Дата поступления рукописи в редакцию: 13.10.2025 г.
Дата принятия рукописи в печать: 02.11.2025 г.
DOI: 10.24412/2782-3830-2025-10-28-33

УСМАНОВ Руслан Наильевич,
аспирант кафедры государственного и административного права
Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева,
e-mail: ruslanusmanov1@mail.ru

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ЕВРОПЫ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ, КЛЮЧЕВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ

Аннотация. *В статье проводится комплексный анализ процесса цифровизации государственного управления в странах Европы. Автор детально рассматривает многоуровневую систему цифровизации, включая ключевые наднациональные нормативные акты ЕС и их имплементацию в национальное законодательство на примере отдельных европейских стран. Выделены ключевые направления цифровой трансформации, такие как предоставление цифровых публичных услуг, цифровая идентификация, межведомственный обмен данными и использование искусственного интеллекта. На основе сравнительного анализа предложена типология моделей цифровизации («скандинавская», «континентальная», «южная»). В заключении обозначены системные вызовы, с которыми сталкиваются европейские страны, включая цифровое неравенство, киберугрозы и проблемы совместимости систем. Европейский опыт представлен как комплексный процесс, требующий не только технологических инвестиций, но и глубоких институциональных и культурных изменений.*

Ключевые слова: *цифровизация государственного управления, Европейский Союз, электронное правительство (e-Government), цифровое государство (Digital Government), правовое регулирование, eIDAS, GDPR, искусственный интеллект (ИИ), цифровая идентификация, открытые данные, кибербезопасность.*

USMANOV Ruslan Nailevich,
Postgraduate Student Department of Public and Administrative Law
National Research Ogarev Mordovia State University

DIGITALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN EUROPEAN COUNTRIES: LEGAL FRAMEWORK, KEY DIRECTIONS, AND INSTITUTIONAL MECHANISMS

Annotation. *This article provides a comprehensive analysis of the digitalization of public administration in European countries. The author examines in detail the multi-layered digitalization system, including key supranational EU regulations and their implementation into national legislation, using examples from individual European countries. Key areas of digital transformation are highlighted, such as the provision of digital public services, digital identification, interdepartmental data exchange, and the use of artificial intelligence. Based on a comparative analysis, a typology of digitalization models (Scandinavian, Continental, and Southern) is proposed. The conclusion outlines the systemic challenges facing European countries, including digital inequality, cyber threats, and system interoperability issues. The European experience is presented as a complex process requiring not only technological investment but also profound institutional and cultural change.*

Key words: *digitalization of public administration, European Union, e-Government, Digital Government, legal regulation, eIDAS, GDPR, artificial intelligence (AI), digital identity, open data, cybersecurity.*

В эпоху глобализации и быстрого развития информационных технологий цифровизация государственного управления становится необходимым условием для повышения эффективности, прозрачности и конкурентоспособности национальных экономик.

Европейский Союз и отдельные европейские страны активно внедряют цифровые техно-

логии во все сферы общественной жизни, рассматривая цифровую трансформацию публичного сектора как ключевой фактор построения единого цифрового рынка, укрепления демократических институтов и повышения качества жизни граждан. Исследование европейского опыта является крайне актуальным для выявления успешных практик, системных вызовов и возможных траекторий развития для других стран, включая Россию.

Целью данной статьи является комплексный анализ процесса цифровизации государственного управления в странах Европы, направленный на выявление основных принципов, ключевых направлений, институциональных механизмов, а также системных проблем и направлений дальнейшего развития.

Цифровизация государственного управления понимается не просто как перевод существующих услуг в электронную форму, а как фундаментальная трансформация внутренних и внешних отношений государства на основе использования данных и цифровых технологий. В Европе этот процесс прошел несколько этапов: от простой информационной презентации органов власти в интернете (e-Government 1.0) до предоставления интерактивных транзакционных услуг (e-Government 2.0) и, наконец, к текущей стадии – создания проактивного, ориентированного на данные «Цифрового государства» (Digital Government), где услуги оказываются автоматически, на основе предиктивных алгоритмов и сквозных межведомственных процессов.

Ключевой инициативой на наднациональном уровне является стратегия «Европа, адаптированная для цифровой эпохи» и программа «Цифровая Европа» (Digital Europe Programme). Важнейшим инструментом мониторинга и стимулирования является Индекс цифровой экономики и общества (Digital Economy and Society Index, DESI), который ежегодно оценивает прогресс стран-членов ЕС по таким параметрам, как человеческий капитал, подключение к интернету, интеграция цифровых технологий и цифровые публичные услуги [1, с. 29].

Нормативные акты, регулирующие цифровизацию исполнительной власти в Европе, образуют сложную, многоуровневую систему. Их можно разделить на два основных пласта: общеевропейское законодательство (право ЕС) и национальные законы отдельных стран.

К первой относятся Регламенты и Директивы Европейского Союза. Ключевые акты ЕС:

1) Регламент Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 910/2014 от 23 июля 2014 г. об электронной идентификации и удостоверительных сервисах для электронных трансакций на внутреннем рынке (Регламент eIDAS), который создает правовую основу для взаимного признания электронных идентификаторов, подписей, печатей, документов и услуг доверия между странами ЕС. Данный акт позволяет гражданину одной страны ЕС использовать свою национальную электронную ID для доступа к государственным услугам в другой стране ЕС. На данный момент уже действует eIDAS 2.0, который вводит Европейский цифровой кошелек.
2) Регламент Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2016/679 от 27 апреля 2016 г. О защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных, а также об отмене Директивы 95/46/ЕС (Общий Регламент о защите персональных данных / General Data Protection Regulation / GDPR), который регулирует защиту персональных данных физических лиц и накладывает на государственные органы обязательства по законности, прозрачности, минимизации данных и обеспечению безопасности при обработке данных граждан.
3) Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2019/1024 от 20 июня 2019 г. об открытых данных и о вторичном использовании информации публичного сектора. Основной принцип которой – государственные данные должны быть открытыми по умолчанию и по замыслу, а также стимулировать внедрение инноваций в сферу предоставления услуг гражданам и бизнесу.
4) Закон об искусственном интеллекте (AI Act), принятый в 2024 году, который является первым всеобъемлющим законом об ИИ, основанном на оценке рисков. Закон запрещает использование государством социального скоринга и ИИ с «неприемлемым риском», строго регламентирует использование ИИ в «системах высокого риска» (например, в судебной системе, правоохранительных органах), что напрямую касается цифровизации исполнительной власти.
5) Закон о функциональной совместимости в Европе (Interoperability Act) 2024/1180 создает общую рамку для совместимости систем государственного сектора в ЕС. А также обязывает государственные органы следовать единым стандартам для обмена данными и совместной работы, реализуя принцип «однократного предоставления данных». При этом отмечается, что функциональная совместимость государственного сектора – это способность административ-

ных органов сотрудничать и обеспечивать функционирование государственных служб независимо от границ, секторов и организационных структур. Она играет ключевую роль в обеспечении безопасности потоков данных и предотвращении дублирования усилий в сфере государственных услуг.

6) Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2022/2555 от 14 декабря 2022 г. о мерах по обеспечению высокого общего уровня кибербезопасности на территории Союза, о внесении изменений в Регламент (ЕС) 910/2014 и Директиву (ЕС) 2018/1972 (Директива NIS 2) повышает уровень кибербезопасности в ключевых секторах, включая государственный сектор. Этот документ обязывает правительства и государственные органы внедрять строгие меры управления киберрисками, сообщать о инцидентах и обеспечивать безопасность своих цифровых инфраструктур.

Кроме общеевропейских актов каждое государство Европы принимает собственные нормативные акты, которые детализируют вопросы цифровой трансформации. Например, в Эстонии приняты Закон об информационном обществе (Informaatikogukonna Seadus), регулирующий цифровые услуги, данные и идентификацию, Закон об электронной идентификации (Digiallkiri seadus), регулирующий использование ID-карты, Mobiil-ID и Smart-ID. А также законодательно закреплен принцип, согласно которому государство не может запрашивать у гражданина или бизнеса одни и те же данные дважды, так как их обмен между ведомствами происходит через платформу X-Road. В Германии действует закон об электронном взаимодействии (E-Government-Gesetz - EGovG), который устанавливает обязанности федеральных органов предоставлять услуги в электронной форме и использовать электронные документы. Во Франции приняты Кодекс об отношениях между публичной администрацией и публикой (Code des relations entre le public et l'administration), консолидирующий правила, согласно которым администрация должна использовать цифровые технологии, а граждане имеют право на цифровое взаимодействие и Закон о цифровом государстве (Loi pour une République numérique), содержащий нормы, закрепляющие открытость данных, инновации и цифровые права граждан. В Великобритании действует стратегия «Cloud First», когда при закупке новых или уже существующих сервисов организации государственного сектора должны в первую очередь использовать общедоступное облако и прибегать к другим решениям только в том случае, если это невозможно. Такой подход обязателен для центральных органов власти и настоятельно рекомендуется для всего государственного сектора.

На основе проведенного исследования можно выделить общие тенденции в современном законодательном регулировании данной сферы:

– современные законы (как немецкое OZG) обязывают власти предоставлять услуги онлайн, в то время как раньше просто разрешали цифровое взаимодействие;
– основной акцент делается на совместимости, различные ведомства и уровни власти должны иметь технические возможности обмениваться данными;
– безопасность и защита данных – неотъемлемые части любого закона о цифровизации;
– появление AI Act показывает, что ЕС стремится в опережающем порядке регулировать такие сложные технологии, как искусственный интеллект.

Таким образом, в Европе создана комплексная и многоуровневая система для цифровизации. Она начинается с общеевропейских регламентов (eIDAS, GDPR, AI Act), которые гарантируют безопасность, приватность и совместимость, и дополняется национальными законами, которые адаптируют эти принципы к конкретным административным системам каждой страны.

Анализ европейской практики позволяет выделить несколько ключевых направлений цифровой трансформации:

1) предоставление цифровых публичных услуг. Речь идет о создании порталов «одного окна» (например, Gov.UK в Великобритании, Belgium.be в Бельгии), позволяющих гражданам и бизнесу получать комплексные услуги – от подачи налоговой декларации до регистрации предприятия. Принцип единого и однократного предоставления информации является краеугольным камнем, предотвращая необходимость многократно предоставлять одни и те же данные разным органам власти;
2) открытость данных о деятельности органов власти, что стимулирует инновации, повышает подотчетность власти и позволяет создавать новые сервисы на основе этих данных;
3) цифровая идентификация личности, наличие правовой основы для взаимного признания электронных идентификаторов и доверенных услуг (электронная подпись, электронная печать), что является основой для безопасного доступа к трансграничным цифровым услугам;

4) Европа активно разрабатывает этические и правовые рамки для использования ИИ в публичном секторе, например, для оптимизации логистики, прогнозной аналитики в здравоохранении и социальной сфере, борьбы с мошенничеством;
5) развитие платформ для участия граждан в общественной жизни, онлайн-консультаций с общественностью и краудсорсинга (например, платформа «Decidim» в Испании).

Несмотря на общую стратегию ЕС, подходы отдельных стран различаются, что позволяет выделить несколько моделей:

«Скандинавская» модель (Эстония, Финляндия, Дания) характеризуется высоким уровнем доверия к государству, развитой ИКТ-инфраструктурой и инновационными подходами. Яркий пример – Эстония с ее моделью «цифрового государства», где 99% государственных услуг доступны онлайн, а система X-Road обеспечивает безопасный обмен данными между государственными и частными базами данных без создания единого централизованного хранилища.

«Континентальная» модель (Германия, Франция), которая отличается более централизованным подходом и сильным акцентом на защиту данных и кибербезопасность. Примером является портал service-public.fr. во Франции [2, с. 184].

«Южная» модель (Италия, Испания, Португалия), здесь демонстрируется значительный прогресс, часто стимулируемый программами финансирования ЕС, но при этом сохраняются проблемы цифрового разрыва между регионами и поколениями.

Страны ЕС активно внедряют технологии, чтобы сделать взаимодействие граждан, бизнеса и государства более удобным, прозрачным и эффективным. Ключевые принципы, лежащие в основе цифровизации в странах Европы:

– цифровой суверенитет: стремление контролировать свои данные и цифровую инфраструктуру, уменьшая зависимость от неевропейских компаний;
– ориентация в первую очередь на граждан: услуги проектируются исходя из потребностей людей, а не из внутренней структуры ведомств, предоставления государственных услуг важно опираться на принципы человекоцентричности и клиентоцентричности [3];
– однократное предоставление данных: гражданин или компания предоставляют конкретные данные государству только один раз. Далее органы власти обмениваются этими данными между собой с согласия пользователя.
– сочетание открытости, прозрачности с безопасностью и конфиденциальностью: публикация открытых данных и понятных алгоритмов принятия решений, при этом строгое соблюдение GDPR (Общий регламент по защите данных) и внедрение передовых стандартов кибербезопасности.

Таким образом к основным цифровым технологиям в странах Европы можно отнести:

1. Электронное правительство и порталы «Единого окна», что является основой цифрового взаимодействия. Практически у каждой страны есть центральный портал государственных услуг. Например, в Эстонии портал eesti.ee является точкой доступа к более чем 600 услугам: граждане могут подать налоговую декларацию, зарегистрировать компанию, проголосовать на выборах и прописать новорожденного ребенка онлайн; в Германии федеральный портал Bund.de объединяет услуги федеральных, земельных и муниципальных властей; в Дании – Borger.dk является единой точкой входа для всех граждан, здесь собраны все государственные и муниципальные услуги.
2. Цифровая идентификация и электронные подписи. Например, в Эстонии существует удостоверение личности со встроенным чипом, которое используется для аутентификации и подписания документов с юридической силой (ID-карта и Mobil-ID). В Италии – система публичной цифровой идентификации (SPID) и электронная удостоверение личности (CIE).
3. Обмен данными между ведомствами (технологии, позволяющие разным государственным системам безопасно обмениваться данными, что является реализацией принципа «однократного предоставления данных». Например, децентрализованная безопасная платформа для обмена данными между государственными и частными информационными системами в Эстонии («X-Road»). При этом использование уровня функциональной совместимости «X-Road» изначально было обязательным для любого процесса обмена данными, происходящего между министерствами и государственными ведомствами, и сегодня это стало квазистандартом для любого обмена данными. В Бельгии использование практики функциональной совместимости «Crossroads Bank Social Security (CBSS)» стало обязательным для всех участников процесса социального обеспечения. [4]
4. Искусственный интеллект (AI) и анализ данных (Big Data). Используются для оптимизации процессов, прогнозирования и приня-

тия решений (например, анализ данных для прогнозирования всплесков безработицы, оптимизации маршрутов общественного транспорта, распределения ресурсов в здравоохранении, обнаружения кибератак в режиме реального времени, а также использование чат-ботов и AI-помощников для помощи в регистрации компаний).

5. Блокчейн (Distributed Ledger Technology), Например, в ЕС исследуется использование блокчейна для цифровых сертификатов (например, евро-дипломов), управления цепочками поставок и таможенного контроля. А с 2012 года в Эстонии используется технология блокчейн (KSI Blockchain) для защиты целостности государственных данных (в здравоохранении, судебной системе, реестрах недвижимости).
6. Облачные хранилища. Правительства многих государств переходят с локальных серверов на облачные решения (часто в рамках стратегии «Cloud First») для повышения гибкости, масштабируемости и снижения затрат. Так, инициатива EU Cloud (например, Gaia-X) нацелена на создание безопасной, суверенной и интероперабельной облачной инфраструктуры европейского образца.
7. «Умные города». Интеграция IT-датчиков, данных и технологий для управления городской средой. Например, проект «Город как сервис», интеграция различных видов транспорта в единые мобильные приложения (MaaS – Mobility as a Service) в Хельсинки (Финляндия); городская операционная система Sentilo в Барселоне (Испания), которая собирает информацию со всех датчиков, контролирующих городскую инфраструктуру, а также информацию о количестве жителей в каждом квартале, сводки происшествий и прочие факты. Система не только видит полную картину происходящего, но и может давать прогнозы на основе полученных данных.

Несмотря на значительные успехи, европейские страны сталкиваются с рядом системных вызовов, среди которых: цифровой разрыв, разный уровень цифровой грамотности, неравенство в доступе к технологиям между разными социально-демографическими группами и регионами [5, с. 101]; несовершенная система кибербезопасности и защиты данных, рост количества цифровых сервисов, который увеличивает поверхность для кибератак; проблемы обеспечения совместимости и взаимодействия новых цифровых платформ с устаревшими информационными системами; юридические и бюрократические барьеры, институциональное сопротивление.

Таким образом, цифровизация государственного управления в Европе представляет собой многоуровневый процесс, инициируемый как на наднациональном (ЕС), так и на национальном уровнях. Он эволюционировал от автоматизации рутинных операций к фундаментальной перестройке всей системы взаимоотношений между государством, бизнесом и гражданином. Несмотря на общие цели, национальные траектории различаются, формируя модели цифровизации («скандинавскую», «континентальную», «южную»), каждая из которых обладает своими преимуществами и уязвимостями. Дальнейшее развитие европейского цифрового государства будет связано с преодолением таких вызовов, как цифровое неравенство, киберугрозы и необходимость модернизации устаревшей ИТ-инфраструктуры. Успех будет зависеть от способности государств не только внедрять новые технологии, но и формирования цифровой культуры и доверия к органам власти.

Опыт Европы демонстрирует, что цифровая трансформация – это непрерывный и комплексный процесс, требующий не только технологических инвестиций, но и глубоких институциональных, правовых и культурных изменений. Европейские страны демонстрируют системный подход к цифровой трансформации, где цифровые технологии являются не самоцелью, а инструментом для повышения качества жизни и конкурентоспособности. При этом успешная цифровизация это не столько про технологии, сколько про изменение процессов, законодательства и культуры управления. Общеевропейские инициативы создают основу для единого цифрового пространства, которое должно стать реальностью для всех граждан ЕС.

Список литературы:

[1] Ласковец С.В. Асланян Е.А. Сравнительный анализ развития цифровой экономики в ЕС и РФ // ЦИТИСЭ. – 2022. – № 3(33). – С. 29-42.

[2] Камалова Г.Р. Цифровизация государственного управления и открытые государственные данные: опыт Франции // Экономика и управление: научно-практический журнал. – 2021. – № 3(159). – С. 184-186.

[3] Хасан С.Х. Совершенствование регламентации исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в контексте цифровизации государственного управления // Академический юридический журнал. – 2023. – Т. 24, № 1(91). – С. 116-125.

[4] Большаков С.Н. Реформы государственного управления и государственной службы: выбор приоритетов стратегического планирования и цифровизации (опыт стран Северной

Европы) // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Теория и практика управления. – 2022. – № 1(35). – С. 9-25.

[5] Щенникова И.И. Цифровое государство и хорошее управление: цифровизация и оптимизация как два пути модернизации государственного управления // Цифровое право. – 2024. – Т. 5, № 1. – С. 94-104.

References:

[1] Laskovets S.V. Aslanyan E.A. Comparative analysis of the development of the digital economy in the EU and the Russian Federation//CITISE. – 2022. – № 3(33). - S. 29-42.

[2] Kamalova G.R. Digitalization of public administration and open state data: the experience of France//Economics and management: scientific and practical journal. – 2021. – № 3(159). - S. 184-186.

[3] Hassan S.Kh. Improving the regulation of the performance of state functions and the provision of public services in the context of the digitalization of public administration//Academic Law Journal. – 2023. - T. 24, NO. 1 (91). - S. 116-125.

[4] Bolshakov S.N. Reforms of public administration and public service: choosing priorities for strategic planning and digitalization (experience of the Nordic countries)//Bulletin of the Komi Republican Academy of Public Administration and Management. Management theory and practice. – 2022. – № 1(35). - S. 9-25.

[5] Shchennikova I.I. Digital state and good governance: digitalization and optimization as two ways to modernize public administration//Digital law. – 2024. - T. 5, NO. 1. - S. 94-104.

