

Коваленко Алина Геннадиевна, магистрант
Донской государственный технический университет
Kovalenko Alina Gennadievna, Don State Technical University

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ПРОАКТИВНОГО И АВТОМАТИЗИРОВАННОГО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ
ADMINISTRATIVE AND LEGAL FRAMEWORK FOR PROACTIVE AND
AUTOMATED PROVISION OF STATE AND MUNICIPAL SERVICES

Аннотация. Статья посвящена анализу административно-правовых предпосылок внедрения упреждающего и автоматизированного порядков оказания государственных и муниципальных услуг в России. Рассматриваются положения Федерального закона № 210-ФЗ в действующей редакции, позволяющие оказывать услуги без обращения гражданина, юридическая природа решений, принимаемых в автоматическом режиме, а равно система гарантий прав получателей услуг, среди которых – недопустимость вынесения юридически значимых решений только на основе автоматизированной обработки персональных данных. Автором предложены меры по развитию законодательства, включая нормативное закрепление права лица на рассмотрение его вопроса должностным лицом и принципа технологической нейтральности.

Abstract. The article examines the administrative and legal grounds for the transition to proactive and automated models of providing state and municipal services in the Russian Federation. The author analyses the provisions of Federal Law No. 210-FZ allowing the provision of services without a citizen's application, the legal regime of automated decisions, as well as guarantees of the rights of service recipients, including the prohibition of legally significant decisions based solely on automated processing of personal data. Proposals are formulated to improve legislation, including the right to «human review» and the principle of technological neutrality.

Ключевые слова: Цифровая трансформация, проактивные услуги, автоматизированное решение, публичное управление, ЕПГУ, искусственный интеллект, персональные данные.

Keywords: Digital transformation, proactive services, automated decision, public administration, unified portal, artificial intelligence, personal data.

Нынешняя стадия административной реформы в России отмечена постепенным отказом от сугубо «заявительной» конструкции взаимодействия публичной власти и гражданина в пользу сервисного и упреждающего форматов. Указом Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» [1] в составе национальной цели «Цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы» закреплены задачи по построению цифровых платформ в основных отраслях и по оказанию преобладающей доли массовых социально значимых услуг в электронном виде. Электронная форма, таким образом, утрачивает статус вспомогательного канала при традиционных административных процедурах и превращается в основную среду их реализации.

Значимость избранной темы определяется двумя обстоятельствами. Во-первых, законодатель шаг за шагом расширяет область действия автоматизированных и упреждающих инструментов оказания услуг, что объективно сокращает управленческие издержки и устраняет коррупциогенный фактор личного контакта чиновника и заявителя. Во-вторых, перенос правоприменения в автоматическую плоскость заново ставит традиционные для административно-правовой науки вопросы: об обоснованности принимаемого акта, о границах усмотрения, о том, кто отвечает за сбой алгоритма, и о процессуальном положении лица, чью судьбу решила «машина».



В научной литературе цифровизация публичного администрирования трактуется не как простое техническое переоснащение, а как перестройка самой юридической модели административной процедуры. Так, Э. В. Талапина справедливо указывает, что цифровая среда требует от правовой науки пересмотра устоявшихся институтов, в том числе способов осуществления властных полномочий [2]. Ю. А. Тихомиров, в свою очередь, акцентирует внимание на сохранении управляемости и правовой определенности в ситуации, когда роль фактического «правоприменителя» переходит к информационной системе [3].

Нормативным фундаментом упреждающей модели служит статья 7.3 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», включенная в него Федеральным законом от 30.12.2020 № 509-ФЗ [4; 5]. Названное положение разрешает оказывать отдельные услуги в проактивном порядке – без подачи гражданином заявления, опираясь на данные государственных информационных ресурсов, при наступлении юридического факта, с которым закон связывает возникновение права на услугу. Наглядными иллюстрациями работы этой конструкции служат выдача сертификата на материнский капитал после регистрации рождения ребенка и назначение ряда социальных выплат Фондом пенсионного и социального страхования Российской Федерации.

Правовой смысл проактивного порядка сложно переоценить: заявление, исторически игравшее роль процессуального повода к началу административной процедуры, вытесняется юридическим фактом, отраженным в информационной системе. Отсюда возрастают требования к качеству и достоверности государственных данных, ведь любая неточность реестровой записи автоматически воспроизводится в дефектном управленческом решении. Закономерно, что развитие инфраструктуры электронного правительства сопровождалось созданием федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации» и единой системы межведомственного электронного взаимодействия; требования к ним установлены Постановлением Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 [6] и Постановлением Правительства РФ от 26.03.2016 № 236 [7].

Вторым элементом рассматриваемого процесса является автоматизация вынесения решений. Ее правовую базу составляют Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [8], Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» [9], а также Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации», которым утверждена Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года [10]. Опытное внедрение интеллектуальных технологий в публичный сектор обеспечивается Федеральным законом от 24.04.2020 № 123-ФЗ об экспериментальном правовом режиме на территории Москвы [11] и Федеральным законом от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» [12].

Центральной гарантией прав личности при автоматизированной обработке выступает статья 16 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», запрещающая выносить решения, влекущие юридические последствия для субъекта персональных данных, исключительно по итогам их автоматизированной обработки, кроме случаев, прямо предусмотренных законом либо оформленных письменным согласием субъекта [13]. Эта норма, воспринявшая европейскую концепцию «права на участие человека», в условиях тотальной автоматизации услуг приобретает системообразующее значение. Вместе с тем рассматриваемая гарантия пока не получила последовательного закрепления в отраслевом законодательстве. Федеральный закон № 210-ФЗ допускает предоставление государственных и муниципальных услуг в автоматизированном режиме, однако не устанавливает общего механизма, посредством которого заявитель мог бы потребовать передачи спорной ситуации на рассмотрение уполномоченного должностного лица. В результате решение информационной системы фактически может оказаться окончательным на административной стадии, даже если гражданин не согласен с выводами, сформированными без непосредственного участия человека.

Недостаточность процессуальных гарантий проявляется и при цифровизации контрольно-надзорной деятельности. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусматривает использование информационных технологий при организации контроля. В частности, сведения о проводимых мероприятиях включаются в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, а наблюдение за соблюдением обязательных требований может осуществляться посредством дистанционного мониторинга [14].

Ориентиры для определения допустимых пределов такой автоматизации содержатся в практике конституционного судопроизводства. В рамках анализа особенностей привлечения собственников транспортных средств к административной ответственности на основании данных, полученных с использованием специализированных технических средств фиксации, Конституционный Суд Российской Федерации выработал комплексный подход к разграничению обязанностей по доказыванию. В частности, в своих постановлениях Суд подчеркнул, что введение особой процессуальной процедуры не влечет за собой презумпции абсолютной виновности владельца автомобиля: заинтересованное лицо сохраняет за собой право опровергнуть вменение нарушения, предоставив обоснованные доказательства своей невиновности [15].

Хотя приведенная правовая позиция возникла в контексте разрешения дел об административных правонарушениях, её нормативное значение выходит далеко за пределы данной отрасли и затрагивает вопросы, связанные с применением автоматизированных решений в публичной сфере. Технологизация процессов подготовки и вынесения властных постановлений не способна превратить гарантийные механизмы защиты административных прав и законных интересов в формальность. Соответственно, получение отказа через автоматизированную систему не должно лишать гражданина доступа к эффективным средствам обжалования, включая возможность пересмотра исходных данных, предоставления дополнительных обстоятельств дела и инициирования персонализированного рассмотрения обращения.

Данная юридическая конструкция коррелирует с тенденциями, выявляемыми при анализе судебных споров, связанных с функционированием госуслуг в электронном формате. Так, из содержания судебных решений усматривается необходимость исключения ситуации, при которой негативные последствия технических неполадок программных комплексов либо межведомственного взаимодействия переносятся на заявителей. Ошибки автоматизированных информационных систем, сбои в их функционировании или задержка актуализации баз данных не могут становиться самостоятельным основанием для отказа гражданину, поскольку соответствующее решение сохраняет статус административного акта. Оно подлежит оценке на предмет законности, обоснованности и мотивированности вне зависимости от способа его формирования – вручную или с помощью цифровых технологий.

Цифровая модернизация государства обусловила изменения не только структуры оказания услуг, но и принципов организации публичной деятельности. В органах государственной и муниципальной власти стали выделяться ответственные за развитие цифровых решений, а процессы управления информационными ресурсами постепенно централизуются за счет интеграции на единой цифровой платформе «ГосТех». Основы функционирования и регламентация платформенного подхода получили закрепление в нормативных правовых актах, в частности, в Постановлении Правительства РФ от 12.10.2022 № 1804 [16].

Создание интегрированной цифровой инфраструктуры для предоставления публичных функций обусловило усложнение системы распределения ответственности между участниками принятия решений. Теперь полномочный орган определяет юридическую составляющую административного акта, а техническое обеспечение его реализации может быть возложено на платформенного оператора. При этом возникает вопрос о четком нормативном разграничении зон ответственности: кто именно несет обязательство по устранению последствий ошибочного автоматизированного решения – инициатор услуги или управляющий платформой.



В научной и практической сферах обоснованной представляется модель, при которой обязанность за корректность и правовую безупречность административного решения вне зависимости от задействованных цифровых средств несет ведомство, уполномоченное на его принятие. Оператор платформы, предоставляющий техническую поддержку, должен отвечать за бесперебойную работу инфраструктуры, защиту данных и соответствие требований информационной безопасности, однако подобная делегация не предполагает передачи властных прерогатив. В этом контексте принципиально важно устранить негативное влияние сложности организационных схем на возможности эффективной реализации гражданином правовой защиты: бремя разбора сложностей цифровых процессов не должно возлагаться на заявителя.

Подобные вопросы остаются актуальными и на уровне субъектов федерации. В Ростовской области действует госпрограмма «Информационное общество», утвержденная постановлением от 17.10.2018 № 654 [17], в рамках которой региональные информационные системы интегрированы с федеральными платформами и значимая часть базовых услуг стала доступна в удаленном режиме.

Тем не менее, на муниципальном уровне сохраняется разнородность технических и организационных решений, оказывающих непосредственное влияние на универсальность доступных сервисов. Различия в степени цифровизации муниципальных органов обуславливают территориальное неравенство для получателей услуг, что подчеркивает потребность в согласовании стандартов, направленных на их унификацию.

Анализ современного законодательства и выявленных коллизий позволяет предложить пути его совершенствования. В первую очередь, требуется закрепить в Федеральном законе № 210-ФЗ требование технологической нейтральности, допускающей свободный выбор формы обращения за услугой и сохранения традиционных каналов коммуникации. Дополнительно должно быть определено право инициировать пересмотр автоматически принятого решения уполномоченным должностным лицом для объективной и индивидуальной оценки обстоятельств дела, то есть гарантировать «право на человеческое рассмотрение».

Необходимо разработать унифицированные требования к структуре решений, принятых в цифровом формате: они должны содержать детальное обоснование, перечень использованных данных, указание источников и алгоритм дальнейших шагов для исправления или обжалования, что исключит возможность формального отказа.

Специального нормативного регулирования требует и разграничение сфер ответственности между администратором услуги и оператором платформы, а также введение упрощенной административной процедуры для скорого исправления некорректных либо устаревших записей в госреестрах. Особенно востребован такой механизм в контексте проактивных услуг, когда неверные сведения могут привести к негативному для гражданина акту без его уведомления.

В итоге, автоматизация и проактивное предоставление госуслуг следует рассматривать как самостоятельное институциональное развитие администрирования, требующую комплексной нормативной поддержки. Лишь при условии строгого соблюдения фундаментальных принципов административного процесса – законности, мотивированности, индивидуального подхода – цифровая трансформация сможет обеспечить баланс между эффективностью публичного управления и защитой прав заявителей. Независимо от степени вовлечения программных систем, основополагающая функция публичной власти остается неизменной – учет индивидуальных особенностей каждой ситуации и эффективное реагирование на запросы общества

Список литературы:

1. Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.



2. Талапина Э. В. Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы // Журнал российского права. – 2018. – № 2. – С. 5–17.
3. Тихомиров Ю. А. Право: прогнозы и риски. – М.: Инфра-М, 2015. – 240 с.
4. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
5. Федеральный закон от 30.12.2020 № 509-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.
6. Постановление Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.
7. Постановление Правительства РФ от 26.03.2016 № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
8. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
9. Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
10. Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru>.
11. Федеральный закон от 24.04.2020 № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве...». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.
12. Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.
13. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
14. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.
15. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.2019 № 5-П. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ksrf.ru>

