

---

# ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

## THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

---

УДК 342.951

DOI 10.24147/2542-1514.2020.4(3).25-45



### ЦИФРОВИЗАЦИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ОПЫТ РОССИИ И ФРАНЦИИ

**Е.В. Гриценко, П.А. Курындин**

*Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Россия*

#### **Информация о статье**

Дата поступления –

06 июня 2020 г.

Дата принятия в печать –

20 августа 2020 г.

Дата онлайн-размещения –

01 октября 2020 г.

#### **Ключевые слова**

Контрольно-надзорная деятельность, публичное управление, государственное управление, цифровое взаимодействие, электронное правительство, цифровое правительство, цифровизация, информационно-коммуникационные технологии, доступность, публичные услуги

Рассматривается переходный этап от электронного правительства к цифровому в России и Франции, известной своими административно-правовыми традициями и успехами. Отмечается, что правовое обеспечение цифровизации публичного управления пока явно отстает от стремительного развития цифровых технологий. Проводится анализ стратегических планов цифровизации государственного управления и контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, с одной стороны, и законодательной основы электронного правительства с учётом перспектив её развития – с другой. В целях преодоления разрозненности и фрагментарности в регулировании вопросов электронного взаимодействия частных субъектов с публичной администрацией предлагается использование французского опыта регулирования общих принципов осуществления административных процедур и гарантий надлежащего государственного управления в едином акте. Такой подход позволил бы также обеспечить соблюдение базовых принципов соразмерности и запрета чрезмерного формализма при содержательной дифференциации ошибок и нарушений, допускаемых в ходе электронной коммуникации. Также с учётом французского опыта предлагается сохранить, наряду с электронными, альтернативные формы коммуникации с административными органами и законодательно предусмотреть соответствующие исключения, а также закрепить дополнительные гарантии работы с обращениями граждан служб технической поддержки, стандарты юридической квалификации технических сбоек, механизмы досудебного и судебного обжалования автоматически принятых решений.

### DIGITALIZATION OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES: RUSSIAN AND FRENCH EXPERIENCE

**Elena V. Gritsenko, Pavel A. Kuryndin**

*St. Petersburg University, St. Petersburg, Russia*

#### **Article info**

Received –

2020 June 06

Accepted –

2020 August 20

Available online –

2020 October 01

#### **Keywords**

Supervisory activities, public administration, public governance, digital interaction, e-government, digital government, digitalization, information technologies, accessibility, public services

The subject of the article is legal regulation at the transition stage from e-government to digital government in Russia and France.

The purpose of the article is confirmation or confutation of the hypothesis that in the practice of digital interaction between administrative bodies and individuals, there are problems that must be clearly identified and can be solved using the French experience of legal regulation of the digitalization of public administration.

The methodology of the study includes comparative analysis, description as well as particular academic legal methods (interpretation of legal acts, judicial acts and state programs of digitalization in Russia and France, formal legal method).

The main results and scope of their application. Russia and France are similar because of not only belonging to the continental legal system, but also existing in the transition stage from e-government to digital. Public administration and law in both countries have to cope with the challenges of digitalization. In this regard, the experience of implementing reforms in France, which is known for its administrative and legal traditions and successes, is of particular interest to the Russian Federation.

The legal support of public administration digitalization is clearly lagging behind the rapid development of digital technologies; moreover, new information solutions are significantly ahead of their legal implementation. A comparative analysis between the strategic plans of public administration, relating to digitalization of control and supervision activities in the Russian Federation, and the e-government's present and future legislative framework, indicates a lack of coherence between the plans and their legislative counterparts. The initial implementation of public administration digitalization strategic plan through legislation on services is generally supported in the "Digital Public Administration" federal project through the legislation of services. At the same time, the draft of the new Federal law on state control (supervision) and municipal control in Russia offers its own information infrastructure for control and supervisory activities.

Conclusions. In order to overcome the fragmentation in the regulation of electronic interaction between private entities and public administration, the French experience of regulating the General principles of administrative procedures and guarantees of good public administration in a single act is very useful. Such an approach would also ensure compliance with the basic principles of proportionality and the prohibition of excessive formalism in the meaningful differentiation of errors and violations committed in the course of electronic communication. In addition according to French experience, it is necessary to maintain alternative ways of communication with administrative authorities including electronic ones, and consider any legislative exceptions. Also, it is necessary to define additional guarantees to citizens during interactions with technical support services; defining standards for the legal qualification of technical failures, pre-trial and judicial appeal mechanisms against automatically made decisions.

## 1. Введение

Цифровизация контрольно-надзорной деятельности (КНД), как и многих других сфер общественной и государственной жизни, уже не первый год стоит на повестке дня. Противоэпидемиологические мероприятия и ограничения, связанные с предотвращением распространения новой коронавирусной инфекции, придали этому процессу ещё большее ускорение. Так, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 3 апреля 2020 года №438 и все внеплановые проверки, допущенные законодательством в 2020 году в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства, должны, за некоторыми исключениями, проводиться с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе аудио- или видеосвязи<sup>1</sup>.

Процесс цифровизации КНД в РФ происходит на фоне проникновения информационных технологий во все сферы взаимоотношений публичной власти, бизнеса и общества. В связи с этим вряд ли возможно понять и тем более проанализировать как сам процесс цифровизации, так и его правовые последствия

вне этого общего контекста. Неслучайно «Цифровое государственное управление» является составной частью национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации». Другой важный аспект, позволяющий глубже понять задачи, которые предстоит решить на пути цифровизации, лучше увидеть проблемы, предугадать возможные противоречия и конфликты, связан со сравнительным подходом. Изучение зарубежного опыта, и в частности близкой России по правовой системе и передовой в административном и цифровом отношении Франции, представляется полезным, поскольку позволяет не только выявить схожие проблемы, но и предложить пути их решения. Для достижения указанных задач обратимся к сопоставительному анализу особенностей понимания и регулирования КНД в России и Франции, рассмотрим, каким образом отражаются вызовы цифровизации в публичном управлении обеих стран – в стратегических планах и их законодательной интерпретации, а также обратимся к правовым проблемам цифровизации государственного управления и КНД и вариантам их решения.

<sup>1</sup> П.6 постановления Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и

органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 06.04.2020).

## 2. Особенности понимания и регулирования контрольно-надзорной деятельности в России и во Франции

Как в России, так и во Франции контрольно-надзорная деятельность рассматривается в качестве вида административной деятельности, функции публичного управления, которая может быть реализована как самими административными органами в пределах их компетенции, так и иными уполномоченными субъектами. В обеих правовых системах в теории присутствует понимание того, что КНД – не самоцель, а способ защиты прав и свобод. Так, в определении, данном в статье 1 проекта Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Законопроект)<sup>2</sup>, акцент сделан на следующую цель КНД – предупреждение и пресечение причинения вреда (ущерба) правам и законным интересам граждан и организаций, а также иным охраняемым законом ценностям. Во Франции, как и в других государствах континентальной Европы, данный аспект КНД выражен в более общем виде. КНД не выступает самостоятельным предметом правового регулирования, а является видом административного производства, элементом административных процедур, интегрированным в производство по принятию, исполнению либо отмене административных актов. Целью осуществления любой такой административной деятельности, включая КНД, в соответствии с законодательством об административных процедурах является соблюдение прав и свобод человека публичной администрацией и достижение верховенства закона. Соответственно и в рамках научной дискуссии характеристика административной деятельности при осуществлении КНД не выделяется в самостоятельный предмет, а рассматривается в контексте общих административных процедур, их принципов, проблем принятия и отмены административных актов, обеспечения законности в деятельности публичных субъектов и осуществления контроля над ними, прежде всего судебного [1–4].

Таким образом, в России и Франции существенно различается подход к правовому регулированию КНД. Франция, как и иные страны, относящиеся к континентальной правовой семье, не разрывает правовое регулирование КНД от общей регламентации административной деятельности – проце-

дур издания административных актов. (Учение о деятельности административных органов охватывается понятием *l'action administrative* (административная деятельность): использование этого термина характерно для классических работ [5; 6]. В современных трудах, основанных на концепции сервисного государства, уже используется термин *le service public* (публичная услуга или публичная служба) для обозначения деятельности, порученной субъекту публичного права или даже частному субъекту для реализации задач, необходимых обществу [7]).

Соответственно, регулирование публичного управления строится с учетом единства форм административной деятельности. С конца 2015 года во Франции действует Кодекс о регулировании отношений населения и администрации (далее – Административный кодекс)<sup>3</sup>, который явился новым этапом развития нормативно-правового регулирования административных отношений. Административный кодекс был подготовлен на основе Закона от 12 апреля 2000 г. № 2000-321 «О правах граждан в их отношениях с администрацией», а также на основе обобщения иных нормативных актов и обширной судебной практики [8]. В предмет регулирования Административного кодекса входят основы взаимодействия частных лиц и административных органов в рамках любой административной процедуры, закрепляются обязанности административных органов мотивировать решения, обеспечить доступ частного лица к материалам административного дела, а также его право давать пояснения по делу и другие правомочия). В основу Административного кодекса положено учение об административных актах – их формах, особенностях вступления в силу, отмены (аннулирования) или отзыва и обжалования, а также положения о взаимодействии между административными органами, о разрешении споров частных субъектов с ними.

Российская Федерация продолжает советскую традицию обособленного регулирования порядка осуществления отдельных видов административной деятельности – предоставления государственных и муниципальных услуг, включая регистрационные и разрешительные процедуры; управления государственным и муниципальным имуществом; осуществления контрольно-надзорной деятельности [9; 10]. В связи с этим порядок предоставления публичных

<sup>2</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7> (дата обращения: 30.04.2020). Законопроект принят в первом чтении 17.04.2020 г.

<sup>3</sup> URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cid-Texte=LEGITEXT000031366350&dateTexte=20200129> (дата обращения: 15.03.2020).

услуг и контрольно-надзорная деятельность регулируются разными федеральными законами<sup>4</sup>. При этом в российской литературе по административному праву с середины 1990-х годов настойчиво продвигается идея принятия единого нормативно-правового акта об административных процедурах [11] или об основах государственного управления [12], которая, однако, до сих пор не реализована на практике.

### 3. Публичное управление перед вызовами информатизации и цифровизации

Несмотря на различия в подходах к регулированию различных видов административной деятельности, публичное управление в условиях информационного общества и во Франции, и в России стоит перед серьёзными вызовами, предполагающими модернизацию административных процедур, широкое внедрение информационно-коммуникационных технологий и цифровых данных в публичное управление (далее – ИКТ). Целью информатизации и цифровизации является не только повышение эффективности публичного управления, но и его доступности, упрощение административных процедур, а также обеспечение открытости и транспарентности публичной администрации.

Такая форма организации и деятельности органов управления охватывается понятием электронного правительства (e-government), которое на новом этапе развития информационного общества приобретает качества цифрового правительства (digital government). При этом в информационной и управленческой литературе отсутствует единство по вопросу о соотношении понятий информатизации и цифровизации, как и понятий электронного и цифрового правительства. Их часто используют как синонимы, подразумевая под цифровизацией совокупность процессов информатизации соответствующего вида административной деятельности.

Вместе с тем, по мнению большинства исследователей, цифровизация представляет собой качественно новый этап информатизации: речь идёт об обеспечении полного управленческого цикла на единой цифровой платформе с использованием

цифровых технологий аналитики данных, а также искусственного интеллекта для повышения качественных характеристик принятия решений, сокращения издержек в процессе административного производства [13]. Как отмечается в Рекомендации Совета ОЭСР по стратегиям цифрового правительства 2014 года, если электронное правительство предполагает использование публичной администрацией ИКТ, и в частности Интернета, в целях улучшения управленческого процесса, то цифровое правительство связано с использованием цифровых технологий как неотъемлемой части стратегии модернизации публичного управления для общего блага. Цифровые технологии охватывают помимо ИКТ, включая Интернет, мобильные технологии и устройства, также аналитику данных, используемую для улучшения генерации, сбора, обмена, агрегирования, объединения, анализа, доступа, возможностей поиска и представления цифрового контента, в том числе для разработки сервисов и приложений. Соответственно цифровое правительство опирается на «экосистему, состоящую из субъектов публичного управления, некоммерческих организаций, хозяйствующих субъектов, объединений граждан и индивидов, поддерживающую производство и доступ к информации, услугам и контенту посредством взаимодействий с публичной администрацией»<sup>5</sup>. Таким образом, цифровое правительство характеризуется в качестве нового этапа развития электронного правительства. М.Ю. Павлютенкова, опираясь на зарубежные источники, обозначает цифровое правительство в качестве четвертого этапа развития электронного правительства. «Цифровизация» рассматривается как высшая ступень информатизации, предполагающая переход от обычных «электронных» к «умным» технологиям на всех этапах управленческой деятельности. Речь идет о цифровой трансформации и автоматизации всех элементов управленческого процесса, включая использование на всех этапах искусственного интеллекта. Этому соответствует и качественно новый инструментарий, предполагающий создание механизма реализации принципов цифрового пра-

<sup>4</sup> Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179 (далее – Закон об услугах); Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ //

Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249 (далее – Закон о контроле).

<sup>5</sup> Sec.1 Recommendation of the OECD Council on Digital Government Strategies, adopted on 15 July 2014. URL: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf> (дата обращения: 15.04.2020).

вительства [15]. Эволюцию терминологии от электронного правительства к цифровому можно обнаружить и во французских программных документах<sup>6</sup>.

В целом разделяя мнение о качественных особенностях цифровизации как нового этапа информатизации административной деятельности, в том числе КНД как её вида, полагаем неверным исходить из противопоставления электронного и цифрового правительств. Здесь и далее мы будем опираться на широкое понимание электронного правительства, охватывающего в том числе и цифровой этап его развития. Этот цифровой этап заложен в планах, но, как отмечают и французские, и российские исследователи, переход к нему в обеих странах далеко не завершён [16; 17]. Так, например, Э.В. Талапина констатирует, что российское законодательство по-прежнему существует в терминах электронного правительства, а документы, в которых отражены процессы цифровизации, не выполняют миссию «идейного центра» [15]. М.Ю. Павлютенкова отмечает, что Россия в движении к цифровому правительству находится на переходе от второго этапа построения цифрового правительства (этап трансформации) к третьему (этап вовлечения) [14].

В настоящее время внедрение ИКТ в России, и во Франции происходит во всех сферах общественной жизни и всё с большим ускорением. У России среди показателей по индексу цифровизации бизнеса среди 32 стран (Европейские государства, Корея и Турция) наиболее выгодные позиции по уровню использования облачных сервисов – опережает 19 стран из 31,

хотя в целом по итогам 2018 года имеет 31 пункт (начало последней трети), а первое место занимает Финляндия со значением указанного индекса на уровне 50 пунктов, Франция (37 пунктов) замыкает 2-ю десятку государств<sup>7</sup>. При этом процессы информатизации и цифровизации сферы государственного управления занимают одно из центральных мест и охватывают как внутренние административные процедуры, так и взаимоотношения публичной администрации с внешними субъектами.

### **3.1. Планы и программы цифровизации публичного управления в России**

В России задачи информатизации государственного управления начали прочно входить в концепции, программы, доктрины, документы стратегического планирования ещё с первой половины 1990-ых годов<sup>8</sup>, а в 2002 году в Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» речь уже шла о задачах перехода к оказанию публичных услуг и осуществлению государственных функций в электронном виде, об осуществлении государственного управления с использованием элементов электронного правительства и развитии инфраструктуры электронного правительства<sup>9</sup>. С тех пор принято немало стратегических программных документов, посвящённых внедрению ИКТ в государственное и муниципальное управление, развитию электронного и открытого правительства, обеспечению информационной безопасности и транспарентности публичного управления<sup>10</sup>. Создана и эксплуатируется государственная автомати-

<sup>6</sup> eGovernment in France, 2016, February. URL: <https://joinup.ec.europa.eu/> (дата обращения: 15.04.2020); Digital Government Factsheet France – Joinup.eu – Europa EU. URL: <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/digital-government-factsheets-2019> (дата обращения: 15.04.2020).

<sup>7</sup> URL: <https://issek.hse.ru/news/309213798.html> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>8</sup> См.: Концепция правовой информатизации России, утв. Указом Президента РФ от 23 апреля 1993 г. № 966. URL: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc\\_itself=&nd=102024537&page=1&rdk=2#10](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&nd=102024537&page=1&rdk=2#10) (дата обращения: 15.03.2020); «О президентских программах по правовой информатизации», утв. Указом Президента РФ от 4 августа 1995 г. № 808. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/8176> (дата обращения: 15.03.2020); Указ Президента Российской Федерации «Об основах государственной политики в сфере информатизации» № 170 от 20 января 1994 г. // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 4. Ст. 305; Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих информационных

ресурсов 1995 г., включенная в Комплексный план действий Правительства РФ 1995 г. URL: [http://www.cplire.ru/rus/casr/os/3\\_1/11.htm](http://www.cplire.ru/rus/casr/os/3_1/11.htm) (дата обращения: 15.03.2020); Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утв. Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № Пр-1895. URL: <http://base.garant.ru/182535/> (дата обращения: 15.03.2020), утратила силу согласно Указу Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 06.12.2016), утвердившему новую Доктрину информационной безопасности РФ.

<sup>9</sup> Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)», утв. Постановлением Правительства РФ от 28.01.2002 г. № 65 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 5. Ст. 531.

<sup>10</sup> См., например: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утв. Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212 (утратила силу); О мерах по обеспечению информационной безопасности РФ при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена, утв. Указом Президента РФ от 17 марта 2008 г. № 351 // Собрание

зированной система «Управление», обеспечивающая формирование и обработку данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных ресурсах, данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления, в том числе для информационного обеспечения стратегического планирования<sup>11</sup>.

Действующая ныне Стратегия развития информационного общества в РФ на 2017–2030 годы, как и майский Указ Президента РФ 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», Национальная стратегия развития искусственного интеллекта до 2030 года ознаменовали новый цифровой этап в развитии электронного правительства. Этот этап связан с формированием экосистемы цифровой экономики<sup>12</sup>, внедрением цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг<sup>13</sup>, а также использованием, где это возможно, технологий искусственного интеллекта<sup>14</sup>. Более конкретные мероприятия нашли отражение в государственной программе «Информационное общество»<sup>15</sup>, национальной программе «Цифровая экономика РФ (2018–2024 гг.)»<sup>16</sup> и её проектах, в том числе в федеральном проекте «Цифровое государственное управление» (далее – Проект)<sup>17</sup> [18–20].

законодательства Российской Федерации. 2008. № 12. Ст. 1110); Основы государственной политики РФ в области международной информационной безопасности на период до 2020 г., утв. Президентом РФ от 24.07.2013 г. № Пр-1753. URL: <http://base.garant.ru/70641072/> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>11</sup> Положение о государственной автоматизированной информационной системе «Управление», утв. постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2009 г. № 1088 (с последними изменениями от 18.11.2019 г.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>12</sup> П. 4 Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утв. Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>13</sup> П. 11 Указа Президента РФ от 7.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>14</sup> П. 21 и п. 22 Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года, утв. Указом

Примечательно, что направление по внедрению цифровых технологий и платформенных решений в публичное управление в РФ реализуется преимущественно через совершенствование порядка предоставления государственных и муниципальных услуг. На идее государственного управления, как в первую очередь деятельности по оказанию публичных услуг населению и бизнесу, построена вся логика цифровизации государственного управления. Проект исходит из необходимости типизации и стандартизации публичных услуг, выделения приоритетных, массовых и социально значимых услуг (причём не только государственных, но и региональных, муниципальных), увязывая целый ряд мероприятий по цифровизации с этими услугами, перечень которых должен быть утверждён, очевидно, на каждом уровне публичной власти (1.3, 1.37, 1.47). Кроме того, предполагается выделить комплексные государственные услуги для граждан и бизнеса, сгруппированные по основным жизненным ситуациям – как, например, в сфере сельского хозяйства (п. 1.51). В Решении Президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 28.03.2019 г. эти комплексы услуг были обозначены как 25 приоритетных «суперсервисов» – приоритетных жизненных ситуаций для цифровой трансформации госуслуг<sup>18</sup>.

Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>15</sup> Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество» в редакции Постановления Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 356-24. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>16</sup> Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»», утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 04.06.2019 № 7) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>17</sup> Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление», утвержденный президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 28.05.2019 № 9) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>18</sup> Информация Правительства РФ от 4 февраля 2019 г. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/854/> (дата обращения: 15.03.2020).

В то же время авторы Проекта, видимо, понимая, что предоставлением публичных услуг государственное и муниципальное управление не исчерпывается, в некоторых плановых мероприятиях наряду с услугами упоминают «иные функции» публичного управления и (или) «иные сервисы». Так, например, инфраструктура электронного правительства охватывает информационные системы не только предоставления услуг, но и исполнения государственных функций в электронном виде (п. 1.19); инфраструктура единой системы по работе с обращениями, к которой должны быть подключены все субъекты, осуществляющие публично значимые функции, в том числе через единое окно цифровой связи, предполагает обработку различных обращений, включая обращения по государственным услугам, функциям, сервисам (п. 1.16, п. 1.31); планируется разработка, внедрение, эксплуатация облачной цифровой платформы обеспечения оказания как государственных (муниципальных) услуг, так и сервисов, в том числе в электронном виде (1.56). В то же время судя по формулировкам намечаемых мероприятий, в Проекте, с одной стороны, отсутствует чёткость в разграничении публичных услуг, функций и сервисов: порой различия между указанными явлениями не проводятся вовсе. Так, согласно п. 1.43 Проекта должно быть «обеспечено высокое качество предоставления государственных и муниципальных услуг (реализации функций), иных услуг (сервисов) и сведений в электронном виде в сфере пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», а в соответствии с п. 1.57 Проекта запланирована «доработка и эксплуатация Федерального реестра государственных и муниципальных услуг (функций), в том числе облачного решения для субъектов Российской Федерации». С другой стороны, терминология цифровых услуг и сервисов достаточно свободно распространяется на демократические институты власти: в результате, например, выборы рассматриваются как сфера предоставления цифровых сервисов<sup>19</sup>, а «правосудие онлайн» оказывается комплексной госуслугой – одним из 25 приоритетных «суперсервисов»<sup>20</sup>.

При этом в рамках цифровой реформы государственных и муниципальных услуг особое значение

придаётся цифровизации внутренних управленческих процедур. В частности, предполагается развитие автоматизированной информационной системы проектной деятельности «Типовое облачное решение по автоматизации проектной деятельности органов государственной власти» (п. 1.11 Проекта), платформы межведомственного взаимодействия и обмена данными на базе системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) и единой системы нормативной справочной информации (п. 1.12 Проекта), внедрение межведомственного юридически значимого электронного документооборота с применением электронной подписи в органах государственной власти и местного самоуправления, а также в подведомственных организациях (п. 1.14 Проекта), создание информационных систем поддержки принятия решений высшими органами государственной власти (п. 1.30 Проекта), развитие Платформы исполнения государственных функций (п. 1.35 Проекта). Также особое значение придается внедрению цифровых технологий, информационно-аналитическому и экспертно-аналитическому сопровождению иных управленческих функций, направленных в конечном итоге на обеспечение реализации и защиту прав и свобод граждан. Особое место в ряду этих функций занимает контрольно-надзорная деятельность (п. 1.33 Проекта). Так, на Платформе исполнения государственных функций предполагается обеспечить функционирование «единого реестра обязательных требований, типового облачного решения по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (п. 1.41 Проекта); а в рамках системы межведомственного электронного взаимодействия должен быть создан сегмент базы нормативных правовых актов (федеральных, региональных и муниципальных) Российской Федерации, используемых в контрольно-надзорной деятельности, доступный в режиме реального времени (п. 1.42 Проекта).

В целях более подробного анализа тех шагов, которые предлагаются в Проекте для перевода планов в нормативно-правовую плоскость, представляется необходимым обратиться к истории становления и развития законодательства об информатиза-

<sup>19</sup> П. 1.3 и 1.28 Проекта.

<sup>20</sup> URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/854/>; <http://government.ru/news/35622/> (дата обращения: 15.03.2020). См. также: Приложение № 3 к протоколу заседания Президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных тех-

нологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 28.03.2019 г. № 4 «Перечень рабочих групп по реализации «суперсервисов». URL: <https://digital.ac.gov.ru/materials/methodical-material/> (дата обращения: 15.03.2020).

ции публичного управления в РФ. При этом нельзя не заметить, что правовое обеспечение информатизации и цифровизации публичного управления пока явно отстает от стремительного развития информатики и информационных технологий. Причём новые информационные решения существенно опережают процессы их правового осмысления<sup>21</sup>. Именно такое осмысление является принципиально важным. Ведь придание нормативной оболочки информационному решению не самоцель. Необходимо не только обеспечить внутреннюю согласованность правовой системы, беспробельность и непротиворечивость правового регулирования, но и просчитать все риски, не допустить необоснованного и чрезмерного ограничения прав и свобод.

### **3.2. Развитие правовой основы информатизации государственного управления в РФ**

Нормативное оформление использования ИКТ в публичном управлении преимущественно сосредоточено в законодательстве о государственных и муниципальных услугах. В этом проявляется специфический российский подход к реформе в сфере информатизации и цифровизации государственного управления. Именно Федеральный закон об услугах и принятые в его развитие подзаконные акты (которые не просто развивали, а по сути существенно расширяли и видоизменяли законодательное регулирование) впервые предложили комплексное регулирование порядка реализации публичного управления с использованием информационных технологий через представление услуг в электронной форме и закрепили соответствующую инфраструктуру, в частности реестры и порталы государственных и муниципальных услуг, систему межведомственного элек-

тронного взаимодействия (СМЭВ), единую систему идентификации и аутентификации (ЕСИА)<sup>22</sup>.

Эта инфраструктура впоследствии стала использоваться и для других управленческих целей, а также для обеспечения иных взаимодействий граждан и юридических лиц с публичной администрацией. Так, ЕСИА получила законодательное закрепление в Федеральном законе от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (далее – Закон об информации) как федеральная государственная информационная система, обеспечивающая санкционированный доступ к информации, содержащейся в информационных системах, в случаях, предусмотренных законодательством РФ<sup>23</sup>. Причём законодатель допускает возможность предоставления в определенных случаях доступа к не являющейся общедоступной информации в государственных и муниципальных информационных системах только тем пользователям, которые прошли авторизацию в ЕСИА. Более того, обязательная идентификация через ЕСИА может выступать условием доступа не только к информации в электронном виде или к электронным услугам, но и к иным электронным процедурам. Например, согласно изменениям, внесенным в действующий ныне Закон о контроле в июле 2016 года, электронные обращения и заявления граждан могут служить основанием для проведения внеплановой проверки только при условии, что они были направлены заявителем с использованием средств ИКТ, предусматривающих обязательную авторизацию заявителя в ЕСИА<sup>24</sup>.

В то же время конкретные случаи и порядок использования ЕСИА, по мысли законодателя, должно

<sup>21</sup> Мы пытаемся технологическими решениями закрывать фундаментальные правовые проблемы // Интервью с Романом Бевзенко. URL: [https://zakon.ru/discussion/2019/02/19/my\\_pytaemsa\\_tehnologicheskimiresheniyami\\_zakryvat\\_fundamentalnyepravovye\\_problemy\\_intervyu\\_s\\_rom](https://zakon.ru/discussion/2019/02/19/my_pytaemsa_tehnologicheskimiresheniyami_zakryvat_fundamentalnyepravovye_problemy_intervyu_s_rom).

<sup>22</sup> Ст. 2, 7.1, 20, 21 и др. Закона об услугах; постановление Правительства РФ от 28.11.2011 г. № 977 «О федеральной государственной информационной системе "Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7284; приказ Минкомсвязи России от 13 апреля 2012 г. № 107 «Об утверждении Положения о федеральной государ-

ственной информационной системе "Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме"» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 05.05.2017).

<sup>23</sup> См.: п. 19 ст. 2 Закона об информации в редакции Федерального закона от 7 июня 2013 г. № 112-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 23. Ст. 2870).

<sup>24</sup> Ч. 3 ст. 10 Закона о контроле в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 277-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 27 (Часть I). Ст. 4210.



определить Правительство РФ<sup>25</sup>. Соответственно в постановлении Правительства РФ от 10.07.2013 г. № 584<sup>26</sup> функции ЕСИА представлены более развернуто и уже не только в связи с оказанием государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Главный акцент при этом сделан на решении задач идентификации и аутентификации всех участников информационного взаимодействия – физических лиц (включая индивидуальных предпринимателей), юридических лиц, должностных лиц, государственных, муниципальных органов и организаций, а также государственных, муниципальных и иных информационных систем<sup>27</sup>.

Выполняя данное в Законе об услугах поручение законодателя по поводу установления правил ведения федерального реестра государственных услуг в электронной форме, Правительство РФ утвердило соответствующие правила, включив в содержание реестра, помимо предоставления услуг, осуществление функций<sup>28</sup>. Подобное содержательное расширение затронуло и все иные элементы инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг<sup>29</sup>. Так, в эту инфраструктуру были включены, помимо реестров и порталов государственных и муниципальных услуг (функций), система идентификации ЕСИА, система, обеспечивающая межведомственное электронное взаимодействие, системы, предназначенные для информирования физических и юридических лиц о деятельности органов и организаций, единая система

нормативной справочной информации, система, обеспечивающая процесс досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия), совершенных при предоставлении государственных и муниципальных услуг, интернет-ресурс «Российская общественная инициатива» (п. 2 Положения об инфраструктуре). Таким образом, инфраструктура информационно-технологического взаимодействия оказалась нацелена, наряду с организацией предоставления государственных и муниципальных услуг, и на реализацию иных управленческих функций, а также на работу с любыми информационными запросами и обращениями граждан и юридических лиц. После введения норм об электронной коммуникации органов власти и частных субъектов в Закон об информации (ст. 11.1 в редакции Федерального закона от 13.07.2015 г. № 263-ФЗ<sup>30</sup>), Правительство РФ утвердило Правила осуществления взаимодействия в электронной форме, в соответствии с которыми обязанность административных органов по предоставлению информации, документов и ответов на запросы в электронном виде, если заявители выбирают электронный способ коммуникации, должна реализовываться по общему правилу через порталы госуслуг, т. е. с использованием инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме<sup>31</sup>.

<sup>25</sup> Ч. 4.1 ст. 14 Закона об информации (в ред. ФЗ от 7.06.2013 № 112-ФЗ); ч. 4 ст. 7 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (в ред. ФЗ от 7.06.2013 № 112-ФЗ) (далее – Закон о доступе к информации.)

<sup>26</sup> Правила использования федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» (далее – Правила использования ЕСИА), утв. постановлением Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 584 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 30 (часть II) Ст. 4108.

<sup>27</sup> П. 3 и 8 Правил использования ЕСИА.

<sup>28</sup> Постановление Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информацион-

ных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 44. Ст. 6274.

<sup>29</sup> См.: Положение об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме, утв. постановлением Правительства РФ от 8 июня 2011 г. № 451 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 24 Ст. 3503. (далее – Положение об инфраструктуре).

<sup>30</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4389.

<sup>31</sup> П. 3 и 6 Правил осуществления взаимодействия в электронной форме граждан (физических лиц) и организаций с органами государственной власти, органами местного самоуправления, с организациями, осуществляющими в со-

Соответственно процесс информатизации затронул и систему взаимоотношений публичной администрации, бизнеса и граждан в связи с осуществлением административными органами контрольно-надзорной деятельности. Отчасти, хотя и достаточно фрагментарно, он был постепенно воспринят и в упомянутом выше и действующем ныне Федеральном законе о контроле от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ. В первую очередь новеллы информатизации коснулись возможностей электронной коммуникации участников контрольно-надзорных правоотношений и оформления электронных документов в рамках процедур контроля: направление в уполномоченный исполнительный орган уведомлений в электронной форме о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности (ч. 8 ст. 8 Закона о контроле); направление юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям со стороны контролирующего органа электронных уведомлений о проведении плановых и внеплановых проверок (ч. 12 ст. 9, ч. 8 и 16 ст. 10 Закона о контроле); представление подконтрольными субъектами документов в электронном виде в рамках документарной проверки (ч. 6 ст. 11 Закона о контроле); подготовка электронного акта проверки (ч. 4 и 5 ст. 16 Закона о контроле). С июля 2015 года в целях учёта контрольно-надзорных мероприятий и их результатов была введена федеральная государственная информационная система «Единый реестр проверок»<sup>32</sup>. А с июля 2016 г. вступили в силу изменения, связанные с использованием административными органами при проведении проверок системы межведомственного электронного взаимодействия для получения необходимых документов<sup>33</sup>.

Специализированные виды контроля, как, например, таможенный контроль, также реализуются в электронном виде с использованием информационной инфраструктуры, используемой для предоставления государственных и муниципальных услуг. Так, электронные взаимоотношения хозяй-

ствующих субъектов с органами контроля и надзора в области таможенного дела осуществляются либо через личный кабинет в информационной системе контрольного органа, либо с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»<sup>34</sup>. Согласно части 2 статьи 301 Закона о таможенном регулировании предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде осуществляются таможенными органами в том числе с использованием инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронном виде, и ее компонентов.

Таким образом, можно констатировать, что отражение процесса информатизации и цифровизации контрольно-надзорной деятельности в российском законодательстве происходило и происходит в привязке к инфраструктуре электронного правительства, нацеленной в первую очередь на организацию и предоставление публичных услуг. Причём подзаконное регулирование зачастую выходит далеко за пределы данного законодателем поручения.

### **3.3. Перспективы законодательного оформления плана цифровизации государственного управления и КНД в РФ**

Намеченные в Проекте «Цифровое государственное управление» нормативные решения в целом находятся в русле предшествующего развития: основной упор вновь делается на законодательство о публичных услугах. Так, к концу 2020 года предполагается принять «федеральный закон и иные нормативные правовые акты, закрепляющие целевое состояние предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе: реестровую модель их предоставления; проактивность; экстерриториальность; типизацию и стандартизацию приоритетных

ответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, утв. постановлением Правительства РФ от 9 июня 2016 г. № 516 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 25. Ст. 3803.

<sup>32</sup> Ст. 13.3 Закона о контроле в редакции Федерального закона от 31.12.2014 г. № 511-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 1 (часть I). Ст. 64. См. также: постановление Правительства РФ от 28 апреля 2015 г. № 415 «О правилах формирования и ведения единого реестра проверок» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 19. Ст. 2825.

<sup>33</sup> Ч. 8 ст. 7, ч. 2.1 ст. 13, п. 9 ст. 15, п. 2.2 ст. 21, ч. 4 ст. 26.1 Закона о контроле в редакции Федерального закона от 3 ноября 2015 г. № 306-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 45. Ст. 6207.

<sup>34</sup> Ст. 58 и др. Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 32 (часть I). Ст. 5082. (далее – Закон о таможенном регулировании).

региональных и муниципальных услуг; многоканальность; машиночитаемое описание процесса оказания услуг; исключение участия человека в процессе принятия решения при предоставлении приоритетных государственных услуг; единую систему сбора обратной связи от получателей услуг; иные направления совершенствования предоставления государственных услуг» (п. 1.2 Проекта).

В то же время примечательно, что план-график законодательных и подзаконных изменений на 2020-ый год не предполагает комплексной реформы Закона об услугах, а предусматривает точечные изменения в отраслевых федеральных законах и постановлениях Правительства РФ, направленные главным образом на реализацию реестрового принципа и принципа многоканальности предоставления услуг в различных сферах<sup>35</sup>. Вместе с тем, указанные принципы распространяются также на осуществление функций управления, например, функции лицензирования. Причём изменения в части внедрения реестровой модели в процесс лицензирования отдельных видов деятельности уже были внесены в конце 2019 года в ряд федеральных законов: речь идёт о выдаче лицензий в виде записи в общедоступном электронном реестре<sup>36</sup>. Данные изменения непосредственно выходят и на контрольно-надзорную деятельность, поскольку в определённых случаях предоставление лицензии, её переоформление, продление срока действия сопряжено с проведением уполномоченным органом внеплановой проверки согласно пункту 1.1 части 2 статьи 10 Закона о контроле.

Таким образом, законодательство о КНД не может остаться в стороне от тех изменений, которые связаны с правовым оформлением цифровизации государственного управления.

Действительно, упомянутый выше проект № 850621-7 нового Федерального закона о контроле (Законопроект) уделяет вопросам информатизации

и цифровизации контрольно-надзорной деятельности немалое внимание. Как отмечается в пояснительной записке к Законопроекту, фактически речь идет о полноценной цифровизации государственного контроля (надзора), муниципального контроля, снижающей издержки граждан и организаций, повышающей эффективность и прозрачность КНД<sup>37</sup>. По замыслу законодателя, этот план цифровизации КНД строится на собственной инфраструктуре – информационных ресурсах и информационных системах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Собственная информационная инфраструктура призвана помочь преодолеть проблемы, связанные с отсутствием единой платформы КНД, с использованием административными органами разрозненных информационных систем в разных ведомствах и регионах, с необходимостью выполнения «двойной работы» в федеральных и региональных информационных системах, а также позволяет отладить порядок цифрового взаимодействия контролируемых лиц и административных органов<sup>38</sup>.

Сбор, учет, обработка и анализ данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных ресурсах, в том числе в части мониторинга КНД, показателей результативности и эффективности КНД, осуществляются через упомянутую выше государственную автоматизированную информационную систему «Управление». Кроме того, создаются частные информационно-аналитические системы в целях автоматизации КНД. Так, например, общество с ограниченной ответственностью «Научно-производственный центр Кейссистемс-безопасность» предлагает ИАС «Альфа-КНД», которая позволяет автоматизировать процессы организации и осуществления государственного контроля (надзора) в части процедур планирования и проведения выездных и документарных проверок деятельности юри-

<sup>35</sup> План-график по внесению изменений в федеральные законы и акты Правительства Российской Федерации в 2020-ом году в целях исключения из них норм, препятствующих внедрению новых принципов предоставления государственных и муниципальных услуг, предусмотренных федеральным проектом «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утв. Президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, 24.03.2020 г. URL: [https://digital.ac.gov.ru/news/4480/?sphrase\\_id=37485](https://digital.ac.gov.ru/news/4480/?sphrase_id=37485) (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>36</sup> Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 478-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты

Российской Федерации в части внедрения реестровой модели предоставления государственных услуг по лицензированию отдельных видов деятельности». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201912280025> (дата опубликования: 28.12.2019).

<sup>37</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7> (дата обращения: 30.04.2020).

<sup>38</sup> Как указал глава Минэкономразвития России, комментируя новый проект Закона о контроле, его отличительной чертой будет удобное «общение» в электронном виде между участниками КНД. URL: <http://www.garant.ru/news/1308170/#ixzz6GmhZOpu> (дата обращения: 15.03.2020).

дических лиц и индивидуальных предпринимателей с учетом риск-ориентированного подхода<sup>39</sup>. Компания «Акцент» осуществляет автоматизацию различных видов КНД в более чем 20 субъектах РФ<sup>40</sup>.

Общие требования в виде сведений, которые должны предоставляться в информационных ресурсах и системах КНД, а также задачи, которые должны при этом решаться, определены в самом Законопроекте, в то время как определение требований к составу, порядку формирования и использования информационных ресурсов и систем КНД возлагается на Правительство РФ (ч. 1 ст. 26 в сочетании с пп. «к» п. 2 ч. 1 ст. 4 Законопроекта). Информационная инфраструктура КНД призвана выполнять не только учетную функцию, функцию информационно-аналитического сопровождения, но и предложить контрольно-надзорные мероприятия в автоматическом и дистанционном режиме. Так, административные органы обязаны создавать информационные ресурсы, позволяющие пройти контролируемому лицу самопроверку соблюдения обязательных требований (часть 6 статьи 61 Законопроекта) или самообследование в автоматизированном режиме (часть 2 статьи 65 Законопроекта). Кроме того, предусматриваются дополнительные инструменты фото-, видеофиксации, в том числе в удаленном режиме, например, в рамках мониторинга как режима дистанционного государственного контроля (ст. 134 Законопроекта). Также информационная инфраструктура КНД призвана стать площадкой электронного взаимодействия контрольно-надзорных органов с контролируемыми лицами, иными гражданами и организациями, государственными органами, органами местного самоуправления. Это касается как межведомственного электронного взаимодействия (ст. 21 Законопроекта), так и обеспечения возможности подачи в электронной форме посредством сети «Интернет» ходатайств, жалоб, замечаний, возражений, представления доказательств, иных документов, а также иных сведений об объектах контроля, информирования контролируемого лица об открытии контрольно-надзорного производства, принимаемых в ходе контрольно-надзорного производства решений, юридически значимых действиях должностных лиц контрольно-надзорного органа, а также о результатах контрольно-надзорного производства (п. 6 ч. 1 ст. 26 Законопроекта). Причём с введением в действие нового Закона о контроле, т. е. с 1 января 2021 года, планируется постепенный переход к ис-

ключительно электронному документообороту контролирующих органов и подконтрольных субъектов (ч. 1 ст. 25 Законопроекта). Лишь в переходный период до 31 декабря 2024 года допускается, дополнительно к электронному информированию (о контрольно-надзорных действиях, принятых решениях) и направлению документов в электронной форме, осуществление коммуникации с контролируемым лицом в бумажной форме по почте, если электронное информирование невозможно или если от контролируемого лица поступил соответствующий запрос (ч. 4 ст. 136 Законопроекта). Такой же переходный период (до 31.12.2024) установлен для документооборота и информирования в рамках досудебного (внесудебного) обжалования решений, действий, бездействия контрольно-надзорных органов: наряду с электронной формой по выбору контролируемого лица возможна коммуникация на бумажном носителе по почте (ч. 3 ст. 136 Законопроекта). Для муниципального контроля предлагается предусмотреть возможность в переходный период до 31 декабря 2022 года полностью перейти на организацию контрольной деятельности в бумажном виде (подготовка документов в ходе осуществления контроля, информирование контролируемых лиц о действиях и решениях, обмен документами и сведениями участников контрольного производства), если соответствующий порядок будет предусмотрен в положении о виде муниципального контроля (ч. 5 ст. 136 Законопроекта).

Для электронного взаимодействия контрольно-надзорных органов с контролируемым лицом обеспечивается использование личного кабинета контролируемого лица в сети «Интернет», порядок создания и ведения которого определяется Правительством РФ (ч. 8 ст. 25 Законопроекта). В то же время Законопроект предполагает применение различных вариантов электронного информирования контролируемых лиц о совершаемых контрольно-надзорным органом действиях и принимаемых решениях: через личный кабинет; в едином реестре контрольно-надзорных мероприятий; через информационную инфраструктуру, используемую для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения функций; посредством электронных средств связи. Контролируемый субъект также может воспользоваться для отправки документов в контролирующий орган различными способами электронной связи, в том числе путём авторизации в ЕСИА (ч.ч. 4, 6 ст. 25 Законопроекта).

<sup>39</sup> URL: <https://alfa-knd.ru/> (дата обращения: 30.04.2020).

<sup>40</sup> URL: <http://bingosoft.ru/solutions/edinaya-sistema-knd/> (дата обращения: 15.03.2020).

С одной стороны, такое разнообразие вариантов электронной коммуникации расширяет возможности для общения подконтрольных субъектов с административными органами, но, с другой стороны, вызывает немало вопросов, связанных с распылением информации и отходом от принципа «единой платформы». Остаётся неясным, как связаны информационные ресурсы и системы государственного и муниципального контроля с единым порталом, используемым для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения функций управления в электронной форме, а также с упомянутой в Проекте «Цифровое государственное управление» Платформой исполнения государственных функций, которая согласно п. 1.41 должна включать создание, развитие и функционирование единого реестра обязательных требований, а также типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности. Законопроект о контроле вовсе не упоминает в общем ряду реестров о реестре обязательных требований, хотя и закрепляет ведение реестра заключений о подтверждении соблюдения обязательных требований (ч. 2 ст. 68). Другой же законопроект № 851072-7 «Об обязательных требованиях в РФ», принятый 1 апреля 2020 г. в первом чтении, не регулирует вопросы информатизации и цифровизации КНД, хотя вскользь упоминает реестр обязательных требований, порядок ведения которого должно установить Правительство РФ (ч. 2 ст. 11)<sup>41</sup>. В этой связи можно констатировать, что наблюдается некоторая несогласованность намеченных в Проекте «Цифровое государственное управление» планов цифровизации контрольно-надзорной деятельности и предложений по их правовому оформлению в двух указанных законопроектах.

### **3.4. Опыт цифровизации публичного управления во Франции в сравнительной перспективе: планы, программы и правовые основы**

В целом для Франции характерен размеренный и плавный ход реформ. Впервые об ИКТ заговорили еще в середине 80-х годов прошлого века. В 1984 году началась установка терминалов Минител (Minitel), через которые частные лица могли уда-

ленно получить доступ к различным услугам, а также к необходимой информации, в том числе правовой<sup>42</sup>. В 2004 году вопрос о развитии электронного правительства был включен в повестку государственной политики: был запущен стратегический план и план действий, так называемая программа «Электронная администрация» (Administration électronique – ADELE)<sup>43</sup>, реализация которой была возложена на Общую дирекцию по модернизации государства (La direction générale de la modernisation de l'Etat) при Министерстве экономики, финансов и промышленности (Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, ныне – Министерство экономики и финансов)<sup>44</sup>. Программа ставила задачи упрощения доступа к публичным услугам в круглосуточном режиме с использованием ИКТ, а также сокращения расходов, связанных с деятельностью публичной администрации, благодаря применению информационных технологий. В настоящее время в результате реализации разнообразных программ и планов внедрения ИКТ и цифрового взаимодействия частные лица могут пользоваться множеством тематических порталов и ресурсов, в том числе, и для организации бизнеса. Например, Guichet-entreprises. fr – портал, где можно пройти все основные административные процедуры, связанные с созданием, ликвидацией или продажей компании. Правовая основа этого информационного ресурса определена в постановлении Министра экономики, промышленности и цифровых технологий от 22 апреля 2015 г. «О создании национальной службы «бизнес-окно»<sup>45</sup>.

Осенью 2017 года отдельные шаги по внедрению ИКТ в публичное управление были объединены в рамках новой крупномасштабной программы модернизации взаимоотношений власти, бизнеса и общества «Публичные действия 2022» (Action publique 2022, далее – Программа)<sup>46</sup>. Цели Программы по цифровому государственному управлению, включая предоставление публичных услуг и кадровое обеспечение, в определенной степени пересекаются с целями российского национального проекта «Национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации"» (2018–2024 годы). Оперативное

<sup>41</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/851072-7> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>42</sup> В конечном итоге количество предоставляемых услуг через данную систему было доведено до 5 тысяч. URL: <https://www.nextinpact.com/archive/64553-minitel-200000-euros-par-an.htm> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>43</sup> URL: <https://www.senat.fr/rap/r03-402/r03-4022.html> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>44</sup> URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000636267&dateTexte=&categorieLien=id> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>45</sup> URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030517635&categorieLien=id> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>46</sup> URL: <https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022> (дата обращения: 15.03.2020).

руководство исполнением Программы Action publique возложено на Министерство публичных действий и публичных финансов (Le Ministère de l'Action et des Comptes Publics), а общие направления государственной политики в этой сфере вырабатывает и принимает Межведомственный комитет по административной реформе (Le Comité interministériel de la transformation publique)<sup>47</sup>, возглавляемый непосредственно Премьер-министром. Важную роль в реализации Программы играет независимый консультативный экспертный орган – Комитет публичных действий (Le Comité action publique 2022 или «CAP22»), в который входят в первую очередь экономисты, управленцы из публичного и частного секторов, профессора и другие специалисты<sup>48</sup>. В целях общественного контроля за ходом административной реформы и обеспечения гражданского участия в ее осуществлении создан Форум публичных действий (Le Forum de l'Action publique)<sup>49</sup>. Он организуется как по территориальному, так и по отраслевому принципам – в отдельных регионах и территориальных единицах, а также по сферам управленческой деятельности. Широкое вовлечение общественности в реализацию Программы связано с политической линией, проводимой Президентом и Премьер-министром, которая направлена на представление Action publique 2022 в качестве нового общественного договора, позволяющего вернуть и укрепить доверие со стороны частных лиц к публичным институтам<sup>50</sup>. Примечательно, что французское Правительство планирует потратить на реализацию целей Программы до 2022 года 700 млн евро<sup>51</sup> – бюджет, беспрецедентный во французской истории. Предполагается, однако, что инвестиции в цифрови-

зацию оправдываются и позволят значительно сократить государственные расходы<sup>52</sup>. В Сенате посчитали, что к 2022 году будет сэкономлено 4,5 млрд евро<sup>53</sup>. Для сравнения: в рамках российского национального проекта «Цифровая экономика РФ» первоначально планировалось потратить 3,5 трлн рублей (траты бюджетов и частного сектора), но к началу 2019 года Правительство РФ опубликовало данные о двукратном сокращении затрат на данную программу до 1,6 трлн рублей<sup>54</sup>.

Action publique 2022 ставит перед публичными субъектами следующие задачи:

- улучшение качества публичных услуг через упрощение норм, стандартов административных процедур и улучшение маршрутизации пользователей, обеспечение открытости и транспарентности;
- развитие процессов децентрализации и децентрализации публичного управления, передача полномочий по принятию решений на нижестоящие уровни публичного управления – в регионах, департаментах и коммунах. («Из центра» переданы полномочия на низовые уровни по принятию индивидуальных административных актов (около 1000 вопросов). Кроме того, авторами реформы предложено отменить предварительный контроль со стороны Правительства и других высших административных органов за реализацией административных процедур на низовых уровнях власти)<sup>55</sup>;
- модернизация управления бюджетом и отчетностью: бюджетное планирование становится многолетним, а министерства и административные органы, помимо прочего, несут ответственность за достижение заложенных финансовых показателей и обеспечение экономии средств<sup>56</sup>;

<sup>47</sup> URL: <https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/comites-interministeriels-de-la-transformation-publique> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>48</sup> URL: <https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/comprendre/le-petit-dico-daction-publique-2022> (дата обращения: 15.03.2020). Дополнительно по предложению Премьер-министра создан Молодежный комитет (Le Comité jeune или «J22»), членами которого являются молодые люди в возрасте от 19 до 29 лет.

<sup>49</sup> URL: <https://www.modernisation.gouv.fr/home/agents-citoyens-donnez-votre-avis-sur-les-services-publics> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>50</sup> URL: [https://fichiers.acteurspublics.com/redac/pdf/20\\_07\\_2018\\_12\\_52\\_59Rapport\\_CAP22.pdf](https://fichiers.acteurspublics.com/redac/pdf/20_07_2018_12_52_59Rapport_CAP22.pdf). P.10 (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>51</sup> URL: <https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/fonds-pour-la-transformation-de-laction-publique/700>

millions-deuros-pour-transformer-laction-publique (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>52</sup> URL: [https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dp\\_ap\\_2022.pdf](https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dp_ap_2022.pdf). P.12 (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>53</sup> URL: <http://www.senat.fr/rap/l18-147-315-1/l18-147-315-116.html> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>54</sup> URL: [http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Финансирование\\_программы\\_Цифровая\\_экономика](http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Финансирование_программы_Цифровая_экономика) (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>55</sup> URL: [https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dossier\\_de\\_presse\\_-\\_4eme\\_comite\\_interministeriel\\_de\\_la\\_transformation\\_publique.pdf](https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dossier_de_presse_-_4eme_comite_interministeriel_de_la_transformation_publique.pdf). P.9-10. (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>56</sup> URL: [https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dp\\_ap\\_2022.pdf](https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dp_ap_2022.pdf). P.7-8 (дата обращения: 15.03.2020).

• обновление государственной кадровой политики<sup>57</sup>: руководители в публичном секторе получают больше свободы при наборе персонала в зависимости от отраслевых или местных особенностей, им предоставляются гарантии реальной бюджетной автономии в управлении и распределении предоставленных финансовых ресурсов. Предоставляемая свобода «уравнивается» персональной ответственностью руководителей за достижение результатов. В связи с этим в рамках Программы предполагается проведение эксперимента по заключению Министерством финансов с некоторыми руководителями многолетних контрактов в целях расширения горизонта планирования в соответствии с поставленными целями.

При этом предполагается отказаться от предварительного контроля в работе публичных субъектов и перейти к отчетности за результат, чтобы дать нижестоящим менеджерам и работникам больше свободы для проявления инициативы, самостоятельного выбора средств достижения результата. В таком контроле а posteriori заложена идея системы открытой отчетности перед обществом и вышестоящими органами. Например, к январю 2020 года было отобрано 400 услуг для организации проверки качества их оказания и сопровождения в 6 пилотных департаментах (Арденны, Кальвадос, Верхние Пиренеи, Иль-и-Вилен, Воклюз и Ванде)<sup>58</sup>.

Кроме того, в рамках выделяемых на Программу средств закладываются расходы на коучинг, оценку навыков, переобучение. Предполагается также расширить сферы привлечения частных компаний-подрядчиков для выполнения публичных функций.

Для частных субъектов Программа предлагает следующие преимущества:

1. Переход к единому portalу публичных услуг взамен множества ранее существовавших<sup>59</sup>. Принцип

«один портал, один пароль – множество публичных услуг» способствует увеличению количества пользователей. Так, например, в настоящее время на едином portalе зарегистрировано уже 14 млн человек<sup>60</sup> при общей численности населения более 65 млн<sup>61</sup>.

Идея единого portalа государственных и муниципальных услуг, как было показано выше, успешно развивается в России ([www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru)). Причём на конец 2019 года в РФ пользователями portalа стали уже более 100 млн человек<sup>62</sup>. И несмотря на то, что в России, как и во Франции, также сохраняется множество portalов в зависимости от сфер публичного управления (как, например, личный кабинет участника внешнеэкономической деятельности (<https://edata.customs.ru/FtsPersonalCabinetWeb2017/>); личный кабинет налогоплательщика (<https://www.nalog.ru/>); личный кабинет застройщика (<https://наш.дом.рф/auth>), однако вход в них может быть осуществлён через ЕСИА, т. е. через единый портал госуслуг (<https://esia.gosuslugi.ru/profile/user/personal>).

2. Перевод к 2022 году 100 % взаимодействий администрации и частных лиц в цифровую форму.

Переход к цифровому взаимодействию, однако, осуществляется постепенно: первоначально Правительство объявляет о проведении эксперимента по отдельным видам услуг и сервисов. Таким образом в 2018 году произошла дигитализация выдачи рецептов, в 2019 году было обеспечено электронное включение граждан в списки избирателей, в 2020-ом году переводится заключение договоров аренды публичных объектов в электронную форму, а к 2021 году намечено создание единого окна для регистрации компаний<sup>63</sup>. Кроме того, определяются приоритетные сферы, в которых взаимоотношения административных органов и частных субъектов пе-

<sup>57</sup> В сентябре 2019 вступил в силу закон от 6 августа 2019 г. № 2019-828, который регулирует процесс изменений в части управления кадровыми ресурсами публичной сферы. URL: <https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/20190927-guide-presentation-LTFP.pdf> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>58</sup> URL: [https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dossier\\_de\\_presse\\_4eme\\_comite\\_interministeriel\\_de\\_la\\_transformation\\_publique.pdf](https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dossier_de_presse_4eme_comite_interministeriel_de_la_transformation_publique.pdf) P.8. (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>59</sup> URL: <https://franceconnect.gouv.fr/> (дата обращения: 15.03.2020). Это аналог российского portalа URL: <https://> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>60</sup> URL: [https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/strategie\\_transformation\\_publique.pdf](https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/strategie_transformation_publique.pdf). P. 12 (дата обращения: 15.03.2020). Для сравнения: двумя portalами, связанными с различными видами медицинского и социального страхования, во Франции пользуются чуть больше 8 млн человек.

<sup>61</sup> URL: <https://www.worldometers.info/world-population/france-population/> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>62</sup> URL: [https://www.gosuslugi.ru/help/news/2019\\_12\\_30\\_results\\_of\\_the\\_year](https://www.gosuslugi.ru/help/news/2019_12_30_results_of_the_year) (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>63</sup> URL: [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/10/action\\_publique\\_2022\\_-\\_notre\\_strategie\\_pour\\_la\\_transformation\\_de\\_l'action\\_publique\\_-\\_29\\_octobre\\_2018.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/10/action_publique_2022_-_notre_strategie_pour_la_transformation_de_l'action_publique_-_29_octobre_2018.pdf), P.13 (дата обращения: 15.03.2020).

реводятся в цифровую форму в первую очередь. Так, в первом квартале 2018 года была определена 21 приоритетная сфера, начиная с социальной (выплата социального минимума, поддержка инвалидов и людей в трудной жизненной ситуации, здравоохранение) и заканчивая администрированием обязательных платежей, цифровизацией судебной системы, обороны и спорта<sup>64</sup>. Наконец, предполагается персонифицировать предоставление услуг, организовать обратную связь, а также обеспечить участие частных лиц в процедуре их оказания.

В российском федеральном проекте «Цифровое государственное управление» также выдвигается задача не только определить приоритетные государственные услуги и сервисы на всех уровнях власти, соответствующие целевой модели цифровой трансформации (т. е. предоставляемые с использованием цифровых технологий, дистанционно, проактивно и в автоматическом режиме), но и довести долю их цифровизации с 15 % в 2020 году до 100 % в 2024 году<sup>65</sup>. В этой связи президиум Правительственной комиссии по цифровому развитию, как уже было отмечено выше, утвердил перечень из 25 суперсервисов.

3. Обеспечение транспарентности публичного управления, а также его эффективности, доступности и качества публичных услуг.

Новая система цифровых взаимоотношений частных субъектов с администрацией позволяет сэкономить время и приблизить услуги не только благодаря использованию смартфона, но и путём обеспечения физической доступности услуг через сеть *Les maisons de services aux publics*<sup>66</sup> (Домов услуг для населения) – российского аналога МФЦ, где специалист может помочь в различных сферах одновременно. Соответственно для организации работы этой инфраструктуры, обеспечения доступности и равенства при получении публичных услуг 6 000 служащих были переведены из Парижа в другие регионы<sup>67</sup>. Для сравнения: российская система МФЦ прочно вошла в практику предоставления государственных и муниципальных услуг и осуществления функций. По данным официального портала, посвя-

щенного административной реформе, уже к середине 2018 года 90 % населения в России получали публичные услуги через МФЦ<sup>68</sup>.

Что касается законодательного оформления порядка использования информационных и цифровых технологий в государственном управлении, то эта задача во Франции прежде всего решается в уже упомянутом выше едином и комплексном законодательном акте об административных процедурах – Административном кодексе (АК). В этом кроется существенное отличие от российского подхода, где, как было показано выше, вопросы цифровизации государственного управления закрепляются в различных законах, регулирующих вопросы реализации различных функций управления и различных административных процедур (Закон об услугах, Закон о контроле и др.), и где именно законодательство об услугах выступило в авангарде реформы электронного и цифрового правительства. В АК Франции предусматривается возможность направления любого заявления или какой-либо информации в электронной форме (ст. L112-8), устанавливаются гарантии получения ответов (ст. L112-14), регулируется порядок отправки и подтверждения получения документов в электронном виде (ст. L112-11 – L112-13), обязанности административных органов по размещению электронных форм заявлений и иных документов на официальном портале *service-public.fr* (ст. R113-2). При этом в Главе III «Содержание дел» установлено, что подтверждение личности, гражданского состояния, включая семейное положение, национальность и место проживания, отдельно не требуется, поскольку эта информация уже имеется у административных органов. Они её могут запросить посредством ИКТ, равно как и оригиналы документов, выданные иными административными органами, если частным лицом представлены лишь незаверенные копии указанных документов. Вопросы межведомственного электронного взаимодействия, как и электронной коммуникации иных субъектов с административными органами получили специальное закрепление в Ордонансе от 8 декабря 2005 г.

<sup>64</sup> Полный перечень см. URL: <https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/comprendre/le-petit-dictionnaire-publique-2022> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>65</sup> П. 2 раздела 2 «Цели и показатели федерального проекта» Паспорта федерального проекта «Цифровое государственное управление».

<sup>66</sup> URL: <https://www.maisondeservicesaupublic.fr/> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>67</sup> URL: [https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dossier\\_de\\_presse\\_-\\_4eme\\_comite\\_interministeriel\\_de\\_la\\_transformation\\_publique.pdf](https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dossier_de_presse_-_4eme_comite_interministeriel_de_la_transformation_publique.pdf). P.7 (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>68</sup> URL: <https://ar.gov.ru/ru-RU/presscentr/materialMedia/view/351> (дата обращения: 15.03.2020).



№ 2005-1516 «Об электронном обмене между пользователями и административными органами и между административными органами»<sup>69</sup>, а статус и порядок функционирования государственных информационно-коммуникационных систем дополнительно регулируется Декретом Правительства от 1 августа 2014 г. № 2014-879<sup>70</sup>.

Примечательно, что в силу ст. L112-10 АК подзаконными актами<sup>71</sup> может быть исключено электронное взаимодействие между частным лицом и административным органом с учетом требований публичного порядка, в сферах обороны или национальной безопасности, а также в целях соблюдения принципа надлежащего управления или в случае необходимости личного присутствия. Согласно ст. L112-13 Административного кодекса ИКТ могут не применяться, если в соответствии с законодательством требуется личное участие в административной процедуре. Кроме того, вопросы, касающиеся досудебного обжалования, не содержат специальных правил о необходимости использования ИКТ при подаче, рассмотрении и вынесении жалоб частных лиц. Наоборот, иным законодательством может быть закреплена возможность сохранения «бумажной» формы. Так, в ст. R4125-2 Кодекса об обороне напрямую закреплено, что жалоба военнослужащего направляется письмом с уведомлением о вручении<sup>72</sup>.

Таким образом, можно констатировать, что французский законодатель достаточно гибко подходит к введению электронного документооборота, учитывая, что процесс повсеместного перехода к «цифровому» взаимодействию в сфере публичного управления не должен быть одномоментным. И даже стопроцентная цифровизация публичного управления не может исключить право на неэлектронное общение частного субъекта с администрацией. Основная причина этого подхода связана с тем, что не все население (прежде всего население вне городов) имеет доступ к сети «Интернет»: около

15 % жителей либо не охвачены глобальной сетью, либо не имеют высокоскоростного доступа<sup>73</sup>. К этой группе можно добавить и ту часть граждан, которая не обладает необходимыми навыками электронной коммуникации и не может ею воспользоваться без соответствующей подготовки или без посторонней помощи. Другими словами, мгновенный и безальтернативный переход к «цифре» фактически может лишить таких частных лиц доступа к праву в целом<sup>74</sup>, нарушить их право на надлежащее государственное управление, в том числе, затруднить доступ к правосудию. В целях решения этой проблемы во Франции создана служба специальных помощников при оказании публичных услуг<sup>75</sup>.

#### **4. Вместо заключения. Проблемы цифровизации публичного управления и КНД в России сквозь призму французского опыта**

Подводя итог проведенному анализу российских планов цифровизации государственного управления и КНД, действующей правовой основы и перспектив её развития, а также извлекая уроки из опыта французской административной реформы в этом направлении, можно обнаружить целый ряд требующих своего решения проблем, связанных с переходом к цифровому взаимодействию административных органов и частных лиц.

1. Проблема безальтернативности электронного взаимодействия частных субъектов с административными органами.

Российский подход к цифровизации КНД, который предполагает к 2024 году перевод всех взаимодействий контролируемых субъектов с административными органами исключительно в электронный формат, не отличается необходимой гибкостью. Между тем, все названные выше применительно к французскому примеру конституционно-правовые проблемы, связанные с необходимостью обеспечения принципа равенства, доступа частных субъектов к праву, к публичным услугам, к информации и к су-

<sup>69</sup> URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000636232&categorieLien=cid> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>70</sup> URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029337021&categorieLien=cid> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>71</sup> URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=E272F6790627B74B6DB5B757538FA839.tplgfr41s\\_1?idArticle=LEGIARTI000033221175&cidTexte=LEGITEXT000031366350&dateTexte=20200129](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=E272F6790627B74B6DB5B757538FA839.tplgfr41s_1?idArticle=LEGIARTI000033221175&cidTexte=LEGITEXT000031366350&dateTexte=20200129) (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>72</sup> URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071307&dateTexte=20200129> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>73</sup> URL: <https://blogs.mediapart.fr/miguel-nicolas/blog/250218/acces-la-justice-et-service-public> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>74</sup> Также о конкретных возможностях частных лиц см. более подробнее: URL: <https://www.justice.fr/acces-droit> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>75</sup> URL: <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2019/01/dematerialisation-et-inegalites-dacces-aux-services-publics> (дата обращения: 15.03.2020).

дебной защите, возникают и в российской практике. Более того, в отличие от французской Программы, заявляющей о стопроцентном переводе всех взаимодействий с администрацией в цифровой формат к 2022 году, в РФ доля взаимодействий граждан и коммерческих организаций с государственными (муниципальными) органами и бюджетными учреждениями в цифровом виде в 2020 году составит лишь 30 %, а к моменту завершения федерального проекта, т. е. к 2024 году, должна достигнуть 70 %<sup>76</sup>. Таким образом о стопроцентной цифровизации взаимодействий в российских программах, в отличие от проекта Закона о контроле, речи не идёт. Кроме того, хотя доля домохозяйств в РФ, использующих фиксированный широкополосный доступ (ШПД) к сети «Интернет», достаточно высока (79 % в 2019 году), даже к концу 2024 года она может не достичь 100 %. В национальном проекте «Цифровая экономика РФ» ставится цель – не менее 97 % (п. 2.1 разд. 2 Паспорта национального проекта, утв. президентом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7<sup>77</sup>).

В связи с этим представляется необходимым сохранить альтернативные формы коммуникации с административными органами и предусмотреть законодательно соответствующие исключения.

2. Проблемы содержательной дифференциации ошибок и нарушений, допускаемых в процессе электронной коммуникации.

При полном исключении человеческого фактора возможны произвольные ошибки заявителя / контролируемого лица в процессе электронного взаимодействия с административными органами (неточности при заполнении электронных форм, возникающие в связи с усложненностью и неоднозначностью требований их заполнения, неясность формулировок документов и проч.), что может привести в лучшем случае к усложнению взаимодействия и увеличению временных затрат на административные процедуры, а в худшем – к отказу в предоставлении услуг, отказу в принятии документа, пропуску срока его представления, срока обжалования или даже к привлечению к ответственности гражданина (организации) за недостоверность (неполноту) предоставленных данных. Примечательны в этой

связи отмеченные в российских СМИ казусы об аннулировании электронных виз во время прохождения пограничного контроля на въезде в РФ при обнаружении малейших неточностей или расхождений в данных лица, внесённых в заявление о выдаче электронной визы, по сравнению с его паспортными данными и, соответственно, о возвращении иностранных граждан в их страну проживания для повторного получения визы<sup>78</sup>.

В условиях электронной коммуникации крайне важно обеспечить соблюдение базовых принципов и гарантий надлежащего государственного управления, включая запрет чрезмерного формализма и принцип соразмерности. В связи с этим отсутствие в РФ такого комплексного акта, регулирующего общие принципы осуществления любого административного производства, каким является, например, Кодекс о регулировании отношений населения и администрации во Франции, становится особенно заметным, а его принятие особенно востребованным.

3. Проблема недостаточной урегулированности прав и обязанностей всех участников электронного взаимодействия, включая операторов информационных систем, иных привлекаемых ими субъектов, обеспечивающих обслуживание систем. Всё это приводит не только к усложнению отношений, но и к широкому усмотрению административных органов в связи с неполнотой данных, представленных в информационных ресурсах, неоднозначным отношением к техническим сбоям в процессе электронной коммуникации. Государственный совет Франции ещё в 2014 году, разрешая дело о допуске частного лица к государственным закупкам, постановил, что в случае, если административный орган допустил технический сбой электронной торговой площадки, оферта, поданная вследствие этого частным лицом за рамками установленного срока, считается поданной своевременно, а права частного лица на участие в закупках подлежат восстановлению<sup>79</sup>. В России же пока не выработан стандарт доказывания наличия технических неполадок при цифровом взаимодействии. Судебная практика отличается противоречивостью: в одних случаях технический сбой, если его подтвердила служба поддержки, является основанием как для восстановления срока на обжалование,

<sup>76</sup> П. 1 разд.2 «Цели и показатели федерального проекта» Паспорта федерального проекта «Цифровое государственное управление».

<sup>77</sup> URL: <https://digital.gov.ru> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>78</sup> URL: <https://www.fontanka.ru/2019/11/28/157/> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>79</sup> CE, 7 novembre 2014, n°383587, Société BearingPoint France // Recueil Lebon.

так и для признания отсутствия события и состава правонарушения<sup>80</sup>, в других – нет<sup>81</sup>.

Кроме того, существует проблема эффективности досудебного и судебного обжалования, в особенности, в отношении решений, принятых в автоматическом режиме. В связи с этим особую актуальность приобретает и проблема раскрытия алгоритма автоматически принятого решения, а также порядок обжалования подобных решений.

В рамках представленного материала вряд ли возможно раскрыть все вопросы, которые ставит цифровизация перед законодателем и правоприменителем, и, тем более, найти на них ответы. Вместе с тем, очевидно, что без их решения блага цифровизации (экономия и быстрота, доступность и эффективность) могут превратиться в свою противоположность.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Savignac J.-Ch. Les administrations de la France / J.-Ch. Savignac. – Paris: Masson, 1995. – 352 p.
2. Costa D. L'influence du droit européen sur la procédure administrative française / D. Costa // L'Actualité juridique. Droit administrative. – 2002. – № 22. – P. 1394–1399.
3. Ferrari P. Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations: commentaire général de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 / P. Ferrari // L'Actualité juridique. Droit administrative. – 2000. – № 6. – P. 471–485.
4. Ноздрачев А. Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика / А.Ф. Ноздрачев // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – С. 134–164.
5. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель. – М.: Прогресс, 1973. – 511 с.
6. Waline J. Droit administratif / J. Waline. – Paris: Dalloz, 2008. – 382 p.
7. Guglielmi G.-J. Droit de service public / G.-J. Guglielmi, G. Koubi. – Paris: Montchrestien, 2000. – 896 p.
8. Курьиндин П.А. Реализация основных принципов права в рамках процедуры досудебного обжалования административных актов во Франции: проблемы восприятия французского опыта в России / П.А. Курьиндин // Академический юридический журнал. – 2017. – № 3. – С. 46–60.
9. Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: курс лекций / А.В. Мелехин. – М.: Консультант Плюс, 2009. – 617 с.
10. Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации: учебник / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев; отв. ред. Л.Л. Попов. – М.: РГ-Прес, 2019. – 544 с.
11. Стариков Ю. Н. От многолетней дискуссии к принятию федерального закона «Об административных процедурах» / Ю.Н. Стариков // Вестник Воронежского государственного университета: Серия «Право». – 2017. – № 4. – С. 8–21.
12. Талапина Э. В. Теория административных актов: к проекту закона о государственном управлении / Э.В. Талапина // Законы России. Опыт. Анализ. Практика. – 2016. – № 9. – С. 84–89.
13. Добролюбова Е.И. Цифровое будущее государственного управления по результатам / Е.И. Добролюбова и др. – М.: Издательский дом "Дело" РАНХиГС, 2019. – 114 с.
14. Павлютенкова М. Ю. Электронное правительство vs цифровое правительство в контексте цифровой трансформации / М.Ю. Павлютенкова // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2019. – № 5. – С. 120–135.
15. Талапина Э.В. Правовое регулирование цифрового правительства в России: возможности учета требований ОЭСР / Э.В. Талапина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 3. – С. 20–25.
16. Algan Y. Administration numérique / Y. Algan, M. Bacache-Beauvillet, A. Perrot // Notes du conseil d'analyse économique. – 2016. – № 7. – P. 1–12.

<sup>80</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 25 февраля 2019 года № 09АП-960/2019 по делу № А40-213306/18 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>81</sup> Постановлении Пензенского областного суда от 11 октября 2018 года по делу № 4а-505/2018; Постановление

Восьмого арбитражного апелляционного суда от 30 января 2020 года № 08АП-16944/2019 по делу № А75-16020/2019; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 31 января 2019 года № 09АП-60802/2018 по делу № А40-135009/18.

17. Conseil d'Etat. Puissance publique et plateformes numériques: accompagner l'"ubérisation": étude annuelle 2017. – Paris: La Documentation française, 2017. – 249 p.
18. Вайпан В.А. Правовое регулирование цифровой экономики / В.А. Вайпан // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». – 2018. – № 1. – С. 12 – 17.
19. Боброва Н.А. Цифровизация: плюсы и минусы / Н.А. Боброва // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 10. – С. 23–25.
20. Добролюбова Е.И. Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности / Е.И. Добролюбова, В.Н. Южаков // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 4. – С. 41–64.

## REFERENCES

1. Savignac J.-Ch. *Les administrations de la France*. Paris, Masson, 1995. 352 p. (In French).
2. Costa D. L'influence du droit européen sur la procédure administrative française. *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 2002, no. 22, pp. 1394–1399. (In French).
3. Ferrari P. Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations: commentaire général de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000. *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 2000, no. 6, pp. 471–485. (In French).
4. Nozdrachev A. F. *Administrative acts: concept, signs, dynamics*, in: Khabrieva T. Ya, Marku Zh. (ed.). *Administrative procedures and control in the light of the European experience*. Moscow, Statut Publ., 2011. P. 134–164. (In Russ.).
5. Vedel G. *Administrative law of France*. Moscow, Progress Publ., 1973. 511 p. (In Russ.).
6. Waline J. *Droit administratif*. Paris, Dalloz, 2008. 382 p. (In French).
7. Guglielmi G.-J., Koubi G. *Droit de service public*. Paris, Montchrestien, 2000. 896 p. (In French).
8. Kuryndin P. A. Implementation of the basic principles of law in the framework of pre-trial appeal of administrative acts in France: problems of perception of the French experience in Russia. *Akademicheskij juridicheskij zhurnal=Academic law journal from Irkutsk*, 2017, no. 3, pp. 46–60. (In Russ.).
9. Melekhin A.V. *Administrative law of the Russian Federation: a course of lectures*. Moscow, Consultant Plus Publ., 2009. 617 p. (In Russ.).
10. Popov L.L., Migachev Yu.I. *Administrative law of the Russian Federation*. Moscow, RG-Press, 2019. 544 p. (In Russ.).
11. Starilov Yu. N. From the long-term discussion to the adoption of the Federal law "On administrative procedures". *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta: Seriya «Pravo» = Proceedings of Voronezh State University. Series "Law"*, 2017, no. 4, pp. 8–21. (In Russ.).
12. Talapina E. V. Theory of administrative acts: to the draft law on public administration. *Zakony Rossii. Opyt. Analiz. Praktika*, 2016, no. 9, pp. 84–89. (In Russ.).
13. Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N., Efremov A.A. et al. *Digital future state of performance management*. Moscow, Delo Publ., RANEPА Publ., 2019. 114 p. (In Russ.).
14. Pavlyutenkova M.Yu. Electronic government vs digital government in the context of digital transformation. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i social'nye peremeny = Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*, 2019, no. 5. pp. 120–135. (In Russ.).
15. Talapina E. V. Legal regulation of digital government in Russia: opportunities to meet the requirements of the OECD. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2018, no. 3, pp. 20–25. (In Russ.).
16. Algan Y., Bacache-Beauvallet M., Perrot A. Administration numérique. *Notes du conseil d'analyse économique*, 2016, no. 7, pp. 1–12. (In French).
17. Conseil d'Etat. Puissance publique et plateformes numériques: accompagner l'"ubérisation": étude annuelle 2017. Paris, La Documentation française, 2017. 249 p. (In French).
18. Vaypan V.A. Legal regulation of the digital economy. *Predprinimatel'skoe pravo. Prilozhenie "Pravo i Biznes" = Entrepreneurial law. Law and Business*, 2018, no. 1, pp. 12–17. (In Russ.).
19. Bobrova N.A. Digitization: pros and cons. *Konstitutsionnoe i municipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2019, no. 10, pp. 23–25. (In Russ.).

20. Dobrolyubova E. I., Yuzhakov V. N. Evaluation of the effectiveness and efficiency of control and supervisory activities. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya = Public administration issues*, 2015, no. 4, pp. 41–64. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Гриценко Елена Владимировна** – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права  
*Санкт-Петербургский государственный университет*  
199034, Россия, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9  
E-mail: e.gritsenko@spbu.ru  
SPIN-код РИНЦ: 8926-1326; AuthorID: 626585  
ScopusID: 56409733700

**Курьиндин Павел Александрович** – преподаватель кафедры административного и финансового права  
*Санкт-Петербургский государственный университет*  
199034, Россия, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9  
E-mail: kuryndin.pavel@gmail.com  
SPIN-код РИНЦ: 4659-1914; AuthorID: 1079485

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Гриценко Е.В. Цифровизация контрольно-надзорной деятельности: опыт России и Франции / Е.В. Гриценко, П.А. Курьиндин // *Правоприменение*. – 2020. – Т. 4, № 3. – С. 25–45. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).25-45.

#### INFORMATION ABOUT AUTHORS

**Elena V. Gritsenko** – Doctor of Law, Professor; Professor, Department of Constitutional Law  
*St. Petersburg University*  
7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russia  
E-mail: e.gritsenko@spbu.ru  
RSCI SPIN-code: 8926-1326; AuthorID: 626585  
ScopusID: 56409733700

**Pavel A. Kuryndin** – Lecturer, Department of Administrative and Financial Law  
*St. Petersburg University*  
7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russia  
E-mail: kuryndin.pavel@gmail.com  
RSCI SPIN-code: 4659-1914; AuthorID: 1079485

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Gritsenko E.V., Kuryndin P.A. Digitalization of control and supervision activities: Russian and French experience. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 3, pp. 25–45. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).25-45. (In Russ.).