

Глава 16.

**ЦИФРОВИЗАЦИЯ И ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ОСНОВНЫЕ
ТЕНДЕНЦИИ, ИННОВАЦИИ, РИСКИ**

Примак Яна Сергеевна

Волкова Виктория Владимировна

к.ю.н., доцент

СКФ ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия»

Аннотация: в настоящем исследовании авторами рассматривается понятие цифровизации применительно к деятельности органов государственной власти, механизм воздействия цифровизации на административно-правовой статус органов исполнительной власти. Анализируется процесс цифровизации в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг, а также механизм взаимодействия органов исполнительной власти в этом процессе. Рассматриваются риски, непосредственно связанные с цифровым взаимодействием органов исполнительной власти. Проводится анализ механизма использования цифровых технологий в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Ключевые слова: взаимодействие, государственная услуга, орган исполнительной власти, ответственность, трансформация, цифровизация.

**DIGITALIZATION AND DIGITAL TECHNOLOGIES
IN THE ACTIVITIES OF EXECUTIVE AUTHORITIES
OF THE RUSSIAN FEDERATION: LEGAL REGULATION,
MAIN TRENDS, INNOVATIONS, RISKS**

Primak Yana Sergeevna

Volkova Victoria Vladimirovna

Abstract: in this study, the authors consider the concept of digitalization in relation to the activities of public authorities, the mechanism of the impact of digitalization on the administrative and legal status of executive authorities. The article analyzes the process of digitalization in the provision of state and municipal services, as well as the mechanism of interaction of executive authorities in this process. The risks directly related to the digital interaction of executive authorities are considered. The analysis of the mechanism of using digital technologies in the control and supervisory activities of executive authorities is carried out.

Key words: interaction, public service, executive authority, responsibility, transformation, digitalization.

Актуальность настоящего исследования в первую очередь связывается с тем, что цифровизация государственного управления и последствия, с ней непосредственно связанные, является всемирной тенденцией. Исключением не является и Российская Федерация, где реализация новых программ и проектов в рассматриваемой сфере имеет весьма высокие результаты.

В отечественной науке однозначного определения понятия «цифровизация» нет. Кроме того, не утихают споры и относительно определения четких границ указанного понятия.

В общем случае, под цифровизацией следует понимать процесс внедрения информационных технологий в деятельность граждан, государственных органов власти или организаций, в результате чего принципиально меняется практика получения, обработки и передачи той или иной информации.

Следует отметить, что проблема влияния новых технологий на правовые институты не является новой, ведь технологическое развитие всегда значительно влияло на деятельность публичных органов власти, общества и государства в целом.

В России в качестве одного из основных объектов цифровизации сегодня выступает система государственного управления.

Цифровизация в целом и цифровые технологии в частности играют значительную роль в процессе реализации полномочий органов исполнительной власти.

Их применение способствует повышению эффективности контрольно-надзорных мероприятий, осуществляемых ими, доступности процесса предоставления населению государственных и муниципальных услуг, а также воздействует на механизм реализации полномочий, которыми наделяются органы исполнительной власти.

Влияние цифровизации на административно-правовой статус органов исполнительной власти выражается в нескольких направлениях.

Во-первых, их задачи и цели, закрепленные в различных национальных программах и федеральных проектах, подвергаются изменению.

Во-вторых, повышение эффективности деятельности исполнительных органов власти способствует адаптации их организационной структуры при помощи формирования специализированных структурных единиц, а также проведения иного рода организационных и кадровых перестановок.

В-третьих, происходит расширение круга полномочий органов исполнительной власти в части создания и обеспечения функционирования тех или иных государственных информационных ресурсов.

Процесс цифровизации способствует трансформации порядка взаимодействия органов исполнительной власти, порядка и принципов их взаимодействия между собой, а также с гражданами и организациями; появляются новые формы проведения контрольно-надзорных мероприятий органов исполнительной власти, в также виды государственных и муниципальных услуг; изменяется формат регулирования определенных сфер жизни и деятельности общества.

Отметим, что сегодня у органов исполнительной власти полностью отсутствуют полномочия, реализация которых могла бы быть осуществлена без помощи применения разного рода цифровых технологий, что, в свою очередь, способствует улучшению взаимодействия публичных органов власти, снижению объемов финансовых средств, необходимых им для

реализации их непосредственных функций, а также существенному сокращению трудовых и временных затрат на реализацию полномочий.

Сегодня имеются все возможности для дальнейшего внедрения в деятельность исполнительных органов власти современных цифровых технологий.

Однако, на сегодняшний день сфера применения тех или иных цифровых технологий в деятельности исполнительных органов власти сосредоточена вокруг осуществления ими контрольных и надзорных функций и деятельности по оказанию различных государственных услуг.

Что касается вопроса цифровизации нормотворческой деятельности исполнительных органов власти, то она осуществляется в существенно ограниченных объемах и, в большинстве своем, при помощи расширения направлений применения уже использующихся информационных технологий.

Под цифровизацией нормотворчества в рамках данного исследования мы будем понимать совершенствование процесса нормотворческой деятельности посредством внедрения в него тех или иных информационных технологий.

Следует также упомянуть и о том, что цифровизация нормотворчества дает возможность в существенной степени снизить разного рода издержки публичных органов власти в ходе разработки ими различных правовых актов. Кроме того, цифровизация обеспечивает процессу нормотворчества определенный круг возможностей.

В частности, к цифровизации можно отнести безбумажное взаимодействие между участниками процесса нормотворчества в ходе подготовки ими проектов тех или иных правовых актов; механизм мониторинга принимаемых решений; обеспечение прозрачности процесса разработки правовых актов; редактирование проектов законов в режиме онлайн.

Цифровизация существенно влияет на деятельность исполнительных органов власти.

Так, к цифровизации относится деятельность, осуществляемая должностными лицами в области создания новых правовых актов всех уровней – от написания проекта до судебного решения.

Следует отметить, что механизмы реализации соответствующей деятельности, которые на сегодняшний день существуют, не вполне отвечают требованиям оперативного нормотворческого процесса, в то время как новые электронные сервисы помогают упростить процесс сопоставления документов и осуществить этот процесс не только с гораздо меньшими временными затратами, но и обеспечить ему большую прозрачность.

Цифровое нормотворчество, помимо всего сказанного, дает возможность наладить взаимодействие между законодателями, что способствует формированию единого подхода к концепции изменения правовых актов и ускорению процесса осуществления межведомственного согласования разного рода законодательных инициатив.

Мы уже говорили о том, что само понятие цифровизации в современной науке не имеет однозначной, общепринятой дефиниции.

Под цифровизацией мы будем понимать не только процесс внедрения в деятельность государственных органов власти информационных и коммуникационных технологий, но также и цифровых технологий. При этом важно отметить, что указанное внедрение неизбежно влечет за собой коренные изменения в процессах получения, обмена и обработки информации.

Государственное управления является непосредственным объектом цифровизации. При этом, старт цифровизации в сфере государственного управления был дан с момента включения ее в перечень приоритетных направлений государственной политики [2], после чего началась разработка и реализация различных государственных программ [3].

Внедрение цифровизации представляет собой не что иное, как попытку улучшить характеристики процесса управления, что и является основной целью комплекса мероприятий в области цифровизации государственного управления.

В первую очередь влияние цифровизации на статус исполнительных органов власти выражается в дополнении и изменении их целей и задач. Кроме того, она способствует повышению эффективности в части достижения указанных целей и задач посредством создания дополнительных структурных подразделений.

В дополнение ко всему прочему, цифровизация непосредственно влияет и на круг компетенций исполнительных органов власти.

С одной стороны, они наделяются дополнительными полномочиями (к примеру, полномочия по созданию и обеспечению эффективного функционирования определенных государственных информационных ресурсов, в число которых также входят государственные информационные системы, реестры, фонды и т.д.).

С другой же стороны, вследствие внедрения новейших технологий происходит механизм реализации тех полномочий, которые уже имеются у органов исполнительной власти [6, с. 9].

Сегодня органы исполнительной власти не обладают такими полномочиями, которые не были бы связаны с применением электронной системы межведомственного взаимодействия, информационных систем или сети Интернет.

Данные инструменты, бесспорно, способствуют повышению эффективности межведомственного взаимодействия и помогают снизить разного рода затраты.

Следует отметить, что правовое регулирование взаимодействия субъектов публичной власти в цифровом пространстве Российской Федерации наиболее ярко прослеживается в процессе цифровизации предоставления государственных и муниципальных услуг, который был запущен с принятием Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [1]. Данным федеральным законом была закреплена возможность получения гражданами указанных услуг в электронной форме.

Отметим, что до вступления указанного закона в силу, граждане были вынуждены тратить значительное количество времени и сил, ожидая своей

очереди с целью получения документов, необходимых для предоставления им той или иной государственной и муниципальной услуги.

В ходе реализации мероприятий цифровизации была сформирована система электронного взаимодействия в процессе предоставления государственных и муниципальных услуг населению.

При этом, на первых порах в электронной форме граждане могли получить только небольшой перечень услуг.

Полноценно получать государственные услуги в электронной форме граждане смогли после доработки системы межведомственного взаимодействия [7, с. 26].

Приоритетные направления цифровизации государственных услуг закреплены в федеральном проекте, который получил название «Цифровое государственное управление».

Среди указанных направлений можно назвать исключение из процесса предоставления государственных услуг населению бумажных носителей, исключение человеческого участия в процессе принятия решения в предоставлении основных государственных услуг, индивидуальное решение жизненных ситуаций граждан и др.

Отметим, что достижение указанных целей обусловлено необходимостью формирования единой цифровой среды, которая поможет обеспечить равный доступ всем гражданам к удаленной идентификации.

Указанная идентификация является необходимой для того, чтобы население страны могло дистанционно совершать различные действия, обладающие юридическим значением.

Кроме того, реализация приоритетных направлений цифровизации поможет сформировать эффективную цифровую структуру предоставления государственных услуг населению и обеспечить повышение эффективности взаимодействия между различными информационными системами внутри страны [9, с. 121].

Введение в процесс предоставления населению государственных услуг бросает вызов системе нормативно-правового регулирования цифровой среды.

Здесь речь идет о таких суперсервисах, как рождение ребенка или онлайн поступление в вузы, онлайн оформление европротокола при ДТП или переезд в другой регион и др.

Суть суперсервиса заключается в том, что граждане могут получить ряд услуг, которые сгруппированы по определенной жизненной ситуации или их предоставление связано с взаимодействием нескольких государственных органов.

В целом, можно сказать, что на сегодняшний день нормативно-правовая база, способствующая предоставлению таких государственных и муниципальных услуг как одним органом исполнительной власти, так и их совокупностью, в целом, сформирована.

В первом случае предоставляются услуги в рамках общего порядка, закрепленного в нормах Федерального закона 210-ФЗ, во втором же случае – в порядке, предусмотренном ст. 15.1 вышеуказанного нормативного правового акта [1].

Но здесь нужно отметить, что само функционирование анализируемых нами «суперсервисов» требует того, чтобы обеспечивалась в полном объеме возможность предоставления таких услуг посредством Единого портала государственных услуг.

Этот процесс требует: осуществления отдельных организационно-технических мероприятий; расширения перечня государственных услуг, которые могут предоставляться на основании комплексного запроса; внесение соответствующих изменений и дополнений как в отраслевое законодательство, так и в соответствующие регламенты, регулирующие вопросы предоставления государственных услуг.

В числе основных рисков, непосредственно связанных с цифровым взаимодействием органов исполнительной власти, по нашему мнению, следует отметить именно опасность стороннего воздействия на государственные цифровые сервисы.

Это, прежде всего, разнообразные хакерские атаки, которые могут влечь за собой весьма серьезные последствия (к примеру, утечка персональных

данных пользователей, доступ к информации, содержащей государственную и иную охраняемую законом тайну и другие).

Сбои в работе электронных сервисов также представляют собой существенную проблему.

Причины сбоев могут быть разными, но в большинстве своем они случаются из-за ежедневного обновления данных и повышенной нагрузки на систему.

Кроме того, сотрудники, обязанность которых непосредственно заключается в загрузке больших объемов информации в систему, могут допускать ошибки, в результате чего запрашиваемые ведомства могут предоставлять недостоверную или недостаточную информацию.

Вышеуказанные недостатки наглядно подтверждают необходимость совершенствования системы электронного взаимодействия публичных органов власти.

В качестве мер, которые могут быть непосредственно направлены на повышение качества и скорости предоставления государственных и муниципальных услуг, видится необходимым введение следующих мероприятий:

- повышение системы контроля за качеством и актуальностью вносимой информации;
- повышение стабильности работы электронных сервисов при помощи обновления и совершенствования технических и технологических средств;
- повышение уровня квалификации сотрудников, участвующих в межведомственном взаимодействии сотрудников;
- четкая нормативная регламентация работы информационных сервисов и систем.

Не менее значимым проявлением взаимодействия субъектов публичной власти в цифровом пространстве Российской Федерации является цифровизация государственного контроля (надзора).

На сегодняшний день государственный контроль является одним из самых реформируемых направлений.

Цель, которую преследует реформа, заключается в повышении уровня безопасности и снижении административной нагрузки на публичные органы власти и бизнес.

Охарактеризовать государственный контроль с использованием цифровых технологий поможет анализ понятия «цифровой государственный контроль».

Следует отметить, что указанное понятие включает в себя две составляющих – государственный контроль с использованием цифровых технологий и государственный контроль в виртуальном пространстве.

В деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти применяются различные цифровые технологии с целью осуществления контрольной и надзорной деятельности. Основное направление применения указанных технологий – планирование, проведение и оформление результатов указанных видов деятельности.

Итак, в процессе планирования контрольно-надзорных мероприятий широкое распространение получает применение таких цифровых технологий, как ресурсы сети Интернет, мобильные приложения, а также большие данные.

Их возможности позволяют контролирующему органу: получать значительный объем актуальной информации о подконтрольном субъекте (преимущественно о его деятельности); со значительной долей точности определять категорию риска для каждого подконтрольного субъекта; обеспечивать надлежащее взаимодействие между органами исполнительной власти в процессе планирования контрольно-надзорных мероприятий.

В процессе осуществления и оформления результатов контрольных мероприятий цифровые технологии играют двоякую роль.

С одной стороны, они обеспечивают учет действий, которые совершаются в процессе осуществления контрольно-надзорных мероприятий.

С другой стороны, именно они нивелируют ошибки, которые могут возникать как в процессе проведения контрольно-надзорного мероприятия, так и в процессе оформления его результатов.

В рамках настоящего исследования необходимо также отметить и примеры использования цифровых технологий в деятельности органов исполнительной власти.

Так, в Московской области успешно реализованы мероприятия, связанные с цифровизацией государственного жилищного надзора, а также государственного и муниципального земельного контроля.

В процессе осуществления этих видов контроля (надзора) применяется мобильное приложение с наименованием «Проверки Подмосковья».

Его функции сводятся к следующему: формирование заданий инспекторам; обеспечение проведения контрольного мероприятия, что подразумевает наличие электронного проверочного листа, фотофиксацию выявленных нарушений, фиксацию местонахождения инспектора, а также автоматическое формирование материалов контрольно-надзорного мероприятия.

Параллельно с вышеуказанными цифровыми технологиями Государственного технического надзора Москвы используются и иные: система видеонаблюдения, система дистанционного зондирования земли, Глонасс и другие [8].

В ходе внедрения цифровизации не следует забывать и об обратной связи с населением.

Так, в Нижнем Новгороде создан и функционирует портал, на котором граждане могут оставить обращение в рамках программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

Посредством портала «вамрешать.рф» население региона может обратиться к публичным органам власти за помощью либо оставить обращение об обнаруженных ими проблемах в той или иной области жизни региона, в решении которых непосредственное участие принимают региональные и муниципальные исполнительные органы власти.

Заметим, что, процесс цифровизации контрольной деятельности не стоит на месте, а динамично развивается.

В связи с этим федеральным проектом «Цифровое государственное управление» предусматривается значительное количество различных

мероприятий, среди которых можно выделить: формирование единого реестра требований, которые являются обязательными, формирование типовых облачных решений в части автоматизации деятельности публичных органов власти; формирование системы контроля за оборотом огнестрельного оружия и др. [5].

Следует отметить, что некоторые из указанных в программе мероприятий уже применяются публичными органами власти в своей деятельности.

В частности, в 2018 г. Правительством РФ было утверждено положение № 482 «О государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» [3].

Указанная система призвана для обеспечения автоматизации процессов при риск-ориентированном подходе, а также направлена на обеспечение оценки эффективности осуществления контроля публичными органами власти и информационного взаимодействия между субъектами и объектами контрольной деятельности.

При этом, указанными направлениями возможности системы не ограничиваются.

Помимо указанной системы, в своей деятельности публичные органы власти активно реализуют проекты, непосредственно связанные с внедрением в контрольную и надзорную деятельность цифровых технологий.

В качестве примера здесь можно привести систему дистанционного контроля промышленной безопасности.

Указанная система представляет собой комплекс программных, специализированных и программно-аппаратных средств, направленных на получение, обработку и передачу специализированной информации в режиме реального времени.

Если вести речь об иных органах исполнительной власти, которые предпринимают активные действия в процессе модернизации профилактики нарушения обязательных требований со стороны субъектов, находящихся под их контролем, то здесь следует сказать об «Электронном инспекторе» Федеральной службы по труду и занятости.

Данный сервис предоставляет возможность осуществления самоконтроля соблюдения норм трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность подконтрольных субъектов. Для этого используются специальные проверочные листы.

Отметим, что значительное число органов исполнительной власти активно используют различные информационные системы и автоматизированные средства в области анализа и осуществления дистанционного контроля.

Конечно, в контексте вышеперечисленных инноваций мы ведем речь не просто о средствах или инструментах. В данном случае влияние информационных технологий гораздо выше и значительнее.

В первую очередь, сформировались самостоятельные формы контрольной и надзорной деятельности исполнительных органов власти. Кроме того, сформированы и функционируют специальные режимы осуществления государственного контроля.

Также в юридической литературе относительно средств дистанционного контроля встречается мнение о закономерном изменении модели взаимодействия субъекта, обладающего властными полномочиями (в рассматриваемой сфере – органа исполнительной власти) и поднадзорным (или подконтрольным) субъектом.

По нашему мнению, этот подход является правильным, ведь именно превентивные меры позволяют нивелировать необходимость проведения мероприятий, направленных на изменение уже возникших негативных последствий:

- процесс внедрения средств, при помощи которых осуществляется дистанционный контроль, влечет и иные последствия;
- изменение характеристик контроля;
- изменение времени осуществления контрольных мероприятий;
- изменение охвата подконтрольных субъектов;
- трансформация последующего контроля в предварительный или текущий;
- трансформация выборочного контроля в сплошной (в этом случае имеется исключение, которое составляет рассмотренная выше система

дистанционного контроля (надзора) промышленной безопасности, так как ее функционирование – это альтернатива режиму постоянного государственного контроля).

Все рассмотренные изменения имеют весьма положительные последствия. В их числе можно отметить следующие: повышение уровня безопасности, сокращение тех или иных издержек органов исполнительной власти, исключение потенциально возможного коррупционного поведения.

В заключение считаем необходимым отметить следующее.

Современное отечественное законодательство нуждается в дополнительном правовом обеспечении механизма цифрового взаимодействия органов исполнительной власти.

Если рассуждать об этом применительно к рассмотренному выше процессу предоставления государственных и муниципальных услуг, то это, конечно же, совершенствование законодательного глоссария Федерального закона № 210-ФЗ и модернизация правового статуса многофункциональных центров.

Если же мы будем говорить о рисках, связанных с утечкой юридически значимой информации при определенном стороннем воздействии на сервисы цифрового взаимодействия органов исполнительной власти, то здесь необходимо отметить, что требуется увеличение меры ответственности к таким правонарушителям.

Цифровые технологии сегодня существенно влияют на абсолютно все элемента статуса исполнительных органов власти.

Развитие и применение в деятельности публичных органов власти различных цифровых технологий способствует осуществлению контрольной и надзорной функций указанных органов.

Кроме того, они оказывают непосредственное влияние на существующий механизм реализации полномочий органов исполнительной власти.

Помимо этого, цифровизация затрагивает процесс реализации органами исполнительной власти своих полномочий и способствует их трансформации, в результате чего возникают новые и совершенствуются уже существующие

формы контрольных и надзорных мероприятий, виды государственных и муниципальных услуг, а также регулирование некоторых сфер жизнедеятельности российского общества.

Список литературы

1. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2022) // СЗ РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.
2. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016 // Текст послания официально опубликован не был.
3. Постановление Правительства РФ от 21.04.2018 № 482 (ред. от 17.08.2022) «О государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (вместе с «Положением о государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности») // СЗ РФ. – 2018. – № 18. – Ст. 2633.
4. Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (утратило силу) // СЗ РФ. – 2017. – № 32. – Ст. 5138.
5. 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 28.05.2019 № 9) // Текст паспорта опубликован не был
6. Василенко Л.А., Зотов В.В. Цифровизация публичного управления в России: риски, казусы, проблемы // Цифровая социология. – 2020. – № 2. – С. 4-16.
7. Зубарев С.М. Правовые риски цифровизации государственного управления // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 6 (115). – С. 23-32.
8. Инновационные методы надзора за эксплуатацией самоходной техники, аттракционов и профилактики нарушений обязательных требований.

// [Электронный ресурс] URL: https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2019/12/Gostehnadzor-goroda-Moskvy_profilaktika.pdf (дата обращения: 20.01.2023).

9. Кабытов П.П., Стародубова О.Е. Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. – 2020. – № 11. – С. 113-126.

© Примаков Яна Сергеевна, Волкова Виктория Владимировна, 2023