

Д. С. Стенькин, Д. А. Чучадеев

Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва
(Саранск)

ВНЕДРЕНИЕ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ КОНТРОЛЬНЫХ И НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ)

Авторы анализируют феномены цифровизации и цифровой трансформации органов исполнительной власти, изучают влияние цифровизации на механизмы принятия решений в органах власти. В статье рассматривается нормативная база, регулирующая процессы цифровизации в сфере управления и органах исполнительной власти (на примере контрольных (надзорных) органов); объясняются механизмы цифровизации, а также приводятся актуальные примеры внедрения информационных систем, цифровых сервисов и облачных решений.

Исследуются реформа контрольной (надзорной) деятельности с позиции пятилетнего опыта внедрения цифровых процессов и их влияние на изменение структуры органов власти в связи с появлением новых функций, компетенций и должностей. Рассматриваются преимущества и недостатки цифровизации деятельности контрольных (надзорных) органов. Авторы рассуждают, кроме прочего, об этике применения автоматизированных информационных систем.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, цифровизация, цифровая трансформация, государственная услуга, государственная функция, полномочия, цифровой сервис

Для цитирования

Стенькин Д. С., Чучадеев Д. А. Внедрение цифровых технологий в деятельность органов исполнительной власти (на примере контрольных и надзорных органов) // Российское право: образование, практика, наука. 2023. № 4. С. 64–75. DOI: 10.34076/2410_2709_2023_4_64.

УДК 342.951

DOI: 10.34076/2410_2709_2023_4_64

Для современного демократического государства цифровизация экономики, процессов принятия решений и управления, в частности внедрение цифровых технологий в работу федеральных органов исполнительной власти, означает переход в качественно новую парадигму, обеспечивающую конкурентоспособность государства, улучшение условий жизни человека и общества, рост экономики. Сегодня этот процесс по своей значимости для Российской Федерации можно сравнить, например, с индустриализацией в первой половине XX в.

В России в ходе реформы контрольной (надзорной) деятельности не первый год активно ведутся поиски компромисса между интересами субъектов контроля, бизнеса и интересами государства и общества [Ноздрачев 2017], так как устойчивость всей эко-

номической системы во многом зависит от достижения равновесия в системе «бизнес – общество – государство».

В настоящие дни ведется немало дискуссий о понятии «цифровизация». Его определение закреплено в Разъяснениях (методических рекомендациях) по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. приказом Минкомсвязи России от 1 августа 2018 г. № 428) (п. 3). Согласно им цифровизация (цифровое развитие) – это процесс организации выполнения в цифровой среде функций и деятельности (бизнес-процессов), ранее выполнявшихся людьми и организациями без использования цифровых продуктов. В методических рекомендациях также сказано, что цифровизация предполагает вне-

дрение в каждый отдельный аспект деятельности информационных технологий. Иначе говоря, подразумеваются полный переход к использованию цифровых технологий и замена печатных форм и печатных документов на цифровые (цифровые и экранные формы документов, цифровые реестровые записи).

Планируемые результаты цифровизации и цифровой трансформации находят отражение в национальной программе «Цифровая экономика Российской Федерации», а также в соответствующих ведомственных проектах цифровизации и цифровых стандартах. По результатам цифровизации планируется: 1) повысить общую эффективность управления, 2) снизить расходы в рамках проводимой в России административной реформы в целом, 3) улучшить коммуникацию между органами и их структурными подразделениями, 4) усовершенствовать меры сбора данных и обеспечить их шифрование и безопасность, 5) обеспечить большую прозрачность процессов принятия решений, 6) расширить доступ к информации физических и юридических лиц, взаимодействующих с органами исполнительной власти [Пашенцев, Залоило, Иванюк и др. 2019].

Цифровизация направлена не только на федеральные органы исполнительной власти, но и на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Цифровая трансформация региона подразумевает глубокие и всесторонние изменения в производственных и социальных процессах, связанные с заменой аналоговых технических систем цифровыми и широкомасштабным применением цифровых технологий. Цифровая трансформация охватывает не только производственную деятельность, но и организационные структуры компаний и бизнес-модели, а также процессы жизнедеятельности населения¹. Для проведения цифровой трансформации в регионе могут выделяться субсидии из федерального бюджета. Например, для достижения необходимых показателей цифровой зрелости из федерального бюджета предоставляются субсидии в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, связанных с реализацией проектов (мероприятий), направленных

¹ Пункт 6 Разъяснений (методических рекомендаций) по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

на становление информационного общества в субъектах Российской Федерации, предусмотренных в государственных программах субъектов Российской Федерации².

Процессы цифровизации и цифровой трансформации в настоящий момент активно проходят во всех субъектах РФ, широко влияя на линейное и функциональное управление в различных сферах правовой политики государства. Например, в 2021 г. А. В. Рябышева и Т. Н. Селентьева исследовали влияние цифровизации на правовую политику в сфере образования: взаимодействие исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (на примере Санкт-Петербурга) с подведомственными им общеобразовательными учреждениями. Авторы указанного исследования внимательно изучают государственную информационную систему Санкт-Петербурга

Процессы цифровизации и цифровой трансформации во всех субъектах РФ широко влияют на линейное и функциональное управление в различных сферах правовой политики государства

«Единая система электронного документооборота и делопроизводства исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга», выделяя ее преимущества и недостатки, и предлагают создать региональный электронный портал обмена информацией / документацией между органами исполнительной власти и подведомственными образовательными организациями [Рябышева, Селентьева 2021: 171–172].

Предложенная система видится интересной, однако не совсем целесообразной, если учесть наличие достаточно отлаженной на момент написания статьи государственной системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), ГИС Портал «Цифровой Петербург», ГИС «Система классификаторов Санкт-Петербурга», оператором которых является Комитет по информатизации и связи Санкт-Петербурга.

² Пункт 2 Единых функционально-технических требований по автоматизации видов регионального государственного контроля (надзора) в целях внедрения риск-ориентированного подхода (утв. приказом Минцифры России от 26 января 2021 г. № 29).

По данным консалтингового агентства McKinsey, проводившего в 2018 г. исследование¹ в 50 городах мира, 15 из которых – мегаполисы, Москва занимает первое место в Европе по информированности и использованию инновационных решений. Среди инновационных решений в докладе рассматривались следующие цифровые сервисы: онлайн-заказ такси, электронные государственные услуги, онлайн-регистратура поликлиник и медицинских учреждений, присутствие органов власти и администрации в социальных сетях, система вело- и автопроката, онлайн-сервисы гражданской активности, онлайн-сервисы по сдаче жилья в аренду, сервисы для онлайн-парковки и т. д. Проведенное исследование демонстрирует достаточно высокие показатели в трех ключевых для жителей столицы областях: в сфере транспорта, гражданских инициатив и медицины. Качеством работы заказа такси онлайн довольны 95 % москвичей, это самый высокий показатель в мире. Сервисом пользуются 81 % жителей столицы, причем 85 % вызывают такси через мобильные приложения².

Высокий уровень внедрения цифровых сервисов и рост уровня жизни в целом не могут быть достигнуты без дальнейшей цифровизации органов власти. Например, в 2020 г. в Правительстве Москвы была внедрена автоматизированная информационная система согласования документов (АИС СД). Система создана для разработки и согласования проектов правовых актов Правительства Москвы, расширенный функционал системы позволяет разработать проект НПА в режиме реального времени, разработка текста проектов производится в онлайн-редакторе, а согласование нормативного акта происходит в единой системе в онлайн-формате [Александров 2021: 329]. Сокращение сроков и трудозатрат, а также снижение неэффективных расходов в процессе работы с АИС СД способствует увеличению общей эффектив-

ности деятельности органов исполнительной власти Москвы в области нормотворчества.

1 июля 2021 г. вступил в силу Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ), который ввел новые виды контрольных и надзорных мероприятий, обозначил перечень информационных систем, с помощью которых они проводятся. Данный Закон существенно расширяет пределы цифровизации контрольно-надзорной функции органов исполнительной власти. Появляются новые цифровые сервисы для работы и взаимодействия органов исполнительной власти: Единый реестр видов контроля (ЕРВК), Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий (ЕРКНМ), Федеральная государственная информационная система «Реестр обязательных требований» (ФГИС РОТ), Государственная автоматизированная информационная система «Управление», Государственная информационная система «Типовое облачное решение по автоматизации контрольно-надзорной деятельности» (ГИС ТОР КНД) и др. Значительно расширяются пределы таких цифровых «супер-сервисов», как Единый портал государственных услуг (ЕПГУ), Региональный портал государственных и муниципальных услуг (РПГМУ), ГИС ТОР КНД и др.

Взаимодействие между органами исполнительной власти осуществляется посредством цифрового сервиса «Система межведомственного документооборота» (СМЭВ), а аутентификация пользователей и распределение ролей в цифровых сервисах – посредством Единой системы аутентификации (ЕСИА), которая впервые появилась на Едином портале государственных услуг. Сейчас данная система используется в качестве своеобразного универсального ключа доступа не только ко многим цифровым сервисам (например, ГИС ТОР КНД, Федеральная информационная система «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении» (ФИС ФРДО), банковские электронные сервисы, сервисы медицинских учреждений и др.), но и к ресурсам всего электронного правительства Российской Федерации в целом. Появление данной информационной системы обеспечивает простоту и удобство использования множества цифровых сервисов, интегрированных с ней.

¹ Материалы доклада Центра по развитию инноваций McKinsey Innovation Practice «Инновации в России – неисчерпаемый источник роста» // URL: <https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/russia/our%20insights/innovations%20in%20russia/innovations-in-russia-report.pdf> (дата обращения: 12.10.2023).

² Москва – лидер по использованию умных технологий // URL: https://www.cnews.ru/news/line/2018-07-30_moskva_lider_po_ispolzovaniyu_umnyh_tehnologij (дата обращения: 12.10.2023).

В 2021 г. Минэкономразвития России представило Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации. Доклад подготовлен во исполнение ч. 10 ст. 30 Федерального закона № 248-ФЗ и в соответствии с Требованиями к подготовке докладов о видах государственного контроля (надзора), муниципального контроля и сводного доклада о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2020 г. № 2041, на основе 10 638 докладов контрольных (надзорных) органов. В указанном докладе говорится, что реформирование контрольной (надзорной) деятельности позволило сократить 95 видов контроля и внести изменения в 132 подзаконных акта о контроле и надзоре. «2021 год в сравнении с 2020 „ковидным“ годом, когда был введен масштабный мораторий на проверки бизнеса, не показал возврата к значительному числу проверок предыдущих лет». Например, в 2019 г. проведены 1,5 млн проверок, а в 2021 г. – уже 741 тыс. Весьма примечателен тот факт, что согласно аналитическим данным экспертов, приведенным в докладе, реформирование контроля и надзора позволило сократить затраты контролируемых субъектов-юридических лиц на общую сумму от 160 до 180 млрд руб., что весьма важно для развития экономики России.

Основным достижением реформирования контрольной (надзорной) деятельности стало применение нового подхода к учету контрольных и надзорных мероприятий. Федеральный закон № 248 вкпе с системой соответствующих подзаконных актов закрепил необходимость использования ряда сквозных информационных систем при проведении контрольных и надзорных мероприятий. Основной информационной системой стал Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий. В нем регистрируется каждое проводимое контрольное мероприятие. В значительной степени ЕРКНМ пришел на смену Единому реестру проверок (ЕРП), существенно повысив уровень цифровизации процессов контроля и надзора. В ЕРКНМ большинство полей заполняется с использованием специальных справочников; с помощью специальных фильтров делается выбор одного из значений. Данные особенности интерфейса информационной системы при-

званы исключить вероятность возникновения ошибок под влиянием человеческого фактора в процессе заполнения форм документов.

Ранее в ЕРП формы текстовых полей заполнялись вручную, что неминуемо приводило к отсутствию структурированности данных. В современных реалиях в ЕРКНМ для каждого контрольного мероприятия формируется уникальный QR-код, который размещается в качестве обязательного реквизита на документе (печатной форме), выпускаемом в ходе проведения контрольного (надзорного) мероприятия. Переход по ссылке из QR-кода позволяет увидеть карточку мероприятия в системе, а также проверить достоверность проводимых контрольных (надзорных) мероприятий, уточнить информацию о самом контрольном (надзорном) мероприятии. Данные нововведения призваны снизить возможность злоупотребления своими полномочиями со стороны сотрудников контрольных и надзорных органов.

Цифровизация контрольной (надзорной) деятельности является ключевым компонентом изменений законодательства в рамках российской административной реформы. Цифровизация позволяет более эффективно использовать ресурсы, повышает точность сбора и анализа данных, а также сокращает общие трудозатраты, улучшает возможности государственных учреждений по осуществлению надзора при одновременном снижении бюджетных и финансовых затрат, связанных с выполнением трудоемких задач вручную. Цифровая трансформация направлена также на то, чтобы обеспечить соблюдение принципов законности и обязательных требований гораздо эффективнее, чем когда-либо прежде, предоставляя инструменты мониторинга в режиме реального времени, которые информируют государственные органы контроля и надзора о выявленных нарушениях.

Выделим конкретные примеры цифровизации в работе органов контрольной и надзорной деятельности. В Московской области и в Москве цифровизация государственного и муниципального земельного контроля, а также государственного жилищного надзора реализована посредством внедрения мобильных приложений «Проверки Подмосковья» [Тихомиров 2018: 92], «Мобильный инспектор», Государственной информационной системы «Платформа контрольной и надзорной деятельности» (далее – ГИС ПКНД).

Перечисленные приложения и информационные системы, по аналогии с ГИС ТОР КНД, имеют ряд функций, которые позволяют осуществлять мониторинг, анализировать риски, а также обеспечивают поддержку при проведении контрольных (надзорных) мероприятий с возможностью использования электронных проверочных листов, геопространственных данных, фотофиксации нарушений, использования дашбордов и удаленного мониторинга проверяемых объектов, а также геолокации инспекторов контрольного (надзорного) органа. Приложение «Мобильный инспектор» интегрировано с ГИС ТОР КНД, ГИС ПКНД и позволяет инспектору контролирующего органа провести контрольное (надзорное) мероприятие с помощью мобильного устройства (специального планшетного компьютера либо смартфона), сформировать печатные формы документов, относящиеся к каждому контрольному (надзорному) мероприятию, по их завершении. Добавим, что большинство контрольных (надзорных) мероприятий в рамках региональных видов контроля осуществляется в ГИС ТОР КНД.

ЕРВК, который был упомянут выше, теперь является основным источником справочников для всех систем контроля и надзора. Согласно Сводному докладу, который цитировался ранее, к концу 2022 г. в ЕРВК было внесено более 20 тыс. карточек видов контроля.

В 2020–2021 гг. завершено формирование законодательной базы контрольной (надзорной) деятельности. В тот же период в системе государственного контроля и надзора стала внедряться система категорий рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям. В результате объем контрольных и надзорных мероприятий в 2021 г. снизился по сравнению с 2019 г. в два раза.

В ГИС ТОР КНД интегрирован механизм досудебного обжалования, который позволяет физическим и юридическим лицам в рамках одной информационной системы обжаловать решения контролирующего органа, а также действия (бездействие) его должностных лиц, дает возможность отслеживать статус жалобы и ход ее рассмотрения, а также предоставлять все необходимые документы дистанционно.

В 2023 г. в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2022 г. № 580-ФЗ «Об организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси в Российской Феде-

рации, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» была создана Региональная информационная система легковых такси. В соответствии с данной системой служба заказа легкового такси обязана предоставить федеральному органу исполнительной власти (ФОИВ) в области обеспечения безопасности или его территориальному органу доступ к информационным системам и базам данных, используемым для получения, хранения, обработки и передачи заказов легкового такси, в порядке, который установлен Правительством РФ, а также передавать сведения о перевозках пассажиров и багажа легковым такси, в том числе о местоположении легкового такси и о водителе легкового такси. Внедрение системы призвано повысить безопасность и качество оказания услуг такси, а также унифицировать требования, предъявляемые к таксопарку и водителям такси.

Внедрение цифровых технологий не смогло обойти стороной и сферу государственных услуг. К моменту написания данной статьи в Российской Федерации существует более 200 электронных государственных услуг [Якунина 2022: 52], причем их количество неуклонно растет, что обеспечивает удобство пользования Единым порталом государственных услуг (в том числе комплексных). В соответствии с поручением Президента РФ Правительству РФ и органам власти необходимо обеспечить поэтапный переход к предоставлению абсолютного большинства государственных и муниципальных услуг для граждан в режиме 24 ч в сутки семь дней в неделю без необходимости личного присутствия граждан до конца 2023 г.¹ В целях реализации данного поручения была утверждена специальная Концепция². Одним из первостепенных условий «цифрового перехода» является безбумажный документообо-

¹ Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию: утв. Президентом РФ 2 мая 2021 г. № Пр-753 // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/65524/print/> (дата обращения: 19.09.2023).

² Распоряжение Правительства РФ от 11 апреля 2022 г. № 837-р (в ред. от 24 октября 2022 г.) «О Концепции перехода к предоставлению 24 часа в сутки 7 дней в неделю абсолютного большинства государственных и муниципальных услуг без необходимости личного присутствия граждан».

рот посредством интеграции системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) между МФЦ и ФОИВ. Примером такого перехода можем назвать информационную систему Росреестра «Стопбумага». Ее внедрение призвано обеспечить электронное взаимодействие по защищенным цифровым каналам без использования бумажных форм документов путем коммуникации с МФЦ в процессе предоставления государственной услуги по государственному кадастровому учету недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

В 2022 г. на базе ГИС ТОР КНД была создана система лицензирования. Согласно п. 14 постановления Правительства РФ от 16 июля 2012 г. № 722 «Об утверждении Правил предоставления документов по вопросам лицензирования в форме электронных документов» документы по вопросам лицензирования в форме электронных документов направляются лицензирующим органом заявителю с использованием личного кабинета заявителя на Едином портале государственных услуг или по адресу электронной почты, указанному заявителем, либо иным способом, обеспечивающим подтверждение доставки указанных документов и их получение заявителем.

С принятием постановления Правительства РФ от 31 декабря 2019 г. № 1955 для контролирующих и лицензирующих органов в 2021–2022 гг. была разработана и успешно внедрена Государственная информационная система мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации (упакованной воды, табачной и алкогольной продукции, молочных изделий, парфюмерии и т. д.). ГИС позволяет зарегистрироваться в качестве определенного участника оборота маркированных товаров: производителя или продавца, осуществлять информационное взаимодействие, а также необходимый лицензируемый вид деятельности. В перечне интегрируемых сведений указанной Системы содержится информация о документе, подтверждающем соответствие продукции, информация из кассовых чеков и бланков строгой отчетности, информация о потребителях, выявивших нарушения требований о маркировке, а также информация о привлечении к ответственности лиц за нарушения требований о маркировке. В рамках СМЭВ информацию могут

получить следующие государственные органы исполнительной власти: Минсельхоз РФ, ФНС России, ФТС России, Росалкогольрегулирование, Росаккредитация, Росстат, Роспотребнадзор, Россельхознадзор, ФАС России.

Среди примеров цифровизации предоставления государственных услуг в электронной форме можно выделить создание в 2021–2022 гг. АИС «Информационно-консультационный центр» (АИС ИКЗ). Система предназначена для оказания консульским учреждениям России содействия в совершении отдельных консульских действий для граждан, находящихся за пределами территории РФ. Внедрение АИС ИКЗ осуществляется в целях обеспечения подготовки заявлений и иных документов для последующего получения консульских услуг, посредством информационного консультационного центра на основе создания единой платформы для автоматизированного информационного взаимодействия между заявителями в получении государственных услуг, информационно-консультационным центром и российским загранучреждением: консульским учреждением, генеральным консульством, консульским отделом Посольства РФ в зависимости от ситуации.

В 2022–2023 гг. в субъектах РФ на региональных порталах государственных услуг активно разрабатываются и внедряются новые виды электронных государственных услуг. Пример – цифровые сервисы поддержки участников специальной военной операции (СВО) и членов их семей. Внедрение указанных сервисов позволяет, с одной стороны, повысить качество и удобство оказания поддержки и предоставления социальных гарантий участникам СВО и членам их семей, с другой – снизить уровень социального напряжения.

В настоящий момент развитие государственных услуг в электронной форме выходит на новый уровень. Данный переход обусловливается ростом числа интегрированных приложений, которые сокращают сроки межведомственных запросов и обеспечивают удобство пользователей. Это, например, мобильное приложение для электронной подписи физического лица «ГосКлюч», банковские приложения, цифровые сервисы по предоставлению государственных услуг и др.

Вместе с тем некоторые виды государственных услуг по-прежнему требуют личного присутствия заявителя для подтверждения

получения государственной услуги. Поэтому в рамках реализации программы «Цифровое государственное управление» создана единая биометрическая система, призванная повысить доступность и качество оказания услуг гражданам в электронном виде без дополнительной идентификации личности [Якунина 2022: 52]. Дефиниция биометрических персональных данных впервые была закреплена в ст. 11 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных». С 30 декабря 2021 г. единая биометрическая система получила статус государственной информационной системы. В настоящий момент осуществляется ее интеграция с цифровыми сервисами ЕСИА и ЕПГУ.

С одной стороны, использование биометрии для подтверждения получения государственной услуги в электронной форме либо аутентификации к учетной записи ЕПГУ направлено на повышение безопасности и недопущение несанкционированного доступа.

С другой стороны, в обществе все еще наблюдается определенное недоверие к сбору персональных данных и их использованию государством, поскольку человек имеет уникальный набор физиологических характеристик, по которым можно точно идентифицировать его личность [Там же: 53]. Как справедливо полагает П. А. Протасов, в случае если биометрические данные индивида либо коды технической информации, связанные с этими данными, окажутся скомпрометированы, заявитель больше не сможет использовать их для последующей аутентификации в системе и других сервисах [Протасов 2020: 143]. Именно поэтому вопросы доступа к биометрическим персональным данным и работы с ними требуют серьезного внимания и детальной проработки [Важенин, Баженов, 2012].

В октябре 2023 г. в МФЦ Ярославской области был реализован цифровой сервис «ГосQR», который позволяет использовать цифровой профиль гражданина¹. Данный пилотный проект предполагает внедрение на базе ЕСИА новой технологии сбора информации из различных органов исполнительной власти (паспортные данные, сведения

о детях, об имуществе, о браке, о разводах, о смене фамилии, о доходах, о налогах и др.). Суть в том, что на окнах МФЦ размещается уникальный QR-код, единый для конкретного субъекта РФ и конкретного МФЦ. Заявитель при использовании приложения «Госуслуги» на своем мобильном устройстве может отсканировать указанный QR-код, после чего дает согласие на передачу данных своего цифрового профиля в АИС МФЦ. Предполагается, что использование такого цифрового сервиса уменьшит время ожидания и обслуживания в МФЦ, сократит количество возможных ошибок, снизит вероятность отказа для заявителя и повысит достоверность сведений о заявителе в его цифровом профиле.

Обобщая полученные результаты цифровизации, проходящей в органах исполнительной власти (на примере контрольных и надзорных органов), можно сделать следующие выводы.

Цифровые технологии трансформируют то, как органы исполнительной власти реализуют свои полномочия. Благодаря цифровизации контрольная и надзорная деятельность может осуществляться более эффективно, государственные услуги становятся более доступными, появляются новые формы правового регулирования. Цифровые технологии также модернизировали процесс реализации полномочий исполнительной власти, изменив способы взаимодействия граждан с организациями и различных органов власти друг с другом. Кроме того, цифровизация позволила создать новые виды государственных услуг, а также изменить модель, регулирующие определенные аспекты жизни общества.

Плюсами цифровизации можно назвать и создание новых должностей, например в органах исполнительной власти (заместитель руководителя либо начальника отдела, отвечающего за цифровую трансформацию; администратор, методолог, инспектор ГИС ТОР КНД и др.). Соответствующее повышение квалификации сотрудников органов исполнительной власти позволяет повысить их компетенции для достижения необходимого результата в сфере цифровизации в соответствующем ведомстве. Трудно не согласиться с мнением П. П. Кабытова и О. Е. Стародубовой о том, что создание специальных структурных подразделений внутри организации безусловно будет способствовать оптимизации цифровых процессов и позволит

¹ См.: Телеграм-канал АО «Эволента» – ведущего разработчика отечественного ПО для государства, бизнеса и человека, одного из лидеров IT-рынка России: Эволента // URL: https://t.me/gk_evoluta (дата обращения: 12.10.2023).

понять, как наилучшим образом и рационально использовать внедряемые технологии [Кабытов, Стародубова 2020: 121].

Цифровизация оказала значительное влияние на компетенцию и круг полномочий органов исполнительной власти. С одной стороны, были внедрены новые полномочия по созданию и ведению государственных информационных ресурсов: реестров, фондов и систем. Органы исполнительной власти смогут управлять данными гораздо эффективнее благодаря межведомственным запросам, технологиям *big data* и искусственному интеллекту (ИИ). С другой стороны, не все «люди на местах» и подконтрольные (проверяемые) субъекты оказались готовы к цифровой трансформации. В системе органов исполнительной власти наблюдаются существенная инерционность и низкая цифровая грамотность. В связи с этим, исходя из принципа научного объективизма, нельзя не упомянуть минусы цифровизации в органах исполнительной власти:

трансформация довольно трудоемкая и требует больших финансовых затрат;

реализация процесса не всегда находит понимание среди служащих органов исполнительной власти, что снижает активность рядовых исполнителей, а зачастую и приводит к нежеланию работать в информационных системах;

в процессе перехода от бумажного документооборота к цифровому на некоторое время увеличивается объем документооборота, что влечет за собой излишнюю нагрузку на государственных служащих.

Тем не менее, повторим, цифровизация стала новой ступенью развития для органов исполнительной власти. Так, она позволяет им обеспечить доступ к данным в режиме реального времени. Например, в настоящий момент для того, чтобы определить техническое состояние объектов культурного наследия и влияние природных и техногенных факторов на состояние и эксплуатационную пригодность объектов культурного наследия, используются специализированные информационные системы. Благодаря им можно оценивать состояние контролируемых объектов, расположенных в тысячах километров от инспектора, в режиме реального времени при помощи датчиков и систем дистанционного наблюдения.

Мониторинг памятников архитектуры реализуется в рамках государственной програм-

мы «Цифровая экономика». Системы наблюдения подключаются к ГИС ТОР КНД для интеграции и передачи данных. Доступ в Систему предоставлен собственнику здания и сотрудникам государственной охраны. Контроль данных о состоянии объекта и окружающей среды (температура и влажность воздуха, а также иные показатели, влияющие на сохранность объектов культурного наследия¹) в режиме реального времени осуществляют Министерство культуры и другие надзорные ведомства. Это позволяет оперативно обрабатывать риски: в случае несанкционированного проникновения на контролируемый объект постороннего лица инспектор получает в ГИС ТОР КНД предупреждающий сигнал либо *push*-уведомление.

Кроме того, цифровизация может помочь в расследованиях, предоставляя доступ к *big data*, существенно сокращая процессуальные сроки и повышая качество работы по сравнению с традиционными неавтоматизированными ручными методами. Например, было внедрено новое программное обеспечение «Умный город», часть функционала которого связана с отслеживанием и анализом перемещения людей, выявлением потенциальных правонарушителей [Тихомиров 2018: 92]. Система применяется в Москве и в настоящий момент внедряется в других городах России.

Когда искусственный интеллект используется для управления сложными задачами, вероятность сбоя может быть выше из-за непредвиденных обстоятельств или ограничений в вычислительной мощности. Заслуживает внимания тот факт, что среди ведущих ученых и практиков активизируются дискуссии по поводу использования машинного обучения и искусственного интеллекта во многих сферах жизни. Безусловно, заслуживает уважения мнение Стивена Хокинга (который придерживался его с момента появления технических возможностей машинного обучения) о том, что искусственный интеллект – «это громадная угроза для человечества»² [Шиббаева, Хохлова 2018: 33].

¹ Геоинформационные системы и современные методы наблюдения в вопросах инвентаризации и контроля состояния объектов культурного наследия // URL: <https://kizhi.karelia.ru/library/adit-2012-t/914.html> (дата обращения: 15.09.2023).

² Stephen Hawking Warns of Dangerous AI // URL: <https://www.bbc.com/news/av/technology-37713942> (дата обращения: 15.09.2023).

Подобную позицию занимают Илон Маск¹, Стив Возняк² и др. Все перечисленные деятели науки и экономики сходятся во мнении, что технологии искусственного интеллекта не должны попасть в руки преступников или недемократических режимов, в противном случае возникнут угрозы правам и свободам человека и угрозы злоупотреблений со стороны злоумышленников.

В 2017 г. в Институте будущего жизни (FLI) была проведена Асиломарская конференция по безопасности применения искусственного интеллекта в военной сфере [Шибаяева, Хохлова 2018: 34]. Резолюцией данной конференции стали 23 принципа работы с искусственным интеллектом [Шибаяева, Хохлова 2018: 34]. Большинство из перечисленных на конференции принципов сопоставимы с принципами робототехники, впервые сформулированными Айзеком Азимовым в научно-фантастическом рассказе «Хоровод», опубликованном в 1942 г. Одним из важнейших принципов Асиломарской конференции является принцип разработки и внедрения искусственного интеллекта исключительно с позиций, соответствующих основным этическим идеалам, и для пользы всего человечества³. По сути это принцип непричинения вреда человеку и существования ИИ для человека (1-й и 2-й принципы Айзека Азимова либо основной принцип права – принцип гуманизма). С данным суждением трудно не согласиться. Внедряемые на базе ИИ информационные системы не должны приносить вреда человеку.

Рассмотрим наиболее вероятные риски и проблемы, связанные с процессом цифровизации и внедрением искусственного интеллекта в государственные информационные системы и сервисы.

Одним из основных недостатков является ограниченность ресурсов в определенных регионах, что может препятствовать доступу

к технологиям и инфраструктуре, необходимым для успешной цифровой трансформации. Помимо этого, органы исполнительной власти (в частности, контрольные и надзорные органы) могут столкнуться со значительными финансовыми затратами при внедрении новых технологий, доработках или модернизации информационных систем.

Другими существенными минусами могут стать «воздействие извне», возможность сбоев, а также погрешность в работе цифровых систем, основанных на технологии искусственного интеллекта (например, при работе с биометрическими данными). Весьма актуальным будет вопрос о рисках, способных возникнуть в случае возможных ошибок, сбоев информационных систем либо внешнего воздействия на ядро информационной системы (например, системы по распознаванию лиц), о которой речь шла выше. Не приведут ли данные риски к ограничению или даже нарушению конституционных прав человека? А если, например, ошибка в работе информационной системы приведет к необоснованному отказу, и система решит взыскать с заявителя дополнительную пошлину?

Еще одна проблема, связанная с использованием таких технологий, – проблема конфиденциальности. В России этические вопросы в работе с технологией *big data* и персональными данными начали обсуждаться сравнительно недавно и касаются, в том числе, использования персональных данных в автоматизированном виде [Минеева, Иммаева 2021: 534]. Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) ведет реестр операторов, осуществляющих обработку персональных данных. Все организации вне зависимости от формы собственности в случае работы с персональными данными обязаны разработать политику персональных данных и направлять в Роскомнадзор уведомления об их обработке⁴.

Поскольку все больше предприятий, учреждений и общественных объединений используют методы автоматизированной либо смешанной обработки данных с применением цифровых технологий, формируются цифровые базы персональных данных, растет и степень риска для субъектов персональных данных (например, компрометация

¹ Elon Musk Warns AI Could Cause «Civilization Destruction» Even as He Invests in It // URL: <https://edition.cnn.com/2023/04/17/tech/elon-musk-ai-warning-tucker-carlson/index.html> (дата обращения: 10.09.2023).

² Apple Cofounder Steve Wozniak Isn't Scared of A. I. – But He Believes It'll Be Used by «Horrible People» to Do «Evil Things» // URL: <https://fortune.com/2023/05/03/apple-cofounder-steve-wozniak-artificial-intelligence-challenges-agrees-with-microsoft-bill-gates/> (дата обращения: 15.09.2023).

³ Леонов В. Двадцать три принципа Асиломара // URL: <https://www.sovmash.com/node/348> (дата обращения: 15.09.2023).

⁴ Пункт 4 ст. 22 Федерального закона «О персональных данных».

данных, их утечка). Создание защищенных облачных сервисов, зашифрованных каналов системы межведомственного взаимодействия призвано решить эту проблему.

Для нивелирования указанных недостатков нужна тщательная работа команды высококвалифицированных разработчиков программного обеспечения, специалистов (инженеров) машинного обучения, аналитиков, юристов и методологов. Причем такая работа требует системного мышления и должна основываться на принципах верховенства права, законности, профессионализма и гуманизма, что позволит к завершению внедрения цифровых процессов в органах исполнительной власти свести любые погрешности или злоупотребления к минимуму.

Автоматизация определенных задач, таких как ввод данных, мониторинг дашбордов, автоматическое заполнение печатных форм, анализ отчетов, позволяет сотрудникам больше концентрироваться на важных аспектах своей работы, избавиться от бумажной волокиты, обеспечивая при этом точность и качество результатов работы в любое время. Кроме того, автоматизированные системы способны быстро обрабатывать большие объемы информации с минимальным вмешательством человека, экономят финансовые затраты как самих органов власти, так и физических и юридических лиц, которые являются заявителями, лицензиатами либо подконтрольными субъектами.

Используя алгоритмы искусственного интеллекта или модели машинного обучения, в системе, разработанной специально для целей управления, можно обеспечить гораздо более высокий уровень точности при анализе данных, чем вручную. Например, инспектор федерального государственного контроля (надзора) с помощью информационной системы геопространственных данных, интегрированной в ГИС ТОР КНД, может в автоматическом порядке обнаруживать несанкционированные свалки либо очаги лесных пожаров на расстояниях в сотни километров без применения дорогостоящей авиации и без физического присутствия.

Итак, рассмотрев преимущества и недостатки внедрения цифровых инструментов в деятельность органов исполнительной власти, отметим, что трудности перехода государственных услуг и функций на «цифровые рельсы» не отменяют необходимости дальнейшего развития и интеграции цифровых процессов. Их итоговыми целями являются общее улучшение качества государственных услуг, противодействие коррупции, сокращение неэффективных расходов из бюджета, повышение эффективности общественного контроля, решение проблемы цифрового неравенства, укрепление экономики Российской Федерации и обеспечение ее инвестиционной привлекательности. В совокупности это сможет обеспечить процветание России на долгие десятилетия вперед.

Список литературы

Александров Г. Д. Цифровизация правотворчества органов власти в городе Москве // Актуальные проблемы права, экономики и управления: сб. материалов студ. науч. конф. (25 марта 2021 г.) / отв. ред. Н. М. Ладнушкина. Саратов: Саратов. источник, 2021. Ч. I. С. 327–330.

Важенин В. В., Баженов С. В. Проблемы правового регулирования деятельности подразделений по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите // Вестник Воронежского института МВД России. 2012. № 1. С. 42–46.

Кабытов П. П., Стародубова О. Е. Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 113–126.

Минеева Т. Г., Иммаева Б. А. Инновации в деятельности органов исполнительной власти по автоматизации и цифровизации документационных процессов // Юридическая техника. 2021. № 15. С. 529–535.

Ноздрачев А. Ф. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34–46.

Пашенцев Д. А., Залошло М. В., Иванюк О. А. и др. Цифровизация правотворчества: поиск новых решений: моногр. М.: Инфра-М, 2019. 232 с.

Протасов П. А. Биометрия в банковской системе РФ // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2020. № 49. С. 141–148.

Рябышева А. В., Селентьева Т. Н. Цифровизация взаимодействия исполнительных органов государственной власти и подведомственных общеобразовательных учреждений // Фундаментальные и прикладные исследования в области управления, экономики и торговли: сб. тр. Всерос. науч.-практ. и учеб.-метод. конф. (1–4 июня 2021 г.). СПб.: ПОЛИТЕХ-ПРЕСС, 2021. Ч. 2. С. 169–174.

Тихомиров Ю. А. Влияние цифровизации на компетенцию федеральных органов исполнительной власти // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 12. С. 90–94.

Шубаева К. В., Хохлова Л. Н. Три закона робототехники Айзека Азимова: к вопросу гуманности применения смертоносных автономных систем вооружения на войне // Теология. Философия. Право. 2018. № 4. С. 28–41.

Якунина А. В. Цифровизация предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций органами власти. 2022 // URL: <https://sns-journal.ru/ru/archive/> (дата обращения: 12.10.2023).

Даниил Сергеевич Стенькин – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и административного права Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарёва. 430005, Российская Федерация, Саранск, ул. Большевикская, д. 68/1. E-mail: d.s.stenkin@gmail.com.

ORCID: 0000-0002-5675-6654

Даниил Александрович Чучадеев – студент Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарёва. 430005, Российская Федерация, Саранск, ул. Большевикская, д. 68/1. E-mail: Chuchadeev.daniel@mail.ru.

ORCID: 0009-0000-0247-3977

Introduction of Digital Technologies into the Activities of Executive Authorities (on the Example of Control and Supervisory Authorities)

The authors analyze the phenomena of digitalization and digital transformation of executive authorities, and study the impact of digitalization on the decision-making mechanisms in the state bodies. The paper considers legal regulation of digitalization processes in the field of management and executive authorities (using the example of control (supervisory) bodies), and explains the mechanisms of digitalization, and also provides current examples of the implementation of information systems, digital services and cloud solutions.

The authors examine the reform of control and supervisory activities from the perspective of five years of experience in introducing digital processes, and its influence on the changes in the structure of government bodies in connection with the emergence of new functions, competencies and positions. The authors reveal the advantages and disadvantages of the digitalization in the activities of control (supervisory) authorities, and discuss, among other things, the ethics of using automated information systems.

Keywords: executive authorities, digitalization, digital transformation, public service, public function, powers, digital service

Recommended citation

Stenkin D. S., Chuchadeev D. A. Vnedrenie tsifrovyykh tekhnologii v deyatel'nost' organov ispolnitel'noi vlasti (na primere kontrol'nykh i nadzornykh organov) [Introduction of Digital Technologies into the Activities of Executive Authorities (on the Example of Control and Supervisory Authorities)], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2023, no. 4, pp. 64–75, DOI: 10.34076/2410_2709_2023_4_64.

References

Aleksandrov G. D. *Tsifrovizatsiya pravotvorchestva organov vlasti v gorode Moskve* [Digitalization of Law-Making of Authorities in the City of Moscow], Ladnushkin N. M. (ed.)

Aktual'nye problemy prava, ekonomiki i upravleniya [Actual Problems of Law, Economics and Management]: conference papers, Saratov, Saratov. istochnik, 2021, vol. 1, pp. 327–330.

Kabytov P. P., Starodubova O. E. Vliyanie tsifrovizatsii na realizatsiyu polnomochii organov ispolnitel'noi vlasti [The Impact of Digitalization on the Implementation of the Powers of Executive Authorities], *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2020, no. 11, pp. 113–126.

Mineeva T. G., Immaeva B. A. Innovatsii v deyatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti po avtomatizatsii i tsifrovizatsii dokumentatsionnykh protsessov [Innovations in the Activities of Executive Authorities on Automation and Digitalization of Documentation Processes], *Yuridicheskaya tekhnika*, 2021, no. 15, pp. 529–535.

Nozdrachev A. F. Reforma gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya [Reform of State Control (Supervision) and Municipal Control], *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2017, no. 9, pp. 34–46.

Pashentsev D. A., Zaloilo M. V., Ivanyuk O. A. et al. *Tsifrovizatsiya pravotvorchestva: poisk novykh reshenii* [Digitalization of Lawmaking: Search for New Solutions], Moscow, Infra-M, 2019, 232 p.

Protasov P. A. Biometriya v bankovskoi sisteme RF [Biometrics in the Banking System of the Russian Federation], *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika*, 2020, no. 49, pp. 141–148.

Ryabysheva A. V., Selent'eva T. N. *Tsifrovizatsiya vzaimodeistviya ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti i podvedomstvennykh obshcheobrazovatel'nykh uchrezhdenii* [Digitalization of Interaction Between Executive Bodies of State Power and Subordinate Educational Institutions], *Fundamental'nye i prikladnye issledovaniya v oblasti upravleniya, ekonomiki i torgovli* [Fundamental and Applied Research in the Field of Management, Economics and Trade]: conference papers, Saint Petersburg, POLITEKhp-PRESS, 2021, vol. 2, pp. 169–174.

Shibaeva K. V., Khokhlova L. N. Tri zakona robototekhniki Aizeka Azimova: k voprosu gumannosti primeneniya smertonosnykh avtonomnykh sistem vooruzheniya na voine [Isaac Asimov's Three Laws of Robotics: on the Question of the Humanity of the Use of Deadly Autonomous Weapons Systems in War], *Teologiya. Filosofiya. Pravo*, 2018, no. 4, pp. 28–41.

Tikhomirov Yu. A. Vliyanie tsifrovizatsii na kompetentsiyu federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti [The Impact of Digitalization on the Competence of Federal Executive Authorities], *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2018, no. 12, pp. 90–94.

Vazhenin V. V., Bazhenov S. V. Problemy pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti podrazdelenii po obespecheniyu bezopasnosti lits, podlezhashchikh gosudarstvennoi zashchite [Problems of Legal Regulation of the Activities of Security Units of Persons Subject to State Protection], *Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii*, 2012, no. 1, pp. 42–46.

Yakunina A. V. *Tsifrovizatsiya predostavleniya gosudarstvennykh uslug i ispolneniya gosudarstvennykh funktsii organami vlasti* [Digitalization of the Provision of Public Services and the Performance of Public Functions by Authorities], 2022, available at: <https://sns-journal.ru/ru/archive/> (accessed: 12.10.2023).

Daniil Stenkin – candidate of juridical sciences, associate professor of the Department of state and administrative law, Mordovia State University named after N. P. Ogarev. 430005, Russian Federation, Saransk, Bolshevistskaya str., 68/1. E-mail: d.s.stenkin@gmail.com.

ORCID: 0000-0002-5675-6654

Daniil Chuchadeev – student, Mordovia State University named after N. P. Ogarev. 430005, Russian Federation, Saransk, Bolshevistskaya str., 68/1. E-mail: Chuchadeev.daniel@mail.ru.

ORCID: 0009-0000-0247-3977

Дата поступления в редакцию / Received: 08.08.2023

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 16.10.2023