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

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ: НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ ТУРКМЕНИСТАНА МЕЖДУНАРОДНЫЕ ТРЕНДЫ



Тиркешмурад СЕЙИТМУРАДОВ,
Сотрудник отдела кадров Академии государственной службы при Президенте Туркменистана

Аннотация: в статье проводится комплексный научный анализ правовых основ и вызовов цифровой трансформации системы государственных услуг в Туркменистане. Рассматривается эволюция национального законодательства, включая законы в области кибербезопасности, защиты персональных данных и электронного документооборота. В рамках сравнительного правоведения анализируется передовой опыт Российской Федерации и Республики Корея. Особое внимание уделено критическим правовым рискам цифровизации, продемонстрированным на примере крупномасштабного техноло-гического сбоя в Южной Корее в 2025 году. На основе проведенного исследования сформулированы научно обоснованные рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы Туркменистана, направленные на законодательное закрепление абсолютного равенства юридической силы цифровых и бумажных документов, а также усиление института цифровой подотчетности операторов данных.

Ключевые слова: *цифровизация, государственные услуги, электронное правительство,информационное право.*

Davlat xizmatlarini raqamlashtirishning huquqiy jihatlari: Turkmaniston milliy tajribasi va xalqaro tendensiyalar

Tirkeshmurad Seyitmuradov,
Turkmaniston Prezidenti huzuridagi Davlat boshqaruvi akademiyasi Kadrlar bo‘limi xodimi

Annotatsiya: maqolada Turkmanistonda davlat xizmatlari tizimini raqamli transformatsiya qilishning huquqiy asoslari va muammolari har tomonlama ilmiy tahlil qilingan. Kiberxavfsizlik, shaxsiy ma’lumotlarni himoya qilish va elektron hujjat aylanishi sohasidagi qonun hujjatlarini o‘z ichiga olgan milliy qonunchilikning rivojlanishi ko‘rib chiqilgan. Qiyosiy huquqshunoslik doirasida Rossiya Federatsiyasi va Koreya Respublikasining ilg‘or tajribasi tahlil etilgan. Raqamlashtirishning jiddiy huquqiy xavflariga alohida e’tibor qaratilgan bo‘lib, ular 2025-yilda Janubiy Koreyada yuz bergan keng ko‘lamli texnologik nosozlik

misolida koʻrsatib berilgan. Oʻtkazilgan tadqiqot asosida Turkmaniston me'yoriy-huquqiy bazasini takomillashtirish boʻyicha ilmiy asoslangan tavsiyalar ishlab chiqilgan. Ushbu tavsiyalar raqamli va qogʻoz hujjatlarning yuridik kuchi mutlaqo tengligini qonunchilikda mustahkamlashga hamda ma'lumotlar operatorlarining "raqamli hisobdorlik" institutini kuchaytirishga qaratilgan.

Kalit soʻzlar: *raqamlashtirish, davlat xizmatlari, elektron hukumat, axborot huquqi, qiyosiy huquqshunoslik.*

Legal aspects of public services digitalization: national experience of turkmenistan and international trends

Tirkeshmurad Seyitmuradov,
Staff Member of the Personnel Department,
Academy of Public Administration under the President of Turkmenistan

Abstract: the article provides a comprehensive scientific analysis of the legal foundations and challenges regarding the digital transformation of the public services system in Turkmenistan. The author examines the evolution of national legislation, including laws on cybersecurity, personal data protection, and electronic document management. Within the framework of comparative law, the advanced experience of the Russian Federation and the Republic of Korea is analyzed. Special attention is paid to the critical legal risks of digitalization, demonstrated by the case of a large-scale technological failure in South Korea in 2025. Based on the study, scientifically grounded recommendations have been formulated to improve the regulatory and legal framework of Turkmenistan. These recommendations aim at the legislative consolidation of absolute equality of legal force between digital and paper documents, as well as strengthening the institution of "digital accountability" for data operators.

Keywords: *digitalization, public services, e-government, information law, comparative law.*

В эпоху глобальной технологической трансформации XXI века процесс цифровизации государственного управления выступает ключевым фактором обеспечения устойчивого социально-экономического прогресса и повышения эффективности взаимодействия между государством и гражданским обществом. Развитие систем электронного правительства смещает фокус административной деятельности с традиционных бюрократических процедур в сторону транзакционных и интегрированных цифровых сервисов, минимизирующих издержки и исключающих коррупциогенные факторы.

Как справедливо отмечает Президент Туркменистана: «XXI век – это век информации. Работа, проводимая в стране в области информационных и телекоммуникационных технологий, должна идти наравне с глобальными тенденциями» [1]. В соответствии с этим дальновидным курсом, в Туркменистане модернизация государственного аппарата и развитие цифровой инфраструктуры возведены в ранг стратегических приоритетов госу-

дарственной политики, что отражено в Концепции развития цифровой экономики на 2026–2028 гг. и Национальной программе социально-экономического развития на 2022–2052 гг. Руководствуясь фундаментальным гуманитарным принципом «Государство — для человека», национальная система управления последовательно переходит на сервисные рельсы.

Для правового обеспечения указанных процессов в стране сформирована базовая нормативная экосистема, включающая Законы Туркменистана «Об электронных документах, электронном документообороте и цифровых услугах», «О персональных данных и их защите», «Об электронном правительстве» и «О кибербезопасности». Тем не менее стремительное внедрение таких инструментов, как сквозные технологии, биометрическая идентификация и облачные реестры данных, порождает новые правовые лакуны и вызовы, связанные с необходимостью обеспечения абсолютной юридической силы безбумажных транзакций, защитой конфиденциальной информации и преодолением правового скептицизма со стороны правоприменительных органов.

Целью данного исследования является комплексный научно-правовой анализ теоретических и практических основ цифровизации государственных услуг в Туркменистане, выявление латентных пробелов в национальном законодательстве и разработка предложений по его модернизации с учетом уроков передовой международной практики.

Методологическую основу исследования составил комплекс общенаучных и специальных юридических методов. Использование диалектического метода позволило рассмотреть правовую природу государственных услуг в динамике ее развития от традиционной бумажной к цифровой форме. Применение структурно-функционального подхода обеспечило возможность декомпозировать систему электронного правительства на ключевые элементы: цифровую идентификацию, правовой статус операторов и механизмы киберзащиты.

Особое место в работе занимает компаративистский (сравнительно-правовой) метод, посредством которого были сопоставлены регуляторные модели Туркменистана, Российской Федерации и Республики Корея. Выбор данных юрисдикций обусловлен общностью правовых традиций стран СНГ в первом случае и признанным мировым лидерством в области построения систем e-government во втором. Также в исследовании применен эмпирический метод анализа кейс-стади – детально изучен прецедент масштабного уничтожения правительственных данных в Южной Корее осенью 2025 года для выявления и классификации правовых и техногенных рисков цифровизации. Дополнительно использовался метод формально-догматического анализа при аудите действующих нормативных актов Туркменистана на предмет выявления пробелов и внутренних противоречий.

Научный анализ показывает, что

государственная услуга обладает уникальной административно-сервисной природой. Е. В. Талапина [8] справедливо определяет её как административно регулируемую деятельность, осуществляемую по запросу заявителей для достижения конкретного правового результата. В условиях цифровизации данное отношение трансформируется: по классификации экспертов, цифровая услуга последовательно проходит этапы от простого информирования и интерактивного взаимодействия до транзакционного и полностью интегрированного уровней.

На основе обобщения национального законодательства нами выделены ключевые признаки легитимной цифровой госуслуги:

1. Исключительный субъектный состав (предоставляется государственным органом либо уполномоченным им лицом).

2. Заявительный порядок (инициация процесса гражданином или организацией).

3. Формализованный правовой результат, зафиксированный в цифровом реестре или заверенный электронной цифровой подписью (ЭЦП).

Конституционный фундамент цифровых прав граждан заложен в статьях 37 и 41 Конституции Туркменистана [2], гарантирующих право на информацию, неприкосновенность частной жизни, а также защиту личной и семейной тайны в условиях информационного общества.

Закон Туркменистана «Об электронном документе, электронном документообороте и цифровых услугах» [3] регламентирует оборот электронных документов, устанавливая базовые требования к ЭЦП как криптографическому инструменту верификации. В свою очередь, Закон Туркменистана «О персональных данных и их защите» [4] определяет императивные рамки сбора и обработки личной информации, требуя обязательного согласия субъекта.

В контексте развития национального законодательства важным этапом выступает доктринальное осмысление правовой природы новых институтов. Как отмечается в научно-аналитических материалах Министерства юстиции Туркменистана [5], имплементация Закона «Об электронном правительстве» требует глубокой модернизации правового статуса органов управления и создания единых стандартов информационной безопасности для защиты прав граждан при получении цифровых услуг. Кроме того, этот процесс тесно связан с реформой административного производства. В научно-практических комментариях к Закону Туркменистана «Об административных процедурах» подчеркивается [6], что любое взаимодействие государства и гражданина в цифровой среде должно строго следовать принципам законности, равенства и защиты законных интересов, исключая произвольное ограничение прав заявителя из-за технологических сбоев.

Тем не менее, детальный аудит нормативной базы выявил ряд существенных пробелов:

Отсутствие единого профильного закона об организации предоставления государственных услуг, что приводит к

раздробленности регламентов различных ведомств.

Наличие регуляторных ограничений (в частности, ст. 8 Закона Туркменистана «Об электронном документе, электронном документообороте и цифровых услугах»), запрещающих перевод ряда ключевых документов (удостоверения личности, правоустанавливающие акты на недвижимость) в исключительный цифровой формат.

Недостаточная детализация правовой ответственности провайдеров технических платформ в случае системных сбоев.

Рассматривая данные регуляторные лакуны, в рамках отечественной правовой доктрины важный акцент делает исследователь А. Х. Хаджиев [7], который указывает на то, что формирование электронного правительства в Туркменистане требует параллельной трансформации правосознания государственных служащих и четкой правовой регламентации цифровой среды.

По нашему мнению, данная позиция приобретает особую актуальность применительно к кадровой и организационной структуре государственного аппарата Туркменистана. Мы полагаем, что автоматизация предоставления услуг должна сопровождаться не просто техническим внедрением программного обеспечения, а нормативным закреплением «цифрового должностного регламента» служащего. Авторская позиция заключается в том, что правовой скептицизм и дублирование функций (когда госслужащий одновременно требует и бумажную, и электронную копию) могут быть преодолены только путем введения прямой дисциплинарной и административной ответственности чиновников за необоснованный отказ в приеме верифицированных электронных документов.

В Российской Федерации стандартизация осуществлена через Федеральный закон № 210-ФЗ и сквозную платформу «Госуслуги», объединяющую единый портал, СМЭВ и ЕСИА [9]. Опыт РФ демонстрирует успешность внедрения механизмов общественной оценки качества и развитие суперсервисов по жизненным ситуациям.

Республика Корея (портал GOV.KR) долгое время признавалась мировым лидером электронного правительства (4-е место в рейтинге ООН), агрегируя более 300 тысяч цифровых услуг. Однако 26 сентября 2025 года в результате техногенного инцидента — пожара в штаб-квартире Национального агентства информационных ресурсов (NIRS) в Тэджоне, вызванного взрывом аккумуляторного модуля — было безвозвратно уничтожено 858 терабайт официальных данных (около 274,6 млрд страниц документов) [10]. Из-за критической ошибки проектирования системы — концентрации мощностей в одном ЦОД и отсутствия диверсифицированных внешних бэкапов – прекратили работу 96 правительственных систем, включая реестры цифровых подписей. Стабилизация архитектуры, по оценкам экспертов, заняла месяцы, что заставило мировое юридическое сообщество переосмыслить риски тотальной цифровизации.

Результаты исследования подтверж-

дают тезис о том, что цифровизация не должна сводиться к механическому переводу бумажного документооборота в электронный вид. Прецедент в Тэджоне в 2025 году наглядно продемонстрировал уязвимость концепции гиперцентрализованного электронного Левиафана. Полная ликвидация бумажных архивов при отсутствии географически распределенных резервных копий и жестких стандартов кибербезопасности ставит под угрозу стабильность всей национальной правовой системы. Данные риски централизованных баз подтверждают выводы зарубежных исследователей. Так, Ф. Баннистер и Р. Коннолли [11] доказывают, что автоматизация государственных институтов без жестких правовых механизмов защиты «цифрового следа» гражданина неизбежно ведет к уязвимости всей ИТ-архитектуры и системному кризису доверия к электронному правительству.

Описанные риски уязвимости ИТ-архитектуры актуализируют фундаментальную для информационного права дискуссию о правовой природе цифрового следа и метаданных, генерируемых в процессе оказания государственных услуг. В современной юридической доктрине до сих пор отсутствует консенсус относительно субъектности этих данных. По нашему мнению, логика цифровизации публичного управления требует отказа от трактовки массивов данных электронного правительства как монопольной собственности государства. Мы полагаем, что «цифровой след» (история обращений, логи авторизации, транзакционные профили) должен признаваться совместным цифровым достоянием, где гражданин выступает титульным владельцем своей цифровой личности, а государство – лишь доверенным оператором (хранителем), несущим жесткую фидуциарную ответственность за целостность этого массива.

В контексте обсуждения баланса между безопасностью данных и доступностью сервисов примечательна позиция известного специалиста в области ИКТ-права И. Л. Бачило [12], которая подчеркивала, что в информационном праве институты ответственности операторов должны развиваться опережающими темпами по отношению к масштабам внедрения самих технологий, иначе «цифровой след» гражданина становится объектом латентных злоупотреблений.

С нашей точки зрения, преодоление рисков, продемонстрированных кейсом NIRS в Тэджоне, требует перехода от централизованных моделей баз данных к юридически регламентированным распределенным реестрам. Мы считаем, что для Туркменистана стратегически важно закрепить в рамках административного права концепцию «цифрового суверенитета личности». Это означает, что гражданин должен обладать законодательно гарантированным правом в любой момент отследить, какой именно государственный орган, на каком основании и в каком объеме запрашивал или обрабатывал его персональные данные, хранящиеся в облачных реестрах электронного правительства.

Сравнивая регуляторные подходы, можно констатировать, что Туркменистан

своевременно заложил нормативные основы кибербезопасности. Проблема, однако, кроется в практической имплементации. Внедрение ЭЦП тормозится из-за правовых сомнений правоприменителя (включая судебные органы) в аутентичности безбумажных доказательств, что согласуется с выводами П. И. Александрова и М. С. Жукова [13], [14].

Кроме того, существует выраженный цифровой разрыв, обусловленный как техническими факторами (неравномерность качества интернет-соединения в отдаленных и приграничных районах Туркменистана), так и социальными причинами (низкая цифровая грамотность граждан старшего поколения). Без преодоления этих барьеров реализация конституционного принципа равного доступа к государственным услугам становится декларативной. Право на получение государственных услуг в электронном виде должно сопровождаться корреспондирующей обязанностью государства обеспечить гражданина доступной инфраструктурой и понятными механизмами защиты его цифровых прав.

С нашей точки зрения, полноценное преодоление правового скептицизма в безбумажной среде невозможно без реформирования института административного обжалования. Мы полагаем, что параллельно с развитием интерактивных транзакционных сервисов государству необходимо нормативно закрепить право гражданина на «не-автоматизированное решение». Это означает если при получении цифровой государственной услуги первичное решение (например, отказ в регистрации или начислении субсидии) было сформировано информационной системой автоматически на основе алгоритмов, заявитель должен иметь безусловное право потребовать пересмотра дела должностным лицом-человеком в рамках традиционного административного производства.

Данная рекомендация полностью соотносится с передовыми международными трендами информационного права, в частности с концепцией участия человека в контуре управления, активно имплементируемой сегодня в праве развитых стран для ограничения бесконтрольного применения алгоритмов искусственного интеллекта. Превентивное внедрение этой гарантии в правовое поле Туркменистана позволит застраховать национальную систему государственного управления от рисков «алгоритмической дискриминации» и обеспечит прозрачный механизм оспаривания автоматических решений в судебном и досудебном порядке. Такое правовое разграничение станет важнейшей гарантией соблюдения баланса интересов личности и цифровизирующегося государственного аппарата.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что успешная цифровая трансформация сферы госуслуг лежит на стыке правовой определенности и технологической устойчивости. Для минимизации рисков и повышения эффективности электронного правительства в Туркменистане предлагается реализовать комплекс взаимосвязанных нормативных и инфра-

структурных мер.

В рамках законодательной новеллы о равенстве статуса необходимо внести изменения в Закон № 226-VI, императивно закрепив норму о том, что легитимный цифровой документ, включая QR-коды и записи в реестрах, обладает абсолютным равенством юридической силы и доказательственной ценности по отношению к бумажному оригиналу во всех правоотношениях. Данный шаг должен сопровождаться внедрением института «цифровой подотчетности» посредством дополнения Закона Туркменистана «О персональных данных и их защите» специальной статьей, устанавливающей жесткую юридическую и материальную ответственность операторов (государственных и частных) за утечку данных, нецелевое использование цифрового следа гражданина и непредоставление оперативных бэкапов.

Параллельно, с целью исключения рисков «корейского сценария» 2025 года, требуется провести децентрализацию инфраструктуры и на уровне подзаконных актов Кабинета Министров утвердить требования к обязательной географической диверсификации центров обработки данных электронного правительства Туркменистана. Наконец, для преодоления цифрового разрыва и обеспечения равного доступа к сервисам, необходимо организовать сеть постоянно действующих бесплатных центров цифровой консультации, нацеленных на адаптацию социально уязвимых слоев населения и старшего поколения к безбумажной среде.

Источники и литература:

1. Послание Президента Туркменистана Сердара Бердымухамедова участникам Международной выставки и научной конференции «Туркментел» // Нейтральный Туркменистан. – 2023. – № 284 (30632). – 10 ноября.
2. Конституция Туркменистана (в действующей редакции). – Ашхабад, 2023;
3. Закон Туркменистана «Об электронных документах, электронном документообороте и цифровых услугах» № 226-VI. – Ашхабад, 2020;
4. Закон Туркменистана «О персональных данных и их защите» // Ведомости Меджлиса Туркменистана. – 2017. – № 1;
5. Обзор развития национального законодательства Туркменистана // Министерство юстиции Туркменистана: официальный сайт. —URL:https://minjust.gov.tm/
6. Научно-практический комментарий к Закону Туркменистана «Об административных процедурах». —Ашхабад: Общество международного сотрудничества Германии (GIZ), 2020. —240 с.
7. Хаджиев А. Х. Правовые аспекты формирования электронного правительства в Туркменистане // Право и политика. – Ашхабад, 2022. – № 2. – С. 45–51.

8. Талапина Е. В. Государственное управление в информационном обществе: правовые аспекты цифровизации // Журнал российского права. – 2023. – № 5. – С. 78–92.
9. Федеральный закон РФ от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СПС КонсультантПлюс.
10. South Korea's "Digital Pearl Harbor": NIRS data center fire destroys 858 TB of government records // The Chosun Daily. – Issue from October 2, 2025.
11. Bannister F., Connolly R. ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research // Government Information Quarterly. – 2014. – Vol. 31, Issue 1. – P. 119–128.
12. Бачило И. Л. Информационное право: учебник для вузов. – 5-е изд. – Москва: Юрайт, 2023. – 419 с.
13. Александров П. И. Административно-правовое регулирование предоставления государственных услуг в электронной форме: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2023. – 189 с.
14. Жуков М. С. Защита персональных данных при предоставлении электронных государственных услуг // Информационное право. – 2023. – № 4.