



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Концепция цифрового государства и цифровой правовой среды

*Под общей редакцией
профессора РАН, доктора юридических наук, профессора
Н. Н. Черногора,
доктора юридических наук, профессора
Д. А. Пащенко*



НОРМА
ИНФРА-М
Москва, 2021

УДК 316.772.5
ББК 32.81
К64

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

*Одобрено секцией публичного права Ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

Евдокимов Вячеслав Борисович — главный научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, почетный работник юстиции РФ;

Рыбаков Олег Юрьевич — заведующий кафедрой философии и социологии Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор.

Концепция цифрового государства и цифровой правовой среды : монография / Н. Н. Черногор, Д. А. Пашенцев, М. В. Залоило и др. ; под общ. ред. Н. Н. Черногора, Д. А. Пашенцева. — Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма : ИНФРА-М, 2021. — 244 с. — DOI 10.12737/1288140.

ISBN 978-5-00156-164-4 (Норма)

ISBN 978-5-16-016880-7 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-109451-8 (ИНФРА-М, online)

Развитие цифровых технологий, масштабная цифровизация, охватившая все передовые страны, вступление государств в эпоху шестого технологического уклада приводят к существенным изменениям самого государства, его устройства и функций. В монографии раскрываются фундаментальные трансформации современного государства под влиянием цифрового и технологического вектора его развития. Особое внимание уделяется качественным технологическим изменениям основных направлений деятельности государства, процессам создания правовых норм (правотворчества) и их практического воплощения в жизнь (правореализации).

В качестве теоретической модели государства будущего выступает возникающее под влиянием новых технологий цифровое государство. Выход за рамки строгой научной рациональности в ее классическом понимании позволил исследовать постсовременное государство, феномен которого все больше становится реальностью и воплощается посредством цифровой правовой среды.

Для ученых, практических работников органов государственной власти, аспирантов, студентов юридических факультетов.

УДК 316.772.5
ББК 32.81

Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

Concept of Digital State and Digital Legal Environment

Edited by
professor of RAS, doctor of law, professor
N. N. Chernogor,
doctor of law, professor
D. A. Pashentsev



NORMA
INFRA-M
Moscow, 2021

*Recommended for publication by the Public Law Section
of the Academic Council of the Institute of Legislation
and Comparative Law under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

Evdokimov Vyacheslav Borisovich — chief researcher of the department of constitutional law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of law, professor, honored lawyer of the Russian Federation, honorary worker of justice of the Russian Federation;

Rybakov Oleg Yuryevich — head of the department of philosophy and sociology of the Moscow State Law University after O. E. Kutafin (MSAL), doctor of legal sciences, doctor of philosophical sciences, professor.

Concept of digital state and digital legal environment : monograph / N. N. Chernogor, D. A. Pashentsev, M. V. Zaloilo et al. ; ed. by N. N. Chernogor, D. A. Pashentsev. — Moscow : Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation : Norma : INFRA-M, 2021. — 244 p.

The development of digital technologies, large-scale digitalization that has covered all advanced countries, and the entry of states into the era of the sixth technological order lead to significant changes in the state itself, its structure and functions. The monograph reveals the fundamental transformations of the modern state under the influence of the digital and technological vector of its development. Special attention is paid to qualitative technological changes in the main areas of state activity, the processes of creating legal norms (law-making) and their practical implementation (legal implementation).

The digital state emerging under the influence of new technologies is a theoretical model of the state of the future. Going beyond the strict scientific rationality in its classical sense allowed us to explore the post-modern state, the phenomenon of which is increasingly becoming a reality and is being implemented through the digital legal environment.

The publication is recommended to scientists, practitioners of public authorities, graduate students, law students.

Коллектив авторов

Черногор Николай Николаевич — доктор юридических наук, профессор, профессор Российской академии наук, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ответственный редактор) — введение, 3.3 (в соавторстве с А. С. Емельяновым).

Пашенцев Дмитрий Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, заведующий отделом теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ответственный редактор) — 1.2, 4.3 (в соавторстве с Д. А. Абдиевой), заключение.

Залоило Максим Викторович — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ответственный секретарь редакции) — 2.1, 3.2, 4.1, 4.2.

Дорская Александра Андреевна — доктор юридических наук, профессор, заместитель директора Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия по научной работе, главный научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации — 1.1, 3.5.

Емельянов Александр Сергеевич — доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник отдела административного права и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации — 3.3 (в соавторстве с Н. Н. Черногором).

Иванюк Оксана Александровна — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела теории права и междисципли-

нарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации — 2.2, 2.3 (в соавторстве с В. Б. Израеляном), 2.4, 3.1.

Израелян Валентин Борисович — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственного управления, общеправовых и социально-гуманитарных дисциплин Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации — 2.3 (в соавторстве с О. А. Иванюк), 3.4.

Абдиева Даткайым Акылбековна — младший научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации — 4.3 (в соавторстве с Д. А. Пашенцевым).

Collective of Authors

Chernogor Nikolay Nikolayevich — doctor of law, professor, professor of the Russian Academy of Sciences, deputy director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (editor) — introduction, 3.3 (co-authored with A. S. Emelyanov).

Pashentsev Dmitry Alekseevich — doctor of law, professor, honorary worker of higher professional education of the Russian Federation, head of the department of theory of law and interdisciplinary research of legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (editor) — 1.2, 4.3 (co-authored with D. A. Abdieva), conclusion.

Zaloilo Maksim Viktorovich — candidate of law, leading researcher of the department of theory of law and interdisciplinary research of legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (executive secretary of the editorial office) — 2.1, 3.2, 4.1, 4.2.

Dorskaya Aleksandra Andreevna — doctor of law, professor, deputy head of the North Western branch of the Russian State University of Justice, chief researcher of the department of theory of law and interdisciplinary research of legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation — 1.1, 3.5.

Emelyanov Alexander Sergeevich — doctor of law, associate professor, chief researcher of the department of administrative law and procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation — 3.3 (co-authored with N. N. Chernogor).

Ivanyuk Oksana Aleksandrovna — candidate of law, senior researcher of the department of theory of law and interdisciplinary research of legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation — 2.2, 2.3 (co-authored with V. B. Israelyan), 2.4, 3.1.

Israelyan Valentin Borisovich — candidate of law, associate professor, associate professor of the department of state studies, general legal, social

and humanitarian disciplines of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation — 2.3 (co-authored with O. A. Ivanyuk), 3.4.

Abdieva Datkayym Akylbekovna — junior researcher of the department of theory of law and interdisciplinary research of legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation — 4.3 (co-authored with D. A. Pashentsev).

Введение

В современном мире темпы и направления общественного развития в значительной мере определяются процессом цифровизации. Технологии меняют ряд важных параметров социального взаимодействия, модернизируется и система правового регулирования. Ученые-правоведы уделяют много внимания преобразованию правовых институтов в условиях цифровизации, при этом особое значение приобретают вопросы государства и его эволюции. В связи с этим замысел монографии состоит в том, чтобы проследить специфику трансформации государственных начал в цифровую эпоху. Сегодня именно государство выступает локомотивом технологического развития, предпринимает активные и целенаправленные усилия по созданию цифровой инфраструктуры, в том числе в системе управления. Это отчетливо проявилось в период пандемии, которая актуализировала вопрос о роли государства в социальной и технологической сферах.

Ученые справедливо отмечают, что текущая ситуация привела к «модификациям прежних функций, методов деятельности, формы государства»¹. Электронные технологии уже внедрены в его деятельность настолько глубоко, что появился феномен «цифрового государства», которое предполагает не только цифровизацию государственного управления, но и формирование всеохватывающей цифровой правовой среды, в которой может поменяться сам образ права, его регулятивное воздействие, границы и пределы действия права².

Потребность в осмыслении указанных процессов с позиций юридической науки определила постановку проблемы, акценты и логику изложения работы, которая состоит из четырех глав.

В первой главе раскрыты теоретико-методологические основы исследования, показаны особенности доктринальных подходов к изучению цифровизации.

¹ Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005. С. 228.

² Хабриева Т. Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 15.

Во второй главе рассматривается содержание и охарактеризованы направления деятельности государства в цифровую эпоху, прежде всего цифровые нововведения в правотворчестве и правоприменении, судебной системе, предоставлении государственных услуг.

Третья глава посвящена управлению в цифровом государстве, в том числе использованию цифровых технологий для принятия управленческих решений, а также новым критериям оценки эффективности государственных институтов.

В четвертой главе проанализированы концептуальные проблемы формирования цифровой правовой среды, ее динамика, роль субъекта права в цифровых трансформациях.

Монография продолжает цикл исследований влияния цифровизации на право и государство, предпринятых учеными Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации¹. В значительной степени она восполняет пробелы в научном знании и может быть интересна широкому кругу читателей: ученым-правоведам и государствоведам, практикующим юристам, специалистам в области управления, а также преподавателям, студентам и аспирантам юридических вузов и факультетов.

¹ См.: *Хабриева Т. Я.* Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 5–16; *Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н.* Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85–102; *Трансформация правовой реальности в цифровую эпоху: сборник научных трудов.* М.: Инфра-М, 2019; *Цифровизация правотворчества: поиск новых решений / Д. А. Пашенцев, М. В. Залошло, О. А. Иванюк, А. А. Головина;* под общ. ред. д.ю.н., проф. Д. А. Пашенцева. М.: ИЗиСП; Инфра-М, 2019; *Язык правотворчества в условиях цифровизации общественных отношений: сборник научных трудов.* М.: Инфра-М, 2019 и др.

Глава 1

Теоретико-методологические основы исследования процессов становления цифрового государства и формирования цифровой правовой среды

1.1. Вопросы цифрового государства и цифровой правовой среды в российской и зарубежной юридической доктрине

На современном этапе мировое сообщество существует в условиях глобальных сдвигов в области средств передачи и обработки информации. Благодаря новым технологиям перед человечеством открываются огромные возможности, с одной стороны, интеллектуального контроля, а с другой стороны, дистанционного управления различными сферами жизни. Однако такое развитие несет в себе и угрозы. В 2017 г. академик Е. Н. Кабалов определил современную ситуацию как необъявленную войну за знания и доступ к технологиям, которая определяет три вида государств: элитарные государства во главе с США, создающие знания; государства, создающие на основе новых знаний технологии для себя и элитарной группы; государства, обеспечивающие сырьевыми, энергетическими, а также человеческими ресурсами первую и вторую группу¹.

Понятия цифрового государства и цифровой правовой среды являются относительно новыми в юридической науке и вызывают дискуссии. Концепция цифрового государства не развивалась планомерно, скорее, сначала это происходило в рамках различных направлений. Только в последние годы цифровизация государства стала принимать более или менее четкие характеристики. С этим связано и использование различных терминов: «цифровое государство», «электронное государство», «сетевое государство» и т. д.

Кроме того, существуют лингвистические терминологические проблемы. Так, английское слово «government» может пониматься как «государственная власть», «форма правления», «политический строй»,

¹ См.: Ульянов Н. Не попасть в технологическое рабство // Эксперт. 2017. № 24. С. 37—39.

Contents

Introduction	11
Chapter 1. Theoretical and Methodological Basis of the Study of the Formation of the Digital State and the Development of Digital Legal Environment	13
1.1. The digital state and digital legal environment in the Russian and foreign legal doctrine	13
1.2. The methodology of the study of the formation of the digital state and the development of digital legal environment	22
Chapter 2. Substantive Aspects of the Digital State	31
2.1. Digital transformation of law-making activity	31
2.2. Law enforcement activity of executive authorities: transition from analog to digital form	55
2.3. Functioning of the judiciary and digitalization of justice	72
2.4. Digital form of providing of public services	99
Chapter 3. Governance in the Digital State: the Search for New Solutions	116
3.1. The digitalization of public administration in the legal dimension	116
3.2. The use of new legal technologies in managerial decisions making	135
3.3. Formation and realization of state personnel policy based on the Smart Recruiting model	165
3.4. Civil society institutions in a digital state	173
3.5. Evaluation of the effectiveness of digital state: criteria and practice.....	185
Chapter 4. Conceptual Foundations of the Formation of a Digital Legal Environment	194
4.1. Dynamics of legal environment in the context of modern challenges	194

4.2. The impact of modern technologies on the formation of digital legal environment	201
4.3. The subject of law in the digital legal environment	216
Conclusion	222
Bibliography	224

Содержание

Введение	11
Глава 1. Теоретико-методологические основы исследования процессов становления цифрового государства и формирования цифровой правовой среды	13
1.1. Вопросы цифрового государства и цифровой правовой среды в российской и зарубежной юридической доктрине	13
1.2. Методология исследования процессов становления цифрового государства и формирования цифровой правовой среды	22
Глава 2. Содержательные аспекты деятельности цифрового государства	31
2.1. Цифровая трансформация правотворческой деятельности	31
2.2. Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти: переход от аналоговой к цифровой форме	55
2.3. Функционирование судебной власти и цифровизация правосудия	72
2.4. Цифровая форма предоставления государственных услуг	99
Глава 3. Управление в цифровом государстве: поиск новых решений	116
3.1. Цифровизация государственного управления в правовом измерении	116
3.2. Использование новых юридических технологий в принятии управленческих решений	135
3.3. Формирование и реализация кадровой политики государства на основе модели Smart Recruiting	165
3.4. Институты гражданского общества в цифровом государстве	173
3.5. Оценка эффективности цифрового государства: критерии и практика	185

Глава 4. Концептуальные основы формирования цифровой правовой среды	194
4.1. Динамика правовой среды в условиях современных вызовов	194
4.2. Влияние современных технологий на формирование цифровой правовой среды	201
4.3. Субъект права в условиях цифровой правовой среды	216
Заключение	222
Список литературы	224
Contents	240

Концепция цифрового государства и цифровой правовой среды

Монография

Издание не подлежит маркировке
в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1 ФЗ № 436-ФЗ

ООО «Юридическое издательство Норма»
109316, Москва, Волгоградский пр-т, 2
Тел./факс: (495) 621-62-95. E-mail: norma@norma-verlag.com
Internet: www.norma-verlag.com

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru

Корректор *Е. В. Плеханова*
Художник *С. С. Водчиц*
Верстка: *Г. С. Брудовская*

Подписано в печать 00.00.21
Формат 60×90/16. Бумага офсетная
Гарнитура «Таймс». Печать цифровая
Усл. печ. л. 15,25. Уч.-изд. л. 14,42
Тираж 500 экз. Заказ №

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

По вопросам приобретения книг обращайтесь:

Отдел продаж «ИНФРА-М» (оптовая продажа)
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru

Отдел «Книга — почтой»
Тел.: (495) 280-15-96 (доб. 246)
