома или любого другого места с доступом к сети Интернет, что видится более обоснованным.

Если исходить из общепринятого понимания электронного (дистанционного) голосования, то на пути его правовой регламентации необходимо решить две взаимосвязанные задачи:

- 1) обеспечить однозначную идентификацию избирателя и его возможность проголосовать единожды;
- 2) обеспечить тайное голосование.

Первая задача может быть решена по примеру Эстонии, где с 2002 года легализовано интернет-голосование с учетом аналога уже упоминаемого «цифрового профиля» гражданина. Так, в эстонских удостоверениях личности помимо материального носителя имеется своеобразный ключ электронной подписи, который и используется для целей идентификации граждан, включая процедуру проведения выборов.

Дополнительно в качестве предложения в целях контроля (включая как государственный, так и общественный) могут применяться технологии на основе распределенных реестров (блокчейн) для фиксации записей о фактах включения в списки избирателей и голосования.

Вторая задача технологически противостоит первой, так как после фиксации факта первой попытки голосования лица, включенного в список избирателей, необходимо обеспечить тайное волеизъявление избирателя (участника референдума).

Разработка таких технологических и инфраструктурных решений для Российской Федерации с учетом численности населения, протяженности и уровня доступа к информационной инфраструктуре на сегодняшний день является сложным вызовом. Цель такого решения помимо обеспечения тайны волеизъявления заключается, с одной стороны, в прозрачности и доверии к самой системе с защитой от любых несанкционированных вмешательств и попыток фальсификаций, с другой — в защите информации и информационных систем от взлома.

Задача создания такой системы является весьма трудозатратной, до сегодняшнего дня, по данным открытых источников, такая работа не ведется.

Также необходимо отметить, что законодательство о выборах помимо внедрения ГАС «Выборы» делает определенные шаги в части информатизации процессов на выборах. Так, начиная с 2017 г. на уровне субъектов Российской Федерации и с марта 2018 г. на федеральном уровне вводится так называемая система «Мобильный избиратель»²⁰, пришедшая на смену открепительным удостоверениям. Оформить заявление о голосовании на другом избирательном участке можно тремя способами: в избирательной комиссии, в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг или посредством Единого портала государственных услуг и функций. При этом, по данным ЦИК России, третьим вариантом на минувших выборах воспользовались менее трети избирателей, оформивших заявления²¹.

Таким образом, при соблюдении основополагающих принципов избирательного права широкое применение информационных технологий становится важным этапом развития института выборов и референдумов и обеспечивает сокращение затрат на их проведение, с одной стороны, и рост доверия к выборам и политического участия — с другой. Однако достижение указанных задач возможно только при одновременном развитии как технологических решений, так и избирательного законодательства,

¹⁹ Гонтарь С.Г. Электронное голосование — новая возможность участия граждан в формировании органов власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 4. С. 29–33.

²⁰ См.: Юсубов Э.С., Сизов П.Н. О необходимости принятия Избирательного кодекса России // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 4. С. 30–34.

²¹ URL: <http://www.cikrf.ru/izbiratelnyy-komissiyam/spravochno-metodicheskie-materialy/40370/> (дата обращения: 06.08.2019).

2) систему взимания платы «Платон»²⁵, оператором которой является ООО «РТ-Инвест Транспортные Системы»;

3) государственную информационную систему жилищно-коммунального хозяйства (далее — ГИС ЖКХ)²⁶, оператором которой является ФГУП «Почта России», и др.

При этом законодательство об информации, информационных технологиях и защите информации, а также отраслевое законодательство не решают важнейших вопросов функционирования таких систем. А именно: если сами информационные системы принадлежат на праве собственности операторам (за исключением ГИС ЖКХ), то остается неясным вопрос о том, кому принадлежат сведения, находящиеся в информационных системах. Указанный вопрос приобретает особую остроту в связи с коммерческой и иной ценностью такой информации и необходимостью принятия специальных мер по ее защите. Так, например, в ГИС маркировки вносится информация, которая позволяет выявить бизнес-процессы соответствующих участников оборота, их поставщиков и информацию о производителях, что является коммерческой тайной и подлежит охране в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.

Также правовой статус операторов таких систем урегулирован лишь частично нормами федеральных законов. Перенос же объема регулирования на подзаконный уровень видится не вполне оправданным с учетом значимости охраняемых конституционных ценностей.

Не оспаривая принципиальную возможность таких форм государственно-частного партнерства, отметим необходимость соблюдения следующих принципов.

Во-первых, негосударственные информационные системы не могут обрабатывать информацию, непосредственно влияющую на права и свободы граждан (например, в рамках проведения выборов).

Во-вторых, на законодательном уровне необходимо установить основы статуса соответствующего оператора, предусмотрев, в частности, порядок передачи информационной системы (инфраструктуры) от одного лица другому в случае ликвидации юридического лица или иных обстоятельств.

торговой деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 2 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ Создана на основании ст. 31.1 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». См.: СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5553 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» // СЗ РФ. 2014. № 30 (часть 1). Ст. 4210 // СПС «КонсультантПлюс».

В-третьих, информация, содержащаяся в публично значимых негосударственных информационных системах, должна принадлежать государству, а уполномоченные органы должны иметь доступ к такой информации.

б. Перспективы и условия применения информационных технологий в модернизации политических институтов

С одной стороны, следует констатировать, что в эпоху информационного общества происходит трансформация привычных общественных отношений в рамках деятельности политических институтов, которая может приводить к качественной модернизации таких институтов.

С другой стороны, внедрение современных технологий в конституционные правоотношения не должно превращаться в самоцель и невозможно без комплексной и всесторонней оценки как рисков с технической и технологической точек зрения, так и регуляторных рисков, связанных в том числе с защитой прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Таким образом, перед государством стоит комплексная задача выработки на законодательном уровне базовых правовых условий и приемлемых способов применения информационных технологий и цифровых инноваций в рамках конституционных и иных правоотношений с учетом возможностей применения как государственной, так и негосударственной (включая механизмы государственно-частного партнерства) информационной инфраструктуры.

1. Общим правилом внедрения информационных технологий при модернизации политических институтов является обеспечение соблюдения принципа законности и нормативной регламентации (по общему правилу, на уровне федеральных законов) допустимых способов внедрения и использования конкретных технологий (инноваций) с учетом принципа технологической нейтральности.

2. С учетом основополагающих норм Конституции Российской Федерации внедрение и использование указанных технологий не может умалять или дополнительно ограничивать права и свободы граждан. Если степень ограничения права объективно должна быть изменена, то это возможно только при достаточном обосновании с учетом конституционного принципа пропорциональности ограничений прав и свобод личности.

3. Одним из способов внедрения информационных технологий может быть введение на временной основе (сроком до трех лет) экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций (правового эксперимента)²⁷ с дальнейшим закрепле-

²⁷ Соответствующий проект Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные

нием соответствующих прав поведения на уровне федерального закона в случае успешного окончания эксперимента.

4. Необходимо комплексно решить вопрос об обладателе государственных (муниципальных) данных и информации ограниченного доступа при передаче отдельных публичных функций третьим лицам на основании решений уполномоченных органов публичной власти с одновременным уточнением права собственности в отношении создаваемых объектов инфраструктуры, а также программного обеспечения и информационных систем.

В части данных безусловным их обладателем должно являться государство в лице уполномоченного органа. В части объектов информационной инфраструктуры решение должно быть более гибким с учетом возможности использования такой инфраструктуры в иных целях.

5. Передача тех или иных публично значимых функций третьим лицам не может осуществляться без детализации ответственности третьего лица за ненадлежащее выполнение функций или их невыполнение не на уровне договоров, а на законодательном уровне.

6. Необходим комплексный пересмотр устаревших норм законодательства в целях повышения эффективности функционирования государственного механизма посредством внедрения информационных технологий (например, отказ от подписных листов на выборах с последующей ручной проверкой и перепроверкой в пользу применения информационных технологий).

7. При выборе модели правового регулирования тех или иных институтов с учетом современного этапа развития информационных технологий необходимо до внедрения тех или иных решений проводить комплексную оценку рисков нарушения охраняемых конституционных и иных ценностей.

Таким образом, рассмотренные в настоящей статье примеры и проблемы иллюстрируют неопределенный потенциал внедрения информационных технологий при модернизации конституционно-правовых институтов и одновременно указывают на ряд рисков и сложностей, связанных с их внедрением. Однако без внедрения информационных технологий в большинство сфер государственной и общественной жизни интенсивное развитие государства и общества в XXI в. невозможно, а значит, государство стоит перед сложными вызовами в рамках выбора подходов и моделей нормативного регулирования новых технологий и решений.

законодательные акты Российской Федерации» разработан и размещен для публичного обсуждения. См.: URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=93066> (дата обращения: 06.08.2019).

Литература

1. Агеев А.С. Право на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов (особенности конституционно-правового регулирования в России и в Германии) : диссертация кандидата юридических наук / А.С. Агеев. Москва, 2016. 251 с.
2. Бойченко И.С. Правовое обеспечение электронного взаимодействия при формировании информационного общества в Российской Федерации / И.С. Бойченко // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 1. С. 38–44.
3. Гонтарь С.Г. Электронное голосование — новая возможность участия граждан в формировании органов власти / С.Г. Гонтарь // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 4. С. 29–33.
4. Салихов Д.Р. Дискреционное усмотрение и коррупция в контексте проблемы воспроизводства политических элит и теории протестных отношений / Д.Р. Салихов // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 6. С. 205–212.
5. Телешина Н.Н. Электронные формы взаимодействия населения и органов местного самоуправления / Н.Н. Телешина // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 68–71.
6. Фурса Е.А. Подпись избирателя: векторы эволюции понятия и принципы правовой охраны / Е.А. Фурса // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 4. С. 59–63.
7. Черепанов В.А. Сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов: исторический контекст и современное состояние / В.А. Черепанов // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 54–58.
8. Юсубов Э.С. О необходимости принятия Избирательного кодекса России / Э.С. Юсубов, П.Н. Сизов // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 4. С. 30–34.