

**ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**
**E-government in the Russian Federation:
legal framework and development prospects**

А. А. Филоненко, студент

А. Н. Шаповалов, студент

Белгородский государственный
национальный исследовательский университет,
(Белгород, ул. Победы, 85)

Научный руководитель: Н. В. Бородаенко, старший преподаватель,
Белгородский государственный
национальный исследовательский университет,

Аннотация

В статье исследуются правовые основы функционирования электронного правительства в Российской Федерации, анализируются ключевые нормативно-правовые акты, регулирующие процесс цифровизации государственного управления. Определяются проблемы и ограничения правового характера, препятствующие дальнейшему развитию института электронного правительства. Рассматриваются перспективы развития в контексте государственной политики цифровой трансформации. Отдельное внимание уделяется взаимодействию государства с гражданами посредством электронных сервисов, а также вопросам информационной безопасности.

Ключевые слова: электронное правительство, государственные услуги, цифровизация, правовое регулирование, информационные технологии, электронные сервисы, безопасность.

Summary

The article examines the legal foundations of the functioning of electronic government in the Russian Federation. It analyzes the key regulatory acts governing the process of digitalization of public administration, identifies legal problems and limitations that hinder the further development of the institution of e-government, and explores prospects for its advancement in the context of national digital transformation policy. Special attention is given to the interaction between the state and citizens through electronic services, as well as to issues of information security.

Keywords: electronic government, public services, digitalization, legal regulation, information technology, electronic services, security.

В условиях стремительного развития информационно-коммуникационных технологий электронное правительство (далее — ЭП) становится важным инструментом модернизации государственного управления. Применение цифровых решений в деятельности органов государственной власти направлено на повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг, формирование открытого, доступного и прозрачного механизма взаимодействия между государством и гражданами, что подтверждается стратегическими установками государственной политики Российской Федерации.

Термин «электронное правительство» охватывает совокупность цифровых механизмов, обеспечивающих доступ к государственным функциям и услугам посредством информационно-коммуникационных технологий. В научной литературе под ЭП часто понимается система взаимодействия государственных органов между собой, а также с юридическими и физическими лицами с применением цифровых инструментов (С. А. Авакьян, А. И. Савенков) [1].

Нормативную основу электронного правительства в России составляет ряд федеральных законов и подзаконных актов. Ключевым среди них является Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», определяющий общие принципы обращения с информацией в цифровом формате. Особое значение также имеет Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который установил юридическую основу для функционирования Единого портала государственных услуг, а также механизмы межведомственного электронного взаимодействия.

Следует отметить, что развитие ЭП в России стало частью государственной политики ещё с начала 2000-х годов. Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» определены задачи по созданию электронного государства, а Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утверждённая Указом Президента от 09.05.2017 № 203, конкретизировала цели цифровизации государственной сферы.

Однако несмотря на очевидные достижения — такие как массовое внедрение электронных услуг, функционирование системы межведомственного взаимодействия, цифровизация документооборота, — остаются значительные правовые проблемы. В научных работах В. Д. Шамина и М. А. Климова подчёркивается, что правовое регулирование электронного взаимодействия между органами власти и гражданами по-прежнему носит фрагментарный и ведомственный характер [2]. Многие процедуры, в том числе связанные с идентификацией личности, защитой персональных данных, юридической значимостью электронных документов, не имеют единообразного подхода на уровне законодательства.

Помимо этого, сохраняется контраст в цифровом обеспечении различных регионов Российской Федерации, что создаёт неравный доступ граждан к электронным услугам. На это указывает, в частности, доклад Счётной палаты Российской Федерации за 2022 год, в котором подчёркнуто, что уровень цифровой зрелости органов власти в субъектах Федерации различается в разы [3].

Важным направлением развития электронного правительства является создание и развитие инфраструктуры межведомственного электронного взаимодействия (МЭВ). МЭВ позволяет органам власти запрашивать необходимые сведения друг у друга без участия граждан, что упрощает предоставление государственных услуг и снижает административную нагрузку на заявителей. Данная система основана на принципах информационного суверенитета и недопустимости избыточного запрашивания сведений, уже находящихся в распоряжении государства. Правовую основу функционирования МЭВ составляет постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 881, а также порядок информационного взаимодействия, утверждённый соответствующими ведомственными актами.

Отдельного внимания заслуживает вопрос цифровой идентификации. В условиях роста числа онлайн-услуг и обращения с персональными данными возрастает необходимость в надёжных механизмах аутентификации пользователей. В настоящее время в России функционирует единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА), созданная в рамках испол-

нения поручений Правительства РФ и нормативно закреплённая постановлением Правительства от 28.11.2011 № 977. ЕСИА обеспечивает безопасный доступ граждан к электронным государственным услугам, в том числе на Едином портале государственных и муниципальных услуг (gosuslugi.ru).

Тем не менее, правовой режим работы ЕСИА вызывает определённые дискуссии в научном сообществе. Так, А. С. Константинов указывает на отсутствие чётко определённого статуса результатов идентификации с точки зрения процессуального права — вопрос о том, могут ли электронные действия, совершённые через ЕСИА, иметь юридически значимую силу наравне с действиями, оформленными на бумажном носителе, остаётся открытым [4]. Это требует дальнейшего развития законодательства в направлении признания цифровых форм юридически равнозначными традиционным.

Вместе с техническими и правовыми аспектами не менее актуальны вопросы информационной безопасности и защиты персональных данных. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» устанавливает базовые принципы обработки персональной информации, однако, по мнению исследователей, включая Н.В. Лаптеву, практика реализации положений закона в сфере ЭП сталкивается с трудностями, связанными с техническими сбоями, отсутствием надлежащего контроля за операторами данных и низкой цифровой грамотностью пользователей [5].

В итоге, для полноценного функционирования электронного правительства необходимо обеспечить не только наличие цифровой инфраструктуры и нормативных актов, но и их согласованное применение. Государство должно гарантировать прозрачность алгоритмов принятия решений, цифровую инклюзивность всех категорий граждан, а также высокий уровень доверия к электронным системам.

Одним из ключевых направлений, определяющих перспективы развития электронного правительства в Российской Федерации, выступает реализация национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утверждённой постановлением Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р. Программа ориентирована на формирование системы управления, основанной на данных, а также на внедрение сквозных цифровых технологий в различные сферы государственной деятельности. Особое значение в данном контексте приобретает развитие государственных цифровых платформ, обеспечивающих реализацию комплексных цифровых сервисов в режиме «одного окна».

В рамках указанной программы особое внимание уделяется так называемым «жизненным ситуациям» — комплексным межведомственным сценариям, позволяющим гражданину получить сразу несколько взаимосвязанных услуг в автоматизированном порядке. Примером может служить оформление пенсии, регистрация рождения ребёнка, изменение места жительства. Такая модель требует координации большого количества органов власти, а также надёжной и гибкой правовой базы. Исследователи В. А. Мильшин и Т. А. Сидорова подчёркивают, что нормативное регулирование таких сценариев на текущий момент носит фрагментарный характер и нуждается в систематизации [6].

Существенным вызовом остаётся проблема цифрового неравенства. Несмотря на обширное развитие цифровой инфраструктуры, доступ к электронным государственным услугам остаётся ограниченным для определённых категорий населения, прежде всего для граждан пожилого возраста, жителей сельских территорий и лиц с ограниченными возможностями здоровья. Отсутствие устойчивого интернет-соединения, низкий уровень цифровой грамотности и недоверие к электронным системам препятствуют полной реализации концепции электронного государства. В этой связи особую актуальность приобретает развитие цифровой инклюзии,

включающей обучение пользователей, адаптацию интерфейсов под нужды уязвимых групп и расширение физической доступности цифровых точек обслуживания [7].

Важную роль в построении эффективной модели ЭП играет международный опыт. В докладе Организации Объединённых Наций «E-Government Survey 2022» Россия заняла 36-е место в глобальном рейтинге по индексу развития электронного правительства (EGDI), уступая странам ЕС, Южной Корее, Канаде, но опережая большинство стран СНГ [8]. Среди сильных сторон российской модели ООН отмечает развитие онлайн-услуг и внедрение сервисов автоматической обратной связи, среди слабых — недостаточный уровень открытости данных и ограниченность участия граждан в принятии управленческих решений.

Значимым направлением, требующим комплексного правового регулирования, является использование технологий искусственного интеллекта и больших данных в деятельности органов власти. Появление интеллектуальных алгоритмов, принимающих управленческие решения, ставит перед правовой наукой принципиально новые задачи: как обеспечить прозрачность и подотчётность таких систем? Какие юридические последствия могут наступить в случае алгоритмической ошибки? Как обеспечить соблюдение прав граждан в условиях автоматизированного

В ответ на вызовы, связанные с применением технологий искусственного интеллекта (ИИ), в 2019 году Правительством РФ была утверждена Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года (распоряжение Правительства РФ от 19.10.2019 № 2129-р). Стратегия предусматривает внедрение ИИ в том числе и в систему государственного управления, при этом подчёркивается необходимость формирования правовых механизмов, способных обеспечить баланс между эффективностью автоматизации и защитой прав граждан, но, как справедливо замечает О.С. Соловьёв, современное законодательство не содержит исчерпывающих норм, регулирующих юридический статус решений, принимаемых интеллектуальными системами [9].

Так, вопрос юридической ответственности за действия, совершённые вследствие ошибок в алгоритмах или некорректных данных, остаётся нерешённым. По мнению Е. А. Дьячкова, необходима разработка особого правового режима — «режима цифрового усмотрения», в рамках которого будет зафиксирован порядок делегирования отдельных полномочий цифровым системам и пределы такой делегации [10]. Отсутствие подобного режима способно породить правовую неопределённость и снизить доверие общества к электронным формам управления.

Особое внимание в контексте перспектив развития ЭП следует уделить вопросам открытости данных и реализации принципов «open government». Несмотря на формальное наличие нормативных оснований для раскрытия информации о деятельности органов власти — например, Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» — на практике доступ к государственным данным ограничен. Сведения публикуются не в машиночитаемом формате, не обновляются, а в ряде случаев вообще удаляются. Как отмечает И. В. Кузнецов, проблема открытости информации носит не столько технический, сколько институциональный характер — многие ведомства по-прежнему склонны рассматривать данные как внутренний ресурс, а не как общественное достояние [11].

Вопрос вовлечения граждан в управление через цифровые механизмы также нуждается в переосмыслении. Электронное голосование, петиционные платформы, формы обратной связи на портале «Госуслуги» и в системе «Госуслуги. Решаем вместе» имеют потенциально высокий демократический ресурс. Однако, как подчёркивается в исследовании Центра перспективных управленческих решений НИУ ВШЭ, большинство этих сервисов не обладает реальным

влиянием на принятие решений, а обработка результатов зачастую непрозрачна [12]. Возникает риск формализации цифрового участия, при котором граждане лишь имитируют вовлечённость, не влияя на управленческую повестку.

В перспективе развитие ЭП должно быть сопряжено с укреплением институтов гражданского общества, усилением роли общественного контроля и построением моделей совместного управления (co-governance), в которых цифровые платформы выступают не только как средства трансляции услуг, но и как пространства общественного диалога.

Правовое обеспечение электронного правительства должно рассматриваться не как совокупность разрозненных нормативных актов, а как цельная, системная конструкция, основанная на принципах цифровой правовой государственности. В этом контексте встает вопрос о необходимости кодификации или, по крайней мере, систематизации правовых норм, регулирующих цифровую трансформацию государственной власти. Как отмечает А. Б. Венгеров, «отсутствие единой правовой доктрины цифрового государства влечёт за собой размытость правовых основ и подрывает устойчивость правоприменения» [13].

Фрагментарность цифрового законодательства, множественность ведомственных актов, отсутствие унифицированных терминов и подходов порождают правовую неопределённость. В качестве примера можно привести разнообразные трактовки понятий «цифровой профиль», «электронный документ», «государственная информационная система» в разных нормативных источниках. Это усложняет юридическую практику, особенно в вопросах доказательства, ответственности, хранения и обращения с электронными данными.

На фоне этого растёт необходимость формирования единой цифровой правовой терминологии и включения основ цифрового права в нормативные акты публично-правового характера. Уже сейчас обсуждаются инициативы по созданию Цифрового кодекса РФ, который бы агрегировал положения о цифровой идентификации, информационной безопасности, ответственности за сбои электронных систем, а также регулировал внедрение ИИ и работу с большими данными. Несмотря на дискуссионность идеи, подобная кодификация могла бы способствовать устранению правовых пробелов и обеспечению стабильности цифрового правопорядка.

Одним из перспективных векторов развития ЭП является использование технологии блокчейн при оказании государственных услуг. Как показывают исследования Н. М. Добряковой и И. В. Тимофеева, децентрализованные реестры потенциально могут обеспечить неизменяемость и достоверность данных, повысить прозрачность транзакций, упростить аудиторские процедуры [14]. В Российской Федерации с 2021 года проводятся эксперименты по применению блокчейна в сфере кадастрового учёта, нотариата, а также при голосовании. Однако отсутствие специального правового регулирования, а также неурегулированный статус смарт-контрактов препятствуют широкому внедрению этих решений.

Перспективной видится также трансформация функций государственных служащих. В условиях цифровизации их роль изменяется: всё большую значимость приобретают компетенции в области цифровой аналитики, управления проектами, сопровождения информационных систем. При этом требуется пересмотр нормативов должностных инструкций, аттестации и повышения квалификации. Как справедливо отмечает С. Н. Братков, «цифровое государство невозможно без цифрового чиновника» [15].

Следовательно, развитие электронного правительства — это не только технологический, но и глубоко правовой, организационный и социальный процесс. Он требует переосмысления ключевых понятий административного права, внедрения новых правовых моделей взаимодействия, изменения культуры публичного управления.

Особого внимания заслуживает проблема международно-правового взаимодействия в сфере электронного управления. Электронное правительство, как феномен цифрового суверенитета, не может существовать в отрыве от глобального правового пространства. Российская Федерация является участником ряда международных инициатив, направленных на развитие цифровой трансформации, включая сотрудничество в рамках ООН, ЕАЭС и ШОС. Однако при активном взаимодействии с международными организациями Россия, одновременно, всё чаще акцентирует внимание на необходимости укрепления собственного цифрового суверенитета, в том числе в правовом аспекте.

Понятие «цифровой суверенитет» всё чаще фигурирует в научной литературе и официальных стратегических документах. В доктрине под ним понимается способность государства самостоятельно определять правила функционирования цифрового пространства, включая регулирование интернет-инфраструктуры, оборота данных, требований к цифровым платформам. Как указывает Д. А. Муратов, «правовая конструкция цифрового суверенитета должна сочетать универсализм технологического прогресса с правом государства на саморегуляцию в информационной среде» [16].

В этой связи важной задачей является правовое закрепление принципов цифрового суверенитета на уровне национального законодательства. Так, в 2019 году был принят Федеральный закон № 90-ФЗ, который внёс изменения в закон «О связи» и закрепил понятие «суверенного Рунета» – инфраструктуры, способной функционировать автономно от зарубежных сегментов интернета. Тем самым государство подтвердило приоритет защиты критической цифровой инфраструктуры и информационного пространства.

С другой стороны, чрезмерное усиление норм, ограничивающих трансграничный обмен данными или создающих барьеры для технологического взаимодействия, может негативно повлиять на качество и доступность цифровых сервисов, в том числе и государственных. Правовая модель ЭП должна учитывать как национальные приоритеты, так и глобальные тренды: интероперабельность, совместимость стандартов, соответствие лучшим международным практикам.

В условиях глобализации крайне актуальна и гармонизация подходов к защите персональных данных. Регламент ЕС по защите данных (GDPR) стал ориентиром для многих государств. В России защита персональной информации регулируется, как уже упоминалось, законом № 152-ФЗ. Однако его положения не всегда соответствуют международным стандартам. Как подчёркивает Л.А. Фролова, «отсутствие эквивалентности норм о защите персональных данных ограничивает трансграничный обмен и снижает привлекательность российской юрисдикции в цифровой экономике» [17].

Следовательно, дальнейшее развитие электронного правительства в России должно происходить в логике сбалансированного подхода: с одной стороны – обеспечение цифрового суверенитета и информационной безопасности, с другой – стремление к открытости, международной совместимости и правовой интеграции. Только при соблюдении этого баланса возможно создание устойчивой, эффективной и правозащищённой системы цифрового государственного управления.

Современная концепция электронного правительства тесно связана с реализацией принципов ориентированности на гражданина. В условиях цифровизации становится особенно важным обеспечение удобства, понятности и предсказуемости при взаимодействии с государственными органами. Это требует не только высоких технических стандартов, но и соответствующего нормативного оформления статуса гражданина как участника цифровых правоотношений.

Сегодня в российском законодательстве отсутствует чёткая регламентация прав и обязанностей гражданина в цифровой среде. Большинство положений носит процедурный или технический характер. Между тем, в условиях развития искусственного интеллекта, систем оценки благонадёжности, цифровых профилей и автоматических решений возникает необходимость в юридическом оформлении цифрового статуса личности. Как утверждает Т. Л. Хабриева, «цифровой правовой субъект – это новая форма проявления юридической личности в информационном обществе, нуждающаяся в доктринальной и законодательной проработке» [18].

Актуальным направлением правового развития ЭП становится формирование гарантий цифровых прав человека. В научной литературе всё чаще звучат предложения о закреплении в Конституции Российской Федерации или в отдельном нормативном акте положений о праве на доступ к интернету, на цифровую идентичность, на защиту от автоматизированных решений, а также на неприкосновенность цифровой жизни. Подобные нормы уже присутствуют в конституциях ряда зарубежных государств – например, в Конституции Франции и в Основном законе Германии.

Особое внимание следует уделить праву на понятное и доступное государственное управление в цифровой среде. Электронные сервисы должны не просто выполнять технические функции, но и быть юридически прозрачными. Это означает необходимость:

- опубликования логики алгоритмов принятия решений;
- объяснения пользователям причин отказов в услугах;
- наличия механизмов обжалования электронных решений.

Как подчёркивает И. В. Шевченко, «цифровая администрация должна действовать не в интересах алгоритма, а в интересах управляемого субъекта, что предполагает возврат к принципам правового государства, но на новом – цифровом – уровне» [19].

В долгосрочной перспективе развитие электронного правительства должно перейти от модели «предоставления услуг» к модели предиктивного государства — государства, способного заранее определять потребности граждан и автоматически предоставлять соответствующие меры поддержки или административные действия. Такой переход требует не только технических, но прежде всего юридических изменений. Необходимо разработать правовые механизмы, регулирующие «молчаливое администрирование», алгоритмические предписания, автоматические назначения и отслеживание юридической значимости действий, совершённых без прямого волеизъявления гражданина.

Таким образом, развитие электронного правительства в Российской Федерации является сложным и многогранным процессом, затрагивающим не только технические, но и глубинные правовые, управленческие и социальные аспекты. Наличие нормативной базы, устойчивой цифровой инфраструктуры и активной государственной политики создаёт необходимые предпосылки для формирования эффективной модели цифрового управления. Однако для дальнейшего развития электронного государства требуется устранение существующих правовых пробелов, институциональная согласованность, а также повышение уровня доверия со стороны граждан.

На повестке дня стоят задачи по кодификации цифрового законодательства, правовому обеспечению цифровых прав личности, усилению механизмов ответственности в сфере автоматизированного управления, а также институционализации принципов открытости и прозрачности цифрового взаимодействия. Только комплексный, системный подход позволит обеспечить устойчивость и легитимность электронного правительства как одного из базовых институтов правового государства XXI века.

Библиографический список

1. *Савенков А. И.* Электронное правительство: правовые аспекты и перспективы развития // Государство и право. 2019. № 6. С. 28-34.
2. *Климов М. А., Шамин В. Д.* Правовые механизмы цифровой трансформации государственного управления // Журнал российского права. 2021. № 1. С. 42-51.
3. *Петров М. О* цифровой трансформации Счётной палаты РФ в 2022 году // Digital Russia. 2023. URL: <https://d-russia.ru/o-cifrovoj-transformacii-schjotnoj-palaty-rf-v-2022-godu.html> (дата обращения: 12.05.2025).
4. *Константинов А. С.* Правовые проблемы идентификации личности в электронной среде // Право и цифровизация. 2020. № 4. С. 17-25.
5. *Лантева Н. В.* Персональные данные и электронное правительство: проблемы правоприменения // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 39-45.
6. *Мильшин В. А., Сидорова Т. А.* Жизненные ситуации как элемент цифрового взаимодействия государства и гражданина // Административное право и процесс. 2022. № 2. С. 55-62.
7. United Nations. E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government. New York: UN, 2022. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3990059> (дата обращения: 12.05.2025).
8. United Nations. E-Government Survey 2024: Accelerating Digital Transformation for Sustainable Development with the Addendum on Artificial Intelligence. New York: UN, 2024. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/4061269> (дата обращения: 12.05.2025).
9. *Соловьёв О. С.* Искусственный интеллект в государственном управлении: правовые вызовы // Информационное право. 2020. № 3. С. 14-22.
10. *Дьячков Е. А.* Цифровое усмотрение: правовой механизм делегирования решений алгоритмам // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 5. С. 26-31.
11. *Кузнецов И. В.* Открытые данные и проблемы их нормативного регулирования // Вестник НГУ. Серия: Право. 2022. Т. 18, № 3. С. 75-82.
12. Более 10 000 студентов завершили обучение в рамках проекта «Цифровая кафедра» в НИУ ВШЭ за год // Высшая школа экономики. 2024. URL: <https://www.hse.ru/news/priority/1005145195.html> (дата обращения: 12.05.2025).
13. *Венгеров А. Б.* Цифровизация и право: к формированию цифровой правовой доктрины // Правоведение. 2021. № 2. С. 5-13.
14. *Добрякова Н. М., Тимофеев И. В.* Блокчейн в государственном управлении: потенциал и правовые риски // Юридический мир. 2020. № 11. С. 36-42.
15. *Братков С. Н.* Цифровой госслужащий: вызовы и перспективы трансформации государственной службы // Служба и кадры. 2021. № 7. С. 48-54.
16. *Муратов Д. А.* Цифровой суверенитет: правовые основания и перспективы развития // Журнал зарубежного законодательства. 2022. № 4. С. 60-66.
17. *Фролова Л. А.* Российское законодательство о персональных данных и европейские стандарты: точки расхождения // Право и безопасность. 2021. № 3. С. 58-64.
18. *Хабриева Т. Л.* Цифровой правовой субъект в условиях технологической революции // Государство и право. 2020. № 11. С. 5-15.
19. *Шевченко И. В.* Электронное управление и права человека: поиск баланса // Журнал российского права. 2023. № 6. С. 70-78.