

УДК 34.06

Качалова Светлана Витальевна,
начальник отдела правового и методического обеспечения
административной реформы управления цифрового развития,
администрация Костромской области,
г. Кострома, Российская Федерация
sv--morozyova@mail.ru

**Возможности практического применения гибкого подхода
при правовом регулировании отдельных отраслей цифровой
экономики (на примере Костромской области)**

В данной статье рассмотрены вопросы правового регулирования цифровой экономики на региональном уровне. Проанализированы актуальные проблемы барьеров федерального законодательства в развитии новых технологий на примере возможности применения конкретной цифровой технологии в сфере государственного управления на территории Костромской области. Даны предложения по использованию гибкого подхода при правовом регулировании данных правоотношений, в частности, такого механизма как экспериментальные правовые режимы. Выявлена необходимость заблаговременного совместного обсуждения данных вопросов с участием представителей научного и экспертного сообщества, заинтересованных органов и организаций. Обоснована целесообразность создания на региональном уровне центров компетенций в сфере нормативного регулирования цифровой среды.

Ключевые слова: цифровая экономика, нормативное регулирование цифровой среды, гибкий подход при правовом регулировании, экспериментальные правовые режимы, предоставление государственных услуг, выдача разрешений на перевозку легковым такси.

Kachalova Svetlana Vitalyevna,
head of legal and administrative Department methodological support
of administrative digital development management reforms,
administration of the Kostroma region,
Kostroma, Russian Federation

**Possibilities of practical application of flexible approach
at legal regulation of separate branches of digital economy
(on the example of the Kostroma region)**

This article addresses the issues of legal regulation of the digital economy at the regional level. The current problems of the barriers of federal legislation

in the development of new technologies are analyzed on the example of the possibility of using specific digital technology in public administration in the Kostroma region. Suggestions are given for using a flexible approach to the legal regulation of these legal relations, in particular, such a mechanism as experimental legal regimes. The need for preparatory joint discussion of these issues with the participation of representatives of the scientific and expert community, interested organs and organizations has been identified. The expediency of creating regional centers of competence in the field of normative regulation of the digital environment is substantiated.

Keywords: *digital economy, normative regulation of the digital environment, experimental legal regimes, flexible approach to the legal regulation, provision of public services, issuance of permits for transportation by passenger taxi.*

Цифровая экономика обладает значительным потенциалом для ускорения темпов экономического развития государства и улучшения качества жизни граждан, оказывает существенное влияние на темпы роста валового внутреннего продукта Российской Федерации [2].

Создание системы правового регулирования цифровой экономики в настоящее время ведется в рамках федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» (далее – Федеральный проект), который входит в состав национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации». В результате реализации данного федерального проекта должна быть создана система правового регулирования цифровой экономики, основанная на гибком подходе в каждой сфере. В рамках проекта планируется разработка и принятие в период с 2019 по 2024 годы порядка 50 законопроектов, проведение различных исследований и подготовка ряда концепций. При этом большая часть задач (14 из 17), входящих в состав федерального проекта, должна быть решена в 2019–2020 годах [3; 5].

Принятие региональных проектов, посвященных вопросам нормативного регулирования цифровой среды не является обязательным [9]. Однако по данным Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации нормативно-правовые барьеры являются одними из ключевых барьеров в развитии цифровой экономики в регионах [1].

В Костромской области принят региональный проект «Нормативное регулирование цифровой среды» (далее – региональный проект), который, по сути, является, «рамочным», во многом заимствующим мероприятия федерального проекта. Реализация регионального проекта зависит от реализации федерального проекта, от принятия нормативных правовых актов на федеральном уровне. Региональный проект предполагает, прежде всего, организацию на постоянной основе мониторинга и совершенствования нормативного правового регулирования цифровой экономики, методического обеспечения системы регулирования цифровой экономики, и созда-

ние в этих целях центра компетенций, что позволит своевременно и оперативно реагировать на изменения федерального законодательства, разрабатывать и своевременно готовить к принятию проекты нормативных правовых актов регионального уровня. [12] Вместе с тем, возможности для развития на территории региона новых цифровых технологий, новых форм применения уже существующих цифровых технологий, инноваций и экономики в целом, которые будут появляться с принятием федеральных нормативных правовых актов в рамках федерального проекта, нельзя упускать. Необходимо своевременно реагировать на эти изменения, чтобы иметь определенные преимущества для роста конкурентоспособности области в условиях усиления конкурентных процессов среди российских регионов.

В связи с этим представляется необходимым детально проработать данные возможности еще на стадии разработки проектов федеральных законов.

При формировании системы правового регулирования цифровой экономики необходимо учитывать специфику различных сфер применения цифровых технологий. К таким сферам могут быть отнесены: формирование цифровой среды доверия, формирование условий для внедрения искусственного интеллекта, в том числе, регулирование процесса сбора, хранения и обработки данных; регулирование использования цифровых технологий в сфере гражданского оборота и в финансовой сфере; регулирование цифрового взаимодействия граждан, государства и организаций [2].

Рассмотрим детально аспект правового регулирования цифрового взаимодействия граждан, государства и организаций.

Одним из ключевых законопроектов Федерального проекта, закладывающим основу системы гибкого подхода при правовом регулировании цифровой среды, является, разработанный Министерством экономического развития Российской Федерации законопроект «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым предусматривается предоставление лицам, занимающимся разработкой и внедрением цифровых инноваций, возможности осуществить их практическое применение в экспериментальных условиях отказа от ограничений, иных обременений, установленных нормативными правовыми актами [11]. Внедрение цифровых технологий часто принципиально меняет порядок функционирования целых отраслей и сфер деятельности. Принятие новых нормативных актов, внедрение новых принципов регулирования без их апробации может привести к существенным рискам, к непредвиденным и часто отрицательным последствиям. В связи с этим федеральным проектом предлагается использовать экспериментальные правовые режимы (так называемые «регуляторные песочницы»), что позволит минимизировать риски от принимаемых решений, проводить изменения гораздо быстрее, чем при использовании традиционного пути длительного и детального обсуждения проектов нормативных правовых актов [2].

Возможности предстоящего применения данного федерального закона после его принятия требуют детальной предварительной проработки на региональном уровне уже сегодня.

Рассмотрим возможности практического применения данного законопроекта в сфере регулирования цифрового взаимодействия граждан, государства и организаций на территории Костромской области.

Другим федеральным проектом, входящим в состав национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», – «Цифровое государственное управление», предусматривается цифровая трансформация государственных и муниципальных услуг по целевой модели (предоставление без необходимости личного посещения государственных органов и иных организаций, с применением реестровой модели, онлайн, в автоматическом режиме, проактивно). Устанавливается контрольный показатель «Доля приоритетных государственных услуг и сервисов, соответствующих целевой модели цифровой трансформации». Значения данного показателя для регионов составляют: 15 % в 2020 году, 40 % в 2021 году [6].

Однако действующим законодательством установлены существенные барьеры для цифровой трансформации по целевой модели отдельных государственных услуг.

Министерством экономического развития Российской Федерации также разработан законопроект № 612719-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», в части внедрения реестровой модели предоставления государственных услуг по лицензированию отдельных видов деятельности». Законопроект направлен на обеспечение условий для отказа от лицензий в бумажном виде. Принят Государственной Думой Российской Федерации во втором чтении 12 декабря 2019 года [10].

Вместе с тем, не все виды разрешительной деятельности регулируются Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», при этом реестровая модель выдачи разрешений является весьма актуальной и востребованной не только на федеральном, но и на региональном уровнях.

Так, например, частями 2.1, 7 статьи 9 Федерального закона от 21.04.2011 № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 69-ФЗ), абзацем пятым пункта 2.1.1 Правил дорожного движения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 № 1090 (далее – Правила дорожного движения) установлены ограничения для внедрения реестровой модели в отношении предоставления государственной услуги по выдаче разрешений на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси. Действующая редакция указанных нормативных правовых актов предусматривает, что разрешение на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым

такси и уведомление об отказе в выдаче разрешения выдаются заявителю на бумажном носителе. Разрешение должно находиться в салоне легкового такси и предъявляться по требованию пассажира, должностного лица уполномоченного органа или сотрудника государственной инспекции безопасности дорожного движения [13, 8]. Запись в реестре выданных разрешений не является юридически значимой и не подтверждает действительность разрешения для сотрудника ГИБДД. Для получения разрешения заявителю необходимо лично явиться в орган, уполномоченный на его выдачу.

Предложения о необходимости внесения изменений в указанные федеральные нормативные правовые акты направлены администрацией Костромской области в Минэкономразвития России в сентябре 2019 года [7]. Однако процедура изменения федерального законодательства в традиционном режиме достаточно длительная. Информация о подготовке соответствующих проектов федерального закона и постановления Правительства Российской Федерации в настоящее время отсутствует.

При этом в Костромской области осуществляется работа по цифровой трансформации государственной услуги по выдаче разрешений на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси в соответствии с целевой моделью путем внедрения специализированной автоматизированной информационной системы (далее АИС Такси) в деятельность департамента транспорта и дорожного хозяйства Костромской области (далее – Департамент). Запуск системы в продуктивный режим планируется в течение 1 квартала 2020 года.

Уже сегодня получение разрешения на такси в электронной форме пользуется большим спросом. Возможность подачи заявления на получение разрешения в электронной форме реализована в III квартале 2018 года. В 2018 году через региональный портал госуслуг Костромской области за этой услугой обратилось 23 % заявителей. В 2019 году в электронной форме данную услугу получило уже 98 % заявителей. Растет и абсолютный показатель востребованности услуги за весь 2018 год выдано 549 разрешений на перевозку такси, а за 11 месяцев 2019 года уже 715 заявлений [4].

АИС Такси включает все необходимые бизнес процессы по выдаче разрешений на перевозку легковым такси, переоформлению разрешения и выдаче дубликата в электронном виде, включая интеграцию с региональным порталом государственных и муниципальных услуг Костромской области (44gosuslugi.ru) (далее – региональный портал госуслуг). Применение данной информационной системы позволяет оптимизировать и усовершенствовать процесс предоставления услуги в новом цифровом формате: подача заявления на региональном портале госуслуг в электронной форме; оплата пошлины онлайн; автоматическая генерация и сбор пакета необходимых документов от заявителя; автоматическая проверка и валидация данных, указанных в заявлении через единую систему межведомственного электронного взаимодействия, проверка оплаты госпошлины через

Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах. АИС Такси ведет учет всех входящих заявлений на выдачу, переоформление и получение дубликата разрешений, ведет сводный реестр выданных разрешений, контролирует сроки действия разрешений. В системе имеется дополнительный «сервис проверки разрешений на работу такси», доступный для граждан на региональном портале госуслуг или на сайте Департамента. АИС Такси позволяет выдать заявителю результат предоставления услуги в электронной форме – разрешение, подписанное усиленной квалифицированной электронной подписью Департамента отправится в личный кабинет пользователя регионального портала госуслуг.

Внедрение АИС Такси также значительно облегчит работу сотрудников органов внутренних дел при условии передачи сводного реестра выданных разрешений в информационные базы данных ГИБДД. У сотрудников не будет необходимости останавливать каждый автомобиль и проверять наличие выданного разрешения в «ручном режиме», поскольку информация с камер фото- видеофиксации поступает в базу данных, автоматически сверяя регистрационный номер движущегося автомобиля с информацией о выданных разрешениях, выявляя наличие либо отсутствие разрешения, проверяя срок его действия.

Таким образом, внедрение АИС Такси значительно облегчает процесс получения предпринимателями, осуществляющими деятельность по перевозке легковым такси, необходимых разрешений, упрощает деятельность Департамента, органов внутренних дел, создает дополнительные сервисы для граждан, пользующихся услугами такси. В целом, данные меры позволят, с одной стороны, улучшить инвестиционный климат в рассматриваемой отрасли, а, с другой стороны, способствуют эффективному предотвращению и пресечению правонарушений, повысят степень безопасности дорожного движения.

Однако полноценному внедрению сервисов на территории Костромской области препятствуют указанные нормы Федерального закона № 69-ФЗ и Правил дорожного движения. Несмотря на все возможности АИС Такси, водителю, по-прежнему, необходимо будет иметь в салоне автомобиля бумажный вариант разрешения для предъявления сотрудникам ГИБДД. При смене фамилии, адреса места жительства, других личных данных предпринимателя потребуется переоформление разрешения. Для получения разрешения ему необходимо прибыть лично в место расположения Департамента, либо Департаменту потребуется понести почтовые расходы по отправке разрешения заявителю почтой. Также департамент регулярно несет бюджетные расходы на закупку бумажных бланков разрешений установленного образца.

Принятие Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» позволит использовать вариант такого специального правового ре-

жима на территории Костромской области для успешного апробирования и внедрения новой цифровой технологии при выдаче разрешений на перевозку такси. Соответствующие предложения о возможности применения данного правового режима планируется обсудить с экспертами, заинтересованными органами, организациями и подготовить для направления в Минэкономразвития России.

Представляется целесообразным осуществлять комплексное рассмотрение возможностей применения гибкого подхода к правовому регулированию аналогичных вопросов также и в иных отраслях экономики и государственного управления, сферах взаимодействия граждан и организаций с государством, и как следствие, достижения положительного эффекта для развития экономики региона в целом.

Вместе с тем, вопрос о возможности применения такого подхода следует решать комплексно, с привлечением всех возможных участников данного процесса, представителей правоохранительных и надзорных органов, экспертов в соответствующих областях, представителей научного сообщества и общественности. Проработку таких вопросов целесообразно осуществлять заблаговременно, чтобы при принятии на федеральном уровне необходимых нормативных правовых актов было затрачено минимальное время на подготовку взвешенного решения на региональном уровне, сокращающего возможные риски и учитывающего интересы всех стороны и участников правоотношений в соответствующей сфере.

В связи с этим функционирование регионального центра компетенций по совершенствованию и мониторингу правового регулирования цифровой экономики является весьма актуальным.

Библиографический список

1. Барьеры в развитии цифровой экономики в субъектах Российской Федерации : информационно-аналитический доклад Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации. М., ноябрь 2019 // Официальный сайт Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации. URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/25838.pdf>. (дата обращения: 12.11.2019).

2. О совершенствовании федерального законодательства в части создания единой системы правового обеспечения развития цифровой экономики Российской Федерации» : материалы Парламентских слушаний в Совете Федерации Федерального собрания Российской Федерации. М., 21 ноября 2019 года (официально не опубликованы).

3. Национальный проект «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утвержден Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 04.06.2019) // Официальный сайт Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. URL: <https://digital.ac.gov.ru/materials/?id=51> (дата обращения: 12.11.2019).

4. Отчетность департамента транспорта и дорожного хозяйства Костромской области (официально не опубликована).

5. Паспорт федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» // Официальный сайт Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. URL: <https://digital.ac.gov.ru/materials/?id=51> (дата обращения: 12.11.2019).

6. Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» // Официальный сайт Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. URL: <https://digital.ac.gov.ru/materials/?id=51> (дата обращения: 12.11.2019).

7. Письмо администрации Костромской области от 02.09.2019 № ЮМ-6304/5 о представлении информации по предложениям об изменении федерального законодательства (официально не опубликовано).

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 22.11.1993, № 47, ст. 4531.

9. Приказ Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 01.08.2019 № 428 «Об утверждении Разъяснений (методических рекомендаций) по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (направлен письмом Минкомсвязи России от 02.08.2019 № ЕК-П18-070-17703; официально не опубликован).

10. Проект федерального закона № 612719-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», в части внедрения реестровой модели предоставления государственных услуг по лицензированию отдельных видов деятельности // Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации. URL: https://sozd.duma.gov.ru/oz#data_source_tab_b (дата обращения: 12.11.2019).

11. Проект федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Портал административной реформы. URL: <https://ar.gov.ru/RU/menu/default/view/68> (дата обращения: 12.11.2019).

12. Региональный проект «Нормативное регулирование цифровой среды» национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. губернатором Костромской области 14.12.2018) // Официальный портал государственных органов Костромской области. URL: <http://adm44.ru/RSI/digeco/> (дата обращения: 12.11.2019).

13. Федеральный закон от 21.04.2011 № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. № 88, 25.04.2011.