

Информационное обеспечение государственного контроля предпринимательской деятельности в условиях цифровизации

Аннотация. В статье рассматриваются правовые основы осуществления государственного контроля предпринимательской деятельности в условиях цифровой трансформации государственного управления в Российской Федерации, раскрываются основные элементы информационного обеспечения контрольной деятельности государственных органов, предусмотренные законодательством, а также особенности инфраструктуры информационного взаимодействия в сфере государственного контроля предпринимательской деятельности. В статье затрагиваются вопросы формирования цифровой экосистемы государственного контроля и ее правового регулирования.

Ключевые слова: государственный контроль, информационная система, информационное обеспечение госконтроля, информационная инфраструктура взаимодействия, цифровая экосистема госконтроля.



Наталия Владимировна КУЗНЕЦОВА,
доцент кафедры
предпринимательского
и корпоративного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
sirinat164@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.108.8.139-144

Nataliya V. KUZNETSOVA,

Associate Professor of the Entrepreneurial and Corporate Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
sirinat164@yandex.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Information support of state control entrepreneurial in the conditions digitalization

Abstract. The article examines the legal basis for implementation of state control of entrepreneurial activity in the context of the digital transformation of public administration in the Russian Federation, reveals the main elements of information support for the control activities of state bodies provided for by legislation, as well as the features of the infrastructure of information interaction in the field of state control of entrepreneurial activity. The article deals with the formation of the digital ecosystem of state control and its legal regulation.

Keywords: state control, information system, information support of state control, information infrastructure of interaction, digital ecosystem of state control.

Развитие информационного общества в Российской Федерации предполагает повышение эффективности взаимодействия государства и бизнеса на основе цифровой трансформации государственного управления¹.

В последние годы создано много государственных информационных систем, обеспечивающих взаимодействие государственных органов и субъектов предпринимательства, которые ведутся в электронной, цифровой форме, являются общедоступными информационными ресурсами и размещаются в сети Интернет. В частности, много правовых нововведений посвящено информационному обеспечению госконтроля в Федеральном законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»² (далее — Закон о госконтроле).

Отдельная глава Закона о госконтроле предусматривает формирование целого комплекса информационных систем для осуществления различных видов и функций контрольной деятельности государственных органов в отношении субъектов предпринимательства, в том числе обеспечивающих возможность взаимодействия между участниками контрольной деятельности посредством современных информационно-телекоммуникационных технологий и электронного документооборота: единого реестра видов контроля; единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий; информационной системы досудебного обжалования; реестра заключений о соответствии; информационных систем контрольных (надзорных) органов (ч. 1 ст. 17).

Единый реестр видов федерального и регионального государственного контроля (надзора) занимает центральное место в системе информационного обеспечения организации и осуществления государственного контроля и формируется в рамках федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)».

Данные из реестра видов контроля должны применяться в других информационных системах, например в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий, который отражает все проводимые госорганами профилактические и контрольные мероприятия, указанные в Законе о госконтроле. Этот реестр также призван обеспечить более эффективную реализацию риск-ориентированного подхода при проведении контроля, поскольку в нем указываются перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований, порядок отнесения объектов контроля к категориям риска, перечень объектов контроля³. С помощью реестра осуществляется взаимодействие контрольных органов с прокуратурой, которая выступает оператором реестра контрольных (надзорных) мероприятий при планировании и согласовании проведения этих мероприятий.

¹ Федеральный проект «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). Пункт 4.6 // СПС «КонсультантПлюс».

² СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

³ Приложение к Правилам формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий (утв. постановлением Правительства РФ от 16.04.2021 № 604) // СЗ РФ. 2021. № 17. Ст. 2971.

Информационная система досудебного обжалования предоставляет возможность обработки жалоб предпринимателей в отношении актов и действий должностных лиц при проведении контрольных мероприятий. Формирование и ведение *реестра заключений* о подтверждении соблюдения обязательных требований включает сбор переданных организациями документов и сведений о соблюдении контролируруемыми лицами указанных требований. Ведение данного реестра возложено на Росаккредитацию.

Различные органы госконтроля формируют свои информационные системы в целях сбора сведений о соблюдении (несоблюдении) контролируруемыми лицами обязательных требований, о планировании и (или) проведении профилактических и контрольных мероприятий, а также о действиях и решениях контролирующих должностных лиц и т.д. (п. 5 ст. 17 Закона о госконтроле). Помимо общего режима осуществления государственного контроля, Закон о госконтроле устанавливает специальные режимы, к числу которых относится, в частности, мониторинг, заключающийся в постоянном получении и анализе информации с помощью методов дистанционного контроля о деятельности субъектов предпринимательства и об объектах контроля (ст. 96). Отдельные виды государственного контроля, на которые не распространяется регулирование Закона о госконтроле (финансовый, таможенный, экспортный, в области государственных закупок, оборота наркотических средств и др.), также базируются на использовании цифровых технологий⁴.

Вся контрольная деятельность является открытой, кроме ограничений, связанных с защитой конфиденциальной информации и прав контролируемых лиц. В частности, не разрешается предоставление информации, полученной в ходе проверок, при отсутствии выявленных нарушений (п. 3—5 ст. 12 Закона о госконтроле).

Важно отметить, что информационное обеспечение государственного контроля не ограничивается только созданием информационных систем, но и предусматривает их интеграцию в различных сферах государственного регулирования предпринимательской деятельности. В настоящее время на базе государственных информационных систем складывается информационная инфраструктура их взаимодействия, которая представляет собой целостный комплекс технологических и информационных элементов.

В сфере государственного контроля предпринимательской деятельности взаимодействие информационных систем может осуществляться в автоматическом режиме путем передачи сведений в единый реестр видов контроля и единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий или посредством направления запросов о предоставлении информации в форме электронных документов⁵.

Все это позволяет говорить о том, что процесс развития информационной инфраструктуры госконтроля, новой технологической основы осуществления полномочий госорганов, происходит в направлении формирования его экосистемы,

⁴ См., например: Налоговый кодекс РФ. Ст. 21, 31, 45 ; Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Ст. 4 // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

⁵ Постановление Правительства РФ от 06.03.2021 № 338 «О межведомственном информационном взаимодействии в рамках осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля». Пункт 4 // СЗ РФ. 2021. № 11. Ст. 1830.



цифровой среды электронного взаимодействия участников посредством сети Интернет.

Биологическое понятие «экосистема» используется в настоящее время в различных сферах и обычно отражает по аналогии взаимодействие отдельных элементов как единого целого в информационной среде, основой которого выступают цифровые платформы. Данный термин приобрел большую популярность в юридической литературе последних лет. Во многих работах рассматриваются банковская, финансовая, налоговая экосистемы, экосистемы адвокатуры и прокуратуры, экосистема авторского права и др.⁶

Законодательное определение экосистемы отсутствует, но его можно найти в отдельных правовых актах. Так, экосистема цифровой экономики — партнерство организаций, обеспечивающее постоянное взаимодействие принадлежащих им технологических платформ, прикладных интернет-сервисов, аналитических систем, информационных систем органов государственной власти, организаций и граждан⁷.

В другом нормативном правовом акте цифровая экосистема определяется как совокупность сервисов, платформ, услуг и решений, организационных и правовых механизмов, действующая в условиях единства⁸. В цифровую экосистему органов прокуратуры включаются цифровая среда и механизмы взаимодействия этих органов с другими субъектами⁹.

Нет единства в понимании цифровых экосистем и в юридической литературе. Например, В. К. Андреев определяет экосистему как совокупность сервисов,

⁶ См., например: *Абдреев Т. И., Исхаков А. Д.* Актуальные направления надзора за исполнением законов в налоговой сфере в условиях новых вызовов // *Налоги*. 2022. № 3. С. 31—34; *Михеева И. Е.* Недобросовестные практики в деятельности банковских экосистем // *Актуальные проблемы российского права*. 2022. № 7. С. 59—70; *Гаврилов С. Н.* Понятийно-терминологическая основа информационной (цифровой) экосистемы адвокатуры: концептуальный подход к формированию // *Адвокатская практика*. 2020. № 4. С. 53—64; *Гоц Е. В., Близнец И. А.* Развитие цифровой экосистемы авторского права и смежных прав: вымысел или реальность // *Юрист*. 2021. № 9. С. 12—18; *Исмаилов И. Ш.* Правовое регулирование деятельности финансовых платформ и маркетплейсов в контексте развития инструментов финансирования бизнеса: отечественный и зарубежный опыт // *Финансовое право*. 2022. № 11. С. 26—32.

⁷ Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы (утв. Указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203). Подпункт «с» п. 4 // *СЗ РФ*. 2017. № 20. Ст. 2901.

⁸ Постановления Правительства РФ от 27.08.2021 № 1423 «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета автономной некоммерческой организации «Цифровые технологии производительности» в целях формирования сервисов с использованием модульной мультисервисной промышленной платформы и типовых решений для повышения производительности труда и уровня «цифровой зрелости», доступных предприятиям — участникам цифровой экосистемы производительности». Пункт 2 // *СЗ РФ*. 2021. № 36. Ст. 6401.

⁹ Концепция цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года (утв. приказом Генпрокуратуры России от 14.09.2017 № 627) // *Законность*. 2017. № 12.

услуг и решений, действующих в электронном режиме передачи информации между определенными участниками, не создавая для них ни гражданских, ни корпоративных прав и обязанностей¹⁰. Под банковской экосистемой понимается партнерство кредитной организации с иными лицами, обеспечивающее постоянное взаимодействие в информационном пространстве в целях повышения эффективности хозяйственной деятельности¹¹.

Анализ различных доктринальных определений показывает, что в основном авторы акцентируют внимание на взаимодействии элементов экосистемы на основе цифровых платформ и сервисов, которое позволяет осуществлять обмен информацией и получать широкий круг услуг в рамках единого информационного пространства. Система вообще представляет собой определенную совокупность взаимосвязанных элементов, которые образуют единое целое. Вместе с тем следует иметь в виду, что речь идет о системе, которая существует в информационном (цифровом) пространстве.

С учетом изложенного, опираясь на анализ различных определений, можно сформулировать понятие экосистемы госконтроля как совокупности сервисов, платформ и услуг, обеспечивающих обмен информацией и взаимодействие между участниками контрольной деятельности (органами госконтроля и субъектами предпринимательства) в единой цифровой среде.

Внедрение и интеграция информационных технологий и платформенных решений в процесс контрольной деятельности государства выступает одним из направлений повышения эффективности взаимодействия государства и бизнеса в условиях развития цифровой экономики.

Цифровизация госконтроля оказывает существенное влияние на его осуществление в целом, позволяя проводить дистанционные виды контроля, многие новые виды контрольных мероприятий, а также повышает их доступность и качество. В частности, цифровизация контрольной деятельности привела к изменению самой концепции госконтроля, получившей отражение в Законе о госконтроле, который переносит акцент при его осуществлении на профилактику (ч. 1 ст. 1).

Категория информирования является сквозной для содержания Закона о госконтроле. Это касается не только информирования субъектов предпринимательства обо всех действиях и решениях, которые совершаются органами контроля. Важное нововведение — установление такого самостоятельного вида профилактических мероприятий, как информирование контролируемых лиц о соблюдении установленных законодательством требований, которое обязательно при проведении госконтроля (ст. 45). Как отмечается в литературе, идея электронной коммуникации участников контрольно-надзорных отношений с использованием различных информационных систем пронизывает все законодательство о контрольно-надзорной деятельности, а электронный способ коммуникации с подконтрольными субъектами рассматривается в качестве приоритетного¹².

¹⁰ Андреев В. К. Правовая природа решения собрания хозяйственного общества // Предпринимательское право. 2022. № 3. С. 27—33.

¹¹ Узденов Ш. Ш. Понятие «банковская экосистема» // Банковское право. 2022. № 3. С. 46—54.

¹² Гриценко Е. В. Право на хорошее управление в условиях цифровой трансформации // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 4.



Создание информационных систем в рамках единой цифровой среды является также важным условием реализации принципов, на которых базируется контроль, таких как доступность и открытость информации об осуществлении госконтроля, его оперативность, законность действий и решений контрольного органа и др.

Законом запрещается проведение любых контрольных действий без предварительного включения данных о них в реестр контрольных (надзорных) мероприятий.

В конечном итоге все это создает условия для повышения уровня гарантий прав для субъектов предпринимательства, с одной стороны, и ответственности государственных органов — с другой.

Вместе с тем влияние цифровизации на взаимоотношения государства и бизнеса при осуществлении госконтроля неоднозначно. Серьезной проблемой могут стать технологические риски и для функционирования экосистемы госконтроля и взаимодействия ее элементов, и для безопасности конфиденциальной информации участников контрольной деятельности.

При этом следует упомянуть известную недостаточность правового регулирования цифровизации в целом и создаваемых экосистем в сфере государственного управления, что является предметом дискуссий в юридической литературе последних лет. В связи с этим интересным представляется мнение о создании информационного или цифрового кодекса, в который предлагается включить как отдельный раздел правовое регулирование цифровых платформ и цифровых экосистем¹³.

Применительно к правовому регулированию экосистемы госконтроля речь может идти о создании правовых основ обеспечения стабильности осуществления контрольных функций госорганов, а также о безопасности обмена информацией, и прежде всего в сфере защиты персональных данных и конфиденциальных сведений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Андреев В. К.* Правовая природа решения собрания хозяйственного общества // *Предпринимательское право*. — 2022. — № 3. — С. 27—33.
2. *Гаврилов С. Н.* Понятийно-терминологическая основа информационной (цифровой) экосистемы адвокатуры: концептуальный подход к формированию // *Адвокатская практика*. — 2020. — № 4. — С. 53—64.
3. *Гриценко Е. В.* Право на хорошее управление в условиях цифровой трансформации // *Сравнительное конституционное обозрение*. — 2022. — № 4.
4. *Михеева И. Е.* Недобросовестные практики в деятельности банковских экосистем // *Актуальные проблемы российского права*. — 2022. — № 7. — С. 59—70.
5. *Северин В. А.* Коммерческое право и цифровизация торгового оборота // *Конкурентное право*. — 2022. — № 2. — С. 22—26.
6. *Узденов Ш. Ш.* Понятие «банковская экосистема» // *Банковское право*. — 2022. — № 3. — С. 46—54.

¹³ *Северин В. А.* Коммерческое право и цифровизация торгового оборота // *Конкурентное право*. 2022. № 2. С. 22—26.