

На правах рукописи

Золоева Зарина Тамерлановна

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВЫХ
ТЕХНОЛОГИЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат диссертации на соискание
ученой степени кандидата юридических наук

Москва – 2025

Работа выполнена на кафедре информационного права и цифровых технологий ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

- Научный руководитель:** **МИНБАЛЕЕВ Алексей Владимирович,**
доктор юридических наук, профессор
- Официальные оппоненты:** **КОВАЛЕВА Наталия Николаевна,**
доктор юридических наук, профессор,
руководитель департамента права цифровых технологий и биоправа ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
- ТЕРЕЩЕНКО Людмила Константиновна,**
доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник лаборатории правового регулирования информационных технологий и защиты информации ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»
- Ведущая организация:** **ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»**

Защита состоится «30» сентября 2025 года в 15:00 на заседании диссертационного совета 24.2.336.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)», г. Москва, 123242, ул. Садовая-Кудринская, дом. 7, стр. 22, зал диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» <https://msal.ru>.

Автореферат разослан « ____ » _____ 20__ г.

**Учёный секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических
наук, доцент**

Ю. К. Цареградская

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Развитие информационного общества на современном этапе характеризуется активным проникновением информационных, в том числе цифровых, технологий во все сферы жизни общества и государства, во всю единую систему публичной власти и ее отдельные компоненты. Цифровые технологии и решения, несомненно, оказывают позитивное влияние на жизнь граждан, расширяя возможности их участия в политической жизни, управлении государством, облегчая доступ к информационным ресурсам и электронным государственным услугам, а также облегчая возможность взаимодействия с другими акторами информационных правоотношений. Влияние информационных, в том числе цифровых, технологий на деятельность государства также довольно велико. Они широко используются в государственном управлении, в связи с чем в научном обороте уже устоялись термины «цифровое государственное управление», «цифровая трансформация» и др. Меняется процесс оказания государственных услуг, которые тоже стали цифровыми. В этих условиях изменяется и роль права, которое должно отражать и фиксировать происходящие в обществе изменения, а также побуждать к дальнейшему развитию и совершенствованию правовых основ развития цифровизации, цифровой трансформации в Российской Федерации и ее субъектах.

В свете поправок к ст. 71 Конституции Российской Федерации нуждается в научном осмыслении определение предметов ведения субъектов Российской Федерации в сфере развития информационных, в том числе цифровых технологий и определения возможностей в сложившихся условиях развития дальнейшего правового регулирования использования цифровых технологий, а также осуществления процессов цифровизации в субъектах Российской Федерации.

В целях реализации государственной политики субъекты Российской Федерации принимают решения по вопросам цифровизации и реализации права на информацию на базе федерального законодательства. Однако роль субъектов

Российской Федерации и значение принимаемых ими актов, направленных на реализацию государственной политики, недооценена и нуждается в правовом осмыслении. Эффективность реализации общегосударственных стратегических проектов и инициатив в значительной степени зависит от результатов их реализации в субъектах Российской Федерации, что подтверждается и зарубежным опытом. Кроме того, в настоящее время сохраняется достаточно высокий уровень цифрового разрыва между регионами, что свидетельствует о необходимости совершенствования организационно-правовых основ процесса цифровизации субъектов Российской Федерации.

Системное, научно-обоснованное использование современных информационных, в том числе цифровых, технологий в системе публичной власти и управления позволит создать фундаментальные основы для гармоничного развития российского государства. В настоящее время круг вопросов в исследуемой сфере, не нашедших своего отражения в законодательстве, остается еще критическим и не позволяет говорить об эффективности процесса цифровой трансформации субъектов Российской Федерации. Правовое регулирование механизмов реализации региональной цифровизации на федеральном уровне, а также вопросов ее стимулирования и развития в настоящее время является фрагментарным, находится на стадии своего становления. Так, в большинстве базовых нормативных правовых актов в сфере развития, внедрения и использования цифровых технологий региональным аспектам уделены либо единичные нормы, либо данные вопросы не регулируются. Исследование регионального опыта правового регулирования развития цифровизации свидетельствует об отсутствии единых подходов, на основе которых субъекты Российской Федерации строили свою политику и развивали соответствующую правовую базу. Законодательство субъектов Российской Федерации в исследуемой сфере в настоящее время находится в стадии формирования, что обуславливает важность проведения эффективной государственной политики по определению единых подходов к регулированию процесса цифровизации и стимулированию использования цифровых технологий

на региональном уровне.

Степень научной разработанности темы исследования. Несмотря на актуальность исследования вопросов правового обеспечения развития цифровых технологий в субъектах Российской Федерации, публично-правовой научный анализ этой сферы общественных отношений не проводился. Как показал произведенный в рамках данной работы анализ, исследования в этой сфере единичны.

Общетеоретические вопросы организационно-правового обеспечения функционирования и развития цифровой среды, а также использования цифровых технологий освещены в работах И.Л. Бачило, Ю.И. Богдановской, А.А. Ефремова, А.К. Жаровой, Н.Н. Ковалевой, П.У. Кузнецова, М.А. Лапиной, В.Н. Лопатина, А.В. Минбалеева, В.Н. Монахова, А.В. Морозова, В.Б. Наумова, Д.А. Пашенцева, Т.А. Поляковой, И.М. Рассолова, С.И. Семилетова, Э.В. Талапиной, А.А. Тедеева, Л.К. Терещенко, А.А. Фатьянова, А.А. Чеботаревой, Н. Н. Черногор и др.

Теоретические основы формирования электронного и цифрового государства и электронного государственного управления отражены также в работах: Р.В. Амелина, А.В. Аносова, Я.В. Антонова, И.Л. Бачило, И.С. Бойченко, О.А. Бояринцевой, Г.А. Грищенко, Е.И. Добролюбовой, К.С. Евсикова, Е.Г. Иншаковой, А.С. Киселева, Н.Н. Ковалевой, И.У. Кулдыбаевой, Н.Н. Щербининой и др.

Отдельные проблемы правового обеспечения развития информационных технологий поднимались также в исследованиях М.В. Климович, Б.Г. Койбаева, С.Ю. Лапина, М.М. Магдилова, Л.В. Магдиловой, Д.В. Шibaева и другими исследователями.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения в сфере развития цифровых технологий в субъектах Российской Федерации на современном этапе и связанные с этим правовые проблемы.

Предметом диссертационного исследования являются совокупность правовых норм, регулирующих применение цифровых технологий в субъектах

Российской Федерации, а также складывающаяся правоприменительная практика и теоретические работы по данному вопросу.

Целью диссертационного исследования является выработка теоретических подходов, направленных на правовое обеспечение развития цифровых технологий в субъектах Российской Федерации и его совершенствование, а также обеспечение реализации цифровой трансформации системы публичной власти в Российской Федерации на региональном уровне.

Задачи диссертационного исследования. В рамках поставленной цели исследования предполагается решение следующих научных задач:

- проанализировать правовые аспекты государственной политики в сфере региональной цифровизации в Российской Федерации;
- рассмотреть особенности развития правового регулирования информационных технологий и цифровизации в субъектах Российской Федерации;
- установить возможность использования опыта зарубежных государств в сфере правового регулирования региональной цифровизации и разработать рекомендации по такому использованию;
- рассмотреть с учетом решения общих проблем информатизации в субъектах Российской Федерации правовое обеспечение процесса цифровизации в субъектах Российской Федерации;
- выявить проблемы правового обеспечения цифровизации в субъектах Российской Федерации и предложить пути их решения;
- выработать правовые модели и на их основе обосновать предложения, направленные на совершенствование нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации в сфере использования в них цифровых технологий.

Методологическая основа исследования построена на использовании общенаучных методов познания, в числе которых: анализ, синтез, аналогия, метод системного анализа, диалектический и иные. Использование указанных методов обеспечило возможность комплексного исследования отношений, составляющих объект диссертационного исследования, в их развитии, целостности и

взаимосвязи с иными отношениями. Кроме того, метод системного анализа позволил осуществить целостный анализ системы правового обеспечения развития и использования цифровых технологий на федеральном и региональном уровнях, а также выявить особенности и закономерности их взаимодействия и развития, сформировать предложения по правовому обеспечению развития использования цифровых технологий в субъектах Российской Федерации. Исследованию правового обеспечения в сфере развития информационных технологий, включая цифровые, в динамике способствовало применение диалектического метода.

В основе методологии исследования лежат также частнонаучные методы: формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, технико-юридический, а также метод правового моделирования. Применение формально-юридического метода позволило сформировать понятийный аппарат в исследуемой сфере и выявить признаки ряда правовых явлений в исследуемой области. Использование сравнительно-правового метода позволило выявить основные эффективные модели правового обеспечения регионального развития процессов цифровизации, в том числе за рубежом, а также сформировать предложения по возможному их использованию в Российской Федерации. Историко-правовой метод позволил рассмотреть процесс правового регулирования развития информационных технологий, в том числе цифровых, в динамике и способствовал формированию мнения о том, что процесс цифровизации является этапом развития информатизации общества и государства.

В качестве специального метода исследования также применен и технико-юридический метод, позволивший учитывать особенности разработки и внедрения в субъектах Российской Федерации отдельных цифровых технологий, в том числе в процессе правового регулирования их применения. Применение метода правового моделирования позволило автору разработать модель правового обеспечения цифровой трансформации субъекта Российской Федерации, в рамках которой определены общие для субъектов Российской Федерации

Федерации положения по правовому обеспечению развития цифровой среды с учетом специфики региональных особенностей развития цифровой среды и современных процессов перехода к экономике данных, роли субъектов Российской Федерации в этом процессе.

Нормативную правовую основу исследования составляют нормы, содержащиеся в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, подзаконных нормативных актах, региональных законах и подзаконных актах, а также в нормах права иностранных государств, регулирующих отношения в сфере развития информационных, в том числе цифровых технологий в субъектах федерации.

Эмпирическую основу исследования составили информационно-аналитические материалы органов государственной власти, осуществляющих полномочия в области региональной цифровизации, а также официальная статистическая информация по данному вопросу.

Теоретическую основу исследования составили результаты правовых исследований, изучающих процесс развития информационных, в том числе цифровых технологий. Анализ правового обеспечения цифровизации в субъектах Российской Федерации тесно взаимосвязан с изучением деятельности органов государственной власти в данной сфере, в связи с чем в рамках диссертационного исследования использовались труды таких ученых в сфере публичного права, как: А.Б. Агапов, Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, М.В. Варлен, Т.А. Васильева, Е.Ю. Грачева, С.М. Зубарев, В.В. Комарова, С.В. Нарутто, А.М. Осавелюк, Г.Т. Папаскуа, К.А. Пономарева, Б.В. Россинский, А.А. Ситник, Ю.Н. Старилов, С.А. Старостина, Ю.В. Степаненко, Ю.А. Тихомиров, А.В. Турбанов, Т.Я. Хабриева, Ю.К. Цареградская и др.

Основные выводы диссертационного исследования были сформированы на основе использования теоретических исследований ведущих специалистов информационного права: И.Л. Бачило, И.Ю. Богдановской, Н.Н. Ковалевой, В.Н. Лопатина, А.В. Мартынова, А.В. Минбалеева, А.В. Морозова, В.Б. Наумова, Э.В. Талапиной, Т.А. Поляковой, И.М. Рассолова, Л.А. Сергиенко, А.А. Тедеева,

Л.К. Терещенко, М.А. Федотова, Е.В. Холодной, С.Е. Чаннова, А.А. Чеботаревой, С.Г. Чубуковой и др.

При проведении исследования в целях комплексного анализа факторов, влияющих на организационно-правовые условия развития региональной цифровизации, использовались работы специалистов области экономики (А.С. Борисова, Н.В. Днепровская), политологии (Н.С. Андреев, О.В. Осипова, С.В. Понамарев, И.Н. Смирнов) и других наук.

Научная новизна проведенного исследования. В диссертационном исследовании сформирован авторский подход к определению региональной цифровизации и обоснован вывод о необходимости систематизации норм информационного права и его института – правового регулирования региональной цифровизации. На основе обобщения теоретического материала, исследования опыта зарубежных государств в сфере правового регулирования региональной цифровизации, опыта регионов Российской Федерации разработан авторский подход к решению правовых проблем региональной цифровизации. Научно-теоретическое осмысление правового регулирования региональной цифровизации позволило автору сформулировать правовые модели и на основе них предложения по совершенствованию федерального и регионального законодательства в сфере развития цифровых технологий, восполнению существующих пробелов.

На защиту выносятся следующие наиболее значимые и теоретически обоснованные результаты диссертационного исследования, обладающие научной новизной или содержащие элементы научной новизны:

1. Установлено, что современная цифровая трансформация системы публичной власти в качестве неотъемлемого элемента включает в себя подсистему цифровой трансформации субъектов Российской Федерации. Выявлено, что комплексный институт правового обеспечения цифровизации публичной власти включает в себя субинститут правового обеспечения цифровизации публичной власти субъектов Российской Федерации, содержащий,

в том числе, правовые нормы, регулирующие обеспечение ее цифровой трансформации.

В целях установления общих требований к пониманию цифровой трансформации субъектов Российской Федерации и единообразному ее развитию на всей территории Российской Федерации, под ней предложено рассматривать процесс, обеспечивающий повышение эффективности функционирования органов власти субъектов Российской Федерации посредством развития правового регулирования цифровизации; обеспечения роста объемов создаваемых цифровых сервисов и предоставляемых цифровых услуг населению субъекта Российской Федерации за счет внедрения новых информационных технологий; использования современных информационных, в том числе цифровых, технологий и решений, направленных на развитие экономики данных; обеспечения достижения показателей цифровой зрелости за счет приоритетного использования внутренних ресурсов; а также иных показателей, устанавливаемых на уровне субъекта Российской Федерации.

2. Разработана модель правового обеспечения цифровой трансформации субъекта Российской Федерации, в рамках которой определены общие для субъектов Российской Федерации положения по правовому обеспечению развития цифровой среды с учетом специфики региональных особенностей развития цифровой среды и современных процессов перехода к экономике данных, роли субъектов Российской Федерации в этом процессе.

Обосновано, что в основе этой модели должен быть специальный федеральный закон, устанавливающий общие требования для субъектов Российской Федерации по обеспечению и развитию цифровой трансформации. Принятие такого закона потребует его развития на региональном уровне в форме принятия специальных нормативных актов субъектов Российской Федерации, посвященных вопросам цифровой трансформации с учетом региональных показателей цифровой зрелости субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также показателей оценки деятельности глав субъектов Российской Федерации.

3. Обоснована необходимость принятия Федерального закона «Об общих принципах развития информационных систем и информационных технологий в субъектах Российской Федерации», интегрирующего нормы в сфере развития информационных технологий сквозь призму принципа единства системы публичной власти. При этом под развитием информационных, в том числе цифровых, технологий предложено понимать общегосударственный непрерывный процесс разработки, внедрения и расширения сфер применения информационных, в том числе цифровых, технологий в деятельности органов публичной власти и населением в целях экономического, социально-культурного и административно-политического развития Российской Федерации и ее субъектов. Данное развитие должно реализовываться в рамках всех ветвей государственной власти, а не только исполнительной.

Установлено, что правовое обеспечение развития информационных технологий, в том числе цифровых, является общегосударственным непрерывным процессом, направленным на формирование нормативных основ разработки, внедрения и расширения сфер применения информационных технологий в деятельности органов публичной власти и населением в целях экономического, социально-культурного и административно-политического развития Российской Федерации и ее субъектов.

4. Автором обосновано, что правовое обеспечение цифровой трансформации субъекта Российской Федерации, включает в себя следующие компоненты:

- систему правового регулирования процесса цифровой трансформации субъекта Российской Федерации с учетом региональной экономической, социальной, культурной и иной специфики;
- систему принципов правового регулирования цифровой трансформации субъектов Российской Федерации;
- систему правовых и иных мер стимулирования и поддержки развития цифровой трансформации субъекта Российской Федерации, в том числе направленных на развитие инфраструктуры цифрового пространства субъекта

Российской Федерации, включая общие меры поддержки развития такой инфраструктуры субъекта Российской Федерации со стороны Российской Федерации, а также систему региональных мер, обеспечивающих развитие такой инфраструктуры и отдельных цифровых кластеров, иных инновационных цифровых площадок региона;

- положения по формированию межрегионального взаимодействия по совместному созданию и использованию цифровых кластеров и иных инновационных цифровых площадок регионов в целях формирования межотраслевых межрегиональных связей субъектов Российской Федерации в сфере цифрового развития; разработку и заключение соглашений о сотрудничестве с субъектами Российской Федерации в сфере цифрового взаимодействия и сотрудничества;

- правовое обеспечение системы региональных показателей цифровой зрелости субъекта Российской Федерации и его органов власти;

- установление требований по обеспечению развития цифровой трансформации субъектов Российской Федерации как непрерывного, постоянного процесса освоения, использования и развития современных информационных, в том числе цифровых, технологий и сервисов в целях удовлетворения потребностей субъекта Российской Федерации и его населения, повышения эффективности функционирования органов власти субъекта Российской Федерации, а также повышения его цифровой зрелости. В связи с этим обязательно необходимо закладывать как краткосрочные и среднесрочные, так и долгосрочные меры по цифровому развитию субъекта Российской Федерации.

5. Разработана система принципов правового регулирования цифровой трансформации субъектов Российской Федерации:

- правовое регулирование цифровой трансформации субъектов Российской Федерации на основе обеспечения единства системы органов публичной власти;

- учет потребностей субъектов Российской Федерации в отдельных направлениях цифровой трансформации. Формирование правового обеспечения

развития цифровых технологий в субъектах Российской Федерации должно осуществляться в целях удовлетворения потребностей субъекта Российской Федерации и его населения, повышения эффективности функционирования органов власти субъекта Российской Федерации, а также повышения его цифровой зрелости;

- осуществление правового регулирования цифровой трансформации субъектов Российской Федерации с учетом специфики субъектов Российской Федерации;

- развитие правового регулирования цифровой трансформации субъектов Российской Федерации как структурного элемента единого общегосударственного процесса цифровой трансформации;

- стимулирование развития цифровых технологий в субъектах Российской Федерации;

- гарантирование равного доступа к получению публичных услуг посредством цифровых технологий независимо от субъекта Российской Федерации и сохранение возможности получения государственных услуг традиционным способом на личном приеме без применения информационных, в том числе цифровых, технологий для тех лиц, которые по каким-либо причинам не желают, либо не могут ими пользоваться;

- развитие цифровой среды доверия в субъектах Российской Федерации как составной части цифровой среды доверия Российской Федерации;

- совместимость всех информационных систем и технологий субъектов Российской Федерации;

- обеспечение информационной безопасности информационных систем и технологий субъектов Российской Федерации.

6. Обоснованы возможные модели развития системы правового регулирования цифровой трансформации субъектов Российской Федерации с учетом поправок к Конституции Российской Федерации. Первая модель предполагает детальную регламентацию на уровне федерального информационного законодательства Российской Федерации возможностей

субъектов Российской Федерации в вопросах регулирования создания и использования региональных информационных систем. В рамках данной модели обосновывается необходимость принятия Федерального закона «Об общих принципах развития информационных систем и информационных технологий в субъектах Российской Федерации», основанного на принципах предложенной модели правового обеспечения цифровой трансформации субъектов Российской Федерации.

Вторая модель предполагает внесение изменений в Конституцию Российской Федерации и закрепление совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации вопросов формирования региональных информационных ресурсов, функционирования региональных информационных систем и технологий. Автором доказано, что в современных условиях более предпочтительной с учетом требований эффективности, срочности введения и развития модели, а также возможностей субъектов Российской Федерации, является первая.

7. Сформулирован теоретический правовой подход к рассмотрению цифровизации субъектов Российской Федерации как части механизма цифровой трансформации субъектов Российской Федерации, под которой предложено рассматривать непрерывный процесс развития современных цифровых технологий и ресурсов региона в целях его экономического, социально-культурного и административно-политического развития на основе выработки и реализации региональной концепции (стратегии) цифровой трансформации субъекта Российской Федерации.

8. Автором обосновано, что процесс цифровой трансформации в субъектах Российской Федерации требует развития уровня цифровой зрелости и ее правового обеспечения.

Цифровая зрелость субъекта Российской Федерации представляет собой исследование и оценку уровня внедрения, развития цифровых технологий, оцифровки процессов и сформированности цифровых навыков с целью выявления зон развития субъекта Российской Федерации.

Доказано, что к числу показателей цифровой зрелости субъекта Российской Федерации и органов власти субъектов Российской Федерации, помимо установленных, должны быть отнесены: уровень нормативного правового регулирования цифровой трансформации в субъекте Российской Федерации; уровень раскрытия обязательной информации на официальных сайтах органов власти субъектов Российской Федерации; система требований по обеспечению развития экономики данных и цифровой трансформации субъекта Российской Федерации со стороны субъекта Российской Федерации, а также иные показатели с учетом особенностей субъекта Российской Федерации. При этом установленные в работе ограничения в этом направлении требуют уточнения, что конкретно включает в себя такое правовое регулирование. Полагаем, что оно должно основываться на сформулированных компонентах модели правового регулирования цифровой трансформации субъектов Российской Федерации.

Обоснована необходимость развития правового обеспечения функционирования информационно-аналитических систем, отслеживающих исполнение субъектами Российской Федерации законодательства (как федерального, так и регионального) в сфере развития информационных технологий, в том числе цифровых, с учетом предложенных показателей.

9. В результате сравнительно-правового анализа установлено, что законодательство субъектов федерации ряда зарубежных государств в сфере развития цифровизации часто основывается на модельных актах, разрабатываемых на федеральном уровне, что позволяет унифицировать и направить в единое русло развитие законодательства субъектов Российской Федерации. Автором доказано, что использование такого опыта в Российской Федерации будет благоприятно воздействовать на формирование правового обеспечения в сфере развития цифровых технологий в субъектах Российской Федерации и стимулировать дальнейшее развитие и рост эффективности данного процесса.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в развитии знания об актуальных правовых проблемах региональной

цифровизации. Выводы и предложения, сформулированные в диссертационном исследовании, дополняют теоретические разработки информационного права и могут быть использованы для дальнейшего исследования правовых основ региональной цифровизации. Результаты исследования могут быть использованы органами государственной власти субъектов Российской Федерации для повышения эффективности процесса цифровизации и восполнения существующих правовых пробелов в данной сфере. Материалы исследования могут быть использованы при преподавании специальных курсов на юридических и управленческих факультетах, а также при разработке учебно-методической литературы.

Степень обоснованности и достоверности результатов проведенного исследования. Выводы и предложения диссертанта научно обоснованы, аргументированы и учитывают достижения в области информационного права. Результаты и выводы произведенного диссертационного исследования, подтверждаемые результатами апробации, основываются на детальном анализе нормативных актов, документов политико-правового характера, а также работ отечественных и зарубежных авторов, направленных, на исследование правового обеспечения развития цифровых технологий в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре информационного права и цифровых технологий ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».

Результаты исследования были отражены также в выступлениях и докладах на международных и всероссийских научных конференциях: IX Международная научно-практическая конференция: «Конституция и конституционная законность» (г. Владикавказ, 24 декабря 2015 г.); III Международная научно-практическая конференция «Новеллы права и политики – 2017» (г. Гатчина, 1 декабря 2017 г.); Международная научно-практическая конференция «Информационное пространство: обеспечение информационной безопасности и

право» – Первые Бачиловские чтения (г. Москва, 5-16 февраля 2018 г.); IX Международная научно-практическая конференция: «Молодые ученые в решении актуальных проблем науки» (г. Владикавказ, 12-14 декабря 2019 г.); VI Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы науки и практики: Гатчинские чтения – 2019» (г. Гатчина, 17-18 мая 2019 г.); II Всероссийская научно-практическая конференция «Современные научно-технические и социально-гуманитарные исследования: актуальные вопросы, достижения и инновации» (г. Владикавказ, 12-14 мая 2020 г.); Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «Правовое регулирование использования цифровых технологий в условиях «коронавирусной реальности» (г. Москва, 9 апреля 2021 г.); Четвертая Международная научно-практическая конференция «Бачиловские чтения» (г. Москва, 5-6 февраля 2021 г.); Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «Роль информационного права в обеспечении благополучия человека» в рамках XX Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и XXII Международной научно-практической конференции Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (г. Москва, 23-26 ноября 2021 г.); Пятая международная научно-практическая конференция «Бачиловские чтения» (г. Москва, 4-5 февраля 2022 г.), Всероссийская конференция с международным участием «Проблемы и перспективы развития Legaltech» в рамках Московского юридического форума (г. Москва, 15 апреля 2022 г.); I Международный форум «Киберправо и кибербезопасность», (г. Москва, 24 ноября 2022 г.); Международная научно-практическая конференция «Права человека в условиях развития информационного общества и институтов электронной демократии» (г. Владикавказ, 17 февраля 2023 г.); Международная научно-практическая конференция «Российское право: история и современность, тенденции развития» (г. Владикавказ, 8 декабря 2023 г.); Международная научно-практическая конференция «Конституция Республики Северная Осетия-Алания как основа

демократического правового государства и проблемы ее совершенствования» (г. Владикавказ, 6 декабря 2024 г.); VI Всероссийская научно-практическая конференция «Современные научно-технические и социально-гуманитарные исследования: актуальные вопросы, достижения и инновации» (г. Владикавказ, 10-12 декабря 2024 г.) и др.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Диссертационная работа включает введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение, список литературы и источников, приложение.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснованы актуальность, научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования; обозначены степень научной разработанности, объект и предмет, цели и задачи исследования; дана характеристика методологии, теоретической, правовой, эмпирической основам исследования; изложены положения, выносимые на защиту; отражены сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Теоретические аспекты правового регулирования информационных технологий и цифровизации в субъектах Российской Федерации» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Государственная политика и правовое регулирование развития информационных технологий и цифровизации субъектов Российской Федерации»** исследуются особенности реализации государственной политики в сфере развития информационных технологий, в том числе цифровых, и цифровизации, а также особенности правового обеспечения этих процессов. Установлено, что в современных условиях информационные, в том числе цифровые технологии, выступают в качестве инструментов совершенствования всей системы государственного управления и прямым образом влияют на ориентацию государственного управления на нужды граждан. В период локдауна, обусловленного пандемией коронавирусной инфекции COVID-19, они наглядно смогли продемонстрировать свой потенциал и важность для граждан, и именно в этот период наблюдалась особая правотворческая активность в исследуемой сфере общественных отношений. Кроме того, развитие цифровых технологий оказывает огромное влияние на реализацию гражданами своих прав и свобод.

Установлено, что цифровизация – это качественно новый этап развития процесса информатизации, для которого характерно активное развитие и повсеместное внедрение цифровых технологий. Цифровую трансформацию и цифровизацию необходимо рассматривать как часть (одно из направлений) общей

государственной информационной политики.

В связи с отсутствием легального определения понятия цифровизации субъектов Российской Федерации, под данным термином предложено понимать непрерывный процесс развития современных цифровых технологий и ресурсов субъекта Российской Федерации в целях его экономического, социально-культурного и административно-политического развития на основе выработки и реализации региональной концепции (стратегии) цифровой трансформации субъекта Российской Федерации. Под «государственной политикой в сфере цифровизации субъектов Российской Федерации» при этом предложено понимать совокупность правовых, политических, социально-экономических и организационных мероприятий, осуществляемых органами государственной власти, направленных на регулирование процесса наращивания и использования цифровых технологий субъектами Российской Федерации.

В целях установления общих требований к пониманию цифровой трансформации субъектов Российской Федерации в законодательстве и единообразному ее развитию на всей территории Российской Федерации предложено авторское определение государственной политики в сфере цифровизации субъектов Российской Федерации и цифровой трансформации субъектов Российской Федерации. Под политикой в сфере развития информационных технологий, предложено понимать деятельность государства, связанную с принятием документов политико-правового характера, и направленную на внедрение и расширение сфер применения информационных (включая цифровые) технологий в деятельность органов публичной власти, а также населением, в целях экономического, социально-культурного и административно-политического развития Российской Федерации; формирование оптимальных условий для удовлетворения потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе использования информационных (включая цифровые) технологий.

Современная цифровая трансформация системы публичной власти в качестве неотъемлемого элемента включает в себя подсистему цифровой трансформации субъектов Российской Федерации. Под цифровой трансформацией субъектов Российской Федерации предлагается рассматривать процесс, обеспечивающий повышение эффективности функционирования органов власти субъектов Российской Федерации посредством развития правового регулирования цифровизации; обеспечения роста объемов создаваемых цифровых сервисов и предоставляемых цифровых услуг населению субъекта Российской Федерации за счет внедрения новых информационных технологий; использования современных информационных, в том числе цифровых, технологий и решений, направленных на развитие экономики данных; обеспечения достижения показателей цифровой зрелости ¹ за счет приоритетного использования внутренних ресурсов; а также иных показателей, устанавливаемых на уровне субъекта Российской Федерации.

Цифровизация субъектов Российской Федерации выступает частью механизма цифровой трансформации субъектов Российской Федерации. Сформулированы возможные модели развития системы правового регулирования цифровой трансформации субъектов Российской Федерации.

Выявлено, что в настоящее время в процессе реализации государственной политики в сфере развития информационных, в том числе цифровых технологий, вектор сместился в сторону формирования цифровой экономики и экономики данных. Это привело к принятию специальных актов, в том числе стратегического планирования и развитию информационного законодательства. Однако этот процесс нельзя назвать завершенным в первую очередь в связи со стремительным развитием цифровых технологий, вызывающем необходимость их правового регулирования, в том числе опережающего, активное внедрение таких технологий. Таким образом, объективный процесс развития информационных, в

¹ Минбалеев, А.В. Проблемы цифрового права / А.В. Минбалеев. Саратов: Амирит, 2022. С. 106.

том числе цифровых, технологий определяет конкретную политику государства по цифровизации и цифровой трансформации, которая обуславливает развитие правового обеспечения данного процесса, в том числе на региональном уровне.

Установлено, что правовое обеспечение развития информационных, в том числе цифровых, технологий является общегосударственным непрерывным процессом, направленным на формирование нормативных основ разработки, внедрения и расширения сфер применения информационных, в том числе цифровых, технологий в деятельность органов публичной власти, а также населением, в целях экономического, социально-культурного и административно-политического развития Российской Федерации.

Процесс цифровизации проходит в субъектах Российской Федерации не одинаково, что во многом подтверждается и результатами рейтинга их цифровой зрелости. Выявлено, что в процессе реализации политики в сфере развития информационных, в том числе цифровых, технологий, необходимо учитывать особенности субъектов Российской Федерации.

Установлено, что внесение поправок к Конституции Российской Федерации привело к ограничению субъектов Российской Федерации в регулировании создания и использования цифровых технологий, являющихся частью информационных технологий, а также к ограничениям правового обеспечения процессов цифровой трансформации. Сформулированы возможные модели развития системы правового регулирования цифровой трансформации субъектов Российской Федерации. Первая модель предполагает детальную регламентацию на уровне федерального информационного законодательства Российской Федерации возможностей субъектов Российской Федерации в вопросах регулирования создания и использования региональных информационных систем. По мнению автора, целесообразным представляется в рамках этой модели принятие специального Федерального закона «Об общих принципах развития информационных систем и информационных технологий в субъектах Российской Федерации».

Вторая модель предполагает внесение изменений в Конституцию Российской

Федерации и закрепление совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам формирования региональных информационных ресурсов, функционирования региональных информационных систем и технологий. Автор обосновывает, что в настоящее время более предпочтительной является первая модель.

Выявлено, что в рамках функционирования единой системы публичной власти происходит качественное изменение в сфере регулирования цифровизации и реализации цифровой трансформации в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления, что во многом повышает эффективность реализуемой политики цифровизации.

Во втором параграфе **«Особенности развития правового регулирования информационных технологий и цифровизации в субъектах Российской Федерации»** установлено, что в Российской Федерации уже сформировались необходимые, в том числе правовые, условия для развития информационного общества и развития цифровизации. Массив нормативных правовых актов, действующих в этой сфере, постоянно дополняется. Однако в результате исследования было установлено, что большая его часть была принята до момента приобретения цифровизацией приоритетного характера для государства, в связи с чем существует необходимость в их корректировке, с учетом новых тенденций государственно-правового развития.

Установлено, что развитие нового национального проекта «Экономика данных и цифровая трансформация государства» вызовет определённые сложности в реализации в субъектах Российской Федерации в краткосрочный период, поскольку в течение определённого периода времени у них должны быть реализованы мероприятия, нормативно установленные на основе программы «Цифровая экономика». Необходимость нормативного закрепления положений по цифровой трансформации в рамках новой программы неминуемо вызовет ряд организационно-правовых проблем.

Выявлены основные тенденции развития законодательства субъектов Российской Федерации в сфере развития информационных, в том числе

цифровых, технологий.

В результате исследования выявлено отсутствие у субъектов Российской Федерации единого подхода к вопросу развития цифровых технологий и процесса цифровизации и правового регулирования данных процессов, оценке и управлению правовыми рисками, а также преобладание регулирования на уровне подзаконных актов. Установлено также отсутствие у них возможности эффективно участвовать в обсуждении вопросов применения информационных технологий, в том числе цифровых, развития соответствующего нормативного правового регулирования для нужд субъектов Российской Федерации.

Обосновывается, что для регулирования отношений в исследуемой сфере необходимо принятие региональных нормативных актов, учитывающих не только федеральные требования и концепции развития процесса цифровой трансформации, но и региональные особенности.

Третий параграф «Зарубежные подходы к регулированию информационных технологий и цифровизации на региональном уровне» посвящен исследованию зарубежного опыта правового регулирования процесса развития информационных, в том числе цифровых, технологий в субъектах федераций (Федеративная Республика Германия, Канада, Федеративная Республика Бразилия). Отмечается, что в зарубежных государствах процесс формирования правового регулирования в исследуемой сфере идет во многом по схожим с Российской Федерацией сценариям – приняты законы об информации и информационных технологиях, о доступе к информации и ряд других нормативных правовых актов в информационной сфере, стратегии развития отдельных цифровых технологий; реализуются стратегии в сфере обеспечения информационной безопасности или кибербезопасности и т.д. Процесс развития цифровых технологий в субъектах федерации связан с принятием региональных нормативных правовых актов, реализацией региональных проектов, стратегий, программ, направленных на развитие информационных, в том числе цифровых, технологий. Реализация этих проектов происходит в рамках проводимых административных реформ. Также установлено, что в зарубежных государствах

активно реализуется практика опережающего законодательства субъектов федерации, когда принимались акты, необходимые для эффективного регулирования отношений по внедрению и использованию отдельных цифровых технологий и процессов.

Сравнительно-правовой анализ свидетельствует, что эффективность данных процессов обусловлена применением исключительно комплексного подхода, включающего в себя не только регулирование разработки, использования цифровых технологий и регулирование стимулирования развития данных процессов, но и регулирование модернизации всей системы государственного управления, учитывающей системное решение вопросов цифровой трансформации, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Законодательство субъектов ряда зарубежных государств в сфере цифровизации часто основывается на модельных актах, разрабатываемых на федеральном уровне, что позволяет унифицировать и направить в единое русло развитие законодательства субъектов федерации.

Вторая глава «Тенденции развития законодательства в области информационных технологий и цифровизации в субъектах Российской Федерации» представлена тремя параграфами.

В первом параграфе **«Правовые аспекты создания единого информационного пространства субъекта Российской Федерации»**, отмечается, что формирование единого информационного пространства государства и развитие правового обеспечения данного процесса, без поддержки субъектов Российской Федерации, не является возможным, в связи с чем, в процессе осуществления мероприятий в этом направлении необходимо учитывать специфику регионов.

Для целей формирования единого понятийного правового аппарата, использования его в дальнейшем правовом обеспечении процессов региональной цифровизации предложено понятие единого информационного пространства субъекта Российской Федерации как совокупности информационных ресурсов и информационной инфраструктуры, направленных на обеспечение

информационного взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации с гражданами и организациями, при оказании услуг в электронной форме и во всех сферах их функциональной деятельности.

Выявлено, существование ряда проблем, препятствующих процессу формирования единого информационного пространства государства и субъектов Российской Федерации. К числу таких факторов автором отнесены трудности с финансированием и недостаточные возможности у части граждан, включая материальные ограничения, для использования информационных, в том числе цифровых, технологий, дефицит кадров, обладающих необходимыми компетенциями (включая цифровые) в сфере управления процессами цифровой трансформации, и др. Установлено, что к числу таких факторов относятся и неразвитое законодательство субъектов Российской Федерации в части цифровизации обеспечения цифровой трансформации, которое только находится в стадии формирования.

Доказано, что в субъектах Российской Федерации информационное пространство находится в стадии становления и для его формирования необходимо проведение согласованной и продуманной политики, в том числе развитие соответствующего законодательства. Выявлены особенности и перспективы развития правового обеспечения создания единого информационного пространства субъекта Российской Федерации.

Во втором параграфе **«Особенности правового регулирования элементов электронного государства в субъектах Российской Федерации»** установлено, что формирование электронного правительства на региональном уровне сопровождается рядом проблем технологического, организационного, нормативного и финансового характера, что способствовало возникновению такого негативного явления как цифровое неравенство, что прямым образом влияет на реализацию конституционных прав и свобод граждан.

Установлено, что правовое обеспечение субъектов Российской Федерации в сфере развития элементов электронного государства характеризуется отсутствием системности и фрагментарностью. Развитие основных элементов электронного

государства в настоящее время проходит в рамках реализации региональных стратегий цифровой трансформации.

Развитие законодательства субъектов Российской Федерации в данном направлении осуществляется преимущественно посредством регулирования особенностей применения отдельных информационных систем, создаваемых для региональных нужд; обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации; отдельных аспектов обеспечения информационной безопасности; реализации проектов «Умный город» и др.

Установлено, что правовое обеспечение развития элементов электронного государства лучше всего развито в регионах, которые занимают лидирующие позиции в рейтингах, в том числе по уровню цифровой зрелости.

Сделан вывод о том, что в последние годы сохраняется недостаточно высокий уровень информационной открытости субъектов Российской Федерации, раскрытия информации на официальных сайтах органов власти субъектов Российской Федерации. Эти обстоятельства способствовали формированию вывода о необходимости включения данных показателей в число показателей цифровой зрелости субъекта Российской Федерации. Доказано, что в числе показателей цифровой зрелости субъекта Российской Федерации и органов власти субъектов Российской Федерации, помимо установленных, должно быть отнесено нормативное правовое регулирование данных процессов. Обоснованы также иные показатели цифровой зрелости субъекта Российской Федерации, доказывающиеся необходимость дальнейшего правового закрепления сформированной модели показателей цифровой зрелости субъекта Российской Федерации.

В третьем параграфе «Проблемы правового обеспечения процесса цифровизации в субъектах Российской Федерации» отмечается, что несмотря на принятие актов стратегического планирования в сфере развития информационного общества на федеральном уровне, их реализация на практике сталкивается с различными проблемами, связанными с отсутствием необходимых системных решений, кадрового обеспечения, необходимых нормативных

правовых актов, недостаточностью финансирования и др. Доказано, что сложившаяся ситуация связана также с только формирующимся законодательством в сфере развития цифровых технологий как в субъектах Российской Федерации, так и в государстве в целом.

Анализ регионального законодательства показал, что во многих субъектах Российской Федерации не принят нормативный акт, регулирующий отношения в сфере развития информационных, в том числе цифровых, технологий и цифровизации.

Автором разработана модель правового обеспечения цифровой трансформации субъекта Российской Федерации, в рамках которой определены общие для субъектов Российской Федерации положения по правовому обеспечению развития цифровой среды с учетом специфики региональных особенностей развития цифровой среды и современных процессов перехода к экономике данных, роли субъектов Российской Федерации в этом процессе.

В основе этой модели должен находиться федеральный закон, устанавливающий общие требования для субъектов Российской Федерации по обеспечению и развитию цифровой трансформации в субъектах Российской Федерации. Это потребует разработки нормативных актов субъектов Российской Федерации, учитывающих региональные показатели цифровой зрелости и критерии оценки работы глав субъектов Российской Федерации.

Установлено, что в настоящее время существует необходимость принятия Федерального закона «Об общих принципах развития информационных систем и информационных технологий в субъектах Российской Федерации», интегрирующего нормы в сфере развития цифровой трансформации в субъектах Российской Федерации.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, формулируются его основные теоретические и практические выводы.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ АВТОРОМ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации

1. *Золоева, З.Т.* Правовые основы цифровой трансформации в Канаде / З.Т. Золоева // Аграрное и земельное право. – 2019. – № 12(180). – С. 248-250 (0,36 п.л.).

2. *Золоева, З.Т.* Проблемы правового обеспечения развития цифровизации в субъектах Российской Федерации / З.Т. Золоева // Информационное право. – 2021. – № 3. – С. 20-22 (0,41 п.л.).

3. *Золоева, З.Т.* Влияние государственной политики на правовое обеспечение в сфере развития цифровизации / З.Т. Золоева // Право и государство: теория и практика. – 2022. – № 4(208). – С. 230-233 (0,44 п.л.).

4. *Золоева, З.Т.* О перспективах развития правового регулирования в сфере использования цифровых технологий в субъектах Российской Федерации / З.Т. Золоева // Аграрное и земельное право. – 2024. – № 4(232). – С. 141-143 (0,38 п.л.).

Публикации в иных изданиях

1. *Золоева, З.Т.* Правовые аспекты государственной политики в сфере информатизации регионов / З.Т. Золоева // Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени К. Л. Хетагурова. – 2014. – № 1. – С. 140-144 (0,55 п.л.).

2. *Золоева, З.Т.* Правовые аспекты создания единого информационного пространства Российской Федерации / З.Т. Золоева // Гуманитарные и юридические исследования. – 2014. – № 3. – С. 96-101 (0,45 п.л.).

3. *Золоева, З.Т.* Правовые аспекты информатизации регионов: зарубежный опыт / З.Т. Золоева // Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени К. Л. Хетагурова. – 2015. – № 2. – С. 105-110 (0,5 п.л.).

4. *Золоева, З.Т.* Правовая политика РСО-Алания в сфере информатизации / З.Т. Золоева // Молодые ученые в решении актуальных проблем науки: материалы VI Международной научно-практической конференции, Владикавказ, 19 июня 2015 года / отв. ред. Р.И. Кокаев. – Владикавказ, 2015. – С. 312-314 (0,3 п.л.).

5. *Золоева, З.Т.* Некоторые правовые проблемы формирования и развития информационного общества в РСО-Алания / З.Т. Золоева // Молодые ученые в решении актуальных проблем науки: Материалы VII Международной научно-практической конференции, Владикавказ, 24–26 июня 2017 года / отв. ред. А.З. Добаев. – Владикавказ: Веста, 2017. – С. 256-260 (0,25 п.л.).

6. *Золоева, З.Т.* Конституционно-правовые предпосылки развития информационного общества в Российской Федерации / З.Т. Золоева // Труды СКГМИ (ГТУ). – 2019. – № 26. – С. 97-102 (0,35 п.л.).

7. *Золоева, З.Т.* Правовые основы развития цифровизации в регионах России / З.Т. Золоева // Молодые ученые в решении актуальных проблем науки: Материалы IX Международной научно-практической конференции, Владикавказ, 12–14 декабря 2019 года / отв. ред. А.З. Добаев. – Владикавказ: Веста, 2019. – С. 466-469 (0,35 п.л.).

8. *Золоева, З.Т.* Некоторые аспекты правового регулирования цифровой трансформации в регионах России / З.Т. Золоева // Труды СКГМИ (ГТУ). – 2020. – № 27. – С. 74-77 (0,3 п.л.).

9. *Золоева, З.Т.* Политико-правовые аспекты развития цифровизации в регионах России / З.Т. Золоева // Актуальные проблемы науки и практики: Гатчинские чтения - 2020: Сборник научных трудов по материалам VII Международной научно-практической конференции, Гатчина, 22 мая 2020 года. Том 1 / под общ. ред.: В.Р. Ковалева, Т.О. Бозиева. – Гатчина: Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, 2020. – С. 37-40 (0,18 п.л.).

10. *Золоева, З.Т.* К некоторым проблемам правового регулирования развития цифровизации в субъектах РФ / З.Т. Золоева // Молодые ученые в решении актуальных проблем науки: Материалы XI Международной научно-

практической конференции, Владикавказ, 20–26 декабря 2021 года / отв. ред. А.З. Добаев. – Владикавказ: Веста, 2021. – С. 284-286 (0,21 п.л.).

11. *Золоева, З.Т.* Основные тенденции развития права в условиях цифровой трансформации / З.Т. Золоева // Права человека в условиях развития информационного общества и институтов электронной демократии: Материалы международной научно-практической конференции, Владикавказ, 17 февраля 2023 года / отв. ред. О.К. Гогаев, А.А. Абаев. – Владикавказ: Горский государственный аграрный университет, 2023. – С. 70-71 (0,2 п.л.).

12. *Золоева, З.Т.* Проблемы развития региональной цифровизации (правовые аспекты) / З.Т. Золоева // Современные тенденции развития информационных технологий в научных исследованиях и прикладных областях: сборник докладов IV Международной научно-практической конференции, Владикавказ, 27–28 апреля 2023 года / отв. ред. А. Г. Моураов. – Владикавказ: Северо-Кавказский горно-металлургический институт (Государственный технологический университет), 2023. – С. 56-58 (0,22 п.л.).

13. *Золоева, З.Т.* Влияние цифровой трансформации на развитие права: тенденции и перспективы / З.Т. Золоева // Российское право: история и современность, тенденции развития: сборник статей Международной научно-практической конференции, посвященной 30-летию Конституции Российской Федерации, Владикавказ, 08 декабря 2023 года / отв. ред. С.М. Кесаев. – Владикавказ: Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова, 2024. – С. 92-98 (0,2 п.л.).

14. *Золоева, З.Т.* Тенденции развития законодательства в области информационных технологий и цифровизации в субъектах Российской Федерации: монография / З.Т. Золоева. – Владикавказ: ИП Цопанова А.Ю., 2025. – 270 с. (12 п.л.).

Общий объем опубликованных работ составляет 17, 65 п.л.