

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 351/354

НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ)

© А.А. Бросалина

Аннотация. Рассмотрены правовые аспекты цифровизации государственного управления в контексте предоставления государственных услуг. Сделан вывод, что правовой и институциональный потенциал цифровизации государственных услуг еще не реализован в полной мере. Автором указаны ключевые моменты, которые необходимо учитывать законодательно при формировании правовой базы в условиях цифровой трансформации деятельности органов исполнительной власти.

Ключевые слова: цифровизация; государственное управление; государственные услуги; органы исполнительной власти; административный регламент

В Стратегии развития информационного общества провозглашается, что «информационные и коммуникационные технологии стали частью современных управленческих систем во всех отраслях экономики, сферах государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка»¹.

Акцентируя внимание на цифровизации государственного управления, отметим, что главным направлением здесь является предоставление государственных услуг посредством использования цифровых технологий. В основе этого находится стремление органов государственной власти к обеспечению оптимизации и упрощения их деятельности при выполнении ими тех или иных задач в системе общего взаимодействия, а также в их деятельности по отношению к гражданам и организациям.

Предоставление государственных услуг посредством использования цифровых технологий является одним из главных направлений цифровизации в государственном управлении на современном этапе. Значи-

¹ О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

мость его обусловлена тем, что данный процесс сказывается на взаимодействии государственного аппарата с институтами гражданского общества, выраженном в осуществлении управленческих действий органов исполнительной власти для реализации прав и законных интересов граждан посредством оказания государственных услуг, получении юридически значимого результата таких услуг. Для того чтобы перевести это взаимодействие на новый уровень, необходимо соответственно внедрять цифровые технологии в деятельность органов исполнительной власти по предоставлению государственных услуг. И.А. Земскова, анализируя факторы, влияющие на качество государственных услуг, отмечает, что «использование информационных технологий повышает интерактивность и эффективность общения с заявителями через официальные сайты госорганов, обеспечивает более широкий доступ к государственным услугам и в конечном счете снижает затраты на их получение» [1, с. 50].

Внедрение цифровых технологий в процесс оказания государственных услуг способствует появлению новых форм взаимодействия органов исполнительной власти с населением, механизмов участия самих граждан в государственном управлении. Б.Г. Койбаев и З.Т. Золоева также подчеркивают, что «цифровая трансформация меняет сам подход в организации государственного управления, так как происходит его качественное изменение» [2, с. 123]. Полагаем, что эти изменения должны опираться на действенные правовые основы, которые должны быть способными регулировать новые отношения в условиях цифровой реальности.

Задача применения цифровых технологий в процессе оказания государственных услуг напрямую указана в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»². Так, в пункте 11 провозглашается необходимость использования «цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг, в том числе в интересах населения и субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей». В контексте правовой регламентации процесса цифровизации государственных услуг также отметим государственную программу «Информационное общество»³ и непосредственно федеральный проект «Цифровое государственное управление»⁴.

² О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

³ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество»: постановление Правительства РФ от 15.04.2014

Так, названная государственная программа содержит перечень показателей, которые планируется достичь к 2024 г. Все они в большей степени затрагивают сектор государственных услуг и включают в себя следующие составляющие: осуществление взаимодействия государства, граждан и бизнеса преимущественно с использованием информационно-телекоммуникационных технологий; создание условий для реализации большинства юридически значимых действий в электронном виде; формирование на федеральном уровне новой информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и др. Программа содержит четыре подпрограммы, в соответствии с которыми определяется государственная политика по развитию информационных технологий: «Информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе», «Информационная среда», «Безопасность в информационном обществе», «Информационное государство».

В целом, результативность выполнения данной программы представляется положительной, хотя динамика развития информационных технологий в процессе предоставления государственных услуг не лишена и проблем, касающихся сохранения цифрового неравенства, финансирования, отставания отдельных субъектов и муниципалитетов в переходе на информационные системы.

Обращая внимание на правовые аспекты, отметим, что государственная программа является важным стратегически ориентированным документом, который определяет цели и задачи, необходимые для достижения желаемого результата. Думается, что эти цели и задачи, а также мероприятия по их реализации должны согласовываться и с теми, которые закреплены в иных правовых актах. Однако стоит признать, что на сегодняшний день такое единство хотя формально и признается в качестве необходимого условия цифровизации государственного управления, однако на деле не всегда обеспечивается. К примеру, в литературе указывается на несогласованность подпрограммы «Информационное государство» по многим положениям с вышеупомянутым федеральным проектом «Цифровое государственное управление» [3, с. 28].

Отметим, что федеральный проект является базовым документом, в соответствии с которым планируется осуществить окончательный пере-

№ 313 (ред. от 19.10.2020) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2159.

⁴ Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» (утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности). Доступ из СПС «Гарант».

ход на электронное взаимодействие граждан и организаций с государством, обеспечить условия для эффективности такого взаимодействия.

В качестве основных направлений, реализуемых в рамках федерального проекта, обозначены: обеспечение цифровой трансформации органов государственной власти и органов местного самоуправления; создание условий для обеспечения государственных и муниципальных услуг и сервисов в цифровой форме с учетом возрастающих потребностей общества в условиях развития цифровой экономики; реализация реестровой модели, экстерриториальности и проактивности при предоставлении государственных и муниципальных услуг посредством информационных технологий и пр.

Акцентируя внимание на федеральном проекте, стоит сказать, что в нем прослеживается нацеленность на повышение эффективности и доступности в процессе оказания государственных услуг населению путем создания соответствующей инфраструктуры и формирования законодательства, обеспечивающего целевое состояние предоставления государственных (муниципальных) услуг. Вместе с этим думается, что его содержание в большей степени затрагивает технологические составляющие процесса цифровизации государственного управления, чем правовые. С правовой точки зрения положения проекта имеют определенные недостатки, на что уже обращалось внимание в научной литературе [3, с. 29].

Со своей стороны считаем, что в содержании федерального проекта было бы целесообразно уделить внимание такой категории, как административные регламенты, которые с недавнего времени занимают важное место в правовом регулировании предоставления государственных услуг. Появившись как результат административной реформы, они по сути и установили нормативный порядок предоставления этих услуг. Это подразумевается из Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁵, где административный регламент определен как «нормативный правовой акт, содержащий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги».

По нашему мнению, в содержании федерального проекта должна быть отражена необходимость совершенствования электронной формы административных регламентов, создания к 2024 г. необходимых усло-

⁵ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31.

вий для их полноценной имплементации в административно-процедурную деятельность органов государственного управления.

Электронные административные регламенты имеют определенный потенциал в условиях цифровизации предоставления государственных услуг, поскольку их всеобщее использование позволяет оптимизировать взаимодействие между информационными программами того или иного ведомства при совместном выполнении ими управленческих действий, повысить уровень результативности административно-процедурной деятельности, в рамках которой происходит предоставление государственных и муниципальных услуг.

Стоит признать, что на сегодняшний момент времени, несмотря на достигнутые результаты (создание многофункциональных центров, Единого портала государственных услуг, формирование системы межведомственного электронного взаимодействия, развитие государственной информационной ресурсной базы и пр.), потенциал цифровизации услуг все еще не реализован в полноценной форме. И как подчеркивается в докладе «Цифровое правительство 2020», технологические достижения в сфере государственных услуг не всегда подкреплены изменениями в административных регламентах или нормативной правовой базе, необходимыми для того, чтобы их потенциал был реализован в полной мере⁶.

Поэтому отметим, что цифровая трансформация государственного управления должна сопровождаться соответствующим правовым регулированием, оперативно реагирующим на происходящие технологические и институциональные изменения. В этой связи в качестве одного из положительных шагов можно выделить разработку проекта постановления Правительства РФ «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов»⁷. Он предполагает переход от координации информатизации⁸ к управлению цифровой

⁶ Доклад Всемирного банка «Цифровое правительство 2020. Перспективы для России». URL: <http://www.iis.ru/docs/DigitalGovernmentRussia2020RUS.pdf> (дата обращения: 15.09.2020).

⁷ О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов: проект постановления Правительства Российской Федерации. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=100840> (дата обращения: 15.09.2020).

⁸ Реализуется с 2010 г. и предусматривает разработку и экспертную оценку ежегодных ведомственных планов информатизации и иных документов, используемых в рамках планирования, создания и использования информационных технологий. Теперь от этой системы планируется отказаться.

трансформацией на принципах программно-целевого и проектного управления.

Содержание разработанного документа подразумевает, что планирование информатизации теперь будет осуществляться на основе ведомственных программ цифровой трансформации, устанавливающих показатели результативности и эффективности деятельности государственных органов на три года. Эти показатели должны будут рассчитываться с учетом решения задачи повышения удовлетворенности граждан качеством государственных услуг, снижения издержек государственного управления, сокращения проблем бизнеса при взаимодействии с властями, создания условий для сокращения теневой экономики. Думается, что разработка данного постановления содержит положительную направленность, выраженную в создании нового подхода к повышению результативности процесса цифровой трансформации системы государственного управления, что может ускорить переход органов исполнительной власти на новые цифровые стандарты и, главное, обеспечить возможность оценивать результаты такого перехода. Положительным, по нашему мнению, в содержании разработанного постановления является и то, что оно закрепляет и поясняет основные понятия цифровизации в государственном управлении.

В заключение отметим, что применение цифровых технологий в государственном управлении становится неотъемлемым атрибутом современного государства. Анализ правовых основ цифровизации государственного управления показал, что на современном этапе действует немалое количество актов, регулирующих процесс использования цифровых технологий государственными органами и направленных на повышение эффективности процесса предоставления государственных услуг. Вместе с этим говорить о полной правовой обеспеченности в этой сфере еще рано, в силу того, что процесс цифровизации государственного управления еще не реализован окончательно, поэтому и правовые основы здесь все еще находятся на стадии формирования.

Полагаем, что важным в правовом регулировании этих отношений должно быть стремление к разработке программ и проектов в рамках единой системы их функционирования, оперативное реагирование правового регулирования на изменения, происходящие в процессе трансформации деятельности органов государственного управления, а также соответствие разрабатываемых актов темпам развития цифровой трансформации деятельности государственных органов.

Список литературы

1. *Земскова И.А.* Факторный анализ качества государственных услуг // Казанский социально-гуманитарный вестник. 2016. № 6 (23). С. 48-51.
2. *Койбаев Б.Г., Золоева З.Т.* Некоторые аспекты административно-правового регулирования деятельности органов исполнительной власти в условиях цифровой реальности // Гуманитарные и юридические исследования. 2020. № 1. С. 119-124.
3. *Зубарев С.М.* Правовые риски цифровизации государственного управления // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 6 (115). С. 23-32.

Поступила в редакцию 20.10.2020 г.

Отрецензирована 16.11.2020 г.

Принята в печать 19.11.2020 г.

Информация об авторе:

Бросалина Александра Александровна – студентка института права и национальной безопасности. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация. E-mail: brosalina2001@mail.ru

SOME LEGAL ASPECTS OF DIGITALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION (ON THE EXAMPLE OF THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES)

Brosalina A.A., Student of Law and National Security Institute. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation. E-mail: brosalina2001@mail.ru

Abstract. The legal aspects of digitalization of public administration in the context of the provision of public services are considered. It is concluded that the legal and institutional potential of digitalization of public services has not yet been fully realized. We point out the key points that the legislator must take into account when forming the legal framework in the context of the digital transformation of the activities of executive authorities.

Keywords: digitalization; public administration; government services; executive authorities; administrative regulations

Received 20 October 2020

Reviewed 16 November 2020

Accepted for press 19 November 2020