

В. В. Силкин*

ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ

Цель исследования – определить особенности реализации принципа прозрачности в деятельности органов исполнительной власти в условиях использования ими автоматизированных систем обработки данных. Основной акцент сделан на самостоятельном раскрытии органами исполнительной власти информации о целях, способах и результатах применения таких систем. Рассмотрено содержание принципа прозрачности исполнительной власти. Установлено, что прозрачность получила новое развитие в праве в ходе реализации современных управленческих концепций, в том числе концепции «открытого правительства». Прозрачность можно определить и как правовой принцип, и как политический идеал, лежащий в основе указанного принципа. Рассмотрены особенности реализации прозрачности в условиях применения органами исполнительной власти технологий больших данных и искусственного интеллекта. Сделан вывод, что надлежащий баланс между открытостью и конфиденциальностью может быть достигнут путем обнародования органами исполнительной власти целей, способов и результатов использования таких технологий.

Ключевые слова: электронное государство, «открытое правительство», открытость, прозрачность, исполнительная власть, органы исполнительной власти, автоматизированная обработка данных, алгоритмы

Для цитирования: Силкин В. В. Прозрачность исполнительной власти в цифровую эпоху // Российский юридический журнал. 2021. № 4. С. 20–31. DOI: 10.34076/20713797_2021_4_20.

Автоматизированные системы получают все большее распространение в деятельности государства и организаций. Современная модель цифровой трансформации предусматривает развитие технологий больших данных и оптимизацию процессов управления за счет внедрения цифровых технологий¹. Все большее значение приобретает автоматизация процессов поиска и обработки данных, внедрение систем искусственного интеллекта². Возрастает роль государственных информационных систем, способствующих, в том числе, реализации контрольно-надзорной функции государства³.

* Силкин Владислав Валерьевич – аспирант факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Москва), ORCID: 0000-0003-3045-2086, e-mail: silkinvladislav@gmail.com.

¹ Государство как платформа: люди и технологии / ред. М. С. Шклярук. М.: РАНХиГС, 2019.

² Грищенко Г. А. Искусственный интеллект в государственном управлении // Российский юридический журнал. 2018. № 6. С. 27–31.

³ Амелин Р. В. Правовой режим государственных информационных систем: моногр. / под ред. С. Е. Чаннова. М.: ГроссМедиа, 2016.

Несмотря на возрастающую роль технологий автоматизированной обработки данных в государственном управлении, остается малоисследованным вопрос об обеспечении транспарентности при использовании государственными органами исполнительной власти таких систем. Речь идет, в первую очередь, о самостоятельном опубликовании органами исполнительной власти информации об используемых ими технологиях, условиях и целях их применения, а также о получаемых результатах.

Х. Дарбшайр выделяет четыре фактора, способствовавших раскрытию информации о деятельности государственной власти. Первый – необходимость уведомлять общество о принятых законах и подзаконных актах, чтобы обеспечить возможность каждого узнавать о своих правах и обязанностях. Второй – необходимость раскрытия информации о деятельности государства как во время избирательных кампаний, так и в период между ними. Третий фактор – потребность в информации для участия общества в принятии государственных решений. Четвертый связан с предоставлением информации о способах получения государственных услуг¹.

В правовой литературе используются различные термины, описывающие те или иные аспекты открытости власти: «транспарентность», «публичность», «гласность», «прозрачность», «открытость». Многообразие терминов и их сходное употребление в разных контекстах приводят к некоторой условности использования того или иного термина, размытости названных понятий². Сегодня в правовых исследованиях устоялось употребление термина «транспарентность», в связи с чем в настоящей работе будем использовать в основном его.

Проблема транспарентности именно исполнительной власти в разных юрисдикциях стала актуализироваться преимущественно во второй половине XX в. Во Франции, например, проблема прозрачности исполнительной власти возникла в 1970-е гг. – в период, когда критике подвергся традиционный административный аппарат, – и стала одним из постулатов его модернизации³. В США движение в поддержку раскрытия информации о деятельности органов исполнительной власти также началось в 1960–1970-е гг. и было изначально направлено на улучшение государственного управления⁴, хотя в настоящий момент идея открытости исполнительной власти уже прочно закрепились в национальном правосознании. Так, Исследовательская служба Конгресса США заявила, что Конгресс призывает агентства делать публично доступной некоторую информацию с самого момента основания Штатов⁵.

Открытость информации о деятельности органов государственного управления рассматривалась в литературе советского периода, где использовались термины «гласность», «информирование», «информационное обслуживание». Так, Р. А. Сафаров отмечал необходимость информирования трудящихся о деятель-

¹ *Darbshire H.* Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities: working paper. Washington, DC: World Bank Institute, 2010. P. 1. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25031> (дата обращения: 08.03.2021).

² *Дамм И. А., Акунченко Е. А., Щедрин Н. В.* Открытость публичной власти: вопросы понятийно-категориального аппарата // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право.* 2019. № 2. С. 226–242. DOI: <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.203>.

³ *Chevallier J.* Le mythe de la transparence administrative // *Information et transparence administratives.* P.: Presses universitaires de France, 1988. P. 239–275.

⁴ *Pozen D. E.* Transparency's Ideological Drift // *The Yale Law Journal.* 2018. Vol. 128. No. 1. P. 100–165.

⁵ *Ginsberg W. et al.* Government Transparency and Secrecy: an Examination of Meaning and Its Use in the Executive Branch. CRS Report for Congress. November 14, 2012. P. 1. URL: <https://fas.org/sgp/crs/secretary/R42817.pdf> (дата обращения: 08.03.2021).

ности органов управления для обеспечения большей эффективности учета общественного мнения¹. В. Н. Монахов рассматривал информационное обслуживание граждан в качестве формы практической реализации гласности² и справедливо отмечал необходимость формирования «прямой и обратной связи между общенародным государством и его гражданами»³.

В эпоху перестройки вопросам гласности государственной власти в научной литературе стало уделяться больше внимания⁴. В. А. Кряжков исследовал реализацию принципа гласности в деятельности представительных органов власти, а также обращал внимание на необходимость рассмотрения гласности как двусторонней связи в контексте взаимодействия органов власти и граждан⁵.

В постсоветский период отдельные аспекты открытости исполнительной власти были предусмотрены в Конституции РФ, ч. 2 ст. 24 которой устанавливает обязанность органов государственной власти и местного самоуправления обеспечить каждому возможность ознакомления с документами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Указанная статья закрепляет лишь часть механизмов реализации принципа открытости исполнительной власти. Конституционное значение имеют только наиболее значимые аспекты открытости, связанные с опубликованием информации, напрямую затрагивающей права и интересы граждан.

Интерес к исследованию транспарентности исполнительной власти усилился под влиянием новой концепции управления в демократических государствах, в зарубежных исследованиях получившей название *governance*. В указанной концепции акцент смещается на сотрудничество между государством и обществом, особое значение получают идеи прозрачности (свобода информации, ее полнота и доступность для всех, кто в ней заинтересован), результативности и действенности (максимально эффективное использование ресурсов для удовлетворения потребностей граждан), стратегического видения (разработка долгосрочных перспектив управления и развития личности)⁶. Продвижение указанных идей осуществлялось, в том числе, в рамках формирования и реализации механизмов электронного правительства в демократических государствах. В 2005 г. ООН выделила стадии эволюции электронного правительства: от создания официальных сайтов государственных органов в сети Интернет до ведения открытого политического диалога⁷. Упомянутые идеи послужили отправной точкой для цифровизации государственного управления и в России.

Важным шагом на пути к обеспечению транспарентности исполнительной власти стала разработка концепции «открытого правительства». Популяризации этого термина в международной среде способствовало принятие в США Меморандума

¹ Сафаров Р. А. Общественное мнение и государственное управление / отв. ред. Л. А. Оников. М.: Юрид. лит., 1975.

² Монахов В. Н. Государственно-правовые вопросы информационного обслуживания граждан в СССР: конституционный аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983. С. 70.

³ Там же. С. 32.

⁴ См., например: Право и власть / под ред. М. П. Вышинского. М.: Прогресс, 1990.

⁵ Кряжков В. А. Информационные связи советской представительной системы в условиях демократизации общества: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1988; Кряжков В. А. Гласность – норма жизни общества. М.: Знание, 1990.

⁶ Государственная политика и управление: учеб.: в 2 ч. Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Моргунова. М.: РОССПЭН, 2006. С. 250.

⁷ United Nations E-government survey 2014. E-Government for the Future We Want. N. Y.: United Nations, 2014. URL: <https://publicadministration.un.org/en/research/un-e-government-surveys> (дата обращения: 08.03.2021).

о транспарентности и открытом правительстве 2009 г.¹ В дальнейшем идея «открытого правительства» получила распространение по всему миру. В России принципы «открытого правительства» нашли отражение в Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденной в 2014 г. распоряжением Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р.

Принимая во внимание идеи «открытого правительства», можно утверждать, что транспарентность перестает быть только условием деятельности органов исполнительной власти и начинает включать в себя элементы общественного контроля. Транспарентность можно рассматривать как начальную ступень развития всех механизмов «открытого правительства» и как одно из ключевых условий их реализации². Транспарентность подразумевает не только предоставление гражданам права на доступ к информации о деятельности государственных органов, но и активные действия самих граждан по получению соответствующей информации от государства.

Транспарентность в российской правовой литературе часто рассматривают в качестве правового принципа. В самом широком смысле под принципами права можно понимать основополагающие идеи, воплощенные или воплощаемые в позитивном праве и практике его применения. При этом неправильно считать идею, лежащую в основе принципа, тождественной самому принципу³. Идея может быть слишком утопична, в то время как правовой принцип – реальное правовое явление, применяемое судами и практикующими юристами. Хотя в некоторых случаях принцип формализуется путем закрепления в отдельных нормах, его регулирующее воздействие может проявляться и в юридических суждениях, направленных на толкование тех или иных правовых норм⁴.

Транспарентность может рассматриваться, с одной стороны, в качестве правового принципа, а с другой – в качестве политического идеала развития государства, стремление к реализации которого обуславливает соответствующие изменения в правовом регулировании. Основы реализации принципа транспарентности заложены, например, в ст. 4 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 30 апреля 2021 г.) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», провозглашающей открытость и доступность информации о деятельности государственных органов в качестве одного из основных принципов.

На реализацию принципа транспарентности направлены положения Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 (далее – Правила), предусматривающие обязательное размещение в сети Интернет (на портале regulation.gov.ru) определенных в Правилах проектов нормативных правовых актов для общественного обсуждения. Правила закрепляют также обязательное оповещение о размещенном проекте нормативного правового акта, опубликование перечня поступивших возражений с комментариями

¹ USA. Memorandum on Transparency and Open Government. January 21, 2009. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CFR-2010-title3-vol1/pdf/CFR-2010-title3-vol1-other-id196.pdf> (дата обращения: 08.03.2021).

² Lee G., Kwak Y. H. An open government maturity model for social media-based public engagement // Government Information Quarterly. 2012. Vol. 29. No. 4. P. 492–503.

³ Лившиц П. З. Теория права: учеб. М.: Бек, 1994.

⁴ Смирнова М. Г. Принципы права как средство конкретизации оценочных понятий // Ленинградский юридический журнал. 2020. № 2. С. 72.

ями. После проведения общественного обсуждения орган может принять решение об отказе от принятия акта.

Не менее значимым для реализации принципа транспарентности является прохождение проектом нормативного правового акта стадии независимой антикоррупционной экспертизы на основании положений Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 11 октября 2018 г.) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». В соответствии с утвержденным приказом Министерства юстиции России от 4 октября 2013 г. № 187 Порядком организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, федеральных законов осуществляется после прохождения ими стадии общественного обсуждения.

Совокупность норм указанных нормативных актов позволяет обеспечить участие профессиональных и непрофессиональных членов гражданского общества в диалоге с органами исполнительной власти. Реализация принципа транспарентности в таком случае, однако, означает не столько осуществление общественного контроля за деятельностью государственных органов, сколько общественную координацию деятельности государственных органов и гражданского общества. Одной из основных черт транспарентности как идеи развития государства, таким образом, можно назвать *формирование общественной среды доверия и экосистемы взаимодействия государства и общества*, в рамках которых происходит взаимный обмен информацией по общественно значимым вопросам.

Оригинальный экосистемный подход к исследованию концепции «открытого правительства» предложили Т. Харрисон, Т. Пардо и М. Кук¹. В основе этого подхода лежит представление о взаимосвязи всех элементов общественной системы, по законам которой изменение в одном из элементов приводит к изменению всей социальной среды; при этом транспарентность рассматривается как элемент экосистемы «открытого правительства». Экосистемный подход можно охарактеризовать как казуистичный: для анализа исходной ситуации используются конкретные данные, в частности результаты социальных опросов². Данный подход подразумевает выстраивание координационных отношений между государством и обществом, что не исключает существования в государстве стандартной вертикальной иерархической структуры власти и подчинения.

Итак, транспарентность исполнительной власти можно определить, с одной стороны, как политический идеал, состоящий в формировании единой активной и открытой общественной среды, выстраивании диалога государства и общества, основанный на началах информационной открытости, доступности и обратной связи, с другой – как правовой принцип, опосредующий воплощение политического идеала транспарентности. Содержание транспарентности составляют несколько элементов: предоставление государственными органами информации о своей деятельности самостоятельно и по запросу граждан, а также предоставление гражданам и организациям возможности выразить свою точку зрения по значимым общественным вопросам.

¹ *Harrison T. M., Pardo T. A., Cook M. Creating Open Government Ecosystems: a Research and Development Agenda // Future Internet. 2012. No. 4. P. 900–928.*

² *Dawes S. S., Vidasova L., Parkhimovich O. Planning and Designing Open Government Data Programs: An Ecosystem Approach // Government Information Quarterly. 2016. Vol. 33. No. 1. P. 15–27.*

Несмотря на отдельные удачные примеры реализации механизмов обеспечения транспарентности в деятельности государственных органов, в этой сфере до сих пор имеется немало проблем. В частности, государство не уделяет достаточного внимания освещению результатов проводимой им политики в той или иной общественной сфере¹, а также нередко принимает решения, несмотря на общественные возражения, недостаточную технологическую оснащенность и осведомленность населения². Не меньше вопросов вызывает соблюдение транспарентности в условиях применения государством автоматизированных систем обработки данных.

Под автоматизированными системами обработки данных следует понимать информационные системы, опосредующие использование технологий больших данных и искусственного интеллекта. Фактически любые информационные системы можно отнести к автоматизированным системам обработки данных.

Нормы российского законодательства, посвященные раскрытию информации о работе той или иной автоматизированной системы принятия решений, нацелены в первую очередь на соблюдение прав лица, в отношении которого принимается решение. Особое значение приобретают вопросы защиты прав человека в условиях использования автоматизированных систем обработки данных, реализующих алгоритмы для принятия юридически значимых решений³. Статья 16 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (ред. от 30 декабря 2020 г.) «О персональных данных» устанавливает ряд дополнительных мер, направленных на информирование субъекта персональных данных об особенностях принятия в отношении него решения на основании исключительно автоматизированной обработки данных, а также вводит специальное требование о письменной форме согласия на обработку данных. Формулировки закона, однако, иногда несправедливо подвергаются критике, основанной на смешении понятий исключительно автоматизированной обработки данных и цифровой автоматизации процесса взаимодействия граждан и организаций⁴.

В условиях усложнения автоматизированных систем обработки данных отмеченных выше положений Федерального закона «О персональных данных» недостаточно. Необходимо закрепление дополнительных норм, позволяющих гражданскому обществу понимать и оценивать деятельность государства по применению автоматизированных систем обработки данных.

Вопросы принятия решений исключительно на основе автоматизированной обработки данных нашли отражение и в европейском праве⁵, положения которого некоторые исследователи критикуют как недостаточно определенные в части права субъекта на получение информации, касающейся автоматизированного принятия в отношении него решений⁶.

¹ *Hollyer J., Rosendorff B., Vreeland J.* Measuring Transparency // *Political Analysis*. 2014. Vol. 22. No. 4. P. 413–434.

² *Комбарова Е. В.* Транспарентность органов публичной власти в условиях информационного общества России // *Конституционное и муниципальное право*. 2019. № 12. С. 15–18.

³ *Талапина Э. В.* Алгоритмы и искусственный интеллект сквозь призму прав человека // *Журнал российского права*. 2020. № 10. С. 25–39. DOI: 10.12737/jrl.2020.118.

⁴ См., например: *Слепов А. В.* Персональный Интернет: проблемы и вопросы обработки персональных данных во Всемирной паутине // *Закон*. 2012. № 7. С. 49–53.

⁵ European Commission. Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679. Adopted on 3 October 2017. As last Revised and Adopted on 6 February 2018. URL: https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=612053 (дата обращения: 08.03.2021).

⁶ *Wachter S., Mittelstadt B., Floridi L.* Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation // *International Data Privacy Law*. 2017. Vol. 7. No. 2. P. 76–99. DOI: <https://doi.org/10.1093/idpl/ix005>.

Отдельные особенности исключительно автоматизированной обработки данных учитываются и в праве некоторых штатов Америки. Например, штат Калифорния в феврале 2020 г. принял Закон о подотчетности автоматизированных систем принятия решений¹. В отличие от европейского и российского права, закон уделяет внимание техническим особенностям функционирования автоматизированных систем, предписывает проводить систематический контроль и выявлять ошибки системы, а также направлять полученные отчеты в Департамент регулирования бизнеса (*Department of Business Oversight*), начиная с 1 января 2022 г., и размещать их в открытом доступе в сети Интернет.

Транспарентность сама по себе не свойственна природе алгоритмов². В комплексных автоматизированных системах обработки алгоритмы формируются и усложняются самостоятельно, что исключает возможность предугадать или заранее однозначно понять все возможности таких систем. Даже получение доступа к коду программы не позволит неквалифицированному специалисту уяснить все цели и способы использования алгоритмов в системе. В связи с этим при реализации принципа транспарентности в деятельности государственных органов по применению автоматизированных систем обработки данных необходимо исходить из открытости информации о целях, способах и результатах их использования. Такой подход позволит, с одной стороны, обеспечить открытость информации о применении органами исполнительной власти автоматизированных систем обработки данных; с другой – исключить возможность утечки информации об уязвимостях используемых систем. Предлагаемые изменения должны учитывать требования информационной безопасности, возможные угрозы безопасности персональных данных³ и иной информации ограниченного доступа.

Приоритетным является также создание платформы открытых государственных данных, что не всегда учитывается государственными органами⁴.

На основании изложенного сформулируем ряд предложений, которые способствовали бы реализации принципа транспарентности в деятельности государственных органов исполнительной власти при использовании ими технологий автоматизированной обработки данных.

Во-первых, необходимо возложить на государственные органы обязанность *раскрывать сведения об особенностях и результатах применения технологий искусственного интеллекта и автоматизированных систем обработки данных*. Основания для установления этой обязанности уже заложены в стратегических документах Российской Федерации. В соответствии с Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года, утвержденной Указом Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490, прозрачность закреплена в качестве одного из основополагающих принципов развития искусственного интеллекта. В содержании принципа прозрачности выделяются объяснимость работы искусственного интеллекта и произведенных им результатов, а также недискриминационный доступ пользователей продуктов искусственного интеллекта к данным о применяемых в нем алгоритмах.

¹ USA. State of California. Automated Decision Systems Accountability Act of 2020. URL: https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201920200AB2269 (дата обращения: 08.03.2021).

² *Kalpokas I.* Algorithmic Governance. Politics and Law in the Post-Human Era. Cham: Palgrave Pivot, 2019. P. 38.

³ *Чаннов С. Е.* Большие данные в государственном управлении: возможности и угрозы // Журнал российского права. 2018. № 10. С. 111–122.

⁴ Государство как платформа: люди и технологии. С. 17.

Приведенное содержание принципа прозрачности нельзя признать полным, поскольку оно нацелено в первую очередь на предоставление информации пользователям технологий искусственного интеллекта. Однако в случае применения искусственного интеллекта в государственном управлении пользователем таких технологий будет публично-правовое образование, полномочия которого осуществляются соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления в лице уполномоченных должностных лиц. Закрепление дополнительных обязанностей государственных органов по опубликованию информации об использовании технологий искусственного интеллекта призвано обеспечить доступность информации о деятельности государственных органов именно в тех ситуациях, когда граждане и организации напрямую не являются пользователями технологий искусственного интеллекта.

Во-вторых, необходимо закрепление норм об *обязательной общедоступности результатов использования государственными органами технологий больших данных*.

В утвержденной распоряжением Правительства РФ от 3 июня 2019 г. № 1189-р Концепции создания и функционирования национальной системы управления данными в качестве одного из принципов создания и обеспечения функционирования системы управления данными названо предоставление доступа к государственным данным на основе «механизма запроса» (с обязательной аутентификацией пользователей, определением средств доступа и применением системы фиксации действий пользователей). Не менее значимым принципом является обеспечение доступности работы с государственными данными для широкого круга лиц, включая организации.

Указанные положения, направленные на предоставление гражданам доступа к информации, с одной стороны, способствуют обеспечению транспарентности государственной деятельности, с другой – сохраняют за государством право не раскрывать информацию о результатах, полученных с помощью использования технологий больших данных.

Для развития установленных в Концепции создания и функционирования национальной системы управления данными направлений деятельности в соответствии с постановлением Правительства РФ от 3 июня 2019 г. № 710 был запущен эксперимент по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах, финальной целью которого является создание к 31 декабря 2021 г. единой цифровой платформы предоставления статистических данных по принципу «единого окна». Одновременно проведение эксперимента позволяет выявить существующие недостатки системы государственного управления информацией. В опубликованном отчете о повышении качества и связанности данных¹ в числе обнаруженных проблем указаны непрозрачность источников, отсутствие методик, целей, отсутствие детализации данных в разрезе муниципальных образований. Названные организационные проблемы создают барьер для обеспечения транспарентности сведений об использовании больших данных в государственном управлении.

¹ Отчет о повышении качества и связанности данных по направлению эксперимента «Формирование наборов сведений о муниципальных образованиях с использованием государственной автоматизированной системы „Управление“ в качестве информационно-технологического элемента национальной системы управления данными, обеспечивающего функционирование национальной системы управления в соответствующей части». URL: <https://digital.ac.gov.ru/upload/iblock/1e4/Отчет%20ГАСУ%2003.06.pdf> (дата обращения: 08.03.2021).

В-третьих, необходимо возложить на государственные органы *обязанность обосновывать и раскрывать цели использования технологий автоматизированной обработки данных*. Целеполагание должно стать определяющим в деятельности государственных органов по применению автоматизированных систем обработки данных. Возможности больших данных и искусственного интеллекта достаточно обширны, однако использование их государством должно быть обусловлено необходимостью достижения именно общественно значимых целей.

Нельзя обойти вниманием и вопрос об *источнике опубликования* органом исполнительной власти информации о целях, способах и результатах использования автоматизированных систем обработки данных. Опубликование может осуществляться на официальных сайтах каждого государственного органа исполнительной власти, созданных во исполнение ч. 1 ст. 10 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Однако в таком случае информация будет распределена и труднодоступна для пользователей, что затруднит формирование общего представления о целях, способах и результатах использования автоматизированных систем обработки данных и тем самым снизит уровень транспарентности исполнительной власти.

В данном случае более уместным было бы создание единого централизованного информационного ресурса, содержащего сведения об использовании автоматизированных систем обработки данных всеми государственными органами исполнительной власти, в том числе органами исполнительной власти субъектов РФ и территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти. Такой подход, с одной стороны, гарантирует большую прозрачность, поскольку граждане смогут ознакомиться с необходимой информацией по конкретному органу на его официальном сайте, а с другой – обеспечит условия для квалифицированной исследовательской оценки и сравнения особенностей использования органами исполнительной власти новых технологий.

Список литературы

Амелин Р. В. Правовой режим государственных информационных систем: моногр. / под ред. С. Е. Чаннова. М.: ГроссМедиа, 2016. 338 с.

Государственная политика и управление: учеб.: в 2 ч. Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Моргунова. М.: РОССПЭН, 2006. 384 с.

Государство как платформа: люди и технологии / ред. М. С. Шклярчук. М.: РАНХиГС, 2019. 112 с.

Грищенко Г. А. Искусственный интеллект в государственном управлении // Российский юридический журнал. 2018. № 6. С. 27–31.

Дамм И. А., Акунченко Е. А., Щедрин Н. В. Открытость публичной власти: вопросы понятийно-категориального аппарата // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2019. № 2. С. 226–242. DOI: <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.203>.

Комбарова Е. В. Транспарентность органов публичной власти в условиях информационного общества России // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 15–18.

Кряжков В. А. Гласность – норма жизни общества. М.: Знание, 1990. 80 с.

Кряжков В. А. Информационные связи советской представительной системы в условиях демократизации общества: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1988. 33 с.

Лившиц Р. З. Теория права: учеб. М.: Бек, 1994. 208 с.

Монахов В. Н. Государственно-правовые вопросы информационного обслуживания граждан в СССР: конституционный аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983. 226 с.

Право и власть / под ред. М. П. Вышинского. М.: Прогресс, 1990. 527 с.

- Сафаров Р. А.* Общественное мнение и государственное управление / отв. ред. Л. А. Оников. М.: Юрид. лит., 1975. 255 с.
- Слепов А. В.* Персональный Интернет: проблемы и вопросы обработки персональных данных во Всемирной паутине // Закон. 2012. № 7. С. 49–53.
- Смирнова М. Г.* Принципы права как средство конкретизации оценочных понятий // Ленинградский юридический журнал. 2020. № 2. С. 65–73.
- Талатина Э. В.* Алгоритмы и искусственный интеллект сквозь призму прав человека // Журнал российского права. 2020. № 10. С. 25–39. DOI: 10.12737/jrl.2020.118.
- Чаннов С. Е.* Большие данные в государственном управлении: возможности и угрозы // Журнал российского права. 2018. № 10. С. 111–122.
- Chevallier J.* Le mythe de la transparence administrative // Information et transparence administratives. P.: Presses universitaires de France, 1988. P. 239–275.
- Darbshire H.* Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities: working paper. Washington, DC: World Bank Institute, 2010. 52 p. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25031> (дата обращения: 08.03.2021).
- Dawes S. S., Vidasova L., Parkhimovich O.* Planning and Designing Open Government Data Programs: An Ecosystem Approach // Government Information Quarterly. 2016. Vol. 33. No. 1. P. 15–27.
- Ginsberg W. et al.* Government Transparency and Secrecy: an Examination of Meaning and Its Use in the Executive Branch. CRS Report for Congress. Nov. 14, 2012. 36 p. URL: <https://fas.org/sgp/crs/secrecy/R42817.pdf> (дата обращения: 08.03.2021).
- Harrison T. M., Pardo T. A., Cook M.* Creating Open Government Ecosystems: a Research and Development Agenda // Future Internet. 2012. Vol. 4. No. 4. P. 900–928.
- Hollyer J., Rosendorff B., Vreeland J.* Measuring Transparency // Political Analysis. 2014. Vol. 22. No. 4. P. 413–434.
- Kalpokas I.* Algorithmic Governance. Politics and Law in the Post-Human Era. Cham: Palgrave Pivot, 2019. 129 p.
- Lee G., Kwak Y. H.* An open government maturity model for social media-based public engagement // Government Information Quarterly. 2012. Vol. 29. No. 4. P. 492–503.
- Pozen D. E.* Transparency's Ideological Drift // The Yale Law Journal. 2018. Vol. 128. No. 1. P. 100–165.
- Wachter S., Mittelstadt B., Floridi L.* Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation // International Data Privacy Law. 2017. Vol. 7. No. 2. P. 76–99. DOI: <https://doi.org/10.1093/idpl/ix005>.

UDC 342

DOI: 10.34076/20713797_2021_4_20

TRANSPARENCY OF EXECUTIVE POWER IN DIGITAL EPOCH

Silkin Vladislav – post-graduate, National Research University «Higher School of Economics» (Moscow), ORCID: 0000-0003-3045-2086, e-mail: silkinvladislav@gmail.com.

The aim of the study is to define the main features of the realization of the principle of transparency of executive power in light of the use of automated systems of data processing. The focus is on the freely revelation by the state bodies of executive power of the information on the purposes, means and results of the use of such systems. The content of the principle of transparency of executive power is considered. Transparency is developing in a new way during the implementation of modern governance concepts, especially the open government ideas. Transparency could be defined both as a legal principle and as a political ideal delimitating this

principle. The author reveals the peculiarities of transparency in the light of the use of big data and artificial intelligence technologies by the executive bodies. It is concluded that the appropriate balance between openness and confidentiality can be achieved by making available the general information on the purposes, means and results of the use of automated systems of data processing.

Key words: e-government, open government, openness, transparency, executive power, executive bodies, automated data processing, algorithms

For citation: Silkin V. (2021) Transparency of executive power in digital epoch. In *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, no. 4, pp. 20–31, DOI: 10.34076/20713797_2021_4_20.

References

Amelin R. V. (2016) *Pravovoi rezhim gosudarstvennykh informatsionnykh sistem* [A legal regime of state information systems], ed. by S. E. Channov. Moscow, GrossMedia, 338 p.

Channov S. E. (2018) Bol'shie dannye v gosudarstvennom upravlenii: vozmozhnosti i ugrozy [Big data in public administration: opportunities and threats]. In *Zhurnal rossiiskogo prava*, no. 10, pp. 111–122.

Chevallier J. (1988) Le mythe de la transparence administrative. In *Information et transparence administratives*. Paris, Presses universitaires de France, pp. 239–275.

Damm I. A., Akunchenko E. A., Shchedrin N. V. (2019) Otkrytost' publichnoi vlasti: voprosy ponyatiino-kategorial'nogo apparata [Openness of public authority: issues of the conceptual and categorical framework]. In *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo*, no. 2, pp. 226–242, DOI: <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.203>.

Darbshire H. (2010) *Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities. Working paper*. Washington, DC, World Bank Institute, 52 p., available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25031> (accessed: 08.03.2021).

Dawes S. S., Vidasova L., Parkhimovich O. (2016) Planning and Designing Open Government Data Programs: An Ecosystem Approach. In *Government Information Quarterly*, vol. 33, no. 1, pp. 15–27.

Ginsberg W. et al. (2012) *Government Transparency and Secrecy: an Examination of Meaning and Its Use in the Executive Branch. CRS Report for Congress*. 14 Nov., 36 p., available at: <https://fas.org/sgp/crs/secrecy/R42817.pdf> (accessed: 08.03.2021).

Grishchenko G. A. (2018) Iskusstvennyi intellekt v gosudarstvennom upravlenii [Artificial intelligence in public administration]. In *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*. no. 6, pp. 27–31.

Harrison T. M., Pardo T. A., Cook M. (2012) Creating Open Government Ecosystems: a Research and Development Agenda. In *Future Internet*, vol. 4, no. 4, pp. 900–928.

Hollyer J., Rosendorff B., Vreeland J. (2014) Measuring Transparency. In *Political Analysis*, vol. 22, no. 4, pp. 413–434.

Kalpokas I. (2019) *Algorithmic Governance. Politics and Law in the Post-Human Era*. Cham, Palgrave Pivot, 129 p.

Kombarova E. V. (2019) Transparentnost' organov publichnoi vlasti v usloviyakh informatsionnogo obshchestva Rossii [Transparency of government authorities in the conditions of the Russian information society]. In *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no. 12, pp. 15–18.

Kryazhkov V. A. (1988) *Informacionnye svyazi sovetskoi predstavitel'noi sistemy v usloviyakh demokratizatsii obshchestva: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk* [Informational connections of the Soviet representative power system in conditions of democratization of society: an abstract of a doctor of legal sciences thesis]. Sverdlovsk, 33 p.

Kryazhkov V. A. (1990) *Glasnost' – norma zhizni obshchestva* [Publicity is a rule of life of society]. Moscow, Znanie, 80 p.

Lee G., Kwak Y. H. (2012) An open government maturity model for social media-based public engagement. In *Government Information Quarterly*, vol. 29, no. 4, pp. 492–503.

Livshits R. Z. (1994) *Teoriya prava* [Theory of law]. Moscow, 208 p.

Monakhov V. N. (1983) *Gosudarstvenno-pravovye voprosy informatsionnogo obsluzhivaniya grazhdan v SSSR: konstitutsionnyi aspekt: dis. ... kand. yurid. nauk* [State law questions of informational service to the citizens in the USSR: a constitutional aspect: a candidate of legal sciences thesis]. Moscow, 226 p.

Morgunov L. V. (Ed.) (2006) *Gosudarstvennaya politika i upravlenie: in 2 parts. Part. 1. Kontseptsii i problemy gosudarstvennoi politiki i upravleniya* [Government policy and governance: in 2 parts. Part 1. Concepts and problems of government policy and governance]. Moscow, ROSSPEN, 384 p.

Pozen D. E. (2018) Transparency's Ideological Drift. In *The Yale Law Journal*, vol. 128, no. 1, pp. 100–165.

Safarov R. A. (1975) *Obshchestvennoe mnenie i gosudarstvennoe upravlenie* [Social opinion and public administration], ed. by L. A. Onikov. Moscow, 255 p.

Shklyaruk M. S. (Ed.) (2019) *Gosudarstvo kak platforma: lyudi i tekhnologii* [Government as a platform: people and technologies]. Moscow, RANKhiGS, 112 p.

Slepov A. V. (2012) Personal'nyi Internet: problemy i voprosy obrabotki personal'nykh dannykh vo Vsemirnoi poutine [Personal Internet: problems and questions of processing of the data in the worldwide web]. In *Zakon*, no. 7, pp. 49–53.

Smirnova M. G. (2020) Printsipy prava kak sredstvo konkretizatsii otsenochnykh ponyatii [Principles of law as a means of specifying valuation concepts]. In *Leningradskii yuridicheskii zhurnal*, no. 2, pp 65–73.

Talapina E. V. (2020) Algoritmy i iskusstvennyi intellekt skvoz' prizmu prav cheloveka [Algorithms and artificial intelligence in the human rights context]. In *Zhurnal rossiiskogo prava*, no. 10, pp. 25–39, DOI: 10.12737/jrl.2020.118.

Vyshinski M. P. (Ed.) (1990) *Pravo i vlast'* [Law and power]. Moscow, Progress, 527 p.

Wachter S., Mittelstadt B., Floridi L. (2017) Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation. In *International Data Privacy Law*, vol. 7, no. 2, pp. 76–99, DOI: <https://doi.org/10.1093/idpl/ix005>.