

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ / PUBLIC LAW (STATE LAW) SCIENCES

DOI: <https://doi.org/10.23670/IRJ.2022.122.92>

ЦИФРОВАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ИНФОРМАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ОБЪЕКТЫ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Научная статья

Пащенко И.Ю.^{1,*}

¹ ORCID : 0000-0002-1445-2126;

¹ Избирательная комиссия Краснодарского края, Краснодар, Российская Федерация

* Корреспондирующий автор (ilpa[at]mail.ru)

Аннотация

В статье рассмотрено влияние цифровизации на изменение правового регулирования управленческой деятельности в части реализации отдельных функций органами публичной власти. Сформулированы тенденции принятия государственными органами и органами местного самоуправления управленческих решений, связанных с возросшими возможностями обработки информации в цифровой форме с применением информационных технологий.

Компетенция публичных органов в процессе цифровой трансформации механизмов управления изменяется. Установлено, что структурно-системные изменения связаны со следующими аспектами управленческой деятельности: реализация имеющихся полномочий, выстраивание межведомственного взаимодействия, оказание государственных и муниципальных услуг. Более подробно рассмотрено направление, связанное с предоставлением услуг публичными органами в электронном виде. Определена связь с информационной деятельностью – обработкой цифровой информации в конкретных целях, в том числе направленных на повышение управленческой деятельности.

Содержательное изменение компетенции органов предложено рассматривать через перспективные возможности аналитической работы с данными. Подчеркивается особая роль информационных технологий. Использование полученных результатов после автоматизированной обработки цифровой информации можно рассматривать в качестве метода, позволяющего принимать управленческие решения.

Ключевые слова: информация, информация в цифровом виде, цифровая информация, информационная деятельность, информационная система, государственные и муниципальные услуги, цифровизация, цифровая трансформация, публичное право, публично-правовое регулирование, публичные органы, органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственное управление, управленческая деятельность.

DIGITAL INFORMATION AND INFORMATION ACTIVITY AS OBJECTS OF PUBLIC-LAW REGULATION OF MANAGEMENT ACTIVITY IN THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION

Research article

Paschenko I.Y.^{1,*}

¹ ORCID : 0000-0002-1445-2126;

¹ Election Commission of the Krasnodarskiy kray, Krasnodar, Russian Federation

* Corresponding author (ilpa[at]mail.ru)

Abstract

The article examines the impact of digitalization on changes in the legal regulation of management activities in terms of the implementation of certain functions of public authorities. The tendencies of making management decisions by state authorities and local governments related to the increased opportunities for processing information in digital form with the use of information technology are formulated.

The competence of public authorities in the process of digital transformation of management mechanisms is changing. It is established that structural and systemic changes are associated with the following aspects of management activity: implementation of existing powers, building interdepartmental interaction, provision of state and municipal services. The direction related to the provision of services by public authorities in digital form is examined in more detail. The connection with information activities - processing of digital information for specific purposes, including those aimed at improving managerial activity is defined.

A conceptual change in the competence of bodies is proposed to consider through the promising possibilities of analytical work with data. The special role of information technology is highlighted. The use of the results obtained after the automated processing of digital information can be considered as a method that allows making management decisions.

Keywords: information, information in a digital form, digital information, information activity, information system, state and municipal services, digitalization, digital transformation, public law, public law regulation, public authorities, state authorities, local government, public administration, management activity.

Введение

Цифровизация как процесс повсеместного внедрения информационных технологий, приводящий к расширению сфер информационной деятельности, оказывает существенное влияние не только на развитие общества, но и во многом предопределяет интенцию правотворческих и правоприменительных органов по совершенствованию нормативного регулирования. Значимые изменения претерпевает управленческая деятельность, в которой механизмы

реализации функций управления непосредственно связаны с нормативно закрепленной компетенцией публичного органа. Право как инструмент социального управления не замещается или не вытесняется иными регуляторами или новыми явлениями, но претерпевает трансформационные изменения, которые зачастую приобретают неизвестный ранее характер. Цифровизация находится в фокусе внимания отечественных исследователей, постепенно появляются комплексные разработки [4], [7], [9], [10] и авторские концепции [5], [6], [8].

Исследование

Расширение возможностей ведения информационной деятельности тесно связано с переводом значительного объема информации в цифровую форму, накопление которой позволило образовать массивы данных. Эти процессы (эксплуатация цифровых каналов связи, накопление цифровой информации, использование информационных технологий, обработка больших данных и т.п.) являются взаимосвязанными, но они не были последовательными в процессе своего возникновения, и именно в совокупности отражают динамику цифровой трансформации общественного развития. Распространенность цифровых каналов связи и доступность информационных технологий за небольшой промежуток времени (первые два десятилетия XXI века в России) оказали заметное влияние не только на сферу оборота и отношений между гражданами, но и повлияли на общественные отношения, в которых стороной выступает государство.

Одним из наиболее заметных для граждан результатов цифровой трансформации управленческой деятельности стала возможность осуществления открытой коммуникации и получения информации (официальные, нормативные документы публикуются не только в периодических печатных средствах массовой информации, но и размещаются в сетевых изданиях; органы государственной власти и местного самоуправления транслируют мероприятия, связанные с принятием актов управления, как в информационных системах и на собственных сайтах, так и на сторонних сайтах в сети Интернет; свободный доступ к открытым и иным данным может быть получен гражданами в любой момент времени, а не по запросу; прием граждан ведется с использованием средств видеоконференцсвязи и т.п.) Создаются условия, при которых управленческие решения принимаются более открыто, зачастую через гласный обмен информацией с заинтересованными сторонами с соблюдением процессуальных требований законодательства. Кроме того, возрастает оперативность совершения тех или иных действий, появляются новые механизмы контроля за ними, включая инструментарий общественного контроля. Безусловно, цифровизация не приводит к тотальному искоренению проблем, связанных с возможностями злоупотребления служебным положением, коррупционными рисками, нарушением отраслевого законодательства.

В исследованиях отмечается, что в сфере государственного управления цифровизация оказала воздействие на содержание компетенции публичных органов [2, С. 7]. Изменения выражены в содержании и количестве функций государственных и органов местного самоуправления. При этом структурно-системные изменения связаны со следующими аспектами управленческой деятельности: реализация имеющихся полномочий, выстраивание межведомственного взаимодействия, оказание государственных и муниципальных услуг.

Наибольшая динамика регулирования наблюдается в области оказания услуг органами, в том числе с позиции изменения их компетенции, что тесно связано с процессом цифровизации управленческой деятельности. При этом условия реализации полномочий публичных органов постепенно меняются. Они могут быть обусловлены как возникновением новых явлений в информационной деятельности (к примеру, наличие инструментов для создания официальных страниц в информационных системах, которыми пользуются граждане), так и с появлением новых требований законодательства. Например, одними из ключевых изменений законодательства можно назвать нормы ч. 1.1, ч. 1.2. ст. 13 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ, которые предусматривают, что проекты административных регламентов по предоставлению услуг разрабатываются, согласовываются, проходят экспертизу в информационной системе, которая имеет реестровый формат. При этом такой порядок предусмотрен как для федеральных и региональных государственных органов, так и для органов местного самоуправления.

Примечательно, что в электронном виде предоставляются не только государственные или муниципальные услуги, но и осуществляются отдельные административные процедуры. Факт реализации государственной услуги для заявителя (лица, обратившегося за ее оказанием) связан с приобретением определенного статуса, достижением юридического признания события или получением информации. В качестве подтверждения ее реализации можно рассматривать полученную информацию, все чаще такая информация предстает в цифровой форме. Безусловно, результат может быть выражен по-разному – как в виде изменения цифровой информации в информационной системе (для органа), так получения подтверждения на бумажном носителе или в виде сообщения об электронной записи (для заявителя) и т.п. При этом с точки зрения осуществления управленческой деятельности государственную или муниципальную услугу можно рассматривать как процессуальную деятельность, которая связана с реализацией функций соответствующего органа. Аналогичное по смыслу определение закрепляет действующее законодательство.

Внутренняя организация процесса предоставления государственных и муниципальных услуг непосредственно связана с обработкой информации. Именно возможности работы с цифровой информацией позволили добиться качественно нового уровня в оказании таких услуг. Стоит отметить, что в законодательстве появляются нормы, которые устанавливают приоритет в пользу цифровой информации при реализации компетенции государственных органов. Например, ч. 3.1. ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ предусматривает прием и рассмотрение документов и информации в электронном виде вместо документов и информации на бумажном носителе, если иное специально не установлено федеральным законодательством. Нет никаких сомнений, что с течением времени приоритизация в управлении в сторону цифровой информации будет только усиливаться. Именно сфера государственных и муниципальных услуг наглядно демонстрирует практические достижения, связанные с цифровизацией управления.

Возможности работы с цифровой информацией приводят не только к изменению процедурных аспектов реализации тех или иных прав и обязанностей публичных органов, но и к содержательному расширению компетенции. При этом их цели совпадают – более качественное и эффективное исполнение возложенных функций.

Возрастает приоритет аналитики в осуществлении управленческой деятельности, что позволяет с большей точностью и предсказуемостью прогнозировать развитие общественных отношений. Аналитическая деятельность публичных органов на протяжении длительного времени в основном была связана с мониторингом различных направлений [1, С. 74]. Институт правового мониторинга не является новым для практики, при этом его возможности заметно расширяются в условиях цифровой трансформации управления благодаря появлению новых информационных технологий и методов работы с данными.

Аналитическое направление деятельности связано с автоматизированной обработкой цифровой информации, оно зачастую напрямую не упоминается в положениях и регламентах. При этом данная деятельность позволяет добиться полезных результатов при реализации функций публичных органов, учитывая имеющиеся и накапливающиеся объемы информации и доступ к различным информационным системам. Тем не менее в настоящее время аналитика в государственном управлении является узкоспециализированным направлением, не имеющим широкомасштабного внедрения и должной регламентации. К примеру, в системе налоговых органов существует контрольно-аналитическое направление по выявлению рискованных сделок и хозяйственных операций вне классических форм налогового контроля [3, С. 77]. Аналитика данных в государственном менеджменте является новым перспективным направлением.

Заключение

Использование полученных результатов после автоматизированной обработки больших данных (цифровой информации) можно рассматривать в качестве метода, позволяющего принимать управленческие решения. При этом фактическая оцифровка данных (перенос и накопление информации в информационных системах), которая сегодня наиболее активно происходит во многих сферах, без их последующей обработки не отвечает современным возможностям цифровизации и не повышает эффективность управленческой деятельности. Соответствующие процедуры в ближайшей перспективе потребуют не только легального закрепления, но и разработки новых этических правил.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование. Но рецензент или автор статьи предпочли не публиковать рецензию к этой статье в открытом доступе. Рецензия может быть предоставлена компетентным органам по запросу.

Conflict of Interest

None declared.

Review

All articles are peer-reviewed. But the reviewer or the author of the article chose not to publish a review of this article in the public domain. The review can be provided to the competent authorities upon request.

Список литературы / References

1. Евсиков К.С. Государственно-правовые концепции использования информационных технологий в государственном управлении. / К.С. Евсиков // Lex Russica. – 2022. – № 1. – с. 74-86. – DOI: 10.17803/1729-5920.2022.182.1.074-086
2. Савельев А.И. На пути к концепции регулирования данных в условиях цифровой экономики. / А.И. Савельев // Закон. – 2019. – № 4. – с. 174-195.
3. Глазкова М.Е. Оценка эффективности действия нормативных-правовых актов: современные подходы. / М.Е. Глазкова, С.Б. Нанба // Журнал российского права. – 2011. – № 9. – с. 73-80.
4. Шахназаров Б.А. Право и информационные технологии в современных условиях глобализации. / Б.А. Шахназаров // Lex Russica. – 2021. – № 1. – с. 118-134. – DOI: 10.17803/1729-5920.2021.170.1.118-134
5. Тихомиров Ю.А. Право и цифровая трансформация. / Ю.А. Тихомиров, Н.В. Кичигин, Ф.В. Цомартова и др. // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2021. – № 2. – с. 4-23. – DOI: 10.17323/2072-8166.2021.2.4.23
6. Чаннов С.Е. Правовые угрозы при использовании информационных систем в государственном управлении. / С.Е. Чаннов // Административное право и процесс. – 2018. – № 9. – с. 48-54.
7. Цинделиани И.А. Совершенствование налогового контроля в условиях цифровизации. / И.А. Цинделиани, Т.А. Гусева, А.В. Изотов // Правоприменение. – 2022. – № 1. – с. 77-87. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(1).77-87
8. Напсо М.Д. Тренды цифровой трансформации общества: актуальные проблемы реализации прав индивида в сфере информации. / М.Д. Напсо, М.Б. Напсо // Журнал российского права. – 2021. – № 10. – с. 85-97. – DOI: 10.12737/jrl.2021.125
9. Афанасьев С.Д. Формирование национальной системы управления данными: конституционно-правовые аспекты. / С.Д. Афанасьев // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 12. – с. 9-14.
10. Бачило И.Л. Электронное правительство и инновации в области государственных функций и государственных услуг. / И.Л. Бачило // Информационные ресурсы России. – 2010. – № 1. – с. 13-17.

Список литературы на английском языке / References in English

1. Evsikov K.S. Gosudarstvenno-pravovy'e koncepcii ispol'zovaniya informacionny'x texnologij v gosudarstvennom upravlenii [State legal concepts of information technologies application in public administration]. / K.S. Evsikov // Lex Russica [Lex Russica]. – 2022. – № 1. – p. 74-86. – DOI: 10.17803/1729-5920.2022.182.1.074-086 [in Russian]

2. Savel'ev A.I. Na puti k koncepcii regulirovaniya danny'x v usloviyax cifrovoj e'konomiki [On the way to the concept of data regulation in the digital economy]. / A.I. Savel'ev // Zakon [Law]. – 2019. – № 4. – p. 174-195. [in Russian]
3. Glazkova M.E. Ocenka e'ffektivnosti dejstviya normativny'x-pravovy'x aktov: sovremennyye podxody' [Assessment of efficiency of function of normative legal acts: contemporary approaches]. / M.E. Glazkova, S.B. Nanba // Zhurnal rossijskogo prava [Journal of Russian Law]. – 2011. – № 9. – p. 73-80. [in Russian]
4. Shaxnazarov B.A. Pravo i informacionny'e tehnologii v sovremenny'x usloviyax globalizacii [Law and information technologies in modern conditions of globalization]. / B.A. Shaxnazarov // Lex Russica [Lex Russica]. – 2021. – № 1. – p. 118-134. – DOI: 10.17803/1729-5920.2021.170.1.118-134 [in Russian]
5. Tixomirov Yu.A. Pravo i cifrovaya transformaciya [Law and digital transformation]. / Yu.A. Tixomirov, N.V. Kichigin, F.V. Czomartova et al. // Pravo. Zhurnal Vy'sshej shkoly' e'konomiki [Right. Journal of the Higher School of Economics]. – 2021. – № 2. – p. 4-23. – DOI: 10.17323/2072-8166.2021.2.4.23 [in Russian]
6. Channov S.E. Pravovy'e ugrozy' pri ispol'zovanii informacionny'x sistem v gosudarstvennom upravlenii [Legal threats in the use of information systems in public administration]. / S.E. Channov // Administrativnoe pravo i process [Administrative law and process]. – 2018. – № 9. – p. 48-54. [in Russian]
7. Cindeliani I.A. Sovershenstvovanie nalogovogo kontrolya v usloviyax cifrovizacii [Improving tax control in the conditions of digitalization]. / I.A. Cindeliani, T.A. Guseva, A.V. Izotov // Pravoprimenenie [Law enforcement]. – 2022. – № 1. – p. 77-87. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(1).77-87 [in Russian]
8. Napso M.D. Trendy' cifrovoj transformacii obshhestva: aktual'ny'e problemy' realizacii prav individa v sfere informacii [Trends in the digital transformation of society: actual problems of realizing individual rights in the sphere of information]. / M.D. Napso, M.B. Napso // Zhurnal rossijskogo prava [Journal of Russian Law]. – 2021. – № 10. – p. 85-97. – DOI: 10.12737/jrl.2021.125 [in Russian]
9. Afanas'ev S.D. Formirovanie nacional'noj sistemy' upravleniya danny'mi: konstitucionno-pravovy'e aspekty' [Establishment of the national data management system: Constitutional law bases]. / S.D. Afanas'ev // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo [Constitutional and municipal law]. – 2019. – № 12. – p. 9-14. [in Russian]
10. Bachilo I.L. E'lektronnoe pravitel'stvo i innovacii v oblasti gosudarstvenny'x funkcij i gosudarstvenny'x uslug [Electronic government and innovations in the field of state functions and public services]. / I.L. Bachilo // Informacionny'e resursy' Rossii [Information resources of Russia]. – 2010. – № 1. – p. 13-17. [in Russian]