

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (РАНХИГС)

Южаков В.Н., Ефремов А.А., Талапина Э.В.

**РАЗРАБОТКА ПРЕДЛОЖЕНИЙ  
ПО УСТРАНЕНИЮ СИСТЕМНЫХ ПРАВОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ  
ЦИФРОВИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Москва 2020

**Аннотация.** В рамках настоящей работы рассматривается правовое регулирование внедрения цифровых технологий (цифровизация) государственного управления. Обоснованы исследовательские гипотезы о том, что: для успешной цифровизации государственного управления возможно и необходимо выявление и устранение мешающих ее проведению правовых ограничений системного характера; существующие правовые (нормотворческие и правоприменительные) механизмы не нацелены на целенаправленное выявление и устранение таких правовых ограничений для современной цифровизации государственного управления. В исследовании проведен сравнительно-правовой анализ действующих правовых механизмов - нормативного регулирования и практики реализации механизмов стратегического планирования; оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов; оценки фактического воздействия и мониторинга правоприменения действующих актов; механизма «регуляторной гильотины» и проводимых экспериментов в сфере применения цифровых технологий в государственном управлении. На основе данного анализа подтверждены исследовательские гипотезы и выявлена фрагментарность выявления и устранения отдельных правовых ограничений цифровизации. Предложены определение и возможный состав системных правовых ограничений цифровизации государственного управления с учетом динамики его «цифровой зрелости». Обоснована перспективность создания специализированного механизма выявления и устранения системных правовых ограничений современной цифровизации госуправления. Разработана модель такого механизма, включающая когнитивный, нормативно-правовой и организационный элементы, а также последовательность процедур по выявлению системных правовых ограничений, оценке рисков и возможностей их снятия, формированию соответствующих нормотворческих предложений, в том числе в рамках экспериментальных правовых режимов.

**Южак** Владимир Николаевич, д.ф.н., проф., директор Центра технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС

**Ефремов** Алексей Александрович, к.ю.н., доц., ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС

**Талапина** Эльвира Владимировна, д.ю.н., ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2020 год.

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	4
1 Подходы к определению системных правовых ограничений цифровизации государственного управления .....	6
2 Анализ практики выявления правовых ограничений цифровизации государственного управления .....	12
3 Предложения по разработке механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления.....	24
4 Результаты выявления системных правовых ограничений цифровизации государственного управления .....	29
4.1 Результаты выявления системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для отдельных этапов управленческого цикла государственного управления .....	29
4.2 Результаты выявления системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для отдельных типов государственных функций .....	35
5 Предложения по устранению выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления .....	44
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	50
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....	51

## ВВЕДЕНИЕ

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы предусматривает необходимость обеспечения соответствия нормативно-правового регулирования темпам развития цифровой экономики и устранение административных барьеров.

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (п.11) определяет необходимость создания системы правового регулирования цифровой экономики, основанного на гибком подходе в каждой сфере, а также внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года также содержат указанные задачи. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 г. поставлена задача ускорения цифровой трансформации [1].

Реализация указанных задач требует снятия правовых ограничений для «оцифровки» функций и полномочий органов государственной власти, ключевой целью которой является повышение их результативности и их эффективности. Нормативно-правовые барьеры до настоящего времени относятся к числу ключевых барьеров для цифровизации, их отмечают как вторые по значимости (17,3%) опрошенные Аналитическим центром при Правительстве РФ эксперты [2]. По данным доклада Счетной Палаты РФ, значительный разрыв между функциональной открытостью ведомств (доступности собираемых и генерируемых данных) и их информационной открытостью связан с проблемами нормативного регулирования [3].

Несмотря на значительное развитие научных исследований в сфере правового регулирования цифровых технологий [4, 5, 6, 7] до настоящего времени не сформирован механизм выявления и устранения системных правовых ограничений для внедрения цифровых технологий (цифровизации) в государственном управлении и отдельных отраслях экономики. Необходимо разработать указанный механизм, а также комплекс предложений по устранению выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления.

В этой связи основная цель и новизна исследования выражается в разработке комплекса предложений по формированию механизма выявления и устранения системных правовых ограничений для внедрения цифровых технологий (цифровизации) государственного управления.

В настоящем исследовании:

– предложены определение и возможный состав системных правовых ограничений цифровизации государственного управления с учетом динамики его «цифровой зрелости»;

– проведены систематизация и анализ на предмет определения возможностей для создания механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления действующих правовых механизмов - нормативного регулирования и практики реализации механизмов стратегического планирования; оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов; оценки фактического воздействия и мониторинга правоприменения действующих актов; механизма «регуляторной гильотины» и проводимых экспериментов в сфере применения цифровых технологий в государственном управлении;

– разработан общий механизм выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления;

– выявлены отдельные системные правовые ограничения цифровизации государственного управления для отдельных этапов управленческого цикла государственного управления и для отдельных типов государственных функций;

– обоснованы предложения по устранению выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для отдельных этапов управленческого цикла государственного управления и для отдельных типов государственных функций.

## **1 Подходы к определению системных правовых ограничений цифровизации государственного управления**

Для определения содержания понятия системных правовых ограничений цифровизации государственного управления проведен анализ теоретико-правовых аспектов определения понятия правовых ограничений.

В юридической науке не сложилось единого понимания правовых ограничений. Под ними понимается:

- правовое сдерживание противозаконного деяния [8];
- юридические инструменты, с помощью которых обеспечивается достижение конкретных целей правового регулирования [9];
- установление государством на законодательном уровне определенных пределов, в рамках которых индивидум, независимо от его статуса, государственной принадлежности и других обособленных характеристик, может реализовывать свои права и свободы [10];
- юридические и фактические последствия нормативно определенной и целенаправленной деятельности уполномоченных органов государственной власти, в результате которой уменьшаются варианты поведения физических и юридических лиц, разрешенного нормами права, путем установления различных пределов такого поведения, и которые носят исключительно временный, пространственный и субъективный характер [11].

Под ограничением субъективного права следует понимать сужение, изъятие некоторых правомочий из содержания права. Такое изъятие устанавливается в отношении определенных субъектов (при сохранении права для большинства остальных) либо на определенной территории, и данные ограничения вызваны необходимостью защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства [12].

К признакам правовых ограничений относится то, что они:

- являются юридическими средствами обеспечения интересов субъектов права;
- устанавливаются государством и обеспечиваются силой государства;
- направлены на преодоление препятствий, стоящих на пути удовлетворения правомерных интересов;
- служат интересам контрсубъекта;
- являются по отношению к субъекту внешним фактором воздействия;
- выражают собой отрицательную мотивацию;

- выступают основным элементом правовых режимов;
- носят информационный характер [13].

Рассмотрение правовых ограничений в современной юридической науке носит преимущественно отраслевой характер. Единичные исследования, посвященные системности правовых ограничений, связаны с системностью *не самих ограничений*, а их места в системе правового регулирования отдельных субъектов или объектов общественных отношений [14].

Классификация правовых ограничений в юридической науке осуществляется по различным основаниям: по отраслевой принадлежности, по субъектам права, по времени действия, по степени обоснованности [15].

В сфере информационных отношений классификация ограничений осуществляется через ограничения прав субъектов на:

- доступ к информации [16, 17];
- распространение информации [18, 19, 20];
- тайну [21];
- свободу мысли и слова при использовании сети Интернет [22];
- использование сети Интернет в деятельности вооруженных сил и органов внутренних дел [23].

А.В. Минбалеев, характеризуя ограничения в процесс регулирования цифровых технологий [24], выделяет:

- ограничения, связанные с отсутствием понятийного аппарата в сфере регулирования цифровых технологий;
- неопределенность моделей регулирования цифровых технологий;
- технические ограничения.

В исследованиях Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ выделены три уровня ограничений:

- ограничения информатизации государственного управления (в том числе требования о «бумажных носителях» документов, «письменной форме»);
- ограничения цифровизации (т.е. применения в государственном управлении прорывных цифровых технологий – обработки больших объемов данных, искусственного интеллекта, распределенного реестра);
- ограничения цифровой трансформации государственного управления (изменение задач, функций, организации госуправления на основе использования

возможностей прорывных цифровых технологий) [25].

Ранее проведенный анализ правовых ограничений цифровизации государственного управления в отношении отдельных сфер деятельности (наука, образование) [26, 27] показал, что наряду с правовыми нормами, создающими затруднения или прямые препятствия для цифровизации именно в этих сферах деятельности (которые можно было бы назвать частными ограничениями), существуют и правовые ограничения для цифровизации, которые действуют в нескольких или предположительно всех сферах деятельности и которые можно назвать системными правовыми ограничениями цифровизации. Одним из наиболее ярких примеров системного правового ограничения цифровой трансформации является ориентация практически всех сфер деятельности и управления, в том числе государственного управления, на применение документов, а не оборот данных, в связи с чем большая часть задач по цифровизации сводится к внедрению электронного документооборота и оцифровке существующих бизнес-процессов и административных процедур на основе электронных документов.

С учетом этого в настоящей научно-исследовательской работе под системными правовыми ограничениями цифровизации государственного управления понимаются положения нормативных правовых актов, препятствующие применению цифровых технологий субъектами государственного управления в рамках осуществления ими полномочий по государственному управлению в отношении ряда или всех сфер деятельности в отношении которых осуществляется государственное управление.

Предположительно, системные правовые ограничения государственного управления могут быть возникать в отношении любых параметров организации государственного управления, в том числе, в отношении:

- отдельных административных процедур (в том числе, например, издания административных актов), «сквозных» для всех видов государственных функций или некоторых из них, или какого-либо из них;
- отдельных стадий управленческого цикла государственного управления, также «сквозных» для всех видов государственных функций или некоторых из них, или какого-либо из них;
- отдельных видов государственных функций в целом;
- организации государственного управления целом.

Соответственно, отслеживание, поиск и, при необходимости, устранение системных правовых ограничений цифровизации государственного управления должны проводиться в отношении всех этих параметров организации государственного управления.

При этом установленные отдельными нормативными правовыми актами ограничения применения цифровых технологий в рамках отдельных административных процедур, не являющихся «сквозными» для всех видов государственных функций или этапов управленческого цикла государственного управления, не могут рассматриваться как системные.

При этом на предмет возможных системных правовых ограничений освоения в государственном управлении должны рассматриваться все направления развития прорывных цифровых технологий и их актуальные приложения, в которых формируются практически применимые возможности цифровизации, в том числе цифровой трансформации государственного управления.

Современные концепции цифрового правительства (цифрового государственного управления), в частности, концепция, разработанная компанией «Гартнер» [28], предусматривают рассмотрение уровней «зрелости» цифрового правительства: «электронное» правительство (государственное управление), «открытое» правительство (государственное управление), «дата-центричное» правительство (государственное управление), полностью цифровое правительство (государственное управление), «умное» правительство (государственное управление). При этом для РФ такой уровень зрелости в настоящее время оценивается как уровень «открытого» правительства. Достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе государственного управления, предусматривается и в Указе Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

В зарубежных исследованиях выделяются правовые ограничения среди барьеров для соответствующих уровней цифровой зрелости, при этом общего анализа соотношения уровней цифровой зрелости государственного управления и системных правовых ограничений до настоящего времени не проводилось.

Для уровня цифровой зрелости электронного правительства выделяют такие правовые ограничения, как большое количество ограничительных законов и постановлений, одногодичные бюджетные циклы, особенностей взаимоотношений между правительствами разных уровней и наличием формальной системой сдержек и противовесов между исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти [29].

Для уровня цифровой зрелости открытого правительства выделяют такие правовые барьеры, как нарушение конфиденциальности данных, безопасность данных, отсутствие лицензии на использование данных, ограниченные условия использования данных, проблемы судебной защиты, споров и судебных разбирательств, необходимость получения предварительного письменного разрешения для получения доступа к данным и

их воспроизведения, возможность повторное использования данных, полученных в рамках отдельных договоров и соглашений [30]. В других исследованиях выделяют также такие правовые ограничения, как отсутствие юридических гарантий, регламентированных процедур, директивность норм законодательства и международных соглашений о защите данных [31].

Для уровня «умного» правительства к числу правовых ограничений относят отсутствие правовой основы, строгость законов, наличие ограничений в работе с данными и ограничивающих эффектов закона, проблемы, связанные с работой с данными, которые заключаются в том, что правовые основы должны быть одновременно свободными и защищающими, чтобы обеспечить возможность создания «умного» правительства [32].

В рамках настоящего исследования выдвинута гипотеза о том, для каждого уровня зрелости цифрового государственного управления характерны свои системные правовые ограничения.

Для уровня «электронное» правительство (государственное управление) ключевым системным правовым ограничением будет являться ориентация государственного управления на бумажный документооборот, а устранением данного ограничения – переход на электронный документооборот, который в настоящее время в РФ частично реализован в отношении оказания государственных услуг, а не государственного управления в целом.

Для уровня «открытое» правительство (государственное управление) ключевым системным правовым ограничением будет являться доступ к данным, в первую очередь к открытым данным. В РФ данное ограничение частично снято на законодательном уровне, сформированы законодательные основы для развития института открытых данных, однако остаются проблемы практической реализации.

Для уровня «дата-центричное» правительство (государственное управление) ключевыми системными правовыми ограничениями будут являться: ориентация государственного управления на применение документов, а не оборот данных, ограничения доступа к данным в силу соответствующих правовых режимов (различного рода тайн, персональных данных), что приводит к многократному сбору данных в рамках различных ГИС. Ориентация на применение официальных документов, в частности, необходимость предъявления бумажного паспорта является системным правовым ограничением для внедрения технологий идентификации, в том числе биометрической.

Для уровня полностью цифровое правительство (государственное управление) ключевыми системными правовыми ограничениями будет ориентация государственного управления на использование официальных данных соответствующих ГИС, что

серьезным образом тормозит внедрение и применение цифровых технологий обработки больших данных и Интернета вещей.

Для уровня «умное» правительство (государственное управление) ключевым системным правовым ограничением будет являться ограничение и (или) запрет принятия юридически значимых управленческих решений на основе автоматизированной обработки данных, в том числе на основе технологий искусственного интеллекта, включая вопросы юридической ответственности за последствия принятия таких управленческих решений.

Развитием данной гипотезы о соотношении уровней зрелости цифрового государственного управления и системных правовых ограничений является предположение о том, что неустранение или неполное устранение ограничений текущего или даже предыдущего уровня зрелости препятствует возможности достижения последующего уровня зрелости.

## **2 Анализ практики выявления правовых ограничений цифровизации государственного управления**

*Выявление правовых ограничений цифровизации государственного управления в рамках разработки и реализации документов стратегического планирования в сфере цифровизации и цифровой трансформации*

Действующий Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 18.07.2019) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и подзаконные нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки и реализации отдельных документов стратегического планирования в РФ, не содержит специальных положений, направленных на выявление и устранение правовых ограничений, в том числе правовых ограничений цифровизации государственного управления.

В рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление», утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9, предусматривает только устранение ограничения «для вынесения нескольких исполнительных документов в форме электронного документа».

Президиум правительственной комиссии по цифровому развитию 12 марта 2020 г. утвердил план-график по внесению изменений в федеральные законы и акты Правительства Российской Федерации 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». Данный план-график предусматривает внесение изменений в 42 нормативно-правовых акта, регламентирующих оказание отдельных государственных услуг, при этом такие изменения связаны, как правило, только с предоставлением возможности направления электронных документов вместо бумажных, а не с цифровой трансформацией соответствующих государственных услуг.

Еще одним направлением выявления правовых ограничений цифровизации государственного управления в рамках разработки и реализации документов стратегического планирования является разработка ведомственных программ цифровой трансформации.

Механизм формирования и реализации ведомственных программ цифровой трансформации, предусматривает, в том числе, разработку нормативных правовых актов,

необходимых для реализации соответствующих мероприятий цифровой трансформации. В этой связи он может стать основой для формирования механизма выявления и устранения как вообще правовых ограничений, так и системных правовых ограничений цифровизации государственного управления.

Однако принятое Постановление Правительства РФ от 10.10.2020 № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами» также не содержит положений, направленных на выявление и устранение системных правовых ограничений цифровизации государственного управления.

*Выявление правовых ограничений цифровизации государственного управления в рамках оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов*

Выявление правовых ограничений, в том числе системных правовых ограничений цифровизации, в том числе государственного управления, в рамках ОРВ прямо не предусмотрено. Кроме того, выявление системных правовых ограничений затруднено также тем, что ОРВ проводится в отношении конкретных проектов нормативных правовых актов, а не правовых институтов или, применительно к государственному управлению, отдельных государственных функций, не позволяет выявлять системные правовые ограничения цифровизации государственного управления.

Вместе с тем, в рамках ОРВ предусматривается выявление рисков решения проблемы предложенным способом регулирования и рисков негативных последствий, что целесообразно учитывать при разработке механизма выявления системных правовых ограничений цифровизации государственного управления.

В частности, в Заключении об оценке регулирующего воздействия на проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка взаимодействия собственников или иных владельцев технологических сетей связи, имеющих номер автономной системы, с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации» указано на наличие обязанностей по сбору, накоплению и своевременному обновлению информации о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, текстовых сообщений, изображений, звуков, видео- или иных сообщений пользователей технологических сетей связи и информации об этих пользователях в базах данных о пользователях технологической сети связи и о сообщениях пользователей технологической сети связи, которые не предусмотрены законодательством.

В Заключении об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Минкомсвязи России «Об утверждении требований к обеспечению устойчивого функционирования средств связи, обеспечивающих взаимодействие со средствами связи других операторов связи, собственников или иных владельцев технологических сетей связи, в том числе находящихся за пределами территории Российской Федерации» указано, что запрет на передачу или прием сообщений от зарубежных средств связи, то есть переход в «информационную изоляцию». Указанное может не позволить в том числе обеспечить поддержку граждан Российской Федерации, а также представительств российских организаций, находящихся или расположенных за пределами территории Российской Федерации.

В Заключении об оценке регулирующего воздействия на проект постановления Правительства Российской Федерации «О лицензировании деятельности по производству и реализации защищенной от подделок полиграфической продукции» выявлены информационные издержки, связанные с необходимостью предоставления дополнительных документов и копий документов для получения лицензии.

В Заключении об оценке регулирующего воздействия на проект постановления Правительства Российской Федерации «О лицензировании работ по активному воздействию на гидрометеорологические и геофизические процессы и явления» выявлены избыточные требования, связанные с необходимостью предоставления нотариально заверенных копий документов о собственности.

Проведенный анализ показывает, что выявление правовых ограничений цифровизации государственного управления в рамках ОРВ возможно только в тех случаях, когда указанные ограничения создают обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также способствуют возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц. В этой связи выявление и устранение системных правовых ограничений цифровизации государственного управления в рамках ОРВ может носить только факультативный характер.

*Выявление правовых ограничений цифровизации государственного управления в рамках оценки фактического воздействия действующих нормативных правовых актов*

Выявление правовых ограничений, в том числе системных правовых ограничений цифровизации, в том числе государственного управления, в рамках ОФВ прямо не предусмотрено. Кроме того, выявление системных правовых ограничений затруднено также тем, что ОФВ проводится в отношении конкретных проектов нормативных правовых актов, а не правовых институтов или, применительно к государственному

управлению, отдельных государственных функций, не позволяет выявлять системные правовые ограничения цифровизации государственного управления.

По состоянию на 30.10.2020 на Едином портале проектов нормативных правовых актов размещена информация о проведении ОФВ в отношении 25 нормативных правовых актов, в том числе 10 федеральных законов.

Для определения результативности применения данного механизма для выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления проведен анализ заключений об оценке фактического воздействия нормативных правовых актов за 2017-2020 гг.

Проведенный анализ заключений об оценке фактического воздействия данных федеральных законов показывает выявление в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и иной экономической деятельности или приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. При этом ни в одном случае указанные положения не были связаны с правовыми ограничениями для применения цифровых технологий, в том числе цифровизации государственного управления.

Кроме того, цикл проведения оценки фактического воздействия от формирования плана до подготовки заключения об оценке фактического воздействия занимает до 2 лет, что делает невозможным оперативное выявление вновь вводимых правовых ограничений для цифровизации государственного управления.

*Выявление правовых ограничений цифровизации государственного управления в рамках мониторинга правоприменения*

Мониторинг правоприменения осуществляется в соответствии с Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утв. указом Президента РФ от 20.05.2011 № 657 и Методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 19.08.2011 № 694.

Указ принят в целях совершенствования правовой системы РФ, данная цель указана также в Положении о мониторинге правоприменения в Российской Федерации. Ни Положение, ни Методика не содержат какой-либо ориентации на выявление правовых ограничений цифровизации или цифровой трансформации.

Мониторинг правоприменения, в отличие от оценки регулирующего воздействия или оценки фактического воздействия, не ограничен предметно, однако его методика не ориентирована на выявление правовых ограничений для применения цифровых технологий.

В связи с этими особенностями механизма мониторинга правоприменения,

выявление в его рамках правовых ограничений цифровизации носит фрагментарный характер, а проведение самого мониторинга в отношении отдельных нормативных правовых актов, а не правовых институтов или, применительно к государственному управлению, отдельных государственных функций, не позволяет выявлять системные правовые ограничения цифровизации государственного управления.

Кроме того, цикл проведения мониторинга правоприменения, от формирования его плана до подготовки доклада о результатах занимает около 3 лет, что не позволяет оперативно выявлять вновь вводимые в нормативные правовые акты правовые ограничения.

План мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2020 год, утв. распоряжением Правительства РФ от 31.08.2019 № 1951-р, проведения мониторинга в отношении внедрения и применения цифровых технологий *не предусматривает*.

Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утв. Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657, в настоящее время предусматривает возможность проведения мониторинга правоприменения только в плановом режиме, либо при наличии соответствующего поручения Президента РФ или Правительства РФ без внесения изменений в утвержденный Правительством РФ план мониторинга.

Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 предусматривает проведение оперативного мониторинга в течение первого года действия нормативных правовых актов Российской Федерации, выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека. Кроме того, данная методика не ориентирована на выявление правовых ограничений для применения цифровых технологий.

*Выявление правовых ограничений цифровизации государственного управления в рамках механизма «регуляторной гильотины»*

Механизм «регуляторной гильотины» прямо не предусматривает выявление и устранение правовых ограничений, в том числе системных, цифровизации, в том числе государственного управления.

Для анализа выявления правовых ограничений цифровизации государственного управления в рамках механизма «регуляторной гильотины» проведен анализ работы подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций ФОИВ при Правительственной комиссии по проведению административной реформы за январь-май 2020 г., отраженный в соответствующих протоколах. Выявлено, что вопросы, связанные с выявлением и устранением правовых ограничений

цифровизации государственного управления, по состоянию на 23.10.2020 рассматривались только в рамках 6 из 38 заседаний подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций ФОИВ при Правительственной комиссии по проведению административной реформы, что составляет 15,8%.

Для определения результативности применения данного механизма для выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления проведен анализ

По состоянию на 23.10.2020 на Едином портале проектов нормативных правовых актов размещено 507 проектов нормативных правовых актов в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины».

Для анализа возможности применения механизма «регуляторной гильотины» для выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления также проведен анализ разработанных в рамках механизма «регуляторной гильотины» проектов подзаконных нормативных правовых актов, которые непосредственно связаны с осуществлением государственных функций и оказанием государственных услуг, в том числе:

- лицензирования отдельных видов деятельности;
- разрешительной деятельности;
- самого порядка осуществления контрольно-надзорной деятельности.

В отношении лицензирования из 15 проектов постановлений Правительства РФ, которыми утверждаются новые положения о лицензировании, предоставление в форме электронных документов прямо предусматривается только в 2 (13,3%), в 11 (73,3%) сохраняется предоставление документов и копий документов.

Сохраняется предоставление информации на бумажных носителях (или в письменной форме), утверждение различных форм документов.

При этом утверждение не форм, а составов сведений имеет место только в следующих случаях:

- проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении Положения о составе сведений о результатах деятельности аккредитованных лиц, об изменениях состава их работников и о компетентности этих работников, об изменениях технической оснащенности, представляемых аккредитованными лицами в Федеральную службу по аккредитации, порядке и сроках представления аккредитованными лицами таких сведений в Федеральную службу по аккредитации»;

– проект приказа Ростехнадзора «Об утверждении состава и формы представления сведений о гидротехническом сооружении, необходимых для формирования и ведения Российского регистра гидротехнических сооружений».

При разработке нормативных правовых актов, связанных с ведением реестров, возможен как переход на полностью электронную форму, так и сохранение документов. Например, проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка формирования и ведения реестра выданных сертификатов соответствия, предоставления содержащихся в указанном реестре сведений и оплаты за их предоставление» устанавливает, что предоставление сведений о сертификатах соответствия, содержащихся в едином реестре, национальным органом по аккредитации *на бумажном носителе не осуществляется*. Проект приказа Минприроды России «Об утверждении Порядка ведения государственного лесного реестра и внесении изменений в Перечень, формы и Порядок подготовки документов, на основании которых осуществляется внесение документированной информации в государственный лесной реестр и её изменение, утвержденные приказом Минприроды России от 11.11.2013 № 496» предусматривает ведение документов.

Вместе с тем, можно выделить примеры и отказа от необходимости предоставления документов и переход к заполнению соответствующих полей:

– проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил уведомления организаторами распространения информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций о начале осуществления деятельности по обеспечению функционирования информационных систем и (или) программ для электронных вычислительных машин, предназначенных и (или) используемых для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также ведения реестра указанных организаторов» предусматривает, что уведомление «представляется организатором распространения информации в Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций в электронном виде посредством заполнения соответствующей электронной формы на официальном сайте в сети «Интернет» [www.97-fz.rkn.gov.ru](http://www.97-fz.rkn.gov.ru)».

В целом проведенный анализ показывает, что разработка нормативных правовых актов в рамках механизма «регуляторной гильотины» не ориентирована на выявление и устранение правовых ограничений, в том числе системных, цифровизации, в том числе государственного управления.

*Выявление правовых ограничений цифровизации государственного управления в рамках проводимых экспериментов*

*Эксперимент по созданию единого информационного ресурса о земле и недвижимости*

В мае 2020 г. Росреестр разработал и разместил на Едином портале проектов нормативных правовых актов проект постановления Правительства РФ, предусматривающий проведение в 2020 г. эксперимента по созданию единого информационного ресурса о земле и недвижимости, содержащего пространственные и семантические данные о земле и объектах недвижимости и иные сведения о территориях. Основная цель создания единого информационного ресурса о земле и недвижимости – объединить разрозненные ресурсы, содержащиеся в информационных системах государственных и муниципальных органов власти, повысить эффективность управления земельно-имущественным комплексом, качество предоставления государственных услуг и сервисов гражданам и организациям, а также обеспечить эффективность расходования бюджетных средств.

Несмотря на позитивную цель, в том числе позволяющую облегчить регистрацию сделок с недвижимостью на основе цифровых технологий, проведение оценки результатов самого эксперимента, данный проект не определяет показатели достижения целей эксперимента, а также выявление правовых ограничений для дальнейшего формирования единого информационного ресурса о земле и недвижимости в рамках всей РФ.

*Эксперимент по применению неквалифицированной электронной подписи, созданной с использованием ЕСИА*

В мае 2020 г. Минкомсвязи России разработало на разместило на Едином портале проектов нормативных правовых актов проект Постановления Правительства РФ, предусматривающий проведение эксперимента по дистанционному использованию усиленной неквалифицированной электронной подписи при предоставлении услуг и осуществлении иных действий с использованием ФГИС ЕСИА.

Примечательно, что это один из первых проектов НПА, в пояснительной записке к которому указывается на пандемию как фактор его разработки. Проектом предусматривается, в том числе апробация возможности использования неквалифицированной электронной подписи при:

- а) совершении сделок с использованием единого портала;
- б) заключении договоров аренды федерального имущества;
- в) предоставлении налоговой отчетности физических лиц;
- г) подписании документов в целях трудоустройства;

д) осуществлении иных действий, перечень которых утверждается Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации по согласованию с иными участниками эксперимента из числа федеральных органов исполнительной власти.

С учетом возможностей расширения функционала единого портала и отсутствия каких-либо ограничений для «иных действий» проект Постановления Правительства фактически создает возможность неограниченного расширения использования неквалифицированной электронной подписи без гарантий от нарушения прав и законных интересов граждан и их организаций.

*Эксперимент по применению мобильного приложения «Мобильный идентификатор»*

Проект постановления Правительства Российской Федерации «О проведении на территории города Москвы эксперимента по созданию, активации и применению мобильного приложения «Мобильный идентификатор» взамен основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, при предоставлении отдельных государственных, муниципальных и иных услуг» предусматривает подготовку предложений о внесении изменений в нормативные правовые акты в целях снятия ограничений, препятствующих предоставлению государственных, муниципальных и иных услуг с применением мобильного приложения взамен паспорта.

*Эксперимент по информационному обеспечению градостроительной деятельности с применением облачного решения*

В мае 2020 г. Минстрой России разместил на Едином портале проектов правовых актов проект соответствующего постановления Правительства РФ «О проведении в 2020-2022 годах эксперимента по информационному обеспечению градостроительной деятельности с применением облачного решения». Данный проект не предусматривает выявления правовых ограничений в рамках его проведения.

*Эксперимент по осуществлению идентификации и аутентификации с использованием ФГИС «ЕСИА» пользователей агрегаторов информации о товарах (услугах) при заключении ими сделок и иных юридически значимых действий посредством агрегаторов информации о товарах (услугах)*

В июне 2020 г. Минкомсвязь России разместило на Едином портале проект соответствующего постановления Правительства РФ. Данный проект не предусматривает выявления правовых ограничений для применения цифровых технологий в ходе его проведения.

*Эксперимент по внедрению целевой модели цифровой образовательной среды*

В июне 2020 г. Минпросвещения России разместило на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов проект соответствующего постановления Правительства РФ, предусматривающий создание и апробация цифровой образовательной среды. Данный проект не предусматривает выявления правовых ограничений для применения цифровых технологий в ходе его проведения.

*Эксперимент по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц*

В июле 2020 г. Минэкономразвития России разместило на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов проект соответствующего постановления Правительства РФ, предусматривающий рассмотрение жалоб, с использованием государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольно-надзорной деятельности», или с использованием ведомственных информационных систем органов, уполномоченных на рассмотрение жалобы, посредством интеграции с государственной информационной системой «Типовое облачное решение по автоматизации контрольно-надзорной деятельности» через Единую систему межведомственного электронного взаимодействия. Данный проект не предусматривает выявления правовых ограничений для применения цифровых технологий в ходе его проведения.

*Эксперимент по осуществлению идентификации и аутентификации с использованием ФГИС «ЕСИА» пользователей социальных сетей в сети «Интернет», а также потребителей (заказчиков) и продавцов (исполнителей), иных сторон договоров при использовании ими агрегаторов информации о товарах (услугах), информационных ресурсов поиска сотрудников и работы, в целях совершения сделок купли-продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг), аренды имущества, совершения юридически значимых действий в целях трудоустройства и иных юридически значимых действий, посредством агрегаторов информации о товарах (услугах), информационных ресурсов поиска сотрудников и работы*

В июле 2020 г. Минкомсвязь России разместило на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов проект соответствующего постановления Правительства РФ. Данный проект не предусматривает выявления правовых ограничений для применения цифровых технологий в ходе его проведения.

*Эксперимент по созданию, миграции и развитию государственных сервисов и информационных систем органов государственной власти Российской Федерации и*

*государственных внебюджетных фондов на единой цифровой платформе Российской Федерации «ГосТех»*

В июле 2020 г. Минкомсвязь России разместило на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов проект соответствующего постановления Правительства РФ. Данный проект не предусматривает выявления правовых ограничений для применения цифровых технологий в ходе его проведения.

*Эксперимент по использованию ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» для направления в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам сообщений и обращений, а также ответов на указанные сообщения и обращения*

В июле 2020 г. Минкомсвязь России разместило на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов проект соответствующего постановления Правительства РФ. Данный проект не предусматривает выявления правовых ограничений для применения цифровых технологий в ходе его проведения.

*Эксперимент по повышению качества и связанности данных по смертности населения, содержащихся в государственных информационных ресурсах, и учету сведений о медицинских свидетельствах о смерти посредством единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения*

В октябре 2020 г. Минздрав России разместило на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов проект соответствующего постановления Правительства РФ. Данный проект не предусматривает выявления правовых ограничений для применения цифровых технологий в ходе его проведения.

*Эксперимент по внедрению порядка выдачи разрешений на добычу охотничьих ресурсов в электронной форме как в общедоступных, так и в закрепленных охотничьих угодьях, а также порядка создания необходимых баз данных и их интеграции с базами данных охотпользователей и технических средств, позволяющих проверять разрешения на добычу охотничьих ресурсов, выданных в электронном виде, на территории Республики Карелия*

В Минприроды 2020 г. Минздрав России разместило на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов проект соответствующего постановления Правительства РФ. Данный проект не предусматривает выявления правовых ограничений для применения цифровых технологий в ходе его проведения.

Таким образом, анализ нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов о проведении экспериментов в 2020 г. показывает, что в рамках их

проведения выявление отдельных правовых ограничений прямо предусмотрено только в 1 из 12 случаев (8,33%), при этом во всех случаях выявлены риски применения цифровых технологий для прав граждан и организаций, которые не учтены при разработке проектов нормативных правовых актов о проведении данных экспериментов.

*Выявление правовых ограничений цифровизации государственного управления в рамках введения экспериментальных правовых режимов*

Новый Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» ориентирован только на совершенствование правового регулирования по результатам реализации отдельных экспериментальных режимов, а не на выявление системных правовых ограничений цифровизации, в том числе в отношении государственного управления. При этом разработанные Минэкономразвития России проекты порядков отдельных действий в рамках введения и действия экспериментальных правовых режимов в значительной мере сохраняют «бумажный» документооборот либо предоставление подписанных электронной подписью сканов документов.

### **3 Предложения по разработке механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления**

Проведенный анализ показал необходимость разработки, апробации и внедрения в практику государственного управления специализированного механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации и цифровой трансформации государственного управления.

Механизм выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации и цифровой трансформации государственного управления включает следующие элементы:

- когнитивный – определение понятия и признаков системных правовых ограничений цифровизации и цифровой трансформации государственного управления, методов выявления указанных ограничений, проверки их на соответствие известным системным правовым ограничениям, а также на потенциал их превращения в системные ограничения;

- нормативно-правовой – законодательная и подзаконная институционализация механизма в нормах федерального и регионального законодательства об информационных технологиях и о государственном управлении, подзаконных нормативных правовых актах, регламентирующих осуществление цифровизации и цифровой трансформации;

- организационный – наличие соответствующих подразделений и должностных лиц в органах государственной власти, межведомственных органов, осуществляющих проведение мероприятий по цифровизации и цифровой трансформации в органах государственной власти.

Когнитивный элемент механизма включает в себя определение системных правовых ограничений цифровизации государственного управления.

Для выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации и цифровой трансформации государственного управления применяются методы структурного и функционального анализа правовых норм, анализа рисков, а также методы правового моделирования и юридико-технические методы.

Нормативно-правовой элемент механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации и цифровой трансформации государственного управления включает:

- законодательное определение необходимости выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации и цифровой трансформации государственного управления в федеральном законодательстве об информационных

технологиях и о государственном управлении в рамках реализации мероприятий по цифровизации и цифровой трансформации государственного управления;

– подзаконное определение порядка выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации и цифровой трансформации государственного управления в рамках нормативных правовых актов Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, определяющих порядок разработки и реализации ведомственных программ цифровой трансформации;

– подзаконное определение методики выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации и цифровой трансформации государственного управления в рамках нормативных правовых актов Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, определяющих порядок разработки и реализации ведомственных программ цифровой трансформации.

Организационный элемент механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации и цифровой трансформации государственного управления включает:

– определение в каждом государственном органе ответственных структурных подразделений и должностных лиц, осуществляющих разработку и реализацию мероприятий по цифровизации и цифровой трансформации, в рамках которых осуществляется выявление и устранение системных правовых ограничений;

– определение межведомственных органов, осуществляющих координацию мероприятий по цифровизации и цифровой трансформации, в том числе устранение системных правовых ограничений цифровизации и цифровой трансформации, установленных на уровне законодательства и подзаконных правовых актов Правительства РФ.

Содержание порядка выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации и цифровой трансформации государственного управления включает в себя следующие процедуры:

1) определение потребности в реализации мероприятия цифровизации или цифровой трансформации;

2) определение цели реализации данного мероприятия в рамках общих целей цифровой трансформации государственного управления;

3) анализ законодательного регулирования соответствующей государственной функции;

4) выявление существующих законодательных ограничений, препятствующих осуществлению цифровой трансформации соответствующей государственной функции, в том числе:

– наличие законодательных норм, предписывающих исключительно бумажные материальные носители для фиксации информации, сбор, обработка и хранение которой необходимо в рамках реализации соответствующей государственной функции;

– наличие законодательных норм, предписывающих обязательную фиксацию в форме документов (в том числе электронных) самих управленческих решений (управленческие акты);

– наличие законодательных норм, определяющих специальный правовой режим для информации, сбор, обработка и хранение которой осуществляется в рамках реализации соответствующей государственной функции, в том числе ограничивающих или запрещающих такой сбор, обработку и хранение;

– наличие законодательных норм, запрещающих или ограничивающих применение конкретных цифровых технологий в рамках реализации соответствующей государственной функции.

При этом анализ законодательных норм для выявления системных правовых ограничений цифровизации и цифровой трансформации государственного управления должен охватывать все законодательные нормы, определяющие:

- полномочия государственного органа;
- содержание соответствующих административных процедур;
- структуру государственного органа;
- полномочия его структурных подразделений и (или) территориальных органов и их структурных подразделений;
- полномочия соответствующих государственных служащих и квалификационных требований к соответствующим должностям государственной службы.

5) анализ подзаконного нормативного правового регулирования соответствующей государственной функции;

б) выявление существующих подзаконных нормативных правовых ограничений, препятствующих осуществлению цифровой трансформации соответствующей государственной функции, в том числе:

– наличие подзаконных норм, предписывающих исключительно бумажные материальные носители для фиксации информации, сбор, обработка и хранение которой необходимо в рамках реализации соответствующей государственной функции;

– наличие подзаконных норм, предписывающих обязательную фиксацию в форме документов (в том числе электронных) самих управленческих решений (управленческие акты);

– наличие подзаконных норм, определяющих специальный правовой режим для информации, сбор, обработка и хранение которой осуществляется в рамках реализации соответствующей государственной функции, в том числе ограничивающих или запрещающих такой сбор, обработку и хранение;

– наличие подзаконных норм, запрещающих или ограничивающих применение конкретных цифровых технологий в рамках реализации соответствующей государственной функции.

При этом анализ подзаконных норм для выявления системных правовых ограничений цифровизации и цифровой трансформации государственного управления должен охватывать все подзаконные нормы, определяющие:

- полномочия государственного органа;
- содержание соответствующих административных процедур;
- структуру государственного органа;
- полномочия его структурных подразделений и (или) территориальных органов и их структурных подразделений;
- полномочия соответствующих государственных служащих и квалификационных требований к соответствующим должностям государственной службы.

7) определение целей выявленных правовых ограничений цифровизации и цифровой трансформации государственного управления, в том числе охраняемых законодательством общественных ценностей, в том числе правам и законным интересам человека, защита которых не может быть обеспечена;

8) определение рисков охраняемых законодательством общественных ценностей, в том числе правам и законным интересам человека;

9) определение возможности минимизации или устранения указанных рисков при устранении выявленных правовых ограничений цифровизации и цифровой трансформации государственного управления или отсутствия такой возможности;

10) определение необходимости введения экспериментального правового режима для выявления рисков охраняемых законодательством общественных ценностей, в том числе правам и законным интересам человека при устранении выявленного правового ограничения цифровизации и цифровой трансформации государственного управления;

11) в случае отсутствия соответствующих рисков охраняемых законодательством общественных ценностей, в том числе правам и законным интересам человека, или определения возможности их минимизации при устранении выявленного правового ограничения цифровизации и цифровой трансформации государственного управления – разработка нормотворческого предложения о его устранении;

12) в случае выявления необходимости во введении экспериментального правового режима для выявления рисков охраняемых законодательством общественных ценностей, в том числе правам и законным интересам человека при устранении выявленного правового ограничения цифровизации и цифровой трансформации государственного управления – разработка программы такого режима, ее принятие, введение экспериментального правового режима, оценку его результативности и эффективности и последующую разработку или уточнение нормотворческих предложений, направленных на устранение выявленных системных правовых ограничений цифровизации и цифровой трансформации государственного управления;

13) включение соответствующих нормотворческих предложений, направленных на устранение выявленных системных правовых ограничений цифровизации и цифровой трансформации государственного управления, в планы нормотворческой деятельности органа государственной власти;

14) последующий мониторинг правоприменения в отношении норм, которыми устранены соответствующие системные правовые ограничения цифровизации и цифровой трансформации государственного управления.

## **4 Результаты выявления системных правовых ограничений цифровизации государственного управления**

### **4.1 Результаты выявления системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для отдельных этапов управленческого цикла государственного управления**

*Результаты выявления системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для этапа управленческого цикла государственного управления «подготовка и принятие решения»*

Регламент Правительства РФ, утв. постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 10.10.2020), предусматривает организацию работы Правительства РФ по подготовке и принятию управленческих решений на основе документов. При этом сохраняется возможность внесения документов на бумажном носителе (п. 7.1 указанного регламента), а внесение электронных документов ограничено требованиями законодательства о государственной тайне, что также является системным правовым ограничением цифровизации государственного управления. Сохраняется письменная форма при запросе мнений членов Правительства РФ (п. 57 указанного регламента), при увеличении срока согласования проектов актов (п. 71). Результаты рассмотрения документов в Правительстве РФ также оформляются в документальной форме – в виде актов Правительства РФ, а также протоколов заседаний самого Правительства РФ либо координационных и (ил) совещательных органов. До настоящего времени сохраняется такой сопроводительный документ к проектам актов, как пояснительная записка. Иные системные ограничения, характерные для подготовки и принятия нормативных правовых актов, отражены в разделе настоящего Отчета о НИР, посвященного выявлению системных правовых ограничений при осуществлении нормотворческой функции.

Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (ред. от 01.02.2020), предусматривает организацию документооборота, а не оборота данных при подготовке и принятии управленческих решений. Это предусматривается и в полномочиях заместителя руководителя по рассмотрению, визированию и согласованию проектов соответствующих документов, обеспечению подготовки проектов актов и документов руководителем структурного подразделения федерального органа исполнительной власти, подготовке документов в рамках бюджетного процесса. Ярким примером ориентации анализируемого типового регламента на документооборот является положение о том, что межведомственные рабочие группы создаются исключительно для подготовки документов. Данный регламент также предусматривает исключительно документальную

форму для оформления соответствующих решений, при этом поручения и протоколы оформляются в письменной форме. Иные системные ограничения, характерные для подготовки и принятия нормативных правовых актов, отражены в разделе настоящего Отчета о НИР, посвященного выявлению системных правовых ограничений при осуществлении нормотворческой функции.

Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 (ред. от 01.02.2020) предусматривает документарный порядок осуществления федеральным министерством координации при подготовке и принятии управленческих решений. Иные системные ограничения, характерные для подготовки и принятия нормативных правовых актов, отражены в разделе настоящего Отчета о НИР, посвященного выявлению системных правовых ограничений при осуществлении нормотворческой функции.

Значительное число правовых ограничений предусматривается на уровне субъектов РФ в рамках подготовки и принятия решений их высшими исполнительными органами, что отражается в соответствующих регламентах. В большинстве случаев такие ограничения связаны с определением либо исключительно бумажного документооборота, либо дублирование бумажных и электронных документов.

Проанализированные нормативные правовые акты также прямо не предусматривают применение цифровых технологий на данном этапе управленческого цикла.

*Результаты выявления системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для этапа управленческого цикла государственного управления «организация деятельности и исполнение принятого решения»*

В рамках планирования деятельности Регламент Правительства РФ, утв. постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 10.10.2020), предусматривает формирование соответствующих планов, в том числе планов нормотворческой деятельности и планов заседаний в форме документов, которые утверждаются соответствующими лицами. Организация заседаний Правительства РФ также предусматривает представление материалов в форме документов.

Постановление Правительства РФ от 26.12.2015 № 1449 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» предусматривает формирование плана деятельности в форме документа.

Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (ред. от 01.02.2020) предусматривает утверждение планов деятельности, т.е. также ориентирован на документооборот.

Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 (ред. от 01.02.2020) содержит аналогичные положения.

Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (ред. от 01.02.2020), предусматривает организацию исполнения поручений исключительно по документам, а не на основе оборота данных.

Значительное число правовых ограничений предусматривается на уровне субъектов РФ в рамках организации деятельности и исполнения решений их высшими исполнительными органами, что отражается в соответствующих регламентах. В большинстве случаев такие ограничения связаны с определением либо исключительно бумажного документооборота, либо дублирование бумажных и электронных документов.

Проанализированные нормативные правовые акты РФ и субъектов РФ также прямо не предусматривают применение цифровых технологий больших данных, искусственного интеллекта на данном этапе управленческого цикла.

*Результаты выявления системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для этапа управленческого цикла государственного управления «мониторинг и контроль исполнения решения»*

Регламент Правительства РФ, утв. постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 10.10.2020), не предусматривает отдельных положений, связанных с мониторингом исполнений соответствующих управленческих решений, упоминая только мониторинг правоприменения. При этом данный регламент предусматривает осуществление систематического контроля за исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами власти субъектов РФ их полномочий, при этом непосредственные формы такого контроля, а также его осуществление в форме документооборота или оборота данных указанный регламент не определяет.

Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (ред. от 01.02.2020), не предусматривает положений, связанных с проведением мониторинга исполнения управленческих решений, а в отношении контроля – предусматривается контроль за

исполнением поручений исключительно на основе резолюций или документированной информации.

Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 (ред. от 01.02.2020) не предусматривает положений, связанных с проведением мониторинга исполнения управленческих решений. В отношении контроля в данном типовом регламенте предусматривается издание приказов (т.е. документов), дача поручений.

Мониторинг и контроль реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26.12.2015 № 1449 и предусматривает в рамках такого мониторинга и контроля формирование ежегодных докладов о реализации вышеуказанных планов деятельности органа в форме документов.

Мониторинг и контроль реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 29.10.2015 № 1162 и предусматривает подготовку разработчиком доклада о реализации данного документа, который размещается в соответствующей информационной системе и представляется в Минэкономразвития России.

Мониторинг и контроль реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 23.01.2016 № 30 и предусматривает подготовку и размещение в соответствующей информационной системе подписанных электронной подписью отчетов о выполнении контрольных событий федеральных органов исполнительной власти, отчета Минэкономразвития и доклада в Правительство РФ, т.е. документов.

Мониторинг и контроль реализации стратегии пространственного развития РФ осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 20.08.2015 № 870 и предусматривает направление ответственными исполнителями в Минэкономразвития России отчета по установленной форме, а Минэкономразвития России – соответственно, доклада о реализации стратегии – в Правительство РФ.

Мониторинг и контроль реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 11.11.2015 № 1218 и предусматривает Минэкономразвития России в Правительство РФ соответствующего доклада.

Мониторинг показателей эффективности территорий опережающего социально-экономического развития осуществляется уполномоченным органом в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 23.09.2019 № 1240 на основе информации,

представленной по его запросам, т.е. на основе документов. При этом результаты мониторинга представляются в Правительство РФ, т.е. также в форме документов, а не внесения сведений (данных) в соответствующую информационную систему.

Мониторинг в сфере профилактики правонарушений в РФ осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.12.2016 № 1564 путем предоставления обобщенных результатов субъектами профилактики – в Министерство внутренних дел, а затем указанным министерством – в Правительственную комиссию по профилактике правонарушений, т.е., фактически в форме документов, а не внесения сведений (данных) в соответствующую информационную систему.

Мониторинг реализации крупных проектов с государственным участием осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 06.11.2015 № 1199 (ред. от 07.03.2019) и предусматривает предоставление федеральными органами исполнительной власти в Минэкономразвития отчета по установленной форме, а Минэкономразвития – сводного доклада по установленной форме в Правительство РФ, Экспертный совет при Правительстве РФ и Счетную палату РФ.

Мониторинг правоприменения осуществляется в соответствии с указом Президента РФ от 20.05.2011 № 657 (ред. от 25.07.2014) и предусматривает план мониторинга и ежегодный доклад о результатах мониторинга.

Проанализированные нормативные правовые акты также прямо не предусматривают применение цифровых технологий больших данных и искусственного интеллекта на данном этапе управленческого цикла.

*Результаты выявления системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для этапа управленческого цикла государственного управления «оценка исполнения решения»*

Регламент Правительства РФ, утв. постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 10.10.2020), предусматривает оценку деятельности федеральных органов исполнительной власти со стороны Правительства РФ, при этом непосредственные формы такой оценки, а также ее осуществление в форме документооборота или оборота данных указанный регламент не определяет. В регламенте Правительства РФ также не детализируется рассмотрение отчетов федеральных органов исполнительной власти, упоминается только необходимость их представления.

Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (ред. от 01.02.2020) предусматривает утверждение отчетов об исполнении планов деятельности, т.е. также ориентирован на документооборот.

Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 (ред. от 01.02.2020) содержит аналогичные положения.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26.12.2015 N 1449 оценка деятельности федерального органа исполнительной власти отражается в рамках ежегодных докладов о реализации вышеуказанных планов деятельности органа в форме документов.

Оценки эффективности государственных программ Российской Федерации осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 и предусматривает подготовку сводного доклада, который подготавливается в соответствии с постановлением Правительства РФ от 17.07.2019 № 903 (ред. от 30.05.2020).

Оценка эффективности высших должностных лиц субъектов РФ осуществляется в соответствии с указом Президента РФ от 25.04.2019 № 193 и предусматривает представление указанными лицами докладов по форме, установленной Правительством РФ.

Оценка фактического воздействия нормативных правовых актов осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 и предусматривает подготовку таких документов, как план ее проведения, отчет об оценке фактического воздействия конкретного акта, сводка предложений, поступивших в ходе публичного обсуждения отчета, заключения об оценке фактического воздействия нормативного правового акта.

Оценка эффективности территорий опережающего социально-экономического развития в соответствии с постановлением Правительства РФ от 23.09.2019 № 1240 осуществляется на основе информации, представленной в ответ на запросы уполномоченного органа, т.е. на основе документов. При этом результаты оценки эффективности направляются уполномоченным органом в Правительство РФ, т.е. также в форме документа, а не внесения сведений (данных) в соответствующую информационную систему.

Проанализированные нормативные правовые акты также прямо не предусматривают применение цифровых технологий больших данных, искусственного интеллекта на данном этапе управленческого цикла.

*Результаты выявления системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для этапа управленческого цикла государственного*

*управления «установление ответственности в случае недостижения ожидаемого результата»*

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает при проведении служебных проверок подготовку письменного заключения по ее результатам, с которым может быть ознакомлен государственный гражданский служащий и которое приобщается к его личному делу. Устранение данного ограничения в настоящее время несет серьезные риски правам государственного служащего.

*Результаты выявления системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для этапа управленческого цикла государственного управления «коррекция ранее принятого решения по итогам оценки его результативности и эффективности»*

Для данного этапа управленческого цикла государственного управления сохраняются те же системные правовые ограничения, что и для этапа подготовки и принятия решений, отдельного правового регулирования для данного этапа в настоящее время не предусматривается, за исключением достаточно общих норм в выше проанализированных постановлениях Правительства РФ от 29.10.2015 № 1162, от 23.01.2016 № 30, от 11.11.2015 № 1218.

#### **4.2 Результаты выявления системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для отдельных типов государственных функций**

*Результаты выявления системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для типа государственной функции «выработка государственной политики»*

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» ориентирован исключительно на осуществление стратегического планирования посредством планирования, разработки, реализации, включая мониторинг и контроль такой реализации, документов стратегического планирования – в тексте данного закона термин «документ» используется 213 раз. Сама система стратегического планирования в соответствии с ее определением, указанным в данном федеральном законе, представляет собой механизм взаимодействия субъектов в рамках отношений, связанных именно с документами стратегического планирования. Полномочия органов государственной власти также включают установление требований к содержанию документов, их разработку и утверждение. Предусмотренные данным федеральным законом принципы также определяются через действия с документами стратегического планирования.

Прямой переход от утверждения требований к содержанию документов к составам сведений (данных) в сфере стратегического планирования невозможен в связи с риском правовой неопределенности и юридических коллизий, поскольку значительная часть документов, предусмотренных анализируемым федеральным законом, установлена Конституцией РФ.

Вместе с тем возможно выявление и устранение системных правовых ограничений, связанных с самим процессом стратегического планирования.

В частности, в рамках разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1218 (ред. от 18.05.2019) возможен переход от предоставления сведений по запросам Минэкономразвития России другими министерствами к прямому размещению ими сведений в федеральной информационной системе стратегического планирования. Кроме того, в рамках разработки данного документа целесообразно предусмотреть применение технологий больших данных и искусственного интеллекта.

В рамках разработки отраслевых документов стратегического планирования в соответствии с постановлением Правительства РФ от 29.10.2015 № 1162 также настоящее время предусмотрено направление информации по запросам, что может быть изменено на размещение соответствующих сведений в федеральной информационной системе стратегического планирования. Кроме того, в рамках разработки данного документа целесообразно предусмотреть применение технологий больших данных и искусственного интеллекта.

При разработке стратегии пространственного развития Российской Федерации, которая осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 20.08.2015 № 870, также предусматривается предоставление информации федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, что может быть изменено на прямое размещение соответствующих сведений (данных) в федеральной информационной системе стратегического планирования. Кроме того, в рамках разработки данного документа целесообразно предусмотреть применение технологий больших данных и искусственного интеллекта.

При разработке государственных программ Российской Федерации, которая осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 (ред. от 31.08.2018) предусматривается дублирование электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью и бумажного носителя, что может быть изменено на прямое размещение соответствующих сведений (данных) в федеральной информационной системе стратегического планирования. Кроме

того, в рамках разработки данного документа целесообразно предусмотреть применение технологий больших данных и искусственного интеллекта.

Постановление Правительства РФ от 23.07.2015 № 748 «О создании, развитии и эксплуатации аналитической информационной системы обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» ([www.programs.gov.ru](http://www.programs.gov.ru))» предусматривает, что Портал государственных программ должен включать в себя подсистемы автоматизации процессов формирования государственных программ и автоматизации процессов формирования планов и детальных планов-графиков реализации государственных программ. При этом использования технологий обработки больших объемов данных, искусственного интеллекта данное постановление не предусматривает. Кроме того, информационное взаимодействие с другими информационными системами осуществляется с использованием технических и программных средств Портала государственных программ на основании обмена электронными документами (информационными запросами и информационными сообщениями), направляемыми и подписанными участниками осуществляемого информационного взаимодействия с использованием усиленных квалифицированных электронных подписей. Тем самым вводится ограничение на автоматизированное межмашинное взаимодействие.

*Результаты выявления системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для типа государственной функции «нормотворческая деятельность органа исполнительной власти»*

Регламент Правительства РФ, утв. постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 10.10.2020), предусматривает подготовку, рассмотрение и принятие нормативных правовых актов Правительства РФ, а также подготовку проектов федеральных законов и указов Президента РФ в форме документов. Внесение электронных документов ограничено требованиями законодательства о государственной тайне, что также является системным правовым ограничением цифровизации государственного управления. Указанные требования основываются на нормах Конституции РФ и федеральных законов и их устранение в настоящее время связано с рисками правовой неопределенности и юридических коллизий. При этом документарный характер носит и сам процесс разработки, согласования и принятия проектов нормативных правовых актов. В частности, Регламент предусматривает (п. 60) также такие документы, как пояснительная записка, заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, заключение об оценке регулирующего воздействия, заключения Министерства юстиции РФ, Министерства финансов РФ, Минэкономразвития

России, Минцифры России (п. 60 (2)), Экспертного совета (п. 60 (2.1)), Счетной палаты РФ (п. 60 (4)). Итоги рассмотрения проектов актов в Аппарате Правительства РФ отражаются в соответствующем заключении (п. 63).

Документарный характер носит и концепция проекта федерального закона (Постановление Правительства РФ от 02.08.2001 № 576 (ред. от 13.03.2015), а также план законопроектной деятельности Правительства РФ, ведомственные годовые планы организации законопроектных работ, заключение Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (Постановление Правительства РФ от 30.04.2009 № 389 (ред. от 29.08.2020)).

Аналогичное правовое регулирование нормотворческого процесса предусматривается и в Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 10.10.2020). Разработка проектов актов может осуществляться в форме электронных документов только за исключением случаев, связанных с государственной тайной, что также является системным правовым ограничением цифровизации государственного управления. Документарный характер носит процесс согласования и визирования соответствующих проектов актов (п. 3 указанных Правил). Аналогично Регламенту Правительства РФ, Правила предусматривают необходимость документальной пояснительной записки, заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, об оценке регулирующего воздействия, заключений Министерства финансов РФ, Минэкономразвития России, Минцифры России, а также формы финансово-экономического обоснования (п. 3 (3) указанных Правил), справки для государственной регистрации (п. 12 указанных Правил).

В рамках процедуры оценки регулирующего воздействия также предусматривается значительное число документов (Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 07.05.2020): уведомление о подготовке проекта акта, сводный отчет, сводка предложений участников публичного обсуждения, заключение об оценке.

При создании единой цифровой платформы нормотворчества в РФ указанные формы документов могут быть заменены на соответствующие составы сведений (данных), которые будут размещаться в указанной цифровой платформе, что позволит применять в нормотворческом процессе технологии больших данных и искусственного интеллекта.

Значительное число правовых ограничений предусматривается на уровне субъектов РФ в рамках исполнения нормотворческой функции их высшими исполнительными органами, что отражается в соответствующих регламентах. В

большинстве случаев такие ограничения связаны с определением либо исключительно бумажного документооборота, либо дублирование бумажных и электронных документов.

Проанализированные нормативные правовые акты РФ и субъектов РФ также прямо не предусматривают применение цифровых технологий больших данных, искусственного интеллекта в рамках осуществления данной государственной функции.

*Результаты выявления системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для типа государственной функции «оказание государственных услуг»*

В настоящее время Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусматривает перечень из 19 видов документов, которые могут быть истребованы у заявителя, однако в последние годы имеет место тенденция к сокращению данного перечня.

Вместе с тем до настоящего времени сохраняется организация межведомственного электронного взаимодействия на основании запросов, которые по своей сути и составу сведений, в них включенных (ст. 7-7.2 указанного федерального закона) являются электронными документами. а не прямого межмашинного автоматизированного взаимодействия.

На основе документов также осуществляется досудебное обжалование (ст. 11.1-11.3 указанного федерального закона).

*Результаты выявления системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для типа государственной функции «разрешительная деятельность»*

Текущее наличие системных правовых ограничений для данного типа государственной функции обусловлено тем, что выдача соответствующих разрешений а настоящее время осуществляется в форме соответствующего административного акта (документа), при этом содержание данного разрешения может быть зафиксировано в форме записи в соответствующем реестре.

Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О лицензировании отдельных видов деятельности» в настоящее время предусматривает использование документов, а не данных в процессе лицензирования.

Для получения лицензии необходимо (ст. 13 данного федерального закона) предоставление заявления по установленной форме (т.е. документа), и копий документов, которые определяются соответствующими положениями о лицензировании.

Само решение о предоставлении лицензии оформляется приказом или распоряжением соответствующего органа (ст. 14 вышеуказанного федерального закона), т.е. документом, при этом лицензии оформляются на бланках (ст. 15 вышеуказанного федерального закона), в лицензионное дело включаются документа (ст. 16 вышеуказанного федерального закона). В аналогичном порядке осуществляется и переоформление лицензии.

Предметом проверок лицензиата при лицензионном контроле являются (статья 19) содержащиеся в документах лицензиата сведения о его деятельности. Таким образом законодательно ограничена возможность применения при осуществлении лицензирования обработки данных о лицензиате, размещенных, например, на его официальном сайте, а также использование при лицензионном контроле технологий Интернета вещей.

*Результаты выявления системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для типа государственной функции «контрольно-надзорная деятельность»*

Действующий Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предусматривает общее системное ограничение цифровизации государственного управления (ст. 7 данного федерального закона) – учет требований законодательства Российской Федерации о государственной и иной охраняемой законом тайне при передаче документов или информации.

Данный федеральный закон также предусматривает использование значительного числа документов и утверждение соответствующих форм данных документов: форма уведомления о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности (ст. 8, Постановление Правительства РФ от 16.07.2009 № 584), типовая форма ежегодного плана проверок (ст. 9, Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 № 489 (ред. от 13.06.2020)). При этом ежегодный сводный план проверок формируется Генеральной прокуратурой РФ (Приказ Генпрокуратуры России от 08.11.2019 № 783 (ред. от 11.08.2020)). Данный план на бумажном носителе (с приложением копии в электронном виде) направляется в соответствующий орган прокуратуры либо в форме электронного документа, подписанного электронной подписью.

Согласование проведения внеплановых проверок также осуществляется на основании типовой формы заявления о согласовании органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с органом прокуратуры проведения

внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя (Приказ Минэкономразвития России от 30.04.2009 № 141 (ред. от 30.09.2016)).

В форме документов осуществляется разработка и утверждение проверочных листов (списков контрольных вопросов) (Постановление Правительства РФ от 13.02.2017 № 177).

Сама проверка проводится на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля. Для данного приказа или распоряжения также установлена типовая форма (Приказ Минэкономразвития России от 30.04.2009 № 141 (ред. от 30.09.2016)). Копия указанного правового акта направляется проверяемому.

По результатам проверки составляется акт по установленной типовой форме (Приказ Минэкономразвития России от 30.04.2009 № 141 (ред. от 30.09.2016)) в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки.

Акт проверки может быть направлен в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью лица, составившего данный акт,

Проверяемое лицо в случае несогласия с фактами, выводами, предложениями, изложенными в акте проверки, вправе представить в соответствующие орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля в письменной форме возражения в отношении акта проверки.

Итоги государственного контроля или надзора отражаются в соответствующих докладах (Постановление Правительства РФ от 05.04.2010 № 215 (ред. от 31.10.2019)). При этом, например, в МЧС России подготовка сведений для данного доклада и их представление осуществляется в бумажном виде и на электронных носителях в формате Microsoft Word (Приказ МЧС России от 25.11.2016 № 630).

При этом значительная часть сведений (данных) содержащихся во всех вышеуказанных документах, также размещается в Едином реестре проверок.

В новом федеральном законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» сохраняется документарное взаимодействие, в том числе при межведомственном информационном взаимодействии (ст. 20 данного федерального закона), утверждение типовых форм документов, используемых надзорными органами (ст. 21 данного федерального закона),

представление документов при проведении самих мероприятий, обжаловании их результатов.

Увеличено количество реестров: единый реестр видов контроля; единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий; реестр заключений о соответствии. Наряду с указанными реестрами закон содержит положения об информационной системе досудебного обжалования и информационных системах контрольных (надзорных) органов (ст. 17).

Результаты выявления системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для типа государственной функции «прямое государственное управление».

Для выявления системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для типа государственной функции «прямое государственное управление» проведен анализ законодательства и подзаконных нормативных правовых актов в сфере администрирования бюджетных доходов и управления государственным имуществом.

Бюджетный кодекс РФ 1998 г. определяет осуществление бюджетного процесса в РФ в значительной мере на основе документов, к которым относятся как сам соответствующий федеральный закон о бюджете на соответствующий календарный период, так и такие документы, как бюджетная роспись, сводная бюджетная роспись, государственное (муниципальное) задание, бюджетная смета, обоснование бюджетных ассигнований.

Ориентированность на документооборот в рамках бюджетного процесса проявляется и в определенных Бюджетным кодексом РФ принципах, в том числе принципа единства бюджетной системы РФ, который заключается и в единстве форм бюджетной документации (ст. 28 Бюджетного кодекса РФ).

Зачисление доходов в бюджет осуществляется также на основе расчетных документов (ст. 40 Бюджетного кодекса РФ), на основании документов также принимается решение о признании безнадежной к взысканию задолженности по платежам в бюджет (ст. 47.2 Бюджетного кодекса РФ), к доходам бюджетов относится плата за различные действия с документами в органах государственной власти, предоставление документов предусматривается в рамках отношений, связанных с бюджетным кредитом. В рамках оценки финансовой устойчивости субъектов РФ и муниципальных образований также предусматривается предоставление документов.

Сохраняется и письменная форма документов – в частности, в отношениях, связанных с предоставлением и исполнением государственных или муниципальных гарантий.

Устранение выявленных ограничений требует соответствующей оценки рисков, в том числе рисков правовой определенности, поскольку, в частности, определение платы за совершение отдельных действий с документами как вид дохода регламентируется не только бюджетным, но и налоговым законодательством.

В сфере управления государственным имуществом действующее Положение о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утв. постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 (ред. от 20.10.2020) предусматривает предоставление ряда отчетов в Минэкономразвития России, а также плана (программы) приватизации государственного имущества. Наряду с данными документами, предусматривается также предоставление данных – прогнозные данные о поступлении средств от приватизации и использования федерального имущества, а также отчетные данные о фактическом поступлении указанных средств.

Проект федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе», разработанный в 2019 г. Минэкономразвития России, предусматривает значительное число документов при осуществлении управления государственным имуществом:

- утверждение Правительством РФ перечня документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации, государственного имущества от одного субъекта Российской Федерации к другому субъекту Российской Федерации или муниципального имущества от одного муниципального образования к другому муниципальному образованию;

- предоставление сведений из Единого федерального государственного реестра имущества в форме электронных документов.

При этом Единая государственная информационная система управления, учета, хранения и контроля за использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом обеспечивает не только предоставление данных, но и использование усиленной квалифицированной электронной подписи для подписания электронных документов, а также размещение в данной информационной системе документов.

Кроме того, данный проект предусматривает письменную форму для предложений и решений о передаче имущества между публично-правовыми образованиями разных уровней.

## **5 Предложения по устранению выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления**

На основе результатов выявления системных правовых ограничений цифровизации государственного управления в отношении отдельных этапов управленческого цикла государственного управления и отдельных государственных функций, сформулированы следующие предложения по устранению выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления в отношении отдельных государственных функций.

Общие предложения по устранению выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления заключаются в изменении информационного законодательства.

В настоящее время Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 08.06.2020) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предусматривает (ст. 11.1) предусматривает при осуществлении полномочий органов государственной власти и местного самоуправления исключительно обмен информации в форме электронных документов, подписанных электронной подписью. При этом не предусматривается иных форм информационного обмена, в том числе предоставления составов сведений (данных), их прямое внесение в соответствующие государственные и муниципальные информационные системы.

Для устранения данного системного правового ограничения необходимо внесение соответствующих изменений в данный федеральный закон в части отмены исключительно документарного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, организаций и граждан.

Кроме того, в данном федеральном законе необходимо ввести законодательный запрет на создание государственных и (или) муниципальных информационных систем с дублирующими сведениями (данными), а также исключить указание на документированную информацию как основу указанных государственных и (или) муниципальных информационных систем (ст. 14 указанного федерального закона).

Для обеспечения хранения сведений (данных) при переходе от документооборота в государственном управлении к обороту данных в законодательстве об архивном деле также необходимо предусмотреть правила хранения сведений (данных). В настоящее время законодательство об архивном деле ориентировано исключительно на хранение документов, определены обязательные условия хранения электронных документов (Приказ Минкультуры России от 31.03.2015 № 526). На уровне постановления Правительства РФ определены только правила хранения биометрических персональных

данных (Постановление Правительства РФ от 28.12.2018 № 1703). Требования к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации, утв. Постановлением Правительства РФ от 06.07.2015 № 676 (ред. от 10.10.2020), не определяют единых правил хранения данных, оставляя решение этого вопроса субъекту, принимающему решение о выводе системы из эксплуатации. При этом определен только общий срок для хранения указанной информации по аналогии с документами, ее содержащими.

Устранение выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для этапа управленческого цикла государственного управления «подготовка и принятие решения» возможно путем:

- исключения дублирования документов на бумажных носителях и в электронной форме, используемых при разработке и принятии управленческих решений;
- переход от документооборота к внесению сведений (данных) в соответствующие государственные информационные системы и обеспечение автоматизированного взаимодействия информационных систем отдельных государственных органов.

Устранение выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для этапа управленческого цикла государственного управления «организация деятельности и исполнение принятого решения» возможно путем:

- исключения дублирования документов на бумажных носителях и в электронной форме, используемых при организации деятельности и исполнении управленческих решений;
- переход от документооборота к внесению сведений (данных) в соответствующие государственные информационные системы и обеспечение автоматизированного взаимодействия информационных систем отдельных государственных органов.

Устранение выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для этапа управленческого цикла государственного управления «мониторинг и контроль исполнения решения» возможно путем:

- в отношении мониторинга и контроль реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти (постановление Правительства РФ от 26.12.2015 № 1449) – замена докладов о реализации планов на документы на составы сведений (данных) и их размещение в соответствующих государственных информационных системах;

– в отношении мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования (постановление Правительства РФ от 29.10.2015 № 1162) – замена доклада о реализации данного документа на составы сведений (данных) и их размещение в соответствующих государственных информационных системах;

– в отношении мониторинга и контроль реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов осуществляется (постановление Правительства РФ от 23.01.2016 № 30) – замена отчетов о выполнении контрольных событий на составы сведений (данных) и их размещение в соответствующих государственных информационных системах;

– в отношении мониторинга и контроля реализации стратегии пространственного развития РФ (постановление Правительства РФ от 20.08.2015 № 870) – замена отчетов и на составы сведений (данных) и их размещение в соответствующих государственных информационных системах;

– в отношении мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период (постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1218) – замена доклада на составы сведений (данных) их размещение в соответствующих государственных информационных системах;

– в отношении мониторинга показателей эффективности территорий опережающего социально-экономического развития (Постановление Правительства РФ от 23.09.2019 № 1240) – замена документов о результатах мониторинга на внесение сведений (данных) в соответствующую информационную систему;

– в отношении мониторинга в сфере профилактики правонарушений в РФ (постановление Правительства РФ от 30.12.2016 № 1564) – замена форм документов на составы сведений (данных) и их размещение в соответствующих государственных информационных системах;

– в отношении мониторинга реализации крупных проектов с государственным участием (постановление Правительства РФ от 06.11.2015 № 1199 (ред. от 07.03.2019) – замена отчетов на составы сведений (данных) и их размещение в соответствующих государственных информационных системах;

– в отношении мониторинг правоприменения (указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 (ред. от 25.07.2014) – замена плана мониторинга и доклада о результата мониторинга правоприменения на составы сведений (данных) и их размещение в единой цифровой платформе нормотворческого процесса РФ при ее создании.

Устранение выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для этапа управленческого цикла государственного управления «оценка исполнения решения» возможно путем:

– в отношении оценка деятельности федерального органа исполнительной власти (постановление Правительства РФ от 26.12.2015 № 1449) – замена ежегодных докладов на составы сведений (данных) и их размещение в соответствующих государственных информационных системах;

– в отношении оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588) – замена сводного доклада на составы сведений (данных) и их размещение в соответствующих государственных информационных системах;

– в отношении оценки эффективности высших должностных лиц субъектов РФ (указ Президента РФ от 25.04.2019 № 193) – замена докладов на составы сведений (данных) и их размещение в соответствующих государственных информационных системах;

– в отношении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов (постановление Правительства РФ от 30.01.2015 № 83) – замена форм документов на составы сведений (данных) и их размещение в единой цифровой платформе нормотворческого процесса РФ при ее создании;

– в отношении оценка эффективности территорий опережающего социально-экономического развития (постановление Правительства РФ от 23.09.2019 № 1240) – замена запросов и докладов на составы сведений (данных) и их размещение в соответствующих государственных информационных системах.

Устранение выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления в рамках исполнения функции по выработке государственной политики возможно путем:

– в рамках разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период (Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 №1218 (ред. от 18.05.2019) возможен переход от предоставления сведений по запросам Минэкономразвития России другими министерствами к прямому размещению ими сведений в федеральной информационной системе стратегического планирования. Кроме того, в рамках разработки данного документа целесообразно предусмотреть применение технологий больших данных и искусственного интеллекта;

– в рамках разработки отраслевых документов стратегического планирования (постановление Правительства РФ от 29.10.2015 № 1162) возможен переход к размещению соответствующих сведений в федеральной информационной системе стратегического планирования, а также применение технологий больших данных и искусственного интеллекта в рамках разработки данного документа;

– в рамках разработки государственных программ Российской Федерации, (постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588) – размещение соответствующих сведений (данных) в федеральной информационной системе стратегического планирования.

Кроме того, в рамках всех вышеизложенных случаев целесообразно предусмотреть применение технологий больших данных и искусственного интеллекта.

Устранение выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления в рамках нормотворческой функции возможно путем

– перехода от применения документов к составам сведений (данных) в части пояснительной записки, заключений различных органов государственной власти, финансово-экономическому обоснованию проектов нормативных правовых актов, и их размещению в единой цифровой платформе нормотворческого процесса РФ при ее создании;

– на уровне субъектов РФ изменение соответствующих положений регламентов правительств субъектов РФ, предусматривающих в рамках исполнения нормотворческой функции дублирование бумажных носителей и электронных документов, переход от применения документов к составам сведений (данных) в части пояснительной записки, заключений различных органов государственной власти субъектов РФ, финансово-экономическому обоснованию проектов нормативных правовых актов, и их размещению в единой цифровой платформе нормотворческого процесса РФ при ее создании.

Устранение выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления в рамках исполнения государственной функции «оказание государственных услуг» возможно путем сокращения количества запрашиваемых документов и переход от выдачи документов как результатов оказания услуг на данные о соответствующих записях в государственных реестрах.

Устранение выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления в рамках исполнения государственной функции «разрешительная деятельность» возможно путем замены предоставления копий документов – реквизитами записей в соответствующих реестрах или реквизитами самих документов. Кроме того, в законодательстве о лицензировании целесообразно

предусмотреть использование при осуществлении лицензирования данных, размещенных на официальном сайте организации, данных иных информационных систем органов государственной власти, а также применение при осуществлении лицензионного контроля технологий Интернета вещей.

Устранение выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления в рамках исполнения государственной функции «контрольно-надзорная деятельность» возможно путем сокращения количества применяемых документов, а также интеграции различных реестров, которые предусмотрены в законодательстве о контрольно-надзорной деятельности.

Устранение выявленных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления в рамках исполнения функций прямого государственного управления возможно путем:

- корректировки принципа единства бюджетной системы РФ (ст. 28 Бюджетного кодекса РФ) в части перехода от единства форм документации к единству составов бюджетных сведений (данных);

- переход от применения форм бюджетной документации к соответствующим составам бюджетных сведений (данных) с учетом рисков правовой неопределенности и юридических коллизий, а также риска невозможности осуществления государственной функции;

- переход от предоставления отчетов об управлении государственным имуществом – к сведениям (данным) о таком управлении.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предметом настоящего исследования стало правовое регулирование внедрения цифровых технологий (цифровизации) государственного управления.

Проведенный анализ подтвердил потребность формирования специального механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления. Показано, что существующие правовые механизмы нормотворчества и мониторинга (оценки) нормативных правовых актов в настоящее время не работают на решение этой задачи, но могут быть сориентированы на ее решение.

В работе разработаны общие требования к формированию специального механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации и цифровой трансформации государственного управления, включая когнитивный, нормативно-правовой и организационный элементы данного механизма, а обоснованы его этапы и особенности его применения для отдельных этапов управленческого цикла государственного управления и для отдельных типов государственных функций.

Проведено выявление вероятных системных правовых ограничений цифровизации государственного управления для отдельных этапов управленческого цикла государственного управления и отдельных типов государственных функций.

В этой связи подтверждена исследовательская гипотеза о наличии системных правовых ограничений цифровизации государственного управления. Выявлено, что в настоящее время в значительной мере сохраняются системные ограничения, характерные для первых трех уровней зрелости «цифрового правительства» (цифрового государственного управления) – сохранение бумажной формы документов, недостаточное определение возможности получения информации в формате открытых данных, ориентация государственного управления на документооборот, а не оборот данных. Указанное сохранение системных правовых ограничений одного уровня «цифровой зрелости» препятствует переходу на более высокий уровень и усиливает «цифровое неравенство» между различными органами государственного управления, а также его уровнями (РФ-субъекты РФ).

Обоснован комплекс предложений по устранению выявленных системных правовых ограничений для отдельных этапов управленческого цикла государственного управления и в отношении исполнения отдельных государственных функций.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 г. - URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 02.11.2020).
2. Барьеры в развитии цифровой экономики в субъектах Российской Федерации. - М.: Аналитический центр при Правительстве РФ, 2019. - С. 3.
3. Оценка открытости государственных информационных систем в России. Аналитический доклад. - М., 2020. - С. 109-112.
4. Правовое регулирование цифровых технологий в России и за рубежом. Роль и место правового регулирования и саморегулирования в развитии цифровых технологий: монография / Под общ. ред. А.В. Минбалеева. – Саратов: Амирит, 2019. - 207 с.
5. Наумов В.Б. Общие вызовы права и государственного управления в цифровую эпоху // Ленинградский юридический журнал. - 2019. - № 1 (55). - С. 43-57.
6. Наумов В.Б. Право в эпоху правовой трансформации: в поисках решений // Российское право: образование, практика, наука. – 2018. - № 6. – С. 4-11
7. Полякова Т.А., Минбалеев А.В. Цифровые инновации и проблемы развития механизма правового регулирования в России // Информационное право. - 2019. - № 4. - С. 12-15.
8. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2003. С. 142
9. Шемаров В.А. Сущность, понятие, признаки и виды правовых ограничений // Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты». - 2017. - № 9. - С. 181-190.
10. Маковецкая М. Г. Понятие правовых ограничений прав и свобод человека // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. - 2012. - № 6(1). - С. 236.
1. Басова Ю.Ю. Теоретико-правовые подходы к определению понятия "ограничение" // Успехи современной науки. - 2017. - Т. 6. - № 2. - С. 12-15.
2. Травников Н.О. Предел" и "ограничение" в праве: теоретико-правовой анализ понятий // Государство и право. - 2017. - № 7. - С. 104-109.
13. Приходько И.М. Ограничения в российском праве (проблемы теории и практики). Дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 2001. - С.29.
4. Макогон Б.В. Системное единство правовых ограничений в процессе функционирования органов внутренних дел России как публичных властных субъектов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. - 2016. - № 3 (70). - С. 16-20.

5. Осипов М.Ю., Оськина С.В. Ограничения в праве как элемент управления: понятие и правовая природа // Современные проблемы права, экономики и управления. - 2018. - № 1 (6). - С. 101-111.
6. Махотина Н.В. Нормативно-правовое обеспечение в области ограничения доступа к информации в РФ // Символ науки. - 2015. № 10-1. - С. 133-135.
17. Бабашкина В.С. Метод и методология при проведении исследования конституционно-правового регулирования ограничения права на информацию в РФ и Германии // Устойчивое развитие науки и образования. - 2017. - № 3. - С. 20-25.
18. Паламарчук С.А. Вопросы нормативно-правового регулирования цензуры как одного из видов ограничения права на информацию // Северо-Кавказский юридический вестник. - 2017. - № 1. - С. 141-147.
19. Гонежук З.Н. Основные правовые подходы к регулированию ограничений распространения информации в сети Интернет // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. - 2015. - № 114. - С. 717-726.
20. Бутин А.А. Правовые основы ограничения распространения информации в сети "Интернет" // NovaUm.Ru. - 2018. - № 16. - С. 359-362.
21. Терехов М.Ю., Григорьев И.Б. Ограничения права каждого на тайну сообщений: к вопросу о реализации конституционно-правовых норм в уголовно-процессуальном законодательстве // Алтайский юридический вестник. - 2015. - № 2 (10). - С. 93-97.
22. Аристов Е.В., Ларионова М.А. Конституционно-правовые ограничения свободы мысли и слова в Интернете: опыт правоприменения // Nomothetika: Философия. Социология. Право. - 2020. - Т. 45. - № 2. - С. 299-306.
23. Чимаров С.Ю. Правовые основы запрета и ограничения использования сети "Интернет" в системе МВД и вооруженных силах России: сравнительный анализ // Тенденции развития науки и образования. - 2020. - № 62-17. - С. 30-33.
24. Правовое регулирование цифровых технологий в России и за рубежом. Роль и место правового регулирования и саморегулирования в развитии цифровых технологий: монография / Под общ.ред. А.В. Минбалеева. – Саратов: Амирит, 2019. 207 с.
25. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Ефремов А.А. Правовые ограничения для использования прорывных цифровых технологий в государственном управлении // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. - 2018. - Том 5. - № 3. - С. 235-247.
26. Южаков В.Н., Ефремов А.А. Правовые и организационные барьеры для

цифровизации образования в Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. - 2018. - № 6 (108). - С. 18-24.

27. Ефремов А.А. Правовые ограничения цифровизации научной деятельности// Юридический мир. - 2019. - № 2. - С. 49-53.

28. 5 Levels of Digital Government Maturity. - URL: <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/5-levels-of-digital-government-maturity/> (дата обращения: 02.11.2020).

29. Gil-Garcia, J. R., Pardo, T. A. E-government success factors: Mapping practical tools to theoretical foundations // Government Information Quarterly. - 2005. - Vol. 22(2). - P. 187-216.

30. Janssen, M., Charalabidis, Y., Zuiderwijk, A. (Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government // Information Systems Management. - 2012. - Vol. 29(4). - P. 258-268.

31. Huang H., Liao C., Liao H., Chen D. Resisting by workarounds: Unraveling the barriers of implementing open government data policy //Government Information Quarterly. 2020. - Volume 37. Issue 4. – URL; <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101495> (дата обращения: 02.11.2020).

32. Schedler K., Guenduez A., Frischknecht R. ‘How Smart Can Government Be? Exploring Barriers to the Adoption of Smart Government’ // Information Polity. 2019. - Vol. 24.- № 1. P. 3-20.