Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти

КАБЫТОВ Павел Петрович, научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: adm1@izak.ru

СТАРОДУБОВА Олеся Евгеньевна, научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: adm1@izak.ru

Цифровизация государственного управления является общемировой тенденцией. Реализуемые в Российской Федерации амбициозные программы и проекты по цифровизации государственного управления оказывают влияние на административно-правовой статус органов исполнительной власти. Цель исследования состоит в определении последствий цифровизации для механизма реализации полномочий органов исполнительной власти.

Методы: формально-юридический, формально-логический, толкование права, а также общенаучные методы.

Цифровые технологии играют все большую роль при реализации полномочий органов исполнительной власти. Применение цифровых технологий не только обеспечивает повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности, доступности государственных услуг, но и влияет на механизм реализации органами исполнительной власти указанных полномочий. Под воздействием цифровизации трансформируются процесс реализации полномочий органов исполнительной власти, порядок и принципы их взаимодействия друг с другом, гражданами и организациями; возникают новые формы контрольно-надзорных мероприятий, виды государственных услуг; происходит изменение модели регулирования отдельных сфер жизнедеятельности общества. Хотя цифровизация государственного управления оказала влияние на все элементы административно-правового статуса органов исполнительной власти, наибольшему воздействию подверглась практика реализации органами исполнительной власти контрольно-надзорных полномочий и полномочий по оказанию государственных услуг. Авторами продемонстрировано влияние применения цифровых технологий при реализации полномочий органов исполнительной власти на законодательство об организации предоставления государственных услуг и законодательство о государственном контроле (надзоре).

Ключевые слова: цифровизация, компетенция, функции, полномочия, государство, органы исполнительной власти.

Для цитирования: Кабытов П. П., Стародубова О. Е. Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 113—126. DOI: 10.12737/jrl.2020.136

Понятие «цифровизация» и границы данного явления в отечественной науке в настоящий момент не имеют однозначного определения.

По общему правилу, употребляя термин «цифровизация» по отношению к той или иной сфере жизнедеятельности общества, государствен-

ному или правовому институту, подразумевают процесс внедрения информационно-коммуникационных и цифровых технологий в деятельность граждан, организаций и органов государственной власти, результатом которого является принципиальное изменение в практике получения, обработки и обмена информацией¹. Речь идет о таких современных технологиях, как «большие данные», «интернет вещей», «искусственный интеллект» и др.

Проблема воздействия новых технологий на социальные и правовые институты не нова. Технологическое развитие во все времена оказывало существенное влияние на жизнедеятельность общества, государство и право. Однако теперь, в период так называемой четвертой промышленной революции характер этого влияния значительно усложнился².

Одним из основных объектов цифровизации как в Российской Федерации, так и в зарубежных государствах выступает государственное управление³. Хотя термин «цифровизация» получил широкое распространение в правовой науке сравнительно недавно, процесс внедрения в практику отечественного государ-

ственного управления информационно-коммуникационных технологий продолжается несколько десятилетий. Создание и использование ведомственных автоматизированных систем управления во второй половине XX в. справедливо рассматривается как часть этого процесса⁴. В менее отдаленной ретроспективе последовательно реализовывались многочисленные государственные программы, стратегии и концепции, направленные на формирование информационного общества, электронного правительства, электронного правосудия⁵.

Точкой отсчета процесса цифровизации государственного управления можно считать включение в число приоритетов государственной политики задачи цифровизации экономики⁶. Впоследствии разрабатываются и реализуются программа «Цифровая экономика Российской

⁴ См.: Щеглов Е. Н. Организационно-правовые аспекты становления и развития автоматизированных систем управления в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 17—21.

⁵ См., например, постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе “Электронная Россия (2002—2010 годы)”»; Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утв. Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212; распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года»; распоряжение Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации “Информационное общество (2011—2020 годы)”»; постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1406 «О федеральной целевой программе “Развитие судебной системы России на 2013—2020 годы”»; Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы».

⁶ См. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г.

¹ См., например: Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85—102; Юридическая концепция роботизации: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. Б. Нанба. М., 2019. 240 с.

² Так, в зарубежной юридической литературе в качестве предпосылки для формирования значительной части современных правовых гарантий называется появление новых рисков для жизни и свободы граждан в результате технологических преобразований второй половины XIX в. См.: Buttarelli G. Privacy matters: updating human rights for the digital society // Health and Technology. 2017. Vol. 7. No. 4. P. 325—328. URL: <https://doi.org/10.1007/s12553-017-0198-y>.

³ Подробнее см.: Добролюбова Е. И., Южаков В. Н., Ефремов А. А. и др. Цифровое будущее государственного управления по результатам. М., 2019. С. 8—12.

Федерации» и национальный проект «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”»⁷. Последний характеризуется большей структурированностью и особым вниманием к проблемам цифровизации государственного управления. Так, в структуре названного национального проекта имеется специальный федеральный проект «Цифровое государственное управление»⁸.

Несмотря на различия в указанных программно-проектных документах, их реализация оказала схожее влияние на механизм государственного управления. Имеют место «изменения в целях, объеме и методах деятельности государств в экономической, социальной, политической, экологической и международной жизни»⁹. С учетом имманентной связи между целями, задачами, функциями государства и деятельностью органов исполнительной власти цифровизация не могла не оказать влияние на административно-правовой статус последних. Показательно, что в правовых исследованиях второй поло-

вины XX в., посвященных автоматизированным системам управления, отмечалась указанная закономерность, т. е. изменение «структуры, функций и методов работы аппарата управления» как результат использования новых технологий в государственном управлении¹⁰.

Воздействие цифровизации на административно-правовой статус органов исполнительной власти идет по аналогичным направлениям. Во-первых, происходит дополнение и изменение целей и задач органов исполнительной власти, которые непосредственно закреплены в национальном проекте «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”», ведомственных проектах цифровизации¹¹.

Во-вторых, для наиболее эффективного достижения и реализации новых целей и задач адаптируется организационная структура органов исполнительной власти посредством создания специальных структурных подразделений¹² и других организационно-кадровых изменений (введение должности заместителя руководителя федерального органа исполнительной власти, ответственного за цифровую трансформацию)¹³.

⁷ См. распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р «Об утверждении программы “Цифровая экономика Российской Федерации”»; Паспорт национального проекта «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 г. № 7.

⁸ См. Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление», утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28 мая 2019 г. № 9.

⁹ Тихомиров Ю. А. Влияние цифровизации на компетенцию федеральных органов исполнительной власти // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 12. С. 90—94.

¹⁰ См.: Бачило И. Л., Бродский И. Л., Венгеров А. Б., Вишняков В. Г. и др. Организационно-правовые проблемы АСУ / отв. ред. И. Л. Бачило, Ю. А. Тихомиров. М., 1979. С. 101—116.

¹¹ См., например: Ведомственный проект «Цифровая энергетика». URL: <https://minenergo.gov.ru/node/14559>.

¹² См., например, приказ Минпромторга России от 24 мая 2018 г. № 1997 «Об утверждении Положения о Департаменте цифровых технологий Министерства промышленности и торговли Российской Федерации», приказ Минздрава России от 17 декабря 2012 г. № 1062 «Об утверждении Положения о Департаменте информационных технологий и связи Министерства здравоохранения Российской Федерации».

¹³ См. поручение Председателя Правительства РФ от 1 февраля 2020 г. № ММ-П110-502.

В-третьих, цифровизация отражается на компетенции органов исполнительной власти. С одной стороны, в результате внедрения информационно-коммуникационных и цифровых технологий в государственное управление органы исполнительной власти получают новые полномочия. В первую очередь речь идет о полномочиях по созданию и обеспечению функционирования различных государственных информационных ресурсов, в том числе государственных информационных систем, реестров, фондов и т. д. Все эти полномочия связаны с управлением оборотом данных. Специфика и объем этих полномочий в распоряжении органов исполнительной власти в настоящий момент таков, что позволяет рассматривать управление данными как самостоятельный вид деятельности органов исполнительной власти, т. е. их самостоятельную функцию.

С другой стороны, в результате внедрения информационно-коммуникационных и цифровых технологий трансформации подвержен механизм реализации уже имеющихся у органов исполнительной власти полномочий. Хотя цифровизация затронула практически все направления деятельности органов исполнительной власти, влияние цифровых инструментов на механизм реализации различных полномочий органов исполнительной власти значительно варьируется.

В распоряжении органов исполнительной власти уже сейчас, пожалуй, нет ни одного полномочия, реализация которого не была бы тем или иным образом связана с использованием Единой системы межведомственного электронного взаимодействия, государственных информационных систем, реестров, сети Интернет и т. д. Перечисленные инструменты обеспечили улучшение взаимодействия органов исполнительной власти, сокращение финансовых, временных и трудовых из-

держек, связанных с реализацией полномочий¹⁴.

Имеются широкие возможности для дальнейшего внедрения современных цифровых технологий при реализации практически любой из существующих типов государственных функций, будь то функция по выработке государственной политики или функция по оказанию государственных услуг. Исследователи констатируют, что технологии распределенного реестра, средства предиктивной аналитики, использование больших данных способны обеспечить повышение результативности исполнения государственных функций, в том числе максимизацию доходов государства от государственного имущества, наличие более точных средств прогнозирования последствий социально-экономических решений и т. д.¹⁵

Однако в настоящий момент сфера применения современных цифровых технологий по большей части сосредоточена на контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти и деятельности по оказанию государственных услуг. Цифровизация нормотворческой деятельности органов исполнительной власти осуществляется в более ограниченных объемах и преимущественно посредством расширения области применения уже зарекомендовавших себя информационно-коммуникационных технологий и инструментария¹⁶. Обращение к положениям федерального проекта «Цифровое государственное управление» не оставляет сомнений, что приоритетные направления цифровизации деятельности органов исполнительной власти — деятельность

¹⁴ См.: Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 94.

¹⁵ См.: Добролюбова Е. И., Южаков В. Н., Ефремов А. А. и др. Указ. соч. С. 55—57.

¹⁶ Подробнее см.: Пашенцев Д. А., Залоило М. В., Иванюк О. А., Головина А. А. Цифровизация правотворчества: поиск новых решений: монография. М., 2019. 234 с.

по контролю (надзору) и оказанию государственных услуг.

Цифровизация государственного контроля (надзора). Государственный контроль — одно из наиболее реформируемых направлений деятельности органов исполнительной власти. По оценкам исследователей, в настоящий момент осуществляется третий этап реформы контрольно-надзорной деятельности¹⁷. Основные цели, которые преследует государство при реформировании контрольно-надзорной деятельности, это повышение уровня безопасности, устранение избыточной административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности. При этом цифровизация контрольно-надзорной деятельности рассматривается в качестве одного из действенных инструментов достижения целей текущего этапа реформы.

Для характеристики государственного контроля, при осуществлении которого используются цифровые технологии, применяется понятие «цифровой государственный контроль». Авторы аналитического доклада «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации» обоснованно говорят, что понятием «цифровой государственный контроль» в широком значении охватываются достаточно разноплановые по своим свойствам явления: государственный контроль, осуществляемый с применением цифровых технологий; государственный контроль в виртуальном пространстве¹⁸.

¹⁷ См.: Ноздрачев А. Ф., Зырянов С. М., Калмыкова А. В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34—46.

¹⁸ См.: Аналитический доклад 2018 «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации». РСПП, НИУ ВШЭ. Москва, 2019. URL: <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/263119916>.

Органы исполнительной власти уже достаточно длительный период времени используют широкий спектр цифровых инструментов и технологий при осуществлении контрольно-надзорной деятельности. В целях повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности цифровые технологии применяются при планировании, проведении и оформлении результатов контрольных мероприятий.

При планировании контрольно-надзорных мероприятий применение цифровых технологий (Интернет, мобильные приложения, большие данные и др.) позволяет органам исполнительной власти получать большой объем релевантной информации и данных о деятельности подконтрольных субъектов; более точно определять категорию риска для каждого подконтрольного субъекта; обеспечивать координацию между органами исполнительной власти при планировании контрольно-надзорных мероприятий.

При проведении и оформлении результатов контрольных мероприятий цифровые технологии призваны, с одной стороны, обеспечить учет совершаемых в рамках контрольно-надзорного мероприятия действий, с другой — исключить ошибки при проведении и оформлении его результатов.

Примеры использования цифровых технологий в практике деятельности органов исполнительной власти многочисленны. Например, в Московской области реализованы мероприятия по цифровизации государственного жилищного надзора, государственного и муниципального земельного контроля. При осуществлении указанных видов контроля (надзора) используется мобильное приложение «Проверки Подмосковья», функционал которого заключается как в формировании заданий инспекторам в результате анализа рисков, так и в обеспечении проведения контрольного мероприятия (электронный проверочный лист,

фотофиксация нарушений, геолокация инспектора/сотрудника, автоматическое формирование материалов контрольного мероприятия).

Гостехнадзором г. Москвы наряду с цифровыми технологиями используются и другие технические средства, технологии: система видеонаблюдения, дистанционного зондирования земли, Глонасс, беспилотные летательные аппараты¹⁹.

В совокупности это обеспечивает автоматизацию процесса планирования контрольно-надзорной деятельности, кратный рост выявляемости противоправных деяний, снижение количества плановых и внеплановых проверок, сокращение избыточного административного давления, снижение материальных затрат органов исполнительной власти, оптимальное использование ограниченных трудовых ресурсов, наконец, сокращает возможности для коррупционного поведения.

В этом контексте справедлива характеристика, которую дают цифровым технологиям при исследовании сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления С. М. Зубарев и А. В. Сладкова: это средство, инструмент для решения задач контрольной деятельности, не меняющих механизм контроля в сфере государственного управления²⁰. Указанное отнюдь не умаляет влияние цифровых технологий на практику реализации органами исполнительной власти контрольно-надзорных полномочий.

¹⁹ См.: Инновационные методы надзора за эксплуатацией самоходной техники, аттракционов и профилактики нарушений обязательных требований. URL: https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2019/12/Gostehnadzor-goroda-Moskvy_profilaktika.pdf.

²⁰ См.: Зубарев С. М., Сладкова А. В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 53—59.

Более того, процесс цифровизации контрольной деятельности продолжается и интенсифицируется. Так, ряд мероприятий по внедрению цифровых технологий в контрольно-надзорную деятельность органов исполнительной власти предусмотрен федеральным проектом «Цифровое государственное управление»:

создание, развитие и функционирование Единой государственной платформы сбора данных промышленного интернета вещей и инструментов анализа объективных данных о наблюдаемых объектах;

создание, развитие и функционирование Платформы исполнения государственных функций, в том числе при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности;

создание, развитие и функционирование единого реестра обязательных требований;

создание типового облачного решения по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности в целях обеспечения управления деятельностью сотрудников государственных органов;

организация сервисов на цифровой платформе для процесса осуществления внешнего государственного аудита (контроля);

создание, внедрение, развитие и эксплуатация цифровой платформы АИС Ростехнадзора;

создание системы контроля оборота огнестрельного оружия и управления охранными услугами на базе отечественных технологий для обработки больших массивов данных.

Часть из перечисленных мероприятий уже реализуется. Так, постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2018 г. № 482 утверждено положение «О государственной информационной системе “Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности”». В перспективе данная государственная информационная система призвана обеспечить автоматизацию процессов приме-

нения риск-ориентированного подхода, оценки результативности и эффективности государственного контроля, информационного взаимодействия между субъектами контроля и подконтрольными субъектами и т. д.

Кроме того, органами исполнительной власти реализуются многочисленные пилотные проекты и эксперименты по использованию цифровых технологий в контрольно-надзорной деятельности. Следует упомянуть систему дистанционного контроля (надзора) промышленной безопасности (СДК ПБ), реализуемую Ростехнадзором на опасных производственных объектах I класса опасности. СДК ПБ — это комплекс программных и программно-аппаратных средств, а также специализированных технических средств, обеспечивающих непрерывное получение, обработку и передачу в режиме реального времени информации о значениях параметров технологических процессов и процессов обеспечения функционирования опасного производственного объекта, определяющих его безопасность, состоянии систем противоаварийной защиты и их срабатывании, состоянии технических устройств, а также о регистрации аварий и инцидентов на опасном производственном объекте²¹.

Действующее законодательство относит опасные производственные объекты I класса опасности к объектам повышенной опасности, в отношении которых устанавливается режим постоянного государственного контроля (надзора), который, как известно, предусматривает возможность постоянного пребывания уполномоченных должностных лиц органов государственного контроля (надзора) на объектах повышенной опасности, проведение указанными лицами мероприятий по контролю за состоянием безопасности и выполнение мероприятий по обеспе-

чению безопасности на таких объектах. СДК ПБ выступает альтернативой режиму постоянного государственного контроля (надзора).

Другие органы исполнительной власти развивают цифровые онлайн-сервисы как инструмент профилактики нарушения обязательных требований со стороны подконтрольных субъектов. Наиболее известный из таких сервисов «Электронный инспектор» Роструда²² обеспечивает возможность проведения внутреннего контроля (самоконтроля) соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов с использованием проверочных листов. Аналогичный проект развивают органы исполнительной власти Нижегородской области²³.

Наконец, ряд органов исполнительной власти успешно использует: информационные системы автоматического анализа (Автоматизированная система контроля за возмещением НДС; Автоматизированное осуществление таможенного контроля и др.);

автоматизированные средства дистанционного контроля (Единая государственная автоматизированная информационная система учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, информационная система «Маркировка» и др.);

неавтоматизированные средства дистанционного контроля (налоговый мониторинг и др.);

личные кабинеты подконтрольных субъектов (участника внешнеэкономической деятельности, налогоплательщика и др.).

Речь идет уже не только о «средствах» или «инструментах». Влияние цифровых технологий во многих из вышеприведенных примеров более значительно.

Во-первых, здесь мы имеем дело с новыми самостоятельными фор-

²¹ URL: <http://government.ru/news/38172/>.

²² URL: <http://онлайнинспекция.рф>.

²³ URL: <http://самопроверка.рф>.

мами контрольно-надзорных мероприятий и специальными режимами государственного контроля (надзора): мониторинг, дистанционные формы контрольно-надзорных мероприятий.

Во-вторых, применительно к средствам дистанционного контроля в юридической литературе справедливо указывается на тенденцию изменения модели взаимодействия между властным субъектом и подконтрольным (поднадзорным) лицом, «вектор властного воздействия смещается от наказания за совершенное правонарушение на профилактику противоправного поведения, на основе сотрудничества между субъектами контрольного правоотношения»²⁴. Отчасти это следствие смены в результате реформ общей ориентации государственного контроля (надзора) «с карательной и фискальной на превентивную, контрольно-надзорным органам вменяется в обязанность заниматься профилактикой нарушений обязательных требований»²⁵.

Применение средств дистанционного контроля имеет и другие последствия. По общему правилу применение средств дистанционного контроля влечет изменение характеристик контроля. Изменяются время осуществления контрольных мероприятий и охват подконтрольных субъектов. Последующий контроль становится текущим или предварительным. Выборочный контроль становится сплошным. Исключением в данном случае выступает применение СДК ПБ, поскольку его применение предполагается в качестве альтернативы режиму постоянного государственного контроля.

Положительные черты таких преобразований очевидны: повышение

уровня безопасности, сокращение издержек органов исполнительной власти, исключение возможности коррупционного поведения. Вместе с тем повышение уровня безопасности в данном случае обеспечивается за счет увеличения финансовой нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности. В этой части тенденция расширения применения дистанционных средств контроля не в полной мере соответствует общим задачам реформирования контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Цифровизация государственных (муниципальных) услуг. Движение в направлении электронизации и цифровизации процесса предоставления государственных услуг осуществляется с момента принятия Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Закон о государственных услугах), которым в качестве одного из основных принципов предоставления государственных услуг был закреплен принцип «возможности получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме».

По мере реализации мероприятий, предусмотренных различными программными документами²⁶, формировалась инфраструктура электронного взаимодействия при предоставлении государственных услуг (построение системы межведомственного взаимодействия, создание единого портала государственных и муниципальных услуг, единая система идентификации и аутентификации), происходил постепенный

²⁴ Морозов А. Е. Изменение модели финансового контроля в условиях цифровой трансформации // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 7. С. 25.

²⁵ Ноздрачев А. Ф., Зырянов С. М., Калмыкова А. В. Указ. соч. С. 34—46.

²⁶ См. постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе “Электронная Россия (2002—2010 годы)”», распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2013 г. № 2516-р «Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде».

переход на предоставление в электронном виде сначала отдельных административных процедур (подача заявления, запись на личный прием, выдача результата услуги и др.), а впоследствии и отдельных государственных услуг.

Перечень текущих приоритетов цифровизации сферы предоставления государственных услуг определен федеральным проектом «Цифровое государственное управление» и содержит: исключение бумажных носителей в процессах оказания государственных услуг; перевод услуг в режим онлайн; внедрение реестровой модели их предоставления; комплексный подход к решению жизненных ситуаций посредством «суперсервисов»; цифровую трансформацию приоритетных услуг «моносервисов»; проактивное предоставление услуг на основании изменения статусов граждан в государственных и ведомственных реестрах; обеспечение многоканальности при предоставлении государственных услуг; исключение участия человека в процессе принятия решения при предоставлении приоритетных государственных услуг.

Полноценное достижение указанных приоритетов тесным образом связано:

- 1) с формированием единой цифровой среды доверия, призванной обеспечить доступ для граждан и организаций к удаленной идентификации субъектов для совершения юридически значимых действий, информационное взаимодействие различных государственных информационных систем и, соответственно, сформировать цифровую инфраструктуру предоставления государственных услуг в режиме онлайн;

- 2) формированием национальной системы управления данными из федерального регистра сведений о населении²⁷, которые обеспечат наличие в

распоряжении органов государственной власти систематизированной совокупности сведений о гражданах и организациях, необходимой для автоматизации процесса принятия решений при предоставлении государственных услуг, оказания «проактивных» государственных услуг.

Однако и в условиях отсутствия сформированной единой цифровой среды доверия, национальной системы управления данными органами государственной власти формируются правовые основы для предоставления государственных услуг на основе реестровой модели. Имеется также практика по предоставлению отдельных государственных услуг в проактивной форме, реализации «суперсервисов». Фактически речь идет о новых специфических видах государственных услуг.

Применение реестровой модели предоставления государственных услуг предусмотрено на законодательном уровне. Законодатель под реестровой моделью понимает такое предоставление государственной услуги, при котором результатом услуги является запись в юридически значимом электронном реестре. Область применения реестровой модели в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 478-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части внедрения реестровой модели» в настоящий момент ограничена сферой предоставления государственных услуг по лицензированию отдельных видов деятельности.

В отличие от реестровой модели предоставление отдельных государственных услуг в проактивной форме в настоящий момент регламентируется на подзаконном уровне.

сведения о населении Российской Федерации, сформированы Федеральным законом от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации».

²⁷ Организационно-правовые основы формирования и ведения единого федерального информационного регистра, содержащего

Проактивность как принцип оказания государственных услуг подразумевает возможность инициирования процедуры предоставления государственной услуги органом исполнительной власти самостоятельно, т. е. до подачи заявителем заявления о предоставлении государственной услуги на основе имеющихся в его распоряжении сведений и информации (наступление возраста смены паспорта гражданина Российской Федерации), или в беззаявительном порядке.

В качестве примера государственной услуги, оказание которой осуществляется в проактивной форме, можно назвать государственную услугу по выдаче государственного сертификата на материнский капитал. Порядок предоставления данной услуги в числе прочего предусматривает, что принятие решения о выдаче государственного сертификата на материнский капитал может быть осуществлено в беззаявительном порядке на основании сведений, поступивших из федеральной государственной информационной системы «Единый государственный реестр записи актов гражданского состояния»²⁸.

В то же время базовым федеральным законом в сфере оказания государственных услуг беззаявительный порядок предоставления государственных услуг не предусмотрен. Напротив, п. 2 ст. 4 Закона о государственных услугах относит заявительный порядок обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг к основополагающим принципам их предоставления. В свою очередь, п. 1 ст. 2 Закона о государственных

услугах, определяя понятие государственной услуги, относит наличие запроса заявителя к одному из признаков государственной услуги как правового явления.

Таким образом, имеет место не только опережающее подзаконное регулирование с характерным для него «расширением границ правового регулирования, которое не предусмотрено на законодательном уровне, нарушением иерархических, компетенционных пределов конкретизации норм закона»²⁹, но и размывание основополагающей категории законодательства о предоставлении государственных услуг.

Еще большие вызовы перед законодателем формирует внедрение в практику предоставления государственных услуг так называемых суперсервисов. В настоящий момент функционируют пять прототипов «суперсервисов» (рождение ребенка; поступление в вуз онлайн; переезд в другой регион; оформление европротокола онлайн; цифровое исполнительное производство) и планируется создание еще двадцати. «Суперсервис» предполагает предоставление заявителю комплекса государственных услуг, сгруппированных в связи с той или иной жизненной ситуацией, с использованием единого портала государственных услуг.

При этом, во-первых, под государственными услугами в данном случае подразумеваются как государственные услуги, порядок предоставления которых регламентирован Законом о государственных услугах, так и государственные услуги в значении, придаваемом им Бюджетным кодексом РФ³⁰. Во-вторых, предо-

²⁸ См. постановление Правления ПФ РФ от 31 мая 2019 г. № 312п «Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации и его территориальными органами государственной услуги по выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал».

²⁹ Залочило М. В. Опережающий характер правотворчества и проблема синхронизации правового регулирования // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 23.

³⁰ Государственные (муниципальные) услуги (работы) — услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного са-

ставление государственных услуг, сгруппированных в рамках «суперсервиса», может относиться к компетенции как одного органа публичной администрации, так и нескольких, а также как подведомственных, так и неподведомственных участвующему в предоставлении государственной услуги органу, бюджетной организации. В-третьих, государственные услуги в рамках «суперсервиса» могут быть взаимосвязаны, т. е. результат одной государственной услуги необходим для обращения за другой, или не быть таковыми. По этим причинам порядок и требования к предоставлению государственных услуг, составляющих «суперсервис», могут различаться.

Действующим законодательством правовые основы для предоставления комплекса государственных услуг как отдельным органом публичной администрации, так и несколькими в целом сформированы. В первом случае предоставление государственных услуг осуществляется в рамках общего порядка, установленного Законом о государственных услугах. Во втором — в соответствии со ст. 15¹ данного Закона, которой предусмотрен порядок предоставления двух и более государственных и (или) муниципальных услуг в многофункциональных центрах при однократном обращении заявителя. Однако полноценное функционирование «суперсервисов» в данных случаях требует обеспечения возможности предоставления таких услуг многофункциональными центрами с использованием Единого портала государственных услуг. Для этого необходимо:

осуществление отдельных организационно-технических мероприятий; расширение перечня государственных услуг, предоставляемых

на основании комплексного запроса³¹;

внесение точечных изменений в отраслевое законодательство (обеспечение дистанционности, экстерриториальности при предоставлении государственных услуг, расширение полномочий многофункциональных центров³²) и соответствующие административные регламенты предоставления государственных услуг.

Отметим, что модель, в рамках которой многофункциональный центр выступает в качестве посредника между органами публичной администрации и получателем государственных услуг в рамках «суперсервиса», далеко не всегда является оптимальной. В первую очередь применительно к комплексу взаимосвязанных государственных услуг. Наиболее очевидные риски: увеличение сроков предоставления государственных услуг; отказы в предоставлении государственной услуги из-за ошибок органа публичной администрации, допущенных при оказании предшествующей взаимосвязанной государственной услуги. Решением может стать возложение ответственности за предоставление всего комплекса взаимосвязанных государственных услуг на орган публичной администрации, оказывающий последнюю в рамках «суперсервиса» государственную услугу. Впрочем, и такой подход имеет недостатки. Как минимум подлежит разрешению вопрос о форме нормативного правового акта, устанавливающего порядок предоставления госу-

³¹ См. распоряжение Правительства РФ от 19 февраля 2018 г. № 260-р «Об утверждении перечня государственных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов на основании комплексного запроса».

³² См., например, проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об актах гражданского состояния”». URL: <https://regulation.gov.ru/projects?type=Grid#search=01/05/11-19/00096994>.

моуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами.

дарственной услуги. Многосторонний административный акт — совместный приказ об утверждении административного регламента. Имеющиеся при предоставлении таких услуг вопросы межведомственного взаимодействия могут быть успешно решены с использованием позитивного опыта заключения административных соглашений между органами публичной администрации, бюджетными учреждениями.

Развитие административного законодательства под воздействием цифровизации. Цифровизация деятельности органов исполнительной власти требует надлежащего правового обеспечения. Регулирование применения различных цифровых технологий при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, деятельности по оказанию государственных услуг, как было показано выше, достаточно часто осуществляется на уровне подзаконных нормативных правовых актов. Однако обеспечение системности и непротиворечивости правового регулирования в рассматриваемых сферах все же связано с установлением правовых основ применения цифровых технологий при реализации полномочий органов исполнительной власти на законодательном уровне.

Объем необходимых изменений в действующие законодательные акты в сфере осуществления государственного контроля (надзора) и в сфере государственных услуг различен. В первом случае речь идет о закреплении в законодательстве о государственном контроле (надзоре) дистанционных форм контрольно-надзорных мероприятий, специальных режимов дистанционного контроля. Подлежат разработке порядок, критерии и условия применения дистанционных форм и методов контрольно-надзорной деятельности. Отдельного внимания заслуживает вопрос обеспечения достоверности результатов контрольно-надзорных мероприятий, полученных с использованием

цифровых технологий, а также их доказательственного значения в контексте законодательства об административных правонарушениях.

Во втором случае речь идет о более значительных изменениях. Нуждаются в совершенствовании понятийный аппарат Закона о государственных услугах, основополагающие принципы, общие требования их предоставления. Требуется модернизация правового статуса многофункциональных центров предоставления государственных услуг. Кроме того, к новым цифровым реалиям необходимо будет адаптировать институт административных регламентов, досудебного обжалования. Учитывая объем всех необходимых поправок, подготовку новой редакции федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³³ следует считать своевременной.

Подводя итог, следует констатировать, что, хотя цифровизация государственного управления оказала влияние на все элементы административно-правового статуса органов исполнительной власти (целевой, структурно-организационный, компетенционный), наибольшему воздействию подверглась практика реализации органами исполнительной власти контрольно-надзорных полномочий и полномочий по оказанию государственных услуг.

Цифровые технологии играют все большую роль при реализации полномочий органов исполнительной власти. Применение цифровых технологий не только обеспечивает повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности, доступность государственных услуг, но и влияет на механизм реализации органами исполнительной власти указанных полномочий.

³³ См. проект федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». URL: <https://regulation.gov.ru/projects?type=Grid#search=01/05/06-18/00081301>.

Под воздействием цифровизации трансформируются процесс реализации полномочий органов исполнительной власти, порядок и принципы их взаимодействия друг с другом, гражданами и организациями;

возникают новые формы контрольно-надзорных мероприятий, виды государственных услуг; происходит изменение модели регулирования отдельных сфер жизнедеятельности общества.

Библиографический список

Buttarelli G. Privacy matters: updating human rights for the digital society // *Health and Technology*. 2017. Vol. 7. No. 4. URL: <https://doi.org/10.1007/s12553-017-0198-y>).

Аналитический доклад 2018 «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации». РСПП, НИУ ВШЭ. Москва, 2019. URL: <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/263119916>.

Бачило И. Л., Бродский И. Л., Венгеров А. Б., Вишняков В. Г. и др. Организационно-правовые проблемы АСУ / отв. ред.: И. Л. Бачило, Ю. А. Тихомиров. М., 1979.

Добролюбова Е. И., Южаков В. Н., Ефремов А. А. и др. Цифровое будущее государственного управления по результатам. М., 2019.

Залоило М. В. Опережающий характер правотворчества и проблема синхронизации правового регулирования // *Журнал российского права*. 2019. № 9.

Зубарев С. М., Сладкова А. В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // *Административное право и процесс*. 2019. № 9.

Инновационные методы надзора за эксплуатацией самоходной техники, аттракционов и профилактики нарушений обязательных требований. URL: https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2019/12/Gostehnadzor-goroda-Moskvy_profilaktika.pdf.

Морозов А. Е. Изменение модели финансового контроля в условиях цифровой трансформации // *Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*. 2019. № 7.

Ноздрачев А. Ф., Зырянов С. М., Калмыкова А. В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // *Журнал российского права*. 2017. № 9.

Пашенцев Д. А., Залоило М. В., Иванюк О. А., Головина А. А. Цифровизация правотворчества: поиск новых решений: монография. М., 2019.

Тихомиров Ю. А. Влияние цифровизации на компетенцию федеральных органов исполнительной власти // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2018. № 12.

Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // *Журнал российского права*. 2018. № 1.

Щеглов Е. Н. Организационно-правовые аспекты становления и развития автоматизированных систем управления в Российской Федерации // *Административное право и процесс*. 2017. № 10.

Юридическая концепция роботизации: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. Б. Нанба. М., 2019.

The Impact of Digitalization on the Implementation of the Executive Authorities' Powers

P. P. Kabytov, O. E. Starodubova

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: adm1@izak.ru

DOI: 10.12737/jrl.2020.136

Digitalization of public administration is a global trend. The ambitious programs and projects implemented in the Russian Federation to digitalize public administration have an impact on the administrative and legal status of Executive authorities. The purpose of the study is to determine the consequences of digitalization for the mechanism for implementing the powers of Executive authorities.

Methods: formal legal, formal logical, legal interpretation, and General scientific methods.

Digital technologies are playing an increasingly important role in the implementation of the executive authorities' powers. The use of digital technologies not only improves the efficiency of control and supervision activities and the availability of public services, but also affects the mechanism for implementing these powers by executive authorities. Under the influence of digitalization, the process of implementing the executive authorities' powers, the order and principles of their interaction with each other, citizens and organizations is being transformed. New forms of control and supervision measures and types of public services are emerging. There is a change in the model of regulation of certain spheres of society. Although the digitalization of public administration has had an impact on all elements of the administrative and legal status of executive authorities, the practice of implementing control and supervisory powers and powers to provide public services by executive authorities has been most affected. The authors demonstrate the impact of the use of digital technologies in the implementation of the powers of Executive authorities on legislation on the organization of public services and legislation on state control (supervision).

Keywords: digitalization, competence, functions, powers, state, executive authorities.

For citation: Kabytov P. P., Starodubova O. E. The Impact of Digitalization on the Implementation of the Executive Authorities' Powers. *Zhurnal Rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 11, pp. 113—126. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2020.136

References

Analiticheskiy doklad 2018 "Kontrol'no-nadzornaya i razreshitel'naya deyatel'nost' v Rossiyskoy Federatsii". Moscow, 2019. Available at: <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/263119916>.

Bachilo I. L., Brodskiy I. L., Vengerov A. B., Vishnyakov V. G. et al. Organizatsionno-pravovye problemy ASU. Ed. by I. L. Bachilo, Yu. A. Tikhomirov. Moscow, 1979.

Buttarelli G. Privacy matters: updating human rights for the digital society. *Health and Technology*, 2017, vol. 7, no. 4. Available at: <https://doi.org/10.1007/s12553-017-0198-y>().

Dobrolyubova E. I., Yuzhakov V. N., Efremov A. A. et al. Tsifrovoe budushchee gosudarstvennogo upravleniya po rezul'tatam. Moscow, 2019.

Innovatsionnye metody nadzora za ekspluatatsiey samokhodnoy tekhniki, attraktsionov i profilaktiki narusheniy obyazatel'nykh trebovaniy. Available at: https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2019/12/Gostehnadzor-goroda-Moskvy_profilaktika.pdf.

Khabrieva T. Y., Chernogor N. N. The Law in the Conditions of Digital Reality. *Zhurnal Rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 1, pp. 85—102. DOI: 10.12737/art_2018_1_7 (In Russ.)

Legal Concept of Robotization. Ed. by Yu. A. Tikhomirov, S. B. Nanba. Moscow, 2019. 240 p. (In Russ.)

Morozov A. E. Modification of the financial control model in the conditions of digital transformation. *Vestnik universiteta imeni O. E. Kutafina (MGYuA)*, 2019, no. 7, pp. 22—26. (In Russ.)

Nozdrachev A. F., Zyryanov S. M., Kalmykova A. V. Reform of State Control (Supervision) in the Russian Federation. *Zhurnal Rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2017, no. 9, pp. 34—46. (In Russ.) DOI: 10.12737/article_599d74421f88b5.06552344

Pashentsev D. A., Zaloilo M. V., Ivanyuk O. A., Golovina A. A. The digitalization of law-making: the search for new solutions. Moscow, 2019. 234 p. (In Russ.)

Shcheglov E. N. Procedural and Institutional Aspects of Establishment and Development of Automated Management Systems in the Russian Federation. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2017, no. 10, pp. 17—21. (In Russ.)

Tikhomirov Yu. A. Impact of Digitalization on the Competence of Federal Executive Authorities. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2018, no. 12, pp. 90—94. (In Russ.)

Zaloilo M. V. Anticipatory Nature of Law-Making and the Problem of Synchronization of Legal Regulation. *Zhurnal Rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 9, pp. 20—29. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.9.2

Zubarev S. M., Sladkova A. V. On the Concept and Essence of Digital Control Technologies in Public Administration. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2019, no. 9, pp. 53—59. (In Russ.)