

Особенности реализации конституционных прав человека и гражданина в субъектах Российской Федерации в условиях современной информационной среды

The specifics of the implementation of constitutional human and civil rights in the subjects of the Russian Federation in a modern information environment

Даниленко А.О.

Аспирант, ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», г. Москва
email: danilenko.ao1@yandex.ru

Danilenko A.O.

Postgraduate student, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow
email: danilenko.ao1@yandex.ru

Аннотация

Со стремительным развитием информационных технологий и глобализации вопросы защиты и реализации конституционных прав человека и гражданина становятся особенно актуальными. В современных условиях информационной среды значительную роль в реализации конституционных прав человека и гражданина играют субъекты Российской Федерации. Цель исследования – выявление особенностей реализации конституционных прав человека и гражданина в субъектах Российской Федерации в условиях современной информационной среды, определение проблем такой реализации с возможными предложениями по совершенствованию регулирования и правоприменения. Задачи исследования: анализ положений нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих государственные информационные системы и другие информационные технологии, посредством которых осуществляется реализация конституционных прав; определение конституционно-правовой роли субъектов Российской Федерации в реализации конституционных прав в условиях современной информационной среды. Сегодня в условиях информационной среды субъекты Российской Федерации фактически приобретают новое полномочие в части установления регулирования реализации конституционных прав. При федеративном устройстве государства и сложившейся практики создания и внедрения информационных технологий субъектами Российской Федерации, представляется, что подобное регулирование носит целесообразный и необходимый характер, поскольку каждый субъект Российской Федерации самостоятельно разрабатывает и осуществляет свои механизмы регулирования. В большинстве субъектов Российской Федерации успешно формируются единые информационные пространства в разных сферах, а также происходит становление нормативно-правовой базы, связанной с вопросами регулирования реализации конституционных прав в цифровой форме. При этом в ряде регионов регулирование носит фрагментарный характер или порой полностью отсутствует, что создает риски для защиты и реализации конституционных прав. В статье определены возможные причины сложившегося регулирования.

Ключевые слова: конституционные права человека и гражданина, регулирование реализации прав и свобод, государственные информационные системы субъектов Российской Федерации, информационные технологии, современная информационная среда, цифровизация.

Abstract

With the rapid development of information technology and the increasing globalization of the world, issues related to the protection and implementation of human and civil rights have become more important. In today's information-driven environment, the regions of Russia play a significant role in ensuring the realization of these rights. The purpose of the study is to identify the specifics of the implementation of constitutional human and civil rights in the subjects of the Russian Federation in a modern information environment, identify the problems of such implementation with possible proposals for improving regulation and law enforcement. Research objectives: analysis of the provisions of the regulatory legal acts of the subjects of the Russian Federation regulating state information systems and other information technologies through which the implementation of constitutional rights is carried out; definition of the constitutional and legal role of the subjects of the Russian Federation in the realization of constitutional rights in the modern information environment. Today, in the conditions of the information environment, the subjects of the Russian Federation actually acquire a new authority in terms of establishing regulation of the exercise of constitutional rights. With the federal structure of the state and the established practice of creating and implementing information technologies by the subjects of the Russian Federation, it seems that such regulation is appropriate and necessary, since each subject of the Russian Federation independently develops and implements its own regulatory mechanisms. In most regions of the Russian Federation, unified information spaces are being successfully formed in various fields, as well as the formation of a regulatory framework related to the regulation of the implementation of constitutional rights in digital form. At the same time, in a number of regions, regulation is fragmented or sometimes completely absent, which poses risks to the protection and implementation of constitutional rights. The article identifies possible reasons for the current regulation.

Keywords: constitutional human and civil rights, regulation of the exercise of rights and freedoms, state information systems of the subjects of the Russian Federation, information technology, modern information environment, digitalization.

Введение

В последние десятилетия наблюдается значительное преобразование механизмов реализации конституционных прав человека и гражданина, обусловленное стремительным развитием информационных технологий и соответствующими изменениями в социальной среде. В Российской Федерации, обладающей многообразием регионов с различными культурными, экономическими и политическими особенностями, влияние современной информационной среды на гарантии прав и свобод становится особенно актуальным. Современные информационные технологии способствуют развитию новых форм реализации конституционных прав граждан и представляют новые возможности для их взаимодействия с государственными органами. Однако наряду с преимуществами, такими как оперативность реализации прав, автоматизация процессов, доступность информации и т.п. возникают и вызовы, которые сопряжены со сложностями регулирования общественных отношений в сфере информационных технологий и гарантой прав, связанных с новыми способами их реализации. В данной статье предлагается рассмотреть регулирование механизмов реализации конституционных прав на уровне субъектов Российской Федерации в условиях новых реалий, а также определить особенности и трудности, возникающие в зависимости от регионального контекста.

Множество авторов определяют реализацию права как процесс воплощения предписаний юридических норм в правомерных действиях физических, юридических лиц, органов государственной власти и всех иных участников общественных отношений

[1, С. 319; 2, С. 159; 3, С. 376; 4, С. 659]. Такое определение отражает одну из сторон реализации права, как процесса претворения правовых норм в жизнь. Второе значение данной категории состоит в понимании его как результата (завершающей стадии правового регулирования) [5, С. 312-313]. Представляется, что более точно второй смысл выражается в словосочетании «регулирование реализации прав и свобод».

Как известно в соответствии с пунктом «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации регулирование прав и свобод человека и гражданина находится в ведении Российской Федерации. В связи с этим реализация права, как завершающая стадия правового регулирования также находится в федеральном ведении. Однако сегодня в условиях информационной среды существует практика регулирования реализации прав и свобод органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Обусловлено это необходимостью регулирования создания и функционирования различных региональных информационных технологий в целях обеспечения непосредственной реализации прав и свобод гражданами, а также функций региональных органов.

Конституционный Суд Российской Федерации формулирует позицию о возможности установления в законе субъекта Российской Федерации дополнительные гарантии прав (наряду с основными гарантиями), направленные на их конкретизацию, создание дополнительных механизмов их реализации с учетом региональных особенностей (условий) и с соблюдением конституционных требований. Орган конституционного контроля отмечает, что такие дополнительные предписания не являются регулированием прав и свобод человека и гражданина в смысле ст. 71 Конституции Российской Федерации, поскольку носят вторичный характер и производны от базовых. При этом Конституционный Суд Российской Федерации особо обращает внимание, что, осуществляя подобное регулирование, региональный законодатель не должен вводить процедуры и условия, которые искажают само существование тех или иных прав, снижать их уровень федеральных гарантий и вводить какие-либо ограничения прав и свобод [6].

Принимая во внимание вышеуказанную позицию Конституционного Суда Российской Федерации, необходимо отметить, что региональное регулирование в условиях современной информационной среды направлено не просто на создание дополнительных механизмов реализации конституционных прав, а на формирование новых форм их реализации в электронном виде путем разработки необходимых правил. Другими словами, информационная среда, как новая плоскость реализации конституционных прав требует вводить новые процедуры и условия, которые могут уже носить не производный, а первичный характер.

В литературе возникают дискуссии [7; 8; 9; 10] в отношении выделения нового поколения цифровых прав или новых способов реализации конституционных прав с использованием информационных технологий. Обусловлено это сложностью оценки новых мер возможного поведения управомоченных лиц, предоставляемых информационной средой, и как следствие, формированием новых правил использования информационных технологий для реализации прав. Условно оставаясь в парадигме новых способов реализации традиционных прав, стоит отметить, что по этой же причине органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают особенности в регулировании реализации конституционных прав в условиях современной информационной среды.

Исследование такого регулирования выявило значительное количество нормативных правовых актов, принятых субъектами Российской Федерации, регулирующих реализацию социально-экономических прав. Представляется, что такой приоритет данным видам прав обусловлен их основополагающим значением для большинства граждан, так как такие права на прямую связаны с человеческим капиталом и уровнем жизни людей. В условиях цифровизации доступ к информации и услугам в этой области становится особенно актуальным, что способствует их более активной реализации. Кроме того, органы государственной власти субъектов Российской Федерации уделяют особое внимание

цифровизации социальной и экономической сферам, что отражается в разработке и внедрении соответствующих программ и стратегий [11; 12; 13; 14].

В субъектах Российской Федерации нет единства в регулировании реализации социально-экономических прав. Выражается это в разных подходах к регулированию информационных систем и выбора разного уровня правовых актов, устанавливающих соответствующие нормы. Помимо этого, в некоторых регионах, где созданы соответствующие информационные технологии для реализации социально-экономических прав, регулирование не успевает адаптироваться к современным практикам.

При реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь большинство субъектов Российской Федерации создают специализированную информационную систему, целью которой является формирование единого информационного пространства в сфере здравоохранения [15; 16; 17; 18; 19; 20]. Так, например, задачами системы могут выступать: повышение качества оказания медицинской помощи путем автоматизации процессов деятельности медицинских организаций, поддержки процессов принятия решений специалистами, оптимизация процессов обслуживания пациентов, повышение доступности медицинских услуг, повышение информативности населения по вопросам ведения здорового образа жизни, профилактики заболеваний и получения медицинской помощи; оптимизация и повышение эффективности функционирования медицинских организаций; обеспечение доступа граждан к услугам в сфере здравоохранения в электронной форме и т.п.

В литературе отмечают, что государственные информационные системы субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения интегрируют информацию, поступающую от информационных систем медицинских организаций, для нужд управления сферой здравоохранения, а с другой стороны, используются для выстраивания процессов автоматизации в регионе и, таким образом, диктуют требования этим системам. Основные проблемы региональной информатизации возникают на пересечении этих двух тенденций [21, С. 272].

В нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, регулирующих информационные системы в сфере здравоохранения, сложились разные подходы к определению автономности такой системы. Так, некоторые субъекты Российской Федерации определяют информационную систему в сфере здравоохранения исключительно самостоятельной, называя её, например, «Электронное здравоохранение Республики Татарстан» [22], «Региональная медицинская информационная система системы здравоохранения Ивановской области» [23], «Единая медицинская информационно-аналитическая система Московской области» [24] и т.п. Другие субъекты Российской Федерации определяют региональную информационную систему в сфере здравоохранение составной частью единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения [25], созданной в целях выполнения задач федерального уровня, называя её «региональным сегментом» или «региональным фрагментом» [26; 27; 28] данной федеральной системы. Представляется, что последний подход некорректен и нуждается в доработке в силу того, что региональные и федеральная системы являются самостоятельными элементами.

В некоторых субъектах Российской Федерации посредством информационной системы в сфере здравоохранения осуществляется применение электронной медицинской карты. В ряде регионов только запланированы стратегические цели о переходе на такие медицинские карты. В региональных правовых актах, регулирующих информационную систему в сфере здравоохранения, отмечается одной из ее функций ведение электронной медицинской карты. Однако как правило отдельного регулирования электронных медицинских карт в регионах не предусмотрено.

На порталах или сайтах ссылаются на Основные разделы электронной медицинской карты, утвержденные Министерством здравоохранения России от 11 ноября 2013 г. № 18-1/1010 (далее – Основные разделы электронной медицинской карты). К правовой

природе данного документа возникают вопросы, так как он содержит признаки нормативности, а по форме представляет собой рекомендательное письмо.

Тем не менее в определенных субъектах Российской Федерации встречается практика регулирования электронных медицинских карт. Так, например, в приказе Департамента здравоохранения города Москвы от 15 февраля 2021 г. № 120 «Об утверждении Регламента ведения электронной медицинской карты» (далее – приказ Департамент здравоохранения города Москвы № 120) под электронной медицинской картой понимается медицинская карта пациента, состоящая из набора медицинской документации (сведений), которая ведется в электронном виде с использованием информационной системы, с возможностью распечатки утвержденной формы данной медицинской документации из системы [29]. В распоряжении Комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга от 21 февраля 2018 г. № 88-р «О создании и ведении «Электронной медицинской карты петербуржца» (далее – распоряжение Комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга № 88-р) это интегрированная электронная медицинская карта пациента в Санкт-Петербурге, представляющая собой совокупность электронных персональных медицинских записей, относящихся к отдельному пациенту, собираемых, передаваемых и используемых медицинскими организациями Санкт-Петербурга. Примечательно, что указанные понятия не соответствуют Основным разделам электронной медицинской карты по признаку того, что персональные данные собираются, хранятся и используются в одной медицинской организации. В городах федерального значения предусмотрен иной подход, предполагающий сбор, хранение и использование сведений пациента разными медицинскими организациями субъекта Российской Федерации.

Распоряжением Комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга № 88-р и приказом Департамента здравоохранения города Москвы № 120 утверждаются составы электронных медицинских документов и сведений (электронных персональных медицинских записей) в регионах. Так, в данных документах содержатся разные составы сведений и в последствии возникнут трудности соотнести электронные медицинские карты разных регионов в случае переезда граждан. Представляется, что данная проблема возникнет и со всеми другими субъектами Российской Федерации, которые планируют ведение электронных медицинских карт. Для создания единого пространства и единой формы электронной медицинской карты необходимо ее регулирование на федеральном уровне [30, С. 58-59]. Данное регулирование способствует реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь, не создавая специфичных региональных правил для электронных медицинских карт и возможности граждан менять место жительство без потери информации из разных региональных электронных медицинских карт.

В некоторых субъектах Российской Федерации реализация права на охрану здоровья и медицинскую помощь в информационной среде осуществляется посредством мобильного приложения, являющимся программным обеспечением, применяемым гражданами с использованием мобильного телефона, смартфона и т.п., подключенного к сети Интернет. Так, например, в городе Москве создано мобильное приложением Единой медицинской информационно-аналитической системы города Москвы, позволяющее мобильно и быстро пользоваться услугами здравоохранения. При этом в правовом акте [31], регулирующим указанную информационную систему, отсутствуют положения, связанные с мобильным приложением. Регулирование осуществляется на уровне совместного приказа Департамента здравоохранения города Москвы и Департамента информационных технологий города Москвы от 13 января 2020 г. № 8/64-16-7/20 «Об утверждении Порядка доступа и работы в личном кабинете».

В Новосибирской области создано мобильное приложение «Запись на прием к врачу. Новосибирская область». В 21 субъекте Российской Федерации (Республике Башкортостан, Республике Бурятия, Республике Дагестан, Республике Крым, Астраханской области, Владимирской области, Омской области и др.) работает единое мобильное приложение «К врачу», позволяющее записаться на прием к специалистам, и на вакцинацию, а также получить доступ к электронной медицинской карте. В публичном доступе, правовые акты

субъектов Российской Федерации, регулирующие указанные приложения отсутствуют. Представляется, что такие правовые акты могут быть вообще не приняты. Такой недостаток создает риски для нарушения прав граждан, так как не обеспечивает нормативную основу для их реализации через мобильное приложение.

Реализация права на образование в информационной среде способствует созданию благоприятных условий для обучения и развития в новой реальности. В условиях ограничений физического контакта катализатором развития информационных технологий в образовании стала пандемия новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Во многих законах субъектов Российской Федерации определена форма обучения с использованием дистанционных образовательных технологий.

Согласно Национальному проекту «Образование» к концу 2024 г. во всех субъектах Российской Федерации должна быть внедрена целевая модель цифровой образовательной среды, а к 2030 г. у всех учащихся должен быть профиль на данной платформе. В связи с этим для реализации права на образование регионы создают информационные системы в соответствующей сфере [32; 33; 34; 35; 36; 37]. Такие информационные системы имеют разный функционал (управление образовательными процессами, сбор и анализ данных, поддержка открытости и доступности информации, мониторинг и оценка качества образования, дистанционное образование и т.п.), но объединены общей целью создания единого регионального информационного пространства в сфере образования. Такое пространство обеспечивает повышение эффективности государственного и муниципального управления в сфере образования и качества оказания населению государственных и муниципальных услуг.

Примером реализации права на образования в информационной среде является активно развивающийся в столице проект «Московская электронная школа» (далее – «МЭШ»), представляющий собой единую образовательную платформу, направленную на улучшение школьного образования. Среди основных сервисов «МЭШ» библиотека учебных материалов, электронный дневник, «Москвенок» (карта-ключ от школы для учеников и их родителей) и «Портфолио учащегося». С 2022 г. сервисы «МЭШ» выступают технологической основой для создания регионального сегмента федеральной государственной информационной системы «Моя школа». Подсистемы и цифровые сервисы «МЭШ» уже работают в Калужской, Московской, Тюменской областях, республиках Татарстан и Дагестан.

Проект «МЭШ» осуществляется на базе Комплексной информационной системы «Государственные услуги в сфере образования в электронном виде» (далее – КИС «ГУСОЭВ») и регулируется постановлением Правительства Москвы от 10 июля 2013 г. № 447-ПП «О Комплексной информационной системе «Государственные услуги в сфере образования в электронном виде». Однако представленное регулирование носит фрагментарный характер для такого большого проекта, выступающего фундаментом для федеральной платформы «Моя школа». В указанном постановлении «МЭШ» упоминается единожды, в пункте 4.1(1) устанавливается, что основной задачей КИС ГУСОЭВ является обеспечение технических условий для реализации в городе Москве проекта «МЭШ», направленного на повышение эффективности внедрения информационных технологий в образовательную деятельность, создание информационных ресурсов, включающих электронные образовательные материалы, а также обеспечение равного доступа пользователей к таким ресурсам. Представляется, что все другие нормы КИС «ГУСОЭВ» также распространяются на проект «МЭШ». При этом данное постановление не содержит регулирование всех тех сервисов, которые содержит проект «МЭШ», что создает риски нарушений прав учащихся, а также учителей.

Кроме того, интересна практика предоставления грантов за разработку электронных образовательных материалов проекта «МЭШ», обеспечивающих совершенствование образовательного процесса, предоставляемые физическим лицам [38]. Отмечается, что данный грант предоставляется в целях поддержки и совершенствования реализации проекта «МЭШ», создания для педагогических работников и обучающихся новых электронных

образовательных ресурсов для организации образовательной деятельности. Другими словами, такой грант служит стимулом наполнения платформы электронными образовательными материалами.

В юридической литературе отмечают, что масштабная цифровизация создает риски для реализации конституционного права на образование, связанные, в первую очередь, со снижением эффективности обучения, а также успеваемости учеников [39]. В условиях постоянного развития и усложнения технологических процессов ученики не успевают в равной степени обучаться пользованию информационными технологиями. В связи с обязательностью использования определённых сервисов информационных систем в учебном процессе, ученики находятся в большей степени опасности для киберпреступников поскольку им приходится постоянно использовать устройства и сети, которые могут быть менее защищены, а также могут не обладать достаточными знаниями о кибербезопасности. Это делает их уязвимыми для фишинга, взломов аккаунтов и других форм онлайн-угроз.

Реализация права на участие в культурной жизни, пользование учреждениями культуры, доступ к культурным ценностям в информационной среде осуществляется и регулируется на региональном уровне не в таком масштабе как предыдущие права. Тем не менее примеры встречаются. Так, в некоторых субъектах Российской Федерации функционируют билетные системы в сфере культуры, предназначенные для автоматизации деятельности по организации и проведению мероприятий, оказанию услуг в сфере культурной деятельности [40]. В Московской области создан Интернет-портал «Афиша событий Московской области в сфере культуры, спорта и туризма» в целях размещения информации об объектах, организациях и проводимых мероприятиях в сфере культуры [41].

Представляет интерес московская практика реализации указанного конституционного права посредством информационной системы «Московская билетная система в сфере культуры» [42]. С помощью данной информационной системы в Москве проводится пилотный проект, предусматривающий особенности посещения культурно-зрелищных мероприятий, проводимых в государственных учреждениях культуры Москвы [43]. Пилотный проект предусматривает, что реализация билетов и абонементов, а также посещение данных мероприятий осуществляются на основании документов, перечень которых утверждается Департаментом культуры города Москвы [44] (паспорт, свидетельство о рождении, водительское удостоверение, студенческий билет и др.). Таким образом, в целях повышения уровня безопасности граждан при проведении культурно-зрелищных мероприятий Правительство Москвы устанавливает требования посещения таких мероприятий – реализации конституционного права, предусмотренного ч. 2 ст. 44 Конституции Российской Федерации.

В практике органов государственной власти субъектов Российской Федерации можно встретить регулирование реализации *свободы творчества*. Так, например, в Москве создана электронная платформа «Единая городская цифровая киноплатформа» (далее – Московская киноплатформа) в целях взаимодействия кинопроизводителей и органов исполнительной власти города Москвы и подведомственных им организаций по вопросам содействия проведения съемок в городе Москве, регулируемая постановлением Правительства Москвы от 20 сентября 2023 г. № 1770-ПП «О реализации пилотного проекта по организации содействия проведению киносъемочных работ и видеосъемок в городе Москве».

В пункте 3.4 указанного постановления установлено, что согласование съемок с органами исполнительной власти и подведомственными им организациями осуществляются исключительно посредством Московской киноплатформы в порядке, установленном Регламентом, который утвержден приказом Департамента культуры города Москвы от 18 апреля 2024 г. № 414/ОД «Об утверждении Регламента подачи и рассмотрения заявок по содействию в организации проведения киносъемочных работ и видеосъемок на территории города Москвы».

Таким образом, в субъектах Российской Федерации наблюдается установление правовых норм, создающих новые правила реализации социально-экономических прав в современной информационной среде.

В качестве таких правил можно привести:

- правила информационных систем и мобильных приложений (для регистрации, авторизации и их использования);
- правила формирования и ведения электронных медицинских карт;
- в определенных случаях обязанность использовать только сервисы информационных технологий с условиями установленными субъектами Российской Федерации (например: электронный дневник, электронный журнал, определенные электронные образовательные ресурсы и др.);
- правила посещения культурных мероприятий (обязательное использование для покупки билета информационных систем с подтверждением личности);
- правила обязательного согласования киносъемочных работ через региональную информационную систему (в том числе на тех территориях, которые относятся к ведению федеральных органов исполнительной власти) и другие.

Реализация личных прав, таких как *право на неприкосновенность частной жизни и защита персональных данных* в информационной среде на региональном уровне, как правило, проявляется через взаимодействие с другими конституционными правами, что включает в себя предоставление персональных данных. Воплощается это в пользовательском соглашении в Политике конфиденциальности информационных систем, действующих в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее – Закон о персональных данных). Однако, в практике региональных государственных информационных систем можно встретить случаи нарушения Закона о персональных данных, в частности, требований, установленных Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, в отношении согласий на обработку персональных данных.

Кроме этого, в региональной практике есть примеры сбора информации посредством камер наблюдения в публичных местах. В данном случае подобные информационные технологии создают большие риски нарушения указанных личных прав, допуская сбор и обработку биометрической информации о человеке. Так, например, такие системы созданы в Республике Татарстан [45; 46], Красноярском крае [47], Московской области [48], Москве [49], Сахалинской области [50], Краснодарском крае [51] и других регионах. Подобные информационные системы создаются в целях обеспечения общественной безопасности и общественного порядка, предотвращения и фиксации правонарушений, а также эффективности управления хозяйством региона. Региональное регулирование систем видеонаблюдение предусматривает их функционал, состав участников и порядок доступа к информации. Представляется, что особенно важно в таком регулировании обеспечить баланс между необходимостью обеспечения безопасности и защитой прав граждан на личную жизнь. Появление у государства подобных информационных технологий (инструментов практических тотального контроля) является новым вызовом для развития демократической политической системы в условиях цифровизации [52, с. 46].

В этом контексте ключевыми аспектами регионального регулирования систем видеонаблюдения являются определения целей использования, состав участников (кто именно будет иметь доступ к информации), порядок доступа к информации (строгие правила доступа к записям видеонаблюдения, включая необходимость получения разрешений и обоснования причин запроса), требования к хранению данных (требования к срокам хранения записей, их защите от несанкционированного доступа и уничтожению по истечении установленного срока), информирование граждан о наличии таких систем, мониторинг и контроль за использованием систем, а также обратная связь с населением для сообщений о возможных нарушениях и злоупотреблениях в использовании систем. Таким образом, эффективное региональное регулирование систем видеонаблюдения должно учитывать интересы как

безопасности общества, так и защиты прав личности, обеспечивая прозрачность и подотчетность всех участников процесса.

В отношении регионального регулирования реализации политических прав в электронной форме стоит отметить, что, как правило, оно осуществляется в отношении *права на участие в управлении делами государства, права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также прав избирать и быть избранным*.

Реализация первых двух политических прав в регионах осуществляется через интернет/электронные приемные субъектов Российской Федерации или информационные системы, предназначенные для выдвижения гражданских инициатив и голосования за такие инициативы (например: Активный гражданин (г. Москва) [53], Добродел (Московская область) [54], Портал проекта поддержки местных инициатив алтайпредлагай.рф [55], проект «Управляем вместе» (Пермский край) [56], Интернет-ресурс «Открытый регион. Амурская область» [57], Наш Санкт-Петербург [58] и т.п.). В зависимости от региона такие информационные системы содержат разный функционал и разные сервисы. Это может быть возможностью голосований, опросов, сбор мнений, оценок граждан, начисления баллов в качестве поощрения за различные действия, а также сообщений о противоправных действиях и др. По этой причине региональное регулирование подобных информационных систем носит неоднородный характер.

Кроме того, в некоторых таких интернет-ресурсах прямо устанавливается, что к отношениям возникающим в связи с их эксплуатацией, не применяются положения Федерального закона от 2 мая 2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон № 59-ФЗ) (п. 2 распоряжения Правительства Санкт-Петербурга от 9 июля 2014 г. № 37-рп «О портале «Наш Санкт-Петербург»). Представляется, что подобное регулирование противоречит Конституции Российской Федерации и Закону 59-ФЗ, содержащему положение о том, что правоотношения, связанные с реализацией права на обращение, регулируются непосредственно данным законом. А указанные интернет-ресурсы также содержат возможность обращений к органам государственной власти субъектов Российской Федерации путем выступлений с гражданской инициативой.

Право избирать и быть избранным реализуется в информационной среде посредством дистанционного электронного голосования. Впервые дистанционное электронное голосование получило закрепление в Федеральном законе от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва», а также в Законе города Москвы от 22 мая 2019 г. № 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва». В 2022 году были внесены изменения в Федеральный закон 67-ФЗ и Федеральный закон № 20-ФЗ, предусматривающие дистанционное электронное голосование по решению ЦИК России или избирательной комиссией соответствующего субъекта Российской Федерации по согласованию с ЦИК России (при этом согласование не требуется для тех информационных систем, которые использовались ранее).

В 2024 г. дистанционное электронное голосование применялось в 28 субъектах Российской Федерации на федеральной платформе и в г. Москве – на региональной платформе. Порядок дистанционного голосования и особенности голосования в городе Москве при проведении электронного голосования на выборах в единый день голосования 8 сентября 2024 г. утверждался решением Московской городской избирательной комиссией от 4 июля 2024 г. № 98/3. Регулирование московской информационной системы осуществляется на подзаконном уровне постановлением Правительства Москвы от 13 сентября 2021 г. № 1418-ПП «О государственной информационной системе «Система дистанционного электронного голосования». Отмечается, что одной из основных задач данной информационной системы являются обеспечение технических условий для реализации

активного избирательного права граждан. Указанное постановление Правительства Москвы также устанавливает функции информационной системы, состав участников, их полномочия.

Порядок взаимодействия участников информационного взаимодействия определяется регламентом информационного взаимодействия и соответствующими соглашениями. При этом непонятно какой предмет данных соглашений и между кем они заключаются. Кроме того, указанный регламент утверждается оператором информационной системы функции которого выполняет Департамент информационных технологий города Москвы. Оценить указанный регламент не представляется возможным по причине его отсутствия в публичном доступе.

Таким образом в отношении политических прав в условиях информационной среды в регионах также наблюдается установление правовых норм, регламентирующих условия и порядок их реализации. Предусматриваются многочисленные новые сервисы, связанные с участием граждан в управлении делами государства и обращением в региональные государственные органы, которые содержат определенные правила. Московская практика дистанционного электронного голосования на региональной платформе указывает на усиление роли субъектов Российской Федерации в избирательном процессе в цифровой форме [59, С. 40] и также демонстрирует первичное регулирование реализации избирательных прав.

На основании всего вышесказанного стоит сделать следующие выводы. Сегодня в условиях информационной среды субъекты Российской Федерации фактически наделяются новыми полномочиями в части установления регулирования реализации конституционных прав. Приведенные выше примеры демонстрируют, что региональные предписания выступают основными правилами для реализации этих прав. В условиях федеративного государства и сложившейся практики создания и внедрения информационных технологий субъектами Российской Федерации, представляется, что регулирование на региональном уровне является целесообразным и необходимым, поскольку каждый субъект Российской Федерации самостоятельно разрабатывает и осуществляет свои механизмы регулирования.

Пункт «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации, предусматривающий ведение Российской Федерации: регулирование прав, в том числе регулирование реализации прав, как его завершающей стадии (при расширенной интерпретации) не учитывает особенности современной информационной среды и распространяется на регулирование реализации прав в традиционной форме. В связи с этим в целях определенности вопросов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации стоит разграничить регулирование реализации конституционных прав в традиционной и цифровой формах. В целях правомерности практики субъектов Российской Федерации, регулирование реализации конституционных прав в цифровой форме, являющейся базовой формой реализации, необходимо определить в качестве совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации выявил, что региональное регулирование реализации конституционных прав в информационной среде носит неравномерный характер. Можно отметить, что процесс создания полноценной новой регуляторной среды, способствующей формированию благоприятного правового режима для возникновения и развития информационных технологий, осуществляется недостаточно оперативно и качественно. Представляется, что связано это со следующими причинами:

- во-первых, в разных регионах уровень развития информационных технологий может значительно отличаться (в центральной и западной части России уровень цифровизации выше);
- во-вторых, различные объемы средств региональных бюджетов и в последствии разный уровень финансирования программных мероприятий в сфере цифровизации;
- в-третьих, региональные власти могут по-разному оценивать важность цифровизации, а также защиты и гарантей прав;
- в-четвертых, отсутствие единой политики формирования информационных ресурсов для всех субъектов отношений в сфере государственного управления.

Предлагаются следующие рекомендации по совершенствованию регулирования и правоприменения в сфере реализации конституционных прав человека и гражданина в условиях современной информационной среды:

1) Разработка единой нормативно-правовой базы. Необходимо создать и внедрить единые стандарты и правила, регулирующие использование информационных технологий для реализации конституционных прав. Это позволит устраниить фрагментарность и несогласованность в регулировании на уровне субъектов Российской Федерации.

2) Укрепление взаимодействия между регионами. Рекомендуется наладить механизмы обмена опытом и лучшими практиками между субъектами Российской Федерации, что поможет ускорить процесс внедрения эффективных информационных систем и технологий.

3) Обучение граждан и повышение квалификации кадров. Важно организовать программы обучения в области информационных технологий для граждан, а также государственных служащих (работников), ответственных за реализацию конституционных прав граждан в информационной среде. Это поможет повысить уровень компетенции и осведомленности о современных технологиях и их применении.

4) Создание механизмов контроля и оценки. Необходимо разработать системы мониторинга и оценки эффективности существующих информационных технологий и систем, используемых для реализации конституционных прав. Это позволит выявлять недостатки и своевременно вносить изменения в регулирование.

5) Учет интересов граждан. Важно обеспечить участие граждан в процессе разработки и внедрения новых информационных систем, чтобы гарантировать, что их права и интересы будут учтены. Это может быть достигнуто через общественные обсуждения и консультации.

6) Интеграция традиционных и цифровых форм реализации прав. Необходимо разработать подходы, которые позволяют гармонично сочетать традиционные методы реализации прав с новыми цифровыми технологиями, обеспечивая доступность и удобство граждан.

Литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. – 6-е изд., перераб. и доп. / С.А. Авакьян – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. – 864
2. Акулин И.М., Чеснокова Е.А., Пресняков Р.А., Прядко А.Е., Зимина Е.И., Гурьянова Н.Е. Региональные медицинские информационные системы в сфере здравоохранения: направления развития и правовые проблемы / И.М. Акулин, Е.А. Чеснокова, Р.А. Пресняков, А.Е. Прядко, Е.И. Зимина, Н.Е. Гурьянова // Менеджер здравоохранения. 2020. № 9. С. 55-62.
3. Амелин Р.В., Бессонов Л.В. Правовой режим информационных систем в сфере здравоохранения / Р.В. Амелин, Л.В. Бессонов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 6 (131) С. 267-275.
4. Балаян Э.Ю. Влияние цифровизации на формы реализации конституционных прав человека в России / Э.Ю. Балаян // Конституционное и муниципальное право. 2023 - № 10. С. 34-40.
5. Варламова Н.В. Цифровые права – новое поколение прав человека? / Н.В. Варламова // Труды Института государства и права РАН. 2019 - Том 14. № 4. С. 9-46.
6. Гольцов В.Б., Голованов Н.М. Цифровые права: понятие и проблемы использования / В.Б. Гольцов, Н.М. Голованов // Журнал правовых и экономических исследований. 2020 - №1. С. 10-15.
7. Ларичев А.А., Ржановский В.А. Развитие дистанционного электронного голосования в России: конституционно-правовой аспект // Жур-л рос.права. 2022. № 9. С. 35-52.
8. Матузов Н.И. Малько А.В. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. Юристъ, 2004. – 245 с.
9. Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник 6-е изд., перераб. и доп. / Л.А. Морозова – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2024. – 464 с.

10. Мелехин А.В. Теория государства и права: учеб. А.В. Мелехин — Маркет ДС, 2007. 640 с.
11. Михайличенко И.В. К вопросу об определении понятия «цифровые конституционные права человека» в современный период развития юридической науки / И.В. Михайличенко / Пробелы в российском законодательстве. 2021. № 4. С. 177-186.
12. Перевалов В.Д. Теория государства и права: учебник 5-е изд., перераб. и доп. / В.Д. Перевалов – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2024. – 552 с.
13. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2019 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 6 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» в связи с жалобами граждан М.С. Седовой и В.П. Терешонковой» // Российская газета, № 258, 15.11.2019.
14. Права человека в информационной среде в условиях цифровизации: научно-практическое пособие / Н.С. Волкова, А.С. Емельянов, А.А. Ефремов и др.; отв. ред. Л.К. Терещенко. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – М.: Инфотропик Медиа, 2023. – 244 с.
15. Постановление Губернатора Приморского края от 29 августа 2022 г. № 75-пг «Об утверждении Стратегии в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления Приморского края». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Постановление Губернатора Новосибирской области от 31 августа 2022 г. № 161 «О стратегии цифровой трансформации ключевых отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления Новосибирской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
17. Постановление Правительства Московской области от 30 августа 2022 г. № 908/30 «Об утверждении Стратегии в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления Московской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
18. Постановление Правительства Новосибирской области от 28 марта 2017 г. № 117-п «Об утверждении Положения о Единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения Новосибирской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
19. Постановление Администрации Смоленской области от 30 июня 2023 г. № 361 «О государственной информационной системе в сфере здравоохранения Смоленской области «Государственная информационная система в сфере здравоохранения». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
20. Приказ Министерства здравоохранения Калининградской области от 17 января 2019 г. № 28 «О государственной информационной системе в сфере здравоохранения Калининградской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
21. Приказ Министерства здравоохранения Красноярского края от 23 декабря 2019 г. № 82-н «О создании государственной информационной системе «Государственная информационная система в сфере здравоохранения Красноярского края». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
22. Приказ Министерства здравоохранения Хабаровского края от 5 июня 2024 г. № 2-п «О создании государственной информационной системы в сфере здравоохранения Хабаровского края». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
23. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 11 мая 2022 г. № 431 «Об утверждении Положения о государственной информационной системе Республики Татарстан «Электронное здравоохранение Республики Татарстан». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
24. Постановление Правительства Ивановской области от 7 декабря 2023 № 601-п «О государственной информационной системе в сфере здравоохранения «Региональная

медицинская информационная система системы здравоохранения Ивановской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25. Постановление Правительства Московской области от 30 июля 2018 г. № 474/26 «О государственной информационной системе «Единая медицинская информационно-аналитическая система Московской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
26. Постановление Правительства РФ от 9 февраля 2022 г. № 140 «О единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
27. Постановление Правительства Амурской области от 28 апреля 2022 № 438 «О региональном сегменте единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения Амурской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
28. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17 октября 2012 № 1119 «О государственной информационной системе Санкт-Петербурга «Региональный фрагмент единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
29. Постановление Правительства Брянской области от 14 декабря 2020 № 597-п «О государственной информационной системе в сфере здравоохранения Брянской области «Региональный сегмент единой государственной информационной системы здравоохранения Брянской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
30. Приказ Департамента здравоохранения города Москвы, Департамента информационных технологий города Москвы и Комитета государственных услуг города Москвы от 13 января 2020 г. № 7/64-16-6/20/01-05-1/20 «Об утверждении Правил предоставления электронного сервиса «Запрос, изменение и отмена доступа к электронной медицинской карте». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
31. Постановление Правительства Москвы от 20 января 2015 г. № 16-ПП «Об автоматизированной информационной системе города Москвы «Единая медицинская информационно-аналитическая система города Москвы». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
32. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 18 июня 2020 г. № 365 «Об утверждении Положения о государственной информационной системе «Единая электронная образовательная среда Республики Башкортостан». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
33. Постановление Правительства Ростовской области от 5 сентября 2018 г. № 572 «О региональной информационной системе Ростовской области «Образование». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
34. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23 июня 2011 г. № 802 «О создании государственной информационной системы Санкт-Петербурга «Комплексная автоматизированная информационная система каталогизации ресурсов образования Санкт-Петербурга». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
35. Постановление Правительства Белгородской области от 28 ноября 2022 г. № 708-пп «О государственной информационной системе Белгородской области «Образование». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
36. Постановление Правительства Приморского края от 16 декабря 2022 г. № 868-пп «О государственной информационной системе Приморского края «Региональное образование». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
37. Приказ Министерства образования Саратовской области от 1 ноября 2024 г. № 1560 «Об утверждении положения о региональной государственной информационной системе «Цифровая образовательная платформа Саратовской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

38. Постановление Правительства Москвы от 28 апреля 2021 г. № 547 «О грантах за разработку наиболее востребованных электронных образовательных материалов проекта «Московская электронная школа». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
39. Постановление Правительства Московской области от 9 апреля 2015 г. № 235/12 «Об Интернет-портале «Афиша событий Московской области в сфере культуры, спорта и туризма». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
40. Постановление Правительства Москвы от 28 сентября 2021 г. № 1515-ПП «Об автоматизированной информационной системе «Московская билетная система в сфере культуры». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
41. Постановление Правительства Москвы от 20 ноября 2024 г. № 2638-ПП «О проведении пилотного проекта, предусматривающего особенности посещения культурно-зрелищных мероприятий, проводимых в государственных учреждениях культуры города Москвы». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
42. Приказ Департамента культуры г. Москвы от 21 ноября 2024 г. № 926/ОД «О реализации пилотного проекта, предусматривающего особенности посещения культурно-зрелищных мероприятий, проводимых в государственных учреждениях культуры города Москвы». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
43. Постановление Красноярского края от 30 сентября 2013 г. № 504-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Развитие информационного общества». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
44. Постановление Правительства Московской области от 27 января 2015 г. № 23/3 «О создании в Московской области системы технологического обеспечения региональной общественной безопасности и оперативного управления «Безопасный регион». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
45. Постановление Правительства Москвы от 7 февраля 2012 г. № 24-ПП «Об утверждении Положения о государственной информационной системе «Единый центр хранения и обработки данных». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
46. Постановление Правительства Сахалинской области от 20 августа 2018 г. № 412 «О государственной информационной системе «Аппаратно-программный комплекс «Безопасный город» на территории Сахалинской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
47. Приказ Министерства гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций Краснодарского края от 27 декабря 2023 № 241 «Об утверждении Положения о Региональной платформе видеонаблюдения аппаратно-программного комплекса «Безопасный город «Краснодарского края». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
48. Постников А.Е. Конституционная модель политической системы России в условиях развития «цифрового общества» / А.Е. Постников // Журнал российского права. 2020. № 5. С. 38-49.
49. Постановление Правительства Москвы от 27 февраля 2018 г. № 117-ПП «О проекте «Активный гражданин». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
50. Постановление Правительства Московской области от 2 июля 2013 г. № 482/27 «О государственной информационной системе Московской области «Портал государственных и муниципальных услуг (функций) Московской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
51. Постановление Правительства Алтайского края от 13 декабря 2023 г. № 483 «Об утверждении государственной программы Алтайского края «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
52. Постановление Правительства Амурской области от 16 октября 2019 г. № 591 «Об Информационном Интернет - портале Правительства области «Открытый регион Амурской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

53. Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 9 июля 2014 г. № 37-рп «О портале «Наш Санкт-Петербург». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
54. Распоряжение Правительства Тамбовской области от 19 января 2024 г. № 28-р «О государственной информационной системе в сфере здравоохранения Тамбовской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
55. Распоряжение Правительства Ленинградской области от 23 сентября 2022 г. № 692-р «Об утверждении Стратегии в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления Ленинградской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
56. Распоряжение Кабинета Министров Республики Татарстан от 21 января 2017 г. № 87-р «О концепции развития системы видеомониторинга в Республике Татарстан в рамках реализации аппаратно-программного комплекса Безопасный город». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
57. Распоряжение Кабинета Министров Республики Татарстан от 29 декабря 2018 г. № 3774-р (Регламент хранения видеинформации, полученной при эксплуатации аппаратно-программного комплекса «Безопасный город», и обеспечения доступа к ней). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
58. Распоряжение Комитета по культуре Администрации Санкт-Петербурга от 14 янв.2002 г № 2 «О внедрении автоматизированной системы продажи билетов на зрелищные мероприятия в Санкт-Петербурге». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
59. Указ Губернатора Пермского края от 13 июля 2018 г. № 66 «Об утверждении Положения о Единой краевой автоматизированной системе Открытого Правительства Пермского края». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».