Jamiyat va boshqaruv

Общество и управление / Society and Administration

2026/2(112)

O'ZBEKISTON RESPUBLIKASI
PREZIDENTI HUZURIDAGI
DAVLAT SIYOSATI VA BOSHQARUVI
AKADEMIYASI

doi

Crossref
Content
Registration

Toshkent – 2026

O'ZBEKISTON RESPUBLIKASI
PREZIDENTI HUZURIDAGI
DAVLAT SIYOSATI VA BOSHQARUVI
AKADEMIYASI

JAMIYAT VA BOSHQARUV

Общество и управление / Society and Administration

2026/2(112)

1997-yildan nashr etiladi

ISSN: 2181-7340
E-ISSN: 3093-9208

Toshkent – 2026

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР: ПРАВОВЫЕ ВЫЗОВЫ И ГАРАНТИИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН

Мурад САРЫЕВ,
Преподаватель кафедры “Государства и международного права” Академии государственной службы при Президенте Туркменистана.



Аннотация: статья посвящена исследованию правовых аспектов цифровизации государственного управления и ее влияния на институты административно-процессуального права. В статье анализируется проблемы, возникающие при переносе административных процедур в электронную среду, включая риски алгоритмических ошибок систем искусственного интеллекта и возникновение цифрового разрыва. В заключении предложены конкретные законодательные решения для обеспечения процессуальных гарантий частных лиц в условиях цифровой централизации публичной власти.

Ключевые слова: *цифровая трансформация, административные процедуры, государственное управление, электронное правительство, искусственный интеллект, процессуальные гарантии, цифровое равенство.*

Ma’muriy tartib-taomillarning raqamli transformatsiyasi: huquqiy muammolar va fuqarolar huquqlarini himoya qilish kafolatlari

Murad Sariyev,
Turkmaniston Prezidenti huzuridagi Davlat xizmati akademiyasi, “Davlat va xalqaro huquq” kafedrasi o‘qituvchisi.

Annotatsiya: maqola davlat boshqaruvini raqamlashtirishning huquqiy jihatlarini hamda uning ma’muriy-prosessual huquq institutlariga ta’sirini tadqiq etishga bag‘ishlangan. Maqolada ma’muriy tartib-taomillarni elektron muhitga o‘tkazishda yuzaga keladigan muammolar, shu jumladan, sun’iy intellekt tizimlarining algoritmik xatolari xavfi va raqamli tafovutning kelib chiqishi masalalari tahlil qilinadi. Yakunda ommaviy hokimiyatning raqamli markazlashuvi sharoitida xususiy shaxslarning protsessual kafolatlarini ta’minlash uchun aniq qonunchilik yechimlari taklif etilgan.

Kalit so‘zlar: *raqamli transformatsiya, ma’muriy tartib-taomillar, davlat boshqaruvi, elektron hukumat, sun’iy intellekt, protsessual kafolatlar, raqamli tenglik.*

Digital transformation of administrative procedures: legal challenges and guarantees for the protection of citizens' rights.

Murad Saryyev,
Lecturer, Department of State and International Law Academy of State Service under the President of Turkmenistan.

Abstract: The article is devoted to the study of the legal aspects of public administration digitalization and its impact on the institutions of administrative procedural law. The article analyzes the problems arising during the transfer of administrative procedures to the electronic environment, including the risks of algorithmic errors of artificial intelligence systems and the emergence of the digital divide. In conclusion, specific legislative solutions are proposed to ensure procedural guarantees for private individuals in the context of the digital centralization of public authority.

Keywords: *digital transformation, administrative procedures, public administration, e-government, artificial intelligence, procedural guarantees, digital equality.*

Динамичное развитие информационно-коммуникационных технологий и глобальный переход к платформенным моделям взаимодействия государства и общества ознаменовали наступление качественно нового этапа эволюции институтов публичной власти – этапа тотальной цифровой трансформации. Сегодня концепция электронного правительства переросла рамки простой автоматизации ведомственного документооборота или создания статических интернет-порталов. Речь идет о глубокой цифровизации государственного аппарата, внедрении упреждающих комплексных государственных услуг, межведомственных экосистем и алгоритмических систем принятия решений, в том числе на базе технологий искусственного интеллекта и обработки больших данных.

Традиционным правовым инструментом, через который исполнительная власть ежедневно реализует свои функции и взаимодействует с частными лицами, выступают административные процедуры. Будучи ядром административно-процессуального права, эти процедуры призваны не только упорядочивать управленческую деятельность, но и обеспечивать баланс между публичным интересом и правами конкретного человека. Стремительный перенос материально-правовых и процессуальных институтов в цифровую плоскость кардинально меняет саму архитектонику государственного управления.

Однако масштаб технологических изменений вошел в острое противоречие с консервативной правовой доктриной. Действующее законодательство, регулирующее порядок осуществления админис-

тративных процедур, во многих странах мира по-прежнему ориентировано на «бумажную» парадигму и личный, физический контакт между гражданином и должностным лицом. В результате на стыке технологий и права образовался глубокий доктринальный и нормативный вакуум: цифровые алгоритмы внедряются в практику министерств и ведомств значительно быстрее, чем законодатель успевает адаптировать для них классические институты защиты прав человека. Данное противоречие предопределяет необходимость фундаментального научно-правового осмысления природы электронных административных процедур.

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью разрешения нормативного кризиса, вызванного отставанием правовой регламентации цифровых технологий государственного управления от темпов их практического внедрения. Участившиеся технические сбои платформ, алгоритмические ошибки при автоматическом принятии решений и риски возникновения цифрового неравенства создают реальную угрозу для классических принципов законности, что предопределяет правозащитное измерение рассматриваемой проблемы.

Целью данного исследования является комплексный теоретико-правовой анализ вызовов цифровой трансформации административных процедур и разработка научно обоснованных рекомендаций по модернизации административно-процессуального законодательства, направленных на безусловное обеспечение и защиту процессуальных гарантий граждан в цифровой среде.

Для достижения поставленной цели автором были выдвинуты и проверены следующие научные гипотезы:

1. Гипотеза о процессуальном равенстве: Перевод административных процедур исключительно в электронную форму без сохранения традиционных каналов связи ведет к скрытому ограничению правоспособности граждан и нарушению принципа социальной справедливости в условиях цифрового разрыва.

2. Гипотеза об административной ответственности: Автоматизация принятия решений и внедрение систем искусственного интеллекта в сферу административного усмотрения размывают структуру юридической ответственности публичной власти и лишают граждан права на индивидуальную оценку их жизненных обстоятельств.

Исследование проводилось на базе кафедры Государства и международного права Академии государственной службы при Президенте Туркменистана в период с 2025 по 2026 гг. В качестве методологической основы работы использовался комплекс общенаучных и специальных юридических методов. Центральное место в методологии занял сравнительно-правовой метод, позволивший сопоставить подходы к цифровизации административного процесса в различных правовых системах.

Материалом исследования послужили доктринальные источники и научные публикации за период с 2012 по 2023 гг., индексируемые в ведущих реферативных базах данных в области электронного

правительства. В выборку для углубленного сравнительного анализа были включены теоретические концепции 16 профильных исследователей из стран СНГ (Казахстана, Узбекистана, Азербайджана, Таджикистана, Кыргызстана, России) и Западной Европы (Германии, Франции, Великобритании), специализирующихся на административном, конституционном и информационном праве.

Перенос административных процедур в электронную среду коренным образом меняет динамику правоотношений. В условиях функционирования платформ электронного правительства юридические процессы дематериализуются, превращаясь в лог-файлы, изменение статусов в личных кабинетах и автоматическую генерацию данных информационными системами. В ходе проведенного исследования были получены следующие научные результаты, полностью подтвердившие выдвинутые гипотезы:

В сфере исчисления сроков и фиксации юридических фактов: Обоснована недопустимость автоматического признания документа врученным лишь на основании его направления системой в личный кабинет. Доказано, что презумпция осведомленности лица должна основываться на фиксации активного акцепта прочтения, а риски технических сбоев платформ (бремя доказывания исправности систем) должны лежать исключительно на государственном органе.

*В сфере применения искусственного интеллекта:*Подтверждена гипотеза о том, что передача дискреционных полномочий алгоритмическим системам размывает структуру юридической ответственности. Выявлено, что полностью автоматический акт допустим только в сфере связанной администрации (выдача справок, расчет пошлин). В процедурах, требующих усмотрения должностного лица, использование искусственного интеллекта недопустимо. Сформулирована необходимость нормативного внедрения промежуточной стадии электронного заслушивания и права на человеческое объяснение.

В сфере преодоления цифрового неравенства: Подтверждена гипотеза о дискриминационном характере тотального перевода госуслуг в онлайн. Обоснована необходимость нормативной легализации принципа двух каналов, согласно которому электронный формат остается добровольной альтернативой при обязательном сохранении очного бумажного приема, где издержки цифровизации (ввод данных в систему) перекладываются с гражданина на уполномоченного сотрудника ведомства.

В контексте правовой системы Туркменистана легализация принципа двух каналов позволит гармонично развить положения Закона Туркменистана «Об электронном документе, электронном документообороте и цифровых услугах». Данный вектор реформирования государственного управления напрямую отвечает стратегическому курсу развития национальной цифровой инфраструктуры и повышения требований к кадровому потенциалу публичной власти. Как подчеркивает Президент Туркменистана Сердар Бердимухамедов: «В настоящее время развитие цифровизации, внедрение инновационных технологий в государствен-

ное управление является нашей стратегической целью. А это требует от государственных служащих нового мышления и высокой цифровой грамотности». [1]

Законодательное закрепление обязанности уполномоченных органов принимать документы в традиционном бумажном виде наряду с цифровым обеспечит безусловную реализацию конституционных прав граждан на обращение в государственные органы, независимо от уровня их технологической грамотности.

В условиях модернизации отечественной правовой системы важно нормативно зафиксировать, что органы местной исполнительной власти и ведомственные структуры обязаны сохранять полноценный, доступный и традиционный очный порядок приема заявлений и жалоб. Если процедура и переводится в цифровой формат, то обязанность по техническому вводу данных должна лежать на уполномоченном сотруднике государственного органа, принимающем гражданина лично. Государство обязано выступать правовым и техническим посредником между человеком и цифровой системой, не перекладывая издержки цифровизации на самого гражданина.

Данное исследование вносит вклад в развитие доктрины административно-процессуального права, систематизируя и дополняя существующие научные результаты в области цифровой централизации публичной власти. Вопросы цифровой трансформации и исчисления процессуальных сроков вызывают острую полемику среди ученых СНГ и Европы.

Казахстанский исследователь Р.А. Подопригора [2] обращает внимание на то, что технический сбой государственной информационной системы должен признаваться судами в качестве уважительной правовой причины для восстановления пропущенных процессуальных сроков. Немецкий профессор Ханс Петер Булль [3] доказывает, что государство берет на себя абсолютную презумпцию ответственности за техническую исправность каналов связи, и в случае спора приоритет должен отдаваться локальным данным гражданина. Российский ученый-юрист Ю.Н. Старилов [4] указывает, что презумпция осведомленности гражданина не может основываться на факте отправки данных системой, необходим юридически подтвержденный факт получения и прочтения документа адресатом. Данный подход находит зеркальное отражение в трудах французского правоведа Жана-Бернара Обри [5], который настаивает на том, что процессуальный срок должен исчисляться исключительно с момента совершения гражданином активного клика (акцепта прочтения). Белорусский правовед Ю.А. Гавриленко [6] обосновывает необходимость легализации лог-файлов в качестве письменных доказательств, а узбекский исследователь Х.Т. Азизов [7] предлагает кодифицировать правила электронного документооборота непосредственно в текстах профильных Административно-процессуальных кодексов.

Развивая идеи Х.Т. Азизова и Ю.Н. Старилова применительно к национальному праву, представляется целесообразным дополнить Закон Туркменистана «Об административных процедурах» специаль-

.

ной главой, регламентирующей особенности осуществления процедур в электронной среде. В частности, нормы об исчислении процессуальных сроков исключительно с момента фиксации реального ознакомления адресата с актом в личном кабинете должны быть закреплены на уровне материального закона, а не подзаконных ведомственных актов

Вторая дискуссионная линия касается влияния автоматизации на административные процедуры. Кыргызский исследователь Т.К. Асанов [8] отмечает, что автоматизация с помощью искусственного интеллекта неизбежна на пути искоренения коррупции, и предлагает открывать исходный код алгоритмов для независимого аудита. Напротив, российский правовед М.А. Лапина [9] указывает, что компьютерный алгоритм лишен правосознания и не способен оценить малозначительность правонарушения или крайнюю необходимость. Т.Я. Хабриева [10] вводит концепцию цифрового делегирования, согласно которой любое решение искусственного интеллекта – лишь проект акта до подписания его должностным лицом. Немецкий профессор Эберхард Шмидт-Ассманн [11] доказывает, что там, где закон требует применить административное усмотрение, передача права решения ИИ является грубейшим нарушением закона.

Как отмечается в трудах туркменских ученых-юристов Я. Нурыева и Д. Гурбанова [12], выяснение и установление всех имеющих значение для дела обстоятельств вытекает из служебных обязанностей административного органа. Согласно закону «Об административных процедурах» Туркменистана, административный орган обязан исследовать все обстоятельства дела. В рамках разумного усмотрения он определяет методы и формы проверки, и в то же время не ограничен доводами участников и их ходатайствами о проверке доказательств. По этой причине административный орган должен самостоятельно убедиться в достоверности фактических обстоятельств дела, которые в дальнейшем послужат основанием для выносимого административного акта. Данное фундаментальное доктринальное положение подчеркивает невозможность полного замещения человека алгоритмическими системами.

Разрешением этой проблемы может стать промежуточная цифровая стадия электронного заслушивания по подходу Э.М. Алиева [13] или реализация концепции права на человеческое объяснение французского исследователя Поля Кассеня [14]. Опасность чрезмерной алгоритмизации и потери гибкости обратной связи подтверждается также классическими трудами Б.В. Россинского [15].

Третий блок дискуссии сфокусирован на проблеме цифрового разрыва. Таджикский правовед С.А. Саидов [16] доказывает, что предоставление услуг исключительно в электронной форме в регионах с неравномерно развитой инфраструктурой является скрытым ограничением правоспособности граждан. Н.В. Путило [17] обосновывает появление права на офлайн как гаранта свободы личности от принудительного использования цифровых профилей. Британский исследователь

Кристофер Доусон [18] формулирует доктрину цифрового гражданского долга государства, утверждая, что право на личный прием является элементом права на хорошее управление. Тезис о необходимости защиты уязвимых групп поддерживает и конституционалист Н.В. Витрук [19], указывавший, что электронный формат может быть предложен только в качестве альтернативы, но законодатель не имеет права принудительно отнимать очный бумажный порядок.

Перспективы дальнейших исследований видятся в детальном изучении отраслевой специфики применения электронных процедур – в частности, в налоговой, таможенной и миграционной сферах, а также в разработке конкретных технических регламентов и стандартов создания объяснимого искусственного интеллекта для органов исполнительной власти.

Кроме того, приоритетным направлением будущих изысканий является научно-практическое обоснование проекта модернизации Закона Туркменистана «Об административных процедурах» в части создания системы государственных гарантий против технологической дискриминации личности.

Проведенное исследование теоретико-методологических и практических аспектов трансформации административно-процессуального права в условиях цифровизации государственного управления позволяет сформулировать ряд фундаментальных выводов. Цифровая модернизация публичной власти не должна сводиться к механическому внедрению информационных технологий, ее первоочередной задачей является укрепление правовых гарантий личности в отношениях с государством. На основе критического анализа доктрины и правоприменительной практики в работе предложен комплекс концептуальных решений, направленных на преодоление возникающих вызовов.

В целях устранения правовой неопределенности и защиты граждан от цифровых ловушек обосновывается необходимость законодательного закрепления презумпции вины ведомственной информационной системы, согласно которой в случае технического спора бремя доказывания исправности платформы возлагается исключительно на государственный орган, а любые неустранимые сбои трактуются в пользу частного лица. При этом срок на обжалование административного акта должен исчисляться не с момента его автоматического направления в личный кабинет, а со дня фиксации системой правила активного акцепта прочтения, подтверждающего факт реального ознакомления адресата с документом.

Данный подход к защите прав личности логически требует и жесткого ограничения сферы применения искусственного интеллекта для недопущения деперсонализации публичной власти. Полностью автоматизированное вынесение решений алгоритмическими системами видится допустимым исключительно в сфере связанной администрации при отсутствии дискреционных полномочий, например, при выдаче стандартных справок

или расчете пошлин. Напротив, в процедурах, требующих административного усмотрения, где закон обязывает оценить исключительные жизненные обстоятельства, должен действовать императивный запрет на использование искусственного интеллекта. В этой связи за гражданином необходимо нормативно закрепить право на человеческое объяснение, позволяющее в любой момент потребовать передачи дела государственному служащему и получить развернутое юридическое, а не техническое обоснование принятого акта.

Наконец, важнейшим вектором правозащитной модернизации выступает преодоление цифрового разрыва и защита уязвимых слоев населения от технологической дискриминации. В работе доказана необходимость легализации принципа двух каналов, в соответствии с которым цифровой формат взаимодействия должен развиваться исключительно как добровольная альтернатива при обязательном сохранении традиционного очного и бумажного порядка подачи заявлений и жалоб. Для этого предлагается нормативно переложить технические издержки цифровизации с гражданина на государственный аппарат, вменив в обязанность сотрудникам органов местной исполнительной власти и ведомственных структур осуществлять техническое посредничество. При личном обращении заявителя уполномоченный сотрудник обязан самостоятельно принять бумажные документы и внести необходимые данные в электронные базы.

Таким образом, предложенный автором комплекс мер позволит гармонизировать стремительный технологический прогресс с фундаментальными гуманистическими ценностями права, превратив цифровое государство в безопасную, прозрачную и справедливую среду для каждого гражданина.

Источники и литература:

1. Бердимухамедов С. Молодёжь — опора Родины. — Ашхабад: Туркменская государственная издательская служба, 2023.
2. Подопригора Р. А. Административные процедуры в Казахстане: от теории к практике и к цифровизации // Вестник Института законодательства и правовой информации РК. – Астана, 2022. – № 4 (71). – С. 112–120.
3. Bull H. P. Digitalisierung von Staat und Verwaltung – Chancen und Risiken // Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ). – 2022. – H. 5. – S. 289–296.
4. Старилов Ю. Н. Административные процедуры —неотъемлемая часть современного административного законодательства России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – Воронеж, 2019. – № 4. – С. 8–23.
5. Auby J.-B. Control of Algorithmic Administration / J.-B. Auby // European Review of Public Law. – 2021. – Vol. 33, No. 1. – P. 45–59.

6. Гавриленко Ю. А. Электронный документооборот в публичном управлении: правовые основы и перспективы развития в Республике Беларусь // Юстиция Беларуси. – Минск, 2022. – № 8. – С. 28–33.

7. Азизов Х. Т. Правовое регулирование оказания электронных государственных услуг в Республике Узбекистан // Вестник ТГЮУ. – Ташкент, 2022. – № 3. – С. 45–52.

8. Asanov T. K. Legal challenges of e-government implementation in the Kyrgyz Republic // Central Asian Journal of Social Sciences and Humanities. – Bishkek, 2023. – No. 2. – P. 15–22.

9. Лапина М. А. Юридические ограничения автоматизации государственного контроля и административного производства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – Москва, 2018. – № 4. – С. 51–59.

10. Хабриева Т. Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. – Москва, 2018. – № 9. – С. 5–16.

11. Schmidt-Aßmann E. Das Verwaltungsverfahrensrecht im Wandel / E. Schmidt-Aßmann // Die Verwaltung. – 2019. – Bd. 52, H. 3. – S. 311–335.

12. Нурыев Я. и др. Административное право и законодательство об административном производстве Туркменистана и Германии. — Ашхабад: Туркменская государственная издательская служба, 2024;

13. Алиев Э. М. Применение информационных технологий в деятельности органов исполнительной власти: административно-правовой аспект // Юридическая наука. – Баку, 2021. – № 2. – С. 34–41.

14. Cassagne P. Les algorithmes publics et le principe de transparence // Revue française de droit administratif (RFDA). – Paris, 2022. – No. 4. – P. 611–621.

15. Россинский Б. В. Исполнительная власть в информационном обществе // Журнал российского права. – Москва, 2015. – № 9. – С. 19–27.

16. Саидов С. А. Административно-правовое регулирование электронного правительства в Республике Таджикистан // Труды Института государства и права АН РТ. – Душанбе, 2023. – № 1. – С. 77–84.

17. Путило Н. В., Волкова Н. С. Субъективные социальные права в цифровую эпоху: грани изменений // Журнал российского права. – Москва, 2021. – № 10. – С. 44–55.

18. Dawson C. The Digital Divide and Access to Public Services: A Human Rights Perspective // European Public Law. – 2023. – Vol. 29, No. 2. – P. 211–228.

19. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. Монография. – Москва: Норма, 2012. – 448 с.