

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/195-201>

ПРИМЕНЕНИЕ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ КАК НОВЫЙ ВЕКТОР ПРАВОВОГО ОСМЫСЛЕНИЯ

И. С. Завьялова

Воронежский государственный университет

THE USE OF DIGITAL TECHNOLOGIES IN PUBLIC ADMINISTRATION AS A NEW VECTOR OF LEGAL UNDERSTANDING

I. S. Zavyalova

Voronezh State University

Аннотация: анализируется вопрос о применении цифровых технологий в государственном управлении, делается вывод о необходимости формирования системного и единообразного подхода к изучению данного процесса. Обращается внимание на важность единого содержания используемой терминологии в данной сфере, чтобы не допускать подмены понятий. Анализируются различные риски внедрения «цифры» в сферу государственного управления, в том числе риск увеличения связанных с этим юридических конфликтов. Обосновывается необходимость оценки влияния цифровизации, или цифровой трансформации, на человека в двух аспектах: как потребителя результатов деятельности, осуществляемой с применением «цифры», так и лица, который собственно и осуществляет эту деятельность, применяя цифровые технологии.

Ключевые слова: цифровая технология, цифровизация, цифровая трансформация, государственное управление.

Abstract: the scientific article analyzes the issue of the use of digital technologies in public administration, concludes that it is necessary to form a systematic and uniform approach to the study of this process. Attention is drawn to the importance of a unified content of the terminology used in this area in order to prevent the substitution of terms. The various risks of introducing "figures" into the sphere of public administration are analyzed, including the risk of increasing legal conflicts in this regard. The article substantiates the need to assess the impact of digitalization or digital transformation on a person in two aspects: as a consumer of the results of activities carried out using "numbers", and the person who actually carries out this activity using digital technologies.

Key words: digital technology, digitalization, digital transformation, public administration.

В настоящее время цифровизация представляет собой главный современный тренд развития экономики, государства и общества. Основная цель этого нововведения сводится к повышению эффективности экономики и улучшению качества жизни. Процесс применения цифровых технологий не мог, без всяких сомнений, не затронуть и сферу государственного управления. Так, национальный проект «Национальная программа «Цифровая эконо-

мика Российской Федерации» (утвержден президентом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 г. № 7)¹ включает реализацию федерального проекта «Цифровое государственное управление» (утвержден президентом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни

и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28 мая 2019 г. № 9)², одной из целей которого является внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг, в том числе в интересах населения и субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей.

Распоряжением Правительства РФ от 22 октября 2021 г. № 2998-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления»³ установлено, что в ходе реализации стратегического направления будут внедрены такие технологии, как искусственный интеллект и большие данные. Среди ожидаемых результатов к 2030 г. предполагаются следующие:

- 100 % сотрудников органов исполнительной власти используют государственные коммуникационные сервисы в своей работе;
- по всем государственным услугам предоставляется возможность получения результата оказания услуги в режиме онлайн к концу 2030 г.;
- осуществление функций и предоставление услуг в электронном виде;
- увеличение скорости предоставления услуг за счет автоматического формирования результата предоставления услуги;
- все органы исполнительной власти и государственные подведомственные учреждения используют электронный документооборот и являются участниками единого информационного пространства взаимодействия;
- все федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов должны быть подключены и переведены на централизованное хранение электронных архивных документов;
- 90 % документов обязательной отчетности собирается и хранится в электронном виде⁴.

Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление»⁵, в котором перечисляются все мероприятия, запланирован-

ные к осуществлению, также производит весьма положительное впечатление и не вызывает сомнений в том, что запланированные изменения приведут к повышению качества управленческой деятельности органов исполнительной власти, а как следствие, и к повышению качества жизни в целом.

Безусловно, обозначенные проекты не остались без внимания научного сообщества и практических работников, осуществляющих данный процесс в органах исполнительной власти. В последние годы активно развивается научно-практическая дискуссия по внедрению цифровых технологий и искусственного интеллекта в различные сферы деятельности таких органов. Накопленных знаний немало, они очень ценны по своему содержанию. В то же время стоит отметить, что в основном подобные исследования носят характер фрагментарных разработок, что не позволяет им стать неким ориентиром для практики правового регулирования и правоприменительной деятельности. Причин этому много, и в первую очередь это отсутствие четко определенных векторов для исследований, вполне способных привести к систематизации всех научных знаний в данной сфере и сделать базу научных исследований максимально полезной для правотворческих и правоприменительных органов в рассматриваемом направлении. В данной статье постараемся привлечь внимание к некоторым из них.

Один из ключевых моментов, обращающих на себя внимание, – это вопрос о терминологии. Так, в одних работах мы встречаем понятие «цифровизация», в других – «цифровая трансформация». Справедливо возникает вопрос: тождественны ли данные категории?

Достаточно детально анализ этих терминов проведен применительно к бизнес-сфере, в которой они не отождествляются и цифровизация сводится к внедрению цифровых технологий и систем с перестройкой бизнес-процессов по принципам бережливого производства и повышением эффективности, созданием гибкости. Такой процесс характеризуется снижением внутренних издержек и повышением эффективности, получением конкурентных преимуществ в рамках существующей бизнес-модели. Под цифровой трансформацией в бизнес-сфере понимают глобальную перестройку бизнеса и системы управления с использованием результатов цифровизации.

² URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328938/ (дата обращения: 25.02.2024).

³ URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_399192/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/ (дата обращения: 25.02.2024).

⁴ URL: <https://digital.gov.ru/ru/documents/9183/> (дата обращения: 25.02.2024).

⁵ URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328938/ (дата обращения: 25.02.2024).

Достаточно подробный анализ указанных терминов даётся в научной статье «Особенности цифровизации и цифровой трансформации, их теоретические аспекты и различия»⁶. Автор придерживается позиции, что данные категории не являются синонимами и на практике понятия различаются. Во избежание неточностей автор весьма детально описывает цифровизацию, к которой относит два термина – «оцифровка» и «цифровизация». Оцифровка – это «взятие аналоговой информации и кодирование ее в нули и единицы, чтобы компьютеры могли хранить, обрабатывать и передавать такую информацию»⁷. Он приводит определение из IT-гlossария Gartner, где «оцифровка – это процесс перехода от аналоговой к цифровой форме»⁸. Автор обращает внимание на то, что оцифровать можно только информацию, а не процессы. «Оцифровка» и «цифровизация» – это два концептуальных термина, которые тесно связаны и часто используются как взаимозаменяемые в широком спектре литературы. Однако, в отличие от оцифровки, цифровизация является более широким понятием. Согласно другим источникам в узком смысле под цифровизацией понимают «преобразование информации в цифровую форму, которое в большинстве случаев ведет к снижению издержек, появлению новых возможностей и т. д.», а в широком смысле – «современный общемировой тренд развития экономики и общества, который основан на преобразовании информации в цифровую форму и приводит к повышению эффективности экономики и улучшению качества жизни»⁹.

Что же тогда предполагает цифровая трансформация? Если проанализировать научные труды экономистов, то можно заключить, что «цифровая трансформация определяется как процесс постепенных изменений, который начинается с внедрения цифровых технологий, а затем перерастает в целостную трансформацию всей сферы»¹⁰. Или цифровая трансформация – это

изменение системы управления путем реформирования стратегий, моделей, операций, продуктов, маркетингового подхода и целей, подкрепленное внедрением цифровых технологий. Концепция цифровой трансформации включает в себя четыре основные составляющие, без изменения которых ее проведение невозможно: внедрение новых технологий, изменение в создании стоимости, структурные и финансовые изменения¹¹.

Таким образом, «цифровая трансформация не является тем, что можно реализовывать в виде проектов. Она относится к стратегической трансформации каждой сферы жизнедеятельности в целом и требует организационных изменений, а также внедрения цифровых технологий. Инициативы по цифровой трансформации обычно включают в себя несколько проектов по цифровизации и внедрению новых технологий»¹².

Также если обратиться к толковым словарям, то термин «трансформация» означает преобразование, превращение, коренное изменение. Таким образом, указанные категории не являются синонимами, четко разграничиваются, исходя из конечного результата – произойдет ли глобальное изменение или нет. Поэтому термин «цифровая трансформация» значительно шире по объёму, нежели термин «цифровизация». И это еще раз подтверждает важность определения верной терминологии и в сфере государственного управления, поскольку, формулируя предложения по совершенствованию такой деятельности, мы должны понимать и четко представлять конечные результаты так называемой цифровой реформы управленческой деятельности органов исполнительной власти, то, к чему мы хотим прийти.

В связи с этим цифровизацию целесообразно рассматривать как процесс применения цифровых технологий в различных сферах, а вот цифровая трансформация предполагает уже наступление конкретных результатов от применения этих самых цифровых технологий. И имен-

⁶ Молдован А. А. Особенности цифровизации и цифровой трансформации, их теоретические аспекты и различия // E-SCIO. 2023. № 7 (82). – С. 293–299.

⁷ Bloomberg J. Digitization, digitalization, and digital transformation: confuse them at your peril // Forbes. Retrieved August. 2018. Vol. 28. P. 219.

⁸ См.: Там же.

⁹ Henriette E. et al. Digital Transformation Challenges // MCIS. 2016. P. 33.

¹⁰ Халин В. Г., Чернова Г. В. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество : преимуще-

ства, вызовы, угрозы и риски // Управленческое консультирование. 2018. № 10 (118). С. 47.

¹¹ Matt C., Hess T., Benlian A. Digital transformation strategies // Business & information systems engineering. 2015. Vol. 57, no. 5. P. 339–343.

¹² Молдован А. А. Особенности цифровизации и цифровой трансформации, их теоретические аспекты и различия // E-SCIO. 2023. № 7 (82). С. 293–299.

но в таком контексте дано определение понятия «цифровая трансформация» в решении Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12 «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года»: «“Цифровая трансформация” – проявление качественных, революционных изменений, заключающихся не только в отдельных цифровых преобразованиях, но и в принципиальном изменении структуры экономики, в переносе центров создания добавленной стоимости в сферу выстраивания цифровых ресурсов и сквозных цифровых процессов»¹³.

Анализ научных публикаций по вопросу внедрения «цифры» в сферу государственного управления показывает, что в настоящее время в большинстве случаев происходит отождествление, подмена понятий «цифровизация» и «цифровая трансформация», поэтому унификация терминологии является весьма важным аспектом. Терминология должна быть единой, однозначной и без излишних противоречий и разночтений в значении и написании понятий.

Другой важный момент, который заставляет обращать на себя внимание, – это чрезмерные позитивные прогнозы применения «цифры» (цифровых элементов и искусственного интеллекта) в государственном управлении, которые учёные и практики обозначают в своих публикациях и выступлениях. Без сомнения, применение цифровых технологий помогает экономить время, быстро получать государственные услуги, направлять заявления и жалобы, не выходя из дома. В то же время этот процесс весьма опасен для человека. Цифровизация и цифровая трансформация в целом не так «добры», как кажутся, и на сегодняшний день многими воспринимаются.

Институтом прикладных экономических исследований РАНХиГС была проведена оценка результативности и рисков цифровизации государственного управления с позиции граждан. По результатам социологического опроса совершеннолетнего населения был сформулирован вывод, что «в целом граждане позитивно оценивают влияние цифровизации на повышение качества взаимодействия с государством по большинству направлений. Исключение составляют дистанционное образование (лишь 24,2 %

респондентов отмечают, что цифровизация ведет к повышению качества образовательного процесса). Однако при этом граждане отмечают и высокие риски, связанные с цифровизацией государственного управления. По всем исследованным рискам большинство респондентов (56 %) отмечают их высокий уровень. Чаще всего граждане отмечают высокий риск утечки персональных данных (75,5 % респондентов оценили этот риск как высокий или, скорее, высокий), реже других – риски формального подхода и нарушения прав граждан при автоматическом принятии решений (57,3 % опрошенных). Большинство граждан (58,4 %) готовы к цифровому взаимодействию с государством, но не по всем вопросам. Полностью готовы к цифровому взаимодействию с государством по любым вопросам 23,3 % респондентов. При этом 53,6 % респондентов при прочих равных условиях предпочтут онлайн-обращение в государственный орган, а 42,5 % – личный визит. Только 27,7 % опрошенных выбрали бы электронную, а не бумажную форму паспорта»¹⁴.

Применительно к искусственному интеллекту необходимо также отметить возможные негативные последствия. Искусственный интеллект очень непредсказуем. На практике уже имели место (не в сфере государственного управления) реальные примеры применения некоторых программ, когда результаты воздействия их вообще не были понятны профессионалам в данной сфере. А все это от того, что искусственный интеллект обладает свойством самообучаемости, он сам себя обучает, после выдаёт результаты, и мы начинаем поиск ответов на вопросы: а как программа это сделала, а что она от нас хочет? И вот понять так называемую мыслительную деятельность программы человеку просто невозможно. В связи с этим мы сейчас находимся на той стадии, когда можем создать программу, цифровую технологию сложнее, чем человек, но мы ничего не знаем о последствиях применения таких технологий, мы не можем их предвидеть, поскольку процесс происходит внутри программы. Безусловно, это касается сильного искусственного интеллекта, который некоторые коллеги предлагают внедрять в процесс

¹³ URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282472/92d3e3d03094ed76da5c15fa72b687f1ceb5931/ (дата обращения: 25.02.2024).

¹⁴ Добролюбова Е. И., Южаков В. Н., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В. Цифровизация государственного управления: оценка результативности и рисков с позиции граждан / Е. И. Добролюбова, В. Н. Южаков, А. Н. Покида, Н. В. Зыбуновская. М., 2022. С. 45–46.



Рисунок. Влияние цифровизации всех направлений деятельности государства на количество юридических конфликтов

принятия решений вместо человека уже сегодня. Представляется, что данные нововведения весьма преждевременны.

Наряду с выявленными рисками, еще одним из возможных рисков внедрения «цифры» в деятельность органов исполнительной власти может служить рост числа юридических конфликтов, возникающих как между органами власти, так и между органами власти и физическими и юридическими лицами.

Научно-образовательным центром юридической антропологии и конфликтологии юридического факультета Воронежского государственного университета было проведено социологическое исследование, в рамках которого анализировался вопрос о влиянии цифровизации всех направлений деятельности государства на количество юридических конфликтов. Респондентами выступали представители органов государственной, в том числе исполнительной, власти. Результаты опроса показали, что 40 % респондентов считают, что цифровизация всех направлений деятельности государства увеличит количество юридических конфликтов, 37 % – что, наоборот, данный процесс снизит количество юридических конфликтов, и всего лишь 23 % отметили, что данный процесс никак не повлияет на количество юридических конфликтов (более на-

глядно информация отражена на рисунке)¹⁵. Несмотря на то что респондентов, предположивших увеличение количества юридических конфликтов от внедрения «цифры» незначительно больше (всего на 3 %) по сравнению с теми, кто считает, что юридических конфликтов станет меньше, все-таки риск увеличения конфликтогенности присутствует, и это уже подтверждается примерами из практики, когда происходит обжалование решений, принятых по данным фотовидеофиксации¹⁶, по недостоверным сведениям, содержащимся, например, в базе данных налоговых органов, судебных приставов и т. д.

Таким образом, изучение рисков от внедрения «цифры» в сферу государственного управления является одним из важных векторов для научных исследований. Результаты таких исследований могут способствовать прогнозированию возможных рисков на начальной стадии разработки предложения о внедрении того или иного цифрового элемента в деятельность органов исполнительной власти.

¹⁵ URL: <http://www.law.vsu.ru/ac/wpcontent/uploads> (дата обращения: 25.02.2024).

¹⁶ Завьялова И. С. Цифровые технологии в системе механизма привлечения к административной ответственности : конфликтологический аспект // Журнал юридической антропологии и конфликтологии. 2023. № 1 (2). С. 113–124.

Другим аспектом является оценка влияния цифровизации или цифровой трансформации на человека. Это один из самых важных моментов. В данном случае целесообразно комплексно подходить к вопросу, а именно оценивать влияние «цифры» не только на человека, который является потребителем результата деятельности с элементами цифровизации, но и на человека, который в своей профессиональной деятельности применяет такие технологии, чтобы предоставить услугу потребителю. В данном случае, применительно к теме исследования, речь идет о лицах, осуществляющих профессиональную служебную деятельность в органах исполнительной власти.

Есть и иные вопросы, на которые нужно обращать внимание в процессе внедрения «цифры» в сферу государственного управления. Однако, как представляется, обозначенные моменты являются основными, поскольку:

- верно избранная терминология, единообразное понимание содержания используемой терминологии, единый и непротиворечивый ее смысл – это залог системного развития процесса;
- раннее прогнозирование возможных рисков процесса – это залог успешности и эффективности развития самого процесса;
- ориентация процесса на человека, так называемая человекоцентричность процесса – это залог принятия данного процесса адресантами, которыми в нашей сфере являются люди.

Библиографический список

Завьялова И. С. Цифровые технологии в системе механизма привлечения к административной ответственности : конфликтологический аспект // Журнал юридической антропологии и конфликтологии. 2023. № 1 (2). С. 113–124.

Ковлер А. И. Антропология прав человека в цифровую эпоху (опыт сравнительного анализа) // Журнал российского права. 2022. № 12. С. 5–29.

Молдован А. А. Особенности цифровизации и цифровой трансформации, их теоретические аспекты и различия // E-SCIO. 2023. № 7 (82). С. 293–299.

Раззоков Б. Х. Об антропологических аспектах в административном нормотворчестве // Журнал юридической антропологии и конфликтологии. 2023. № 2 (3). С. 34–42.

Халин В. Г., Чернова Г. В. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество : преимущества, вызовы, угрозы и риски // Управ-

ленческое консультирование. 2018. № 10 (118). С. 47–49.

Цифровизация государственного управления : оценка результативности и рисков с позиции граждан / Е. И. Добролюбова, В. Н. Южаков, А. Н. Покида, Н. В. Зыбуновская. М., 2022. 62 с.

Честнов И. Л. Антропология как методология постсовременной юриспруденции // Журнал юридической антропологии и конфликтологии. 2022. № 1. С. 21–26.

Bloomberg J. Digitization, digitalization, and digital transformation: confuse them at your peril // Forbes. Retrieved August. 2018. Т. 28. 215 p.

Henriette E. et al. Digital Transformation Challenges // MCIS. 2016. №. 33. P. 1319.

Matt C., Hess T., Benlian A. Digital transformation strategies // Business & information systems engineering. 2015. Vol. 57, no. 5. P. 339–343.

References

Zavyalova I. S. Digital technologies in the system of the mechanism of bringing to administrative responsibility: a conflictological aspect // Journal of Legal Anthropology and Conflictology. 2023. № 1 (2). P. 113–124.

Kovler A. I. Anthropology of human rights in the digital age (experience of comparative analysis) // Journal of Russian Law. 2022. No. 12. P. 5–29.

Moldovan A. A. Features of digitalization and digital transformation, their theoretical aspects and reflections // E-SCIO. 2023. No. 7 (82). P. 293–299.

Razzokov B. H. On anthropological aspects in administrative rulemaking // Journal of Legal Anthropology and Conflictology. 2023. No. (3). P. 34–42.

Khalin V. G., Chernova G. V. Digitalization and its impact on the Russian economy and society : advantages, challenges, threats and risks // Management consulting. 2018. No. 10 (118). P. 47.

Digitalization of public administration: assessment of effectiveness and risks from the perspective of citizens / E. I. Dobrolyubova, V. N. Yuzhakov, A. N. Pokida, N. V. Zybunovskaya. Moscow, 2022. 62 p.

Chestnov I. L. Anthropology as a methodology of postmodern jurisprudence // Journal of Legal Anthropology and Conflictology. 2022. No.1. P. 21–26.

Bloomberg J. Digitization, digitalization, and digital transformation: confuse them at your peril // Forbes. Retrieved August. 2018. Vol. 28. 215 p.

Digital Transformation Challenges / E. Henriette et al. // MCIS. 2016. №. 33. P. 1319.

Matt C., Hess T., Benlian A. Digital transformation strategies // Business & information systems engineering. 2015. Vol. 57, no. 5. P. 339–343.

Воронежский государственный университет
Завьялова И. С., кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории и истории государства и
права

E-mail: irina944978@mail.ru

Поступила в редакцию: 25.02.2024

Для цитирования:

Завьялова И. С. Применение цифровых технологий в государственном управлении как новый вектор правового осмысления // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 195–201. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/195-201>.

Voronezh State University
Zavyalova I. S., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Theory and History of State
and Law Department

E-mail: irina944978@mail.ru

Received: 25.02.2024

For citation:

Zavyalova I. S. The use of digital technologies in public administration as a new vector of legal understanding // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 195–201. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/195-201>.