

Цифровая трансформация в управленческих решениях административной процедуры лицензирования в Российской Федерации

Аннотация. Одной из форм реализации публичной власти являются управленческие решения, которые распространяются на все сферы государственно-управленческой деятельности. Лицензирование выступает важнейшей административной процедурой. Оно направлено на профилактику угроз и причинения возможного ущерба экономическим отношениям, охране окружающей среды, здоровью граждан, социальным отношениям, обороне и безопасности государства, потенциальная возможность наступления которых связана с осуществлением отдельных видов предпринимательской деятельности. В данной статье рассматривается такая разновидность управленческого решения, которая направлена на оптимизацию управленческого процесса. Цифровизация предполагает совершенствование и изменение модели осуществления административной процедуры лицензирования. Особое внимание уделено такому цифровому решению, как реализация реестровой модели. Это позволило существенно упростить административную процедуру лицензирования, сократить ее сроки, а лицензирующему органу проводить большую часть взаимодействия дистанционно. Автором отмечено положительное влияние цифровой трансформации на процесс принятия управленческого решения в сфере лицензирования, а также доказано, что использование технологий позволило повысить эффективность и автоматизировать большую часть управленческих процессов в административной процедуре. В заключении автором отмечаются перспективы модернизации российского законодательства в сфере лицензирования и аргументируются предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: управленческое решение, цифровизация, цифровая трансформация, предпринимательская деятельность, административная процедура, лицензирование, лицензия, реестровая модель лицензирования, лицензирующий орган.



**Людмила
Владимировна
СТАНДЗОНЬ,**

доцент кафедры
административного права
и процесса Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
lvstandzon@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.117.5.091-099

Ludmila V. STANDZON,

Associate Professor of the Department
Administrative Law and Procedure
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
lvstandzon@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Digital Transformation in Management Decisions of the Administrative Licensing Procedure in the Russian Federation

Abstract. *One of the forms of realization of public power is managerial decisions that apply to all spheres of public administration. Licensing is the most important administrative procedure. It is aimed at preventing threats and possible damage to economic relations, environmental protection, public health, social relations, defense and security of the state, the potential for which is associated with the implementation of certain types of entrepreneurial activity. This article discusses such a type of management decision, which is aimed at optimizing the management process. Digitalization involves improving and changing the model of the administrative licensing procedure. Special attention is paid to such a digital solution as the implementation of the registry model of a management solution. This made it possible to significantly simplify the administrative licensing procedure, reduce its time, as well as to conduct most of the interaction with the licensing authority remotely. The author notes the positive impact of digital transformation on the management decision-making process in the field of licensing, and also proves that the use of technology has made it possible to increase efficiency and automate most of the management processes in the administrative procedure. In conclusion, the author notes the prospects for the modernization of Russian legislation in the field of licensing and argues for proposals for its improvement.*

Keywords: *management decision, digitalization, digital transformation, entrepreneurial activity, administrative procedure, licensing, license, registry licensing model, licensing authority.*

Мы находим несколько решений одного и того же вопроса не столько потому, что наш ум очень плодovit, сколько потому, что он не слишком прозорлив и, вместо того чтобы остановиться на самом лучшем решении, представляет нам без разбора все возможности сразу.

Ф. Ларошфуко

Актуальность данной темы исследования является чрезвычайно высокой на протяжении последних лет¹. К числу основополагающих факторов, определяющих сущность и реализацию публичного управления в Российской Федерации, являются способность обеспечения экономического роста, эффективность государственного управления, регулирования, а также совершенствование экономических отношений с позиций глобализации, цифровизации и иных современных процессов, протекающих в экономической, социальной и административно-политической сферах жизни общества².

Особое место в данном процессе занимает лицензирование, направленное на профилактику угроз и возможного ущерба экономическим отношениям, здоровью граждан, социально-культурным отношениям, обороне и безопасности государства, потенциальная возможность наступления которых связана с осуществлением отдельных видов предпринимательской деятельности.

Лицензирование представляет собой административно-процессуальную деятельность, осуществляемую органами публичной власти, а также государственными корпорациями в рамках управленческого, процедурного вида административного процесса³.

Лицензионные процедуры — это административно-процессуальная деятельность лицензирующих органов по предоставлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока их действия предусмотрено федеральными законами, по оценке соблюдения соискателем лицензии, лицензиатом — лицензионных требований, по приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования.

¹ См.: *Зубарев С. М.* Цифровизация государственного управления: новая административная реформа? // *Административное право и процесс.* 2020. № 7. С. 62—66; *Росинский Б. В.* Исполнительная власть в системе государственного управления : монография. М. : Инфра-М, 2023; *Стандзоль Л. В.* Тенденции трансформации лицензионных отношений // *Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права.* СПб., 2022. С. 53—56.

² См.: *Административные процедуры* : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. М. : Норма ; Инфра-М, 2018. С. 240.

³ *Административное право* : учебник / А. Б. Агапов, Э. П. Андрюхина [и др.] ; отв. ред. Л. Л. Попов, М. С. Студеникина. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2020.



Лицензионные процедуры в Российской Федерации обладают некоторыми особенностями⁴. Так, в лицензионной процедуре присутствует публично-правовой интерес, реализуются задачи, внутренние функции государства, органов государственной власти, происходит сочетание публичных и частных интересов. Властной стороной и обязательным субъектом данных отношений является уполномоченный орган исполнительной власти. Отличительной особенностью лицензионной деятельности является большое количество лицензирующих органов, как федеральных, так и субъектов РФ⁵. Лицензионная деятельность в преобладающем большинстве случаев является административно-процедурной (как, например, выдача, переоформление лицензии).

Управленческое решение представляет собой продукт управленческого труда, а его принятие является сложным процессом. В широком смысле принятие управленческого решения — это процесс, протекающий во времени, осуществляемый в несколько этапов⁶. Управленческие решения, принимаемые органами публичной власти, отличаются от всей массы управленческих решений.

Управленческое решение представляет собой продукт управленческого труда, а его принятие — процесс, ведущий к появлению результата. Принятие управленческих решений характеризуется такими чертами, как сознательность и целенаправленность; целеполагание и ценностные ориентации. Также принятие управленческих решений предполагает процесс взаимодействия между участниками управленческих отношений, находящихся в неравноправном положении. Выбор альтернатив происходит в рамках реализации организационной функции публичного управления. И, безусловно, нельзя не отметить такую черту управленческого решения, как необходимая часть ежедневной работы аппарата публичного управления.

Управленческое решение — это творческий акт субъекта публичного управления, определяющий программу деятельности коллектива по эффективному разрешению возникшей проблемы на основе знания объективных законов функционирования управляемой системы и анализа информации о ее состоянии⁷. Это тот выбор, который должен сделать руководитель, чтобы выполнить обязанности, обусловленные занимаемой им должностью. При этом он должен обеспечить непрерывное движение к поставленным целям и задачам.

Управленческие решения применительно к административным процедурам лицензирования представляют собой осознанно сделанный лицензирующим

⁴ См.: Административные процедуры : учебное пособие /отв. ред. А. В. Сладкова. М. : Проспект, 2024. С. 119.

⁵ См.: *Стандзоль Л. В.* Лицензионно-разрешительная система : монография. М. : Проспект, 2021. С. 272.

⁶ См., например: *Тихомиров Ю. А.* Управленческое решение : монография. М. : Наука, 1972 ; *Шеметов П. В.* Управленческие решения: технология, методы и инструменты : учебное пособие. М. : Омега-Л, 2013 ; *Учитель Ю. Г.* Разработка управленческих решений : учебник. М. : Юнити-Дана, 2008.

⁷ *Хайруллина А. Р.* Цифровая инфраструктура как среда принятия управленческих решений в малом и среднем предпринимательстве // Экономика, предпринимательство и право. 2021. № 5. С. 1164.

органом выбор целенаправленного воздействия на социальную действительность, выраженную в различных формах реализации публичной власти. Они формируются под воздействием совокупности внешних и внутренних факторов на основе проведенного анализа. В результате выстраивается управленческая модель.

Следует поддержать мнение ученых-административистов о наличии в управленческой деятельности и, как следствие, в управленческом решении такого явления, как цифровизация или цифровая трансформация⁸, понимаемого многогранно.

Согласно словарю под цифровизацией признается внедрение цифровых технологий куда-либо; перевод или переход на цифровой способ связи, запись и передачу данных с помощью цифровых устройств (преобразование информации в цифровую форму)⁹.

Цифровизация также понимается как само управленческое решение, принятое на высшем государственном уровне. В качестве доказательства можно привести Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», в котором в качестве одной из основных национальных целей определена цифровая трансформация. В рамках национальной цели «Цифровая трансформация» запланировано достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики, а также государственного управления. Увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, должно составлять 95 %¹⁰.

Следует отметить, что определенные успехи на этом поприще уже есть. Согласно данным, опубликованным Всемирным банком в 2022 г., Российская Федерация вошла в топ-10 стран по цифровизации государственного управления с самым высоким А-рейтингом, заняв десятую строчку списка с индексом зрелости в 0,897 балла. Индекс зрелости GovTech (GTMI) измеряет прогресс и ключевые аспекты по четырем приоритетным направлениям: «Основные, базовые государственные системы», «Предоставление государственных услуг», «Вовлеченность населения в цифровую среду» и «Институциональное обеспечение». Исследование проводилось на основе показателей, отражающих степень внедрения цифровых технологий в сфере госуслуг, налоговой и бюджетной сферах, в образовании и здравоохранении и др.¹¹ (см. рисунок на следующей странице).

Как управленческое решение цифровая трансформация является обязательным инструментом для принятия государственных управленческих решений и в процедуре лицензирования. В Российской Федерации реализуется проект по оптимизации и автоматизации процессов в сфере лицензирования¹².

⁸ См.: Эффективность государственных управленческих решений в условиях цифровизации : монография / отв. ред. С. М. Зубарев. М. : Проспект, 2023.

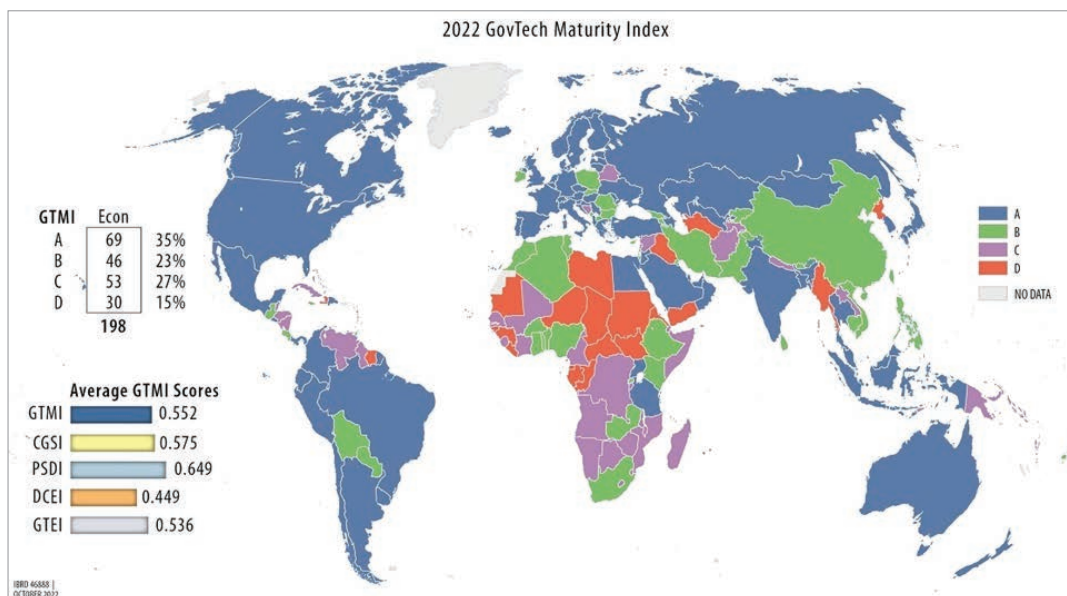
⁹ См.: Новые слова и значения : словарь-справочник по материалам прессы и литературы 90-х годов XX века. СПб.: Дмитрий Буланин, 2014.

¹⁰ СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

¹¹ Петрова В. Госуслуги вывели в топ //Коммерсантъ. 2022. № 213.

¹² См.: Стандзоль Л. В. Тенденции трансформации лицензионных отношений.





Рейтинг стран 2022 г. по цифровизации государственного сектора, составленный Всемирным банком, GovTech Maturity Index 2022

В настоящее время в эксперименте участвует большая часть лицензирующих органов. Основным показателем реализации проекта цифровой трансформации является количество разрешений, за которыми можно будет обратиться через портал госуслуг. По итогам 2022 г. обеспечена возможность обращения за получением почти всех лицензий через портал госуслуг. В качестве примера приведем такие виды деятельности, как разработка, производство, испытание, ремонт и утилизация гражданского и служебного оружия и основных частей огнестрельного оружия, патронов к ним и составных частей патронов, производство лекарственных средств для ветеринарного применения, 100 % лицензий на которые были получены через портал государственных услуг. Это свидетельствует о правильности направления в выборе управленческого решения.

В 2022 г. продолжилось совершенствование модели данных в сфере лицензирования. При этом связь между информационными системами, используемыми в процессе лицензирования, является сложно структурированным процессом.

Особенно хотелось бы выделить реестровую модель, которая позволяет сократить бумажный документооборот и снизить связанные с ним расходы и нагрузку. С внедрением реестровой модели не нужно подавать заявление о внесении изменений в реестр лицензий в случае, например, переименования улицы, площади, изменения номера дома. Данное управленческое решение позволяет экономить время и бюджетные денежные средства.

Также отметим такой аспект цифровизации, как активное внедрение мобильных приложений. В сфере лицензирования запущено мобильное приложение «Инспектор». Оно используется для проведения оценки соответствия соискателя лицензии или лицензиата лицензионным требованиям в дистанционном

формате на базе онлайн-платформы, а также для реализации контрольных мероприятий.

Возможность проведения дистанционной выездной оценки заявителей при предоставлении лицензии способствует оперативности и скорости процедуры лицензирования. В настоящее время дистанционная оценка предусмотрена и используется для половины лицензируемых видов деятельности. Дистанционная оценка является наиболее удобной формой взаимодействия как для бизнеса, так и для лицензирующих органов по сравнению с выездом на место: дистанционный формат позволяет не тратить время должностных лиц лицензирующего органа на дорогу, а также экономить средства на организацию оценочных процедур.

Существенным достоинством данного приложения является то, что при дистанционном формате сохраняются видеоматериалы проведенной оценки, что позволяет при необходимости обеспечить защиту прав бизнеса, например, при обжаловании решений лицензирующих органов. Таким образом, на наш взгляд, дистанционный способ способствует упрощению процедуры лицензирования и повышению его доступности.

В связи с развитием цифровизации в сфере лицензирования в последние годы была нормативно закреплена необходимость представления лицензирующими органами сведений о применении ими информационных технологий¹³. В частности, лицензирующие органы подают информацию о реализации возможности подачи заявлений в сфере лицензирования через портал госуслуг, о размещении реестра лицензий в сети Интернет, об автоматическом формировании выписки из реестра лицензий и др.¹⁴ На основании представленных сведений формируется рейтинг лицензирующих органов. В соответствии с ним лучшие показатели по степени цифровизации за 2022 г. показали Минпромторг России, Федеральная пробирная палата, Росздравнадзор, ФНС России, госкорпорация «Роскосмос». Это свидетельствует о том, что результаты цифровой трансформации в сфере лицензирования достижимы.

Хотелось бы подробнее остановиться на таком актуальном для административной процедуры вопросе, как ее срок, и на влиянии цифровой трансформации на нее¹⁵. Срок административной процедуры в соответствии со ст. 14 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» по общему правилу не должен превышать 45 рабочих дней со дня приема заявления и прилагаемых к нему документов. Анализ правоприменительной практики лицензирующих органов показывает, что средний срок предоставления лицензии сейчас сократился почти в три раза. Показатель в 15 и менее дней по данному критерию зафиксирован в отношении половины лицензируемых видов деятельности. По отдельным видам деятельности (например, лицензирование образовательной деятельности, перевозка пассажиров автобусами, погрузочно-разгрузочная деятельность

¹³ Постановление Правительства РФ от 05.05.2012 № 467 «О проведении мониторинга эффективности лицензирования конкретных видов деятельности».

¹⁴ Система и структура органов исполнительной власти Российской Федерации / под ред. С. А. Старостина. М. : Проспект, 2021.

¹⁵ См.: *Симонова Н. Ф.* Модели принятия стратегических решений : учебное пособие / Пермь, 2003.



применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах) срок лицензирования составляет 5 дней. Это способствует достижению «цифровой зрелости» в сфере лицензирования.

Самостоятельное направление работы в рамках цифровой трансформации — оптимизация нормативного правового регулирования в сфере разрешительной деятельности, упрощение порядка предоставления лицензий.

Отправной точкой для реализации оптимизационных процессов является подготовка целевых моделей предоставления услуг. Целевые модели максимально учитывают современные технологии при организации выдачи разрешений, в том числе сокращение до минимума количества обязательных требований, полную автоматизацию отдельных услуг. Более чем в 2 раза сокращен перечень предоставляемых документов.

Также обращает на себя внимание проработка ряда технических решений. Например, для оплаты государственной пошлины и внесения иных платежей за предоставление государственных услуг в электронном виде Минцифры России разработан и реализован механизм формирования начислений на стороне портала госуслуг. Теперь оплатить госпошлину можно прямо на портале госуслуг во время подачи заявления на получение услуг, не переходя на сторонние сервисы.

Таким образом, для цифровизации института лицензирования характерно дальнейшее непрерывное совершенствование. Цифровизация процессов в сфере лицензирования сопровождается внедрением нескольких векторных управленческих решений, таких как реестровая модель, использование мобильного приложения для проведения оценки соответствия заявителей в рамках лицензирования, рейтингование лицензирующих органов в сфере цифровизации, оценка информационных систем в сфере лицензирования и др. В заключение хотелось бы согласиться с высказыванием Д. Моргана о том, что на самом деле не существует правильных и неправильных решений. Главное, чтобы решение было принято.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право : учебник / А. Б. Агапов, Э. П. Андрюхина [и др.] ; ред. Л. Л. Попов, М. С. Студеникина. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма ; Инфра-М, 2020.
2. Административные процедуры : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. — М. : Норма ; Инфра-М, 2018.
3. Административные процедуры : учебное пособие / отв. ред. А. В. Сладкова. — М. : Проспект, 2024.
4. Зубарев С. М. Цифровизация государственного управления: новая административная реформа? // Административное право и процесс. — 2020. — № 7. — С. 62—66.
5. Новые слова и значения : словарь-справочник по материалам прессы и литературы 90-х годов XX века. — СПб. : Дмитрий Буланин, 2014.
6. Петрова В. Госуслуги вывели в топ // Коммерсантъ. — 2022. — № 213.
7. Россинский Б. В. Исполнительная власть в системе государственного управления : монография. — М. : Норма ; Инфра-М, 2023.

8. *Симонова Н. Ф.* Модели принятия стратегических решений : учебное пособие. — Пермь : Пермский гос. ун-т, 2003.
9. Система и структура органов исполнительной власти Российской Федерации / под ред. С. А. Старостина. — М. : Проспект, 2021.
10. *Стандзоль Л. В.* Лицензионно-разрешительная система : монография. — М. : Проспект, 2021. С. 272.
11. *Стандзоль Л. В.* Тенденции трансформации лицензионных отношений // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. — СПб., 2022. — С. 53—56.
12. *Тихомиров Ю. А.* Управленческое решение : монография. — М. : Наука, 1972.
13. *Учитель Ю. Г.* Разработка управленческих решений : учебник. — М. : Юнити-Дана, 2008.
14. *Хайруллина А. Р.* Цифровая инфраструктура как среда принятия управленческих решений в малом и среднем предпринимательстве // Экономика, предпринимательство и право. — 2021. — № 5.
15. *Шеметов П. В.* Управленческие решения: технология, методы и инструменты : учебное пособие. — М. : Омега-Л, 2013.
16. Эффективность государственных управленческих решений в условиях цифровизации : монография / отв. ред. С. М. Зубарев. — М. : Проспект, 2023.

