

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРЕИМУЩЕСТВА И РИСКИ

Чертков Александр Николаевич,

главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Корпоративного университета развития образования, доктор юридических наук, доцент

129344, Россия, г. Москва, Енисейская ул., д. 3, корп. 5

chertkov_an@kuro-mo.ru

© Чертков А. Н., 2024

Аннотация. Статья посвящена осмыслению преимуществ и рисков цифровизации публичного управления. Исследуется соотношение цифровизации и цифровой трансформации публичного управления. Прогнозируется успешная цифровизация традиционных средств управления, а также формирование смешанных алгоритмов деятельности человека и машины в сфере публичного управления. Рассматриваются семь преимуществ (удобство управленческой деятельности; ускорение управленческих коммуникаций; упрощение управленческих процедур; использование больших массивов данных; принципиально новая доступность органов публичной власти и публичных услуг; оптимизация затрат; гуманизация публичного управления) и семь рисков (расширение поля для бюрократических манипуляций; излишняя проактивность публичных структур; удвоение процедур документооборота и прежде всего отчетности; возрастающая зависимость публичного управления от цифровых технологий; рост возможностей киберпреступности, в том числе должностных киберпреступлений; «профанация» или фиктивность цифровизации публичного управления; возможность утраты субъектности управления человечеством) цифровизации публичного управления. Делается вывод, что содержательные недостатки публичного управления цифровизация не преодолевает, но лишь усугубляет, предоставляя недобросовестным управленцам новые возможности неправомерного поведения. Можно и нужно осуществлять развитие публичного управления традиционными способами, совмещая их с внедрением цифровых технологий. При этом передача искусственному интеллекту принятия управленческих решений представляется опасным и антигуманным сценарием, поддерживается решающая роль человека в публичном управлении. Не следует возлагать на искусственный интеллект и цифровые технологии в целом чрезмерных ожиданий, проводить цифровизацию ради цифровизации без видимых благ для общества и тем более подвергать человечество рискам непредсказуемых управленческих решений и их последствий.

Ключевые слова: публичное управление; цифровизация; цифровая трансформация; государственное управление; государственная власть; риски; административные процедуры.

DIGITALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION: BENEFITS AND RISKS

Aleksandr N. Chertkov,

Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Chief Researcher, Center for Research on Problems of Territorial Administration and Self-Government,
Corporate University for the Development of Education
chertkov_an@kuro-mo.ru

Abstract. The paper is devoted to understanding the advantages and risks of digitalization of public administration. The author elucidates the relationship between digitalization and digital transformation of public administration. The author foretells successful digitalization of traditional means of control and the formation of mixed algorithms for human and machine activities in the field of public administration. The paper considers seven benefits (convenience of management activities; acceleration of management communications; simplification of management procedures; the use of big data; fundamentally new accessibility of public authorities and public services; cost optimization; humanization of public administration) and seven risks (expanding the field for bureaucratic manipulation; excessive proactivity of public structures; doubling the procedures for document processing and, above all, reporting; the increasing reliance of public administration on digital technologies; the growth of cybercrime opportunities, including official cybercrimes; «profanation» or fictitiousness of digitalization of public administration; the possibility of loss of subjectivity of humanity management) digitalization of public administration. The author concluded that digitalization does not overcome the substantive shortcomings of public administration, but only aggravates them, providing unscrupulous administrators with new opportunities for misconduct. It is possible and necessary to develop public administration in traditional ways, combining them with the introduction of digital technologies. At the same time, the transfer of administrative decision-making to artificial intelligence seems to be a dangerous and inhuman scenario. The author highlights the decisive role of a person in public administration. One should not impose excessive expectations on artificial intelligence and digital technologies in general, carry out digitalization for the sake of digitalization without visible benefits for society, and even expose humanity to the risks of unpredictable administrative decisions and their consequences.

Keywords: public administration; digitalization; digital transformation; state power; risks; administrative procedures.

Цифровизация выступает объективным условием современного развития всех сфер жизни человечества. Разумеется, публичное управление не составляет исключение. Более того, если сферы общественной жизни, в которых осуществляется управление охвачены цифровизацией, данные процессы не могут не затрагивать само публичное управление. Оно не может оставаться вне новой «цифровой реальности» современного мира, которая во многом меняет формат отношений «людей и машин».

Важно отметить, что цифровизация идет неравномерно и по сферам жизни общества, и по государствам мира, и по регионам одной крупных государств. Говоря о цифровизации публичного управления, отметим, что среди государств Европейского Союза лидерами являются Финляндия, Швеция, Голландия и Дания, «второй эшелон» — Соединенное Королевство, Люксембург, Ирландия, Эстония и Бельгия, аутсайдеры — Болгария, Румыния, Греция и Польша¹. При этом цифровизация остается общим трендом для всех стран и сфер жизни человека.

Важно разграничить понятия «цифровизация» и «цифровая трансформация» применительно к публичному управлению. Исследователи сходятся во мнении, что

¹ Губин А. М. Цифровизация и публичное управление: специфика взаимодействия и пути развития // Право и цифровая экономика. 2021. № 4. С. 53.

цифровизация представляет собой феномен применения цифровых технологий в публичном управлении, своего рода очередной этап автоматизации управления. В свою очередь, цифровая трансформация предполагает качественное изменение управления, его форм и процедур, революционные новации правового регулирования и контрольно-надзорной деятельности².

В России в дополнение к федеральному проекту «Цифровое государственное управление» требуется разработка проекта или подпроекта «Цифровое муниципальное управление». Очевидно, что процессы цифровизации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях идут с разной скоростью, но они должны коррелироваться. Скоординированы должны быть и стратегические документы о цифровизации, чего пока не достигнуто.

Согласимся, что значительное число разностатусных и не вполне согласованных актов в сфере цифровизации управления несут риски дестабилизации этого процесса. Требуется единство нормативно закреплённых целей, задач, а также мероприятий по их достижению. При этом самому названному федеральному проекту не хватает системности в определении мероприятий по цифровизации государственного управления. И уж тем более едва ли возможна цифровая трансформация публичного управления без принятия Федерального закона «Об административных процедурах»³.

Очевидно, что цифровизация публичного управления несет как преимущества, так и риски. Их выявление и обсуждение позволяет развивать преимущества цифровизации и предотвращать либо хотя бы минимизировать риски.

Необходимо подчеркнуть, что цифровизация посредством внедрения новых информационных систем обеспечивает комплексное улучшение управленческой деятельности в самой организации работы, коммуникации, документообороте. Отсюда ясно, что **первым** и самым очевидным **преимуществом** цифровизации публичного управления выступает *удобство управленческой деятельности*.

Из первого вытекает и **второе преимущество** — *ускорение управленческих коммуникаций*, поскольку цифровые технологии ускоряют процессы коммуникации фактически до скорости света или скорости волны.

Тесно связано с предыдущими **третье преимущество** цифровизации управления — *упрощение управленческих процедур*. Перевод бумажного формата сведений, документов, самого документооборота в цифровой во многом упрощает данные простейшие, но нередко трудоемкие процедуры (например, поиск и внесение сведений в досье).

Четвертое преимущество цифровизации публичного управления касается использования больших массивов данных, получивших название *big data*. Преимущество собственно цифровизации представляется качественное улучшение ведомственных и иных архивов, правовых, бухгалтерских и иных баз с помощью новых технологий. Вместе с тем аналитические возможности *big data* выступает преимуществом цифровой трансформации, поскольку ведут к новым аналитическим и прогностическим возможностям современного управления. Согласимся, что цифровизация (и даже цифровая трансформация — *прим. автора*) дает однозначно позитивный эффект в сфере прогнозирования и моделирования управленческих решений, а также диагностики проблем в системе публичного управления⁴.

Принципиально новая *доступность органов публичной власти и публичных услуг* для граждан и юридических лиц видится **пятым преимуществом** цифровизации публичного управления. Портал «Госуслуги», электронные обращения, электронные приемные и прочие сервисы создают новую реальность «шаговой доступности» публичной власти для общества. Сюда же можно отнести и МФЦ как смешанную

² Зубарев С. М. Правовые риски цифровизации государственного управления // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 6. С. 25–26 ; Губин А. М. Указ. соч. С. 52–53.

³ Зубарев С. М. Указ. соч. С. 26–30.

⁴ Касьянов С. В. Цифровая трансформация как новый драйвер повышения результативности в системе государственного и муниципального управления // Региональные проблемы преобразования экономики. 2019. № 9. С. 5–12.

очно-цифровую форму коммуникации. Граждане обращаются лично онлайн, но их запросы обрабатываются и обеспечиваются в цифровом формате. Такую новую реальность можно считать не только итогом цифровизации, но и проявлением цифровой трансформации публичного управления.

Шестым преимуществом цифровизации публичного управления представляется *оптимизация затрат*. Более того, цифровой трансформацией можно считать принципиальное изменение штатов управленческих структур и бюджетных учреждений, передачи части функций на аутсорсинг вследствие новых возможностей цифровых технологий.

Гуманизация публичного управления (как бережное отношение и к управленческим кадрам, включая дополнительные возможности профессионального развития, и к сотрудникам организаций и учреждений управляемой сферы) является значимым **седьмым преимуществом** цифровизации, а на новом качественном уровне — и цифровой трансформации. Речь идет не только о цифровых формах отчетности, инструктажей, совещаний и иных форм коммуникации. Дистанционная (уделенная) форма работы (а точнее, как правило, гибридная форма) в бюджетной сфере в целом и в управленческом сегменте в частности выступает наиболее очевидным проявлением данного преимущества. Такая форма работы не только снижает издержки работодателя, но и экономит ресурсы работника, прежде всего временные, позволяет увеличить производительность труда. Здоровье людей также получает дополнительную охрану, поскольку не только сберегает силы человека, но и обеспечивает эпидемиологическое благополучие в обществе.

Дальнейшее развитие цифровизации, ведущее к цифровой трансформации публичного управления, по линейной логике данного процесса должно вести лишь к новым преимуществам. Вместе с тем на практике это далеко не так, поскольку логика цифровизации управления вовсе не линейна. Помимо преимуществ цифровизация и тем более цифровая трансформация публичного управления несет значимые риски подчас с непредсказуемыми последствиями.

Первый риск связан с расширением поля для *бюрократических манипуляций*. Все то, что позволяет упростить и ускорить коммуникацию, сделать ее более удобной для добросовестного управленца, в свою очередь, расширяет возможности злоупотребления для недобросовестного управленца. «Потерять» заявление или иное обращение гражданина в цифровом формате проще, чем в бумажном. Многие столетия бумажного документооборота породили множество технологий фиксации обращений. Однако их пока нет в цифровом формате. Штамп канцелярии или экспедиции органа публичной власти остается надежным доказательством обращения, но его цифровой аналог отсутствует.

Второй риск цифровизации связан с *излишней проактивностью* публичных структур. Названный выше портал «Госуслуги», иные публичные структуры, а также банки с государственным участием делают автоматические рассылки гражданам и юридическим лицам в цифровом формате. Но насколько это хорошо? Похожие действия коммерческих и общественных организаций называются спам. Более того, существует риск последующих шагов, например, бесспорное списание денежных сумм, которые портал сочтет нужным, со счетов граждан. Подобные предложения уже обсуждаются. Важно отметить, что любой технический сбой потребует обжалования в суд, а технологии еще весьма несовершенны.

Третьим риском цифровизации публичного управления выступает *удвоение процедур документооборота и прежде всего отчетности*. Выше отмечалось как преимущество цифровизации перевод бумажных процедур в цифровые. Но нельзя не учитывать стремление сохранить весь бумажный документооборот в управленческой деятельности при введении цифрового. Такой подход объясним, поскольку цифровые технологии еще несовершенны и бумажные аналоги нужны «для подстраховки». Но, по существу, это двойная работа (бюджетников в сфере образования, здравоохранения, ЖКХ), которая ничего не облегчает, а напротив, увеличивает трудозатраты.

Четвертый риск тесно связан с предыдущим. Он состоит во все возрастающей *зависимости публичного управления от цифровых технологий*. Цифровизация позволяет обрабатывать большие массивы данных, порождает новые возможности прогнозирования и планирования. При этом нельзя не согласиться относительно отмечаемой зависимости публичного управления от цифровых технологий, начиная от необходимости постоянных инвестиций в совершенствование данных технологий до обеспечения ежесекундной доступности сети Интернет и даже источника электроэнергии как неперемennого условия осуществления публичного управления⁵. Поэтому следует признать, что в рамках простых управленческих действий цифровизация требуется далеко не всегда. Если речь идет о контроле с бинарной оценкой «выполнено — не выполнено», то едва ли нужно усложнять процессы управления, привязывать их к сети Интернет. В современных условиях технологического противостояния в мире и заметного ухудшения работы Интернета в России и ряде других государств, цифровизация должна нести очевидные преимущества. В тех аспектах управления, где она остро не требуется, не следует насаждать цифровые технологии искусственно.

Пятый риск является продолжением первого риска цифровизации публичного управления. Его можно обозначить как *риск киберпреступности, в том числе должностных киберпреступлений*. В первом риске упоминались бюрократические манипуляции. Но нельзя забывать, что цифровой формат недобросовестный управленец может использовать не только как уклонение от исполнения своих функций, но и для совершения должностных проступков и преступлений. Ведь киберпреступность связана не только с «вольными хакерами». Публичный служащий тоже может стать киберпреступником с использованием своего служебного положения. Такие деяния могут быть связаны с фальсификацией сведений и документов, их уничтожением и искажением, продажей информации и многими иными аспектами.

Риск «профанации» можно рассматривать как очередной **шестой риск** цифровизации публичного управления. Нельзя допустить, чтобы применение цифровых технологий в управлении стало новым бюрократическим показателем. Цифровизация имеет смысл ради улучшения качества управления или хотя бы удобства управленческой деятельности. Цифровизация ради цифровизации как формальный показатель явно не в интересах общества. Можно говорить о негативной цифровизации, если управленцами формируется «виртуальная реальность» (в виде картинки на сайте, показателей отчетности, сумм освоенных бюджетных средств), которая свидетельствует о больших достижениях, а реальный уровень удовлетворенности граждан соответствующей сферой жизни не подтверждает официальную статистику. Гражданин и общество должны выступать в качестве главных бенефициаров цифровизации публичного управления, тем более — его цифровой трансформации.

Седьмым риском необходимо назвать возможность *утраты субъектности управления человеком (риск «Скайнета»)*. В настоящее время такой риск выглядит фантастически, но цифровые технологии стремительно развиваются, а часть людей впадают в эйфорию от данных процессов. Стремление заменить человека машиной в принятии управленческих решений вызывает настороженность и даже неприятие. Как отмечают исследователи, даже перевод публичных услуг на полностью децентрализованный блокчейн порождает мало прогнозируемые управленческие риски с серьезными последствиями⁶. Тем более непредсказуемы последствия предоставления искусственному интеллекту возможности принимать управленческие решения.

Сегодня в коммерческом секторе от внедрения искусственного интеллекта нередко проистекают убытки. А какие потери он принесет в сфере публичного

⁵ Канунникова Н. Г. Государственное управление в условиях цифровизации: зарубежный опыт, проблемы и перспективы развития // Административное право и процесс. 2023. № 6. С. 38–40.

⁶ См.: Талапина Э. В. Применение блокчейна в государственном управлении: перспективы правового регулирования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 3. С. 98.

управления? Ведь ни один искусственный интеллект не сможет стать человеком, не обретет совести, сострадания и доброты. Как показывает история человечества, без этих качеств невозможно эффективное публичное управление.

Базовые проблемы публичного управления не устранил внедрение цифровых технологий. Если проблема в содержательных вопросах управления, то невозможно бороться с ней посредством цифровизации. Сущностные проблемы управления необходимо решать по существу. В свою очередь, цифровая трансформация позволяет качественно улучшить положительные стороны публичного управления, но и ее сфера воздействия ограничена в свете несовершенства технологий.

Можно и нужно осуществлять развитие публичного управления традиционными способами совмещая их с внедрением цифровых технологий. Окончательные управленческие решения должны всегда принимать люди, а новации могут лишь совершенствовать техническую сторону. Не следует возлагать на искусственный интеллект и цифровые технологии в целом чрезмерных ожиданий, проводить цифровизацию ради цифровизации без видимых благ для общества и тем более подвергать человечество рискам непредсказуемых управленческих решений и их последствий.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Губин А. М. Цифровизация и публичное управление: специфика взаимодействия и пути развития // Право и цифровая экономика. — 2021. — № 4. — С. 50–55.
2. Зубарев С. М. Правовые риски цифровизации государственного управления // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 6. — С. 23–32.
3. Канунникова Н. Г. Государственное управление в условиях цифровизации: зарубежный опыт, проблемы и перспективы развития // Административное право и процесс. — 2023. — № 6. — С. 38–40.
4. Касьянов С. В. Цифровая трансформация как новый драйвер повышения результативности в системе государственного и муниципального управления // Региональные проблемы преобразования экономики. — 2019. — № 9. — С. 5–12.
5. Талапина Э. В. Применение блокчейна в государственном управлении: перспективы правового регулирования // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2020. — № 3. — С. 96–113.

REFERENCES

1. Gubin AM. Digitalization and Public Administration: Specificity of Interaction and Development Paths. *Law and Digital Economy*. 2021;4:50-55. (In Russ.).
2. Zubarev SM. Legal Risks of Digitalization of Public Administration. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2020;6:23-32. (In Russ.).
3. Kanunnikova NG. Public Administration in the Conditions of Digitalization: Foreign Experience, Development Problems and Prospects. *Administrative Law and Procedure*. 2023;6:38-40. (In Russ.).
4. Kasyanov SV. Digital transformation as the new driver improves the efficiency in the system of state and municipal management. *Regional'nye problemy preobrazovaniya ekonomiki*. 2019;9:5-12. (In Russ.).
5. Talapina EV. Application of blockchain in public administration: prospects for legal regulation. *Public Administration Issues*. 2020;3:96-113. (In Russ.).