

ПУБЛИЧНОЕ И ЧАСТНОЕ ПРАВО: ПРИКЛАДНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

УДК 342.59

Влияние цифровых инструментов на эффективность и результативность публичной власти*

А. А. Ларичев, Э. С. Тагиев

Национальный исследовательский институт «Высшая школа экономики»,
Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, 20

Для цитирования: Ларичев, А. А., Э. С. Тагиев. 2024. «Влияние цифровых инструментов на эффективность и результативность публичной власти». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 4: 934–948. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2024.401>

В последние десятилетия цифровые инструменты получили повсеместное распространение и стали применяться при реализации полномочий органами публичной власти. В статье предпринята попытка показать прямую связь между внедрением элементов цифровизации в государственное управление и результативностью и эффективностью публичной власти. Отдельная роль отведена анализу правового регулирования эффективности и результативности, связанного с искусственным интеллектом. Основная цель исследования — анализ влияния цифровых инструментов на обеспечение эффективности публичной власти, а также рассмотрение примеров цифровых механизмов, которые используются органами публичной власти и в России, и в зарубежных юрисдикциях (на примере стран БРИКС). К задачам исследования относится выявление специфики цифровых инструментов, предусмотренных нормативными правовыми актами, проблем их применения в контексте опыта различных стран. Кроме того, авторы предпринимают попытку дифференцировать понятия «эффективность» и «результативность» публичной власти, а также выявить их общие черты и различия. Эффективность и результативность рассматриваются через анализ российских нормативных правовых актов, а также актов зарубежных юрисдикций. Приводятся примеры, которые показывают прямую и непосредственную связь между внедрением в деятельность органов публичной власти цифровых инструментов и ее эффективностью и результативностью. Авторы полагают необходимым решение как концептуальных, так и практических задач по разграничению двух составляющих качества деятельно-

* В статье использованы результаты проекта «Правовые механизмы преодоления неравенства», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2024 г.

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2024

сти публичной власти в системе правового регулирования, в том числе в контексте внедрения цифровых технологий.

Ключевые слова: публичная власть, правовое регулирование, эффективность публичной власти, система публичной власти, результативность власти, цифровые инструменты, искусственный интеллект.

1. Введение

Достижение целей социально-экономического развития, поступательное развитие инфраструктуры и рост благосостояния граждан в современных условиях требуют значительных усилий от субъектов публичной власти. Поиск способов обеспечения эффективности и результативности государственного управления ведется не первое десятилетие, разрабатываются различные теоретические и практические инструменты измерения эффективности и содействия ей. Оценка эффективности публичной власти в России при этом проводится как государственными структурами на основе нормативного регулирования, так и негосударственными организациями.

Например, Президент РФ утвердил перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов¹. Счетная палата РФ на своем официальном сайте размещает ежегодный доклад «Открытость государства в России»², в рамках которого формируется рейтинг федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ). Открытость ФОИВ определяется на основе ряда показателей, в числе которых открытость информации о деятельности ФОИВ для граждан; механизм получения данных от государства в проактивном, автономном и регулярном режимах; возможность непосредственного взаимодействия ведомств с гражданами (участие граждан в принятии решений), а также возможность контролировать качество их исполнения. В 2023 г. первое место в указанном рейтинге занял Росавтодор, а последнее — Федеральное медико-биологическое агентство России. Методика оценки включает в себя анализ цифровых сервисов и инструментов, используемых ФОИВ, включая сайты ведомств и соцсетей.

Что касается не аффилированных с государством субъектов, которые проводят сбор данных для формирования статистики, показывающей эффективность отдельных звеньев публичной власти, то можно привести пример специализированного сетевого ресурса «Губернаторы.ru»³. Ресурс формирует сводный рейтинг высших должностных лиц субъекта РФ на основе оценки деятельности указанных лиц, состоящей из десяти элементов. Среди прочего оценивается и информационная эффективность региональных органов власти России, выраженная во взаимодействии со СМИ и использовании цифровых платформ для освещения своей деятельности.

Российские и зарубежные авторы отмечают важность цифровизации и ее воздействия на общественные отношения. В частности, Т. Я. Хабриева пишет: «Цифро-

¹ Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов». Здесь и далее все ссылки на российские нормативные правовые акты приводятся по СПС «Консультант-Плюс». Дата обращения 15 октября, 2024. <http://www.consultant.ru>.

² «Открытость государства в России». *Счетная палата Российской Федерации*. 2020. Дата обращения 15 октября, 2024. <https://ach.gov.ru/page/government-openness>.

³ Губернаторы.ru. Дата обращения 15 октября, 2024. <https://governors.ru>.

визация оказывает заметное воздействие на право не только как на систему общеобязательных правил поведения, установленных государством, но и как на процесс и результат его деятельности, правовой порядок с реальными правоотношениями, действиями субъектов права и видами юридической деятельности» (Хабриева 2018, 10). По словам С. А. Авакьяна, «достаточно очевидно, что “электронное государство”, т. е. государство, насыщенное техникой, — это благо для государства и соответственно для граждан» (Авакьян 2019, 25).

В настоящее время активно ведутся научные исследования, связанные с применением систем искусственного интеллекта (ИИ) в сфере публичной власти, которые показывают важность внедрения в управление элементов цифровизации (Мартынов 2020). В частности, на базе факультета права Высшей школы экономики проводилось исследование, посвященное соотношению права и морали, продуктом которого стал индекс этичности права, подразумевающий применение разновидности «машинного обучения, именуемого “обучением по прецедентам”, или “индуктивным обучением”, основанным на выявлении эмпирических закономерностей в данных» (Виноградов, Ларичев 2022, 19). В доктрине часто указывается, что решения ИИ могут оказывать заметное влияние на общественные отношения и иметь юридически значимые последствия (Виноградов 2023).

Зарубежные авторы также отмечают, что принятие подходящих стратегий цифровых технологий может повысить эффективность, результативность и подотчетность обслуживания населения органами публичной власти (David et al. 2023). Такого же мнения придерживаются авторы, исследующие цифровизацию избирательного процесса: «Цифровизация избирательного процесса расширила для избирателя традиционные возможности, которые дает ему конституционное право избирать в органы публичной власти» (Гаджиева, Костырко, Кошель 2023, 895).

Вместе с тем авторы, исследующие пути позитивной трансформации публичного права, говорят о том, что «законодатель должен стремиться лишь к последовательности при установлении нового регулирования, учитывать уже сложившиеся понятия и конструкции и при решении новых социальных проблем оставаться в рамках уже сложившегося в правовой догматике инструментария» (Белов 2023, 22). Этот тезис целесообразно применить к рассматриваемым явлениям, связанным с цифровизацией.

Множественность подходов к оценке эффективности публичной власти ставит самые разные вопросы: о возможности определения содержания соответствующей категории, ее разграничении с понятием «результативность», а также (с учетом присутствия возрастающего объема применения цифровых инструментов субъектами публичной власти) об определении их роли в эффективности и результативности современного публичного управленческого механизма.

2. Основное исследование

2.1. *Соотношение эффективности и результативности публичной власти*

Эффективность как правовая категория рассматривается и зарубежной, и российской доктриной, однако отечественное законодательство не дает точного определения этого понятия. В. В. Таболин пишет: «Эффективность публичной власти —

комплекс общественных отношений, политико-правового и социально-правового характера, связанных с реализацией населением через формы непосредственной демократии своих общественных, групповых и индивидуальных интересов на определенной территории (в стране, регионе, муниципальном образовании) с целью получения общественно полезного результата» (Таболин 2017, 14).

С указанным сложно не согласиться, однако полагаем, что общественно полезный результат не является единственной целью эффективности. Безусловно, общественный интерес должен стоять превыше государственных интересов, однако также необходимо учитывать важность других целей, например общего благосостояния общества и конкретного индивида.

В иностранных источниках подходы к определению эффективности, как правило, схожи с отечественными; встречается мнение, согласно которому «национальный доход является единственным фактором, определяющим эффективность государственного управления» (Garcia-Sanchez, Cuadrado-Ballesteros, Frias-Aceituno 2013, 568). Это также представляется не совсем верным, поскольку эффективность не может складываться лишь на основе материальных составляющих; от уровня эффективности зависят и нематериальное (социально-культурное) развитие, и достижение различных благ, которые невозможно монетизировать.

Отдельно отметим значение слова «эффективность» в иностранных источниках. В частности, многими авторами используются слова *effectiveness* и *efficiency*, при этом они применяются не в тождественных значениях и обозначают различные явления (Nam 2019).

Под *effectiveness* понимается результативность, или успешность результата (процесса), т. е. некое мерило деятельности, которое ведет к эффективному конечному результату (в нашем случае это результативность публичной власти). Если *effectiveness* представляет собой стремление к конкретным позитивным показателям, то *efficiency* — это качественный процесс эффективного использования ресурсов или других источников в целях экономии. В энциклопедии *Britannica* отмечается: «*Efficient* означает возможность достичь желаемых результатов без чрезмерного расходования материалов, времени и энергии»⁴. Таким образом, цель *efficiency* (эффективности) состоит в стремлении прийти к *effectiveness* (результативности) оптимальным образом.

Различные государства проводят многоаспектную работу, направленную на искоренение коррупции посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов. При этом *effectiveness* можно охарактеризовать как снижение уровня коррупции (конкретный результат), а *efficiency* — как введение мер для осуществления более эффективной работы по борьбе с коррупцией (в частности, для снижения коррупционности нормативного регулирования с целью превенции коррупционных актов вместо увеличения нагрузки на правоохранительную систему в рамках борьбы с коррупционными явлениями).

В документах Совета Европы эффективность и результативность используются как отдельные понятия. Так, третьим из 12 принципов хорошего управления (*Good Governance*), которые носят рекомендательный характер и одобрены реше-

⁴ “How to use effective and efficient”. *The Britannica Dictionary*. 2022. Дата обращения 15 октября, 2024. <https://www.britannica.com/dictionary/eb/qa/How-to-Use-Effective-and-Efficient>.

нием Комитета министров Совета Европы в 2008 г., является принцип efficiency и effectiveness, т. е. эффективность и результативность власти⁵.

Также можно привести один из документов Экспертного центра по вопросам надлежащего управления, являющегося составной частью Совета Европы, о стратегическом муниципальном планировании⁶. Согласно этому документу, поскольку право граждан высказывать свое мнение при решении государственных вопросов является важнейшим демократическим рычагом воздействия, данное право может быть в полном объеме реализовано именно на местном уровне, при этом обеспечиваются *эффективность и результативность* управления.

В российских нормативных правовых актах понятия «эффективность» и «результативность» также разделяются и используется их сочетание; это говорит о том, что эффективность тесно увязывается с результативностью и в некоторых сферах не может рассматриваться обособленно. Например, федеральное законодательство о государственной гражданской службе устанавливает, что в должностной регламент включаются «показатели *эффективности и результативности* (здесь и далее в цитатах курсив наш. — А. Л., Э. Т.) профессиональной служебной деятельности гражданского служащего»⁷.

Аналогичный подход мы видим и в отдельных подзаконных нормативных актах. В частности, «*эффективность и результативность* профессиональной служебной деятельности статс-секретаря — заместителя руководителя федерального органа исполнительной власти определяются по результатам его профессиональной служебной деятельности и деятельности подчиненных ему структурных подразделений и гражданских служащих в порядке, устанавливаемом Президентом РФ или Правительством РФ»⁸.

Интересный пример дифференциации результативности и эффективности — положения Распоряжения Правительства РФ от 17.05.2016 № 934-р. В частности, результативность в акте рассматривается как степень достижения общественно значимых результатов, а эффективность — как степень устранения риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. В данном случае можно проследить и взаимосвязь, и различие между эффективностью и результативностью, которое проводит Правительство РФ. Так, эффективность закрепляется в Распоряжении через степень, т. е. через уровень воздействия на общественные отношения, а результативность выступает как процесс, который ведет к эффективности.

В некоторых актах понятие «эффективность» используется без связки с результативностью. В частности, в федеральном законодательстве предусматривает-

⁵ “12 principles of good governance”. *Council of Europe Portal*. 2020. Дата обращения 15 октября, 2024. <https://rm.coe.int/brochure-12-principles-of-good-governance-and-current-tools-on-good-go/16808b1687>.

⁶ “Strategic municipal planning”. *Council of Europe Portal*. 2022. Дата обращения 15 октября, 2024. <https://rm.coe.int/16807470ea>.

⁷ Пункт 8 ч. 2 ст. 47 Федерального закона от 27.07.2024 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ».

⁸ Пункт 9 Типового должностного регламента статс-секретарей — заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 13.08.2005 № 514 «Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей — заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти».

ся, что показатели для *оценки эффективности* деятельности исполнительных органов субъекта РФ утверждаются Президентом РФ⁹.

Результативность не используется в качестве цели и при оценке деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов и в упомянутом выше Указе Президента РФ от 28.04.2008 № 607.

Отдельно отметим недавние изменения в Конституции РФ, в частности ч. 3 ст. 132, которой закрепляется важность *эффективного* (не результативного) решения задач органами местного самоуправления, входящими в единую систему публичной власти. Во исполнение положений Конституции РФ был принят Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете РФ», в котором эффективность как правовой критерий также используется без связи с результативностью.

Таким образом, и в зарубежной, и в российской практике проводится различие между синонимичными понятиями «эффективность» и «результативность», которые нельзя отождествлять. Однако анализ российского правового регулирования показывает, что нередко происходит и обратное, точнее, под эффективностью понимается исключительно результативность управленческого процесса.

2.2. Зарубежный опыт влияния цифровых технологий на обеспечение эффективности и результативности публичной власти (на примере стран БРИКС)

Информационные технологии все чаще проникают в нашу повседневную жизнь, что ведет к распространению технологий повсеместно и на публично-правовую сферу; влияют они и на функционирование публичной власти.

В научной литературе нередко отмечается связь цифровизации с эффективностью и результативностью деятельности государственных структур (Irani, Love, Jones 2008). Использование приложений, позволяющих предоставлять услуги посредством компьютера или мобильного телефона, например, влечет за собой более широкий охват населения соответствующими услугами — таким образом достигается *результативность* (обеспечение благополучия населения). Перевод ряда сервисов в цифровую форму также позволяет сократить бюрократический аппарат, необходимый для непосредственной коммуникации с гражданами, что, наряду с другими мерами внедрения информационных технологий в сферу госуправления, ведет к повышению показателей *эффективности* в достижении заданных целей (Brambilla, Tortarolo 2018; Colombo, Croce, Grilli 2013; Detric, Kraemer, Shih 2013).

Особенно показательны эти процессы в странах, входящих в объединение БРИКС, во многом благодаря быстрому развитию цифровой экономики и связанной с ней инфраструктуры.

Так, *Китайская Народная Республика* в последние годы идет по пути внедрения цифровых инструментов в деятельность публичной власти, в частности в судебную систему посредством расширения «умных судов» с использованием ИИ.

⁹ Часть 1 ст. 35 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ».

С учетом большой численности населения Китая приобретает актуальность вопрос эффективного использования ресурсов судебной системы в рамках роста нагрузки на суды. Кроме того, подобные цифровые инструменты значительно способствуют удобству судебной системы, при этом в наиболее полной мере реализуется право на доступ к правосудию.

В частности, Верховный суд Китая подготовил документ Мнения о регулировании и усилении применения искусственного интеллекта в судебной сфере¹⁰, где указывается, что в целях снижения нагрузки на судей, а также обеспечения общей эффективности народные суды должны к 2025 г. выстроить модель использования ИИ в целях улучшения судебного процесса; к 2030 г. народными судами должны быть созданы две системы — прикладная и теоретическая, чтобы ИИ использовался в судебной сфере повсеместно. Решения, которые были вынесены ранее судами, должны быть оцифрованы для трансформации и обучения ИИ (Shi, Sourdin, Li 2021, 4).

Суд активно продвигает идею усиления ИИ, что выражается в высокоэффективной мультимодальной обработке судебных данных, а также в использовании моделей, связанных с более глубоким взаимодействием человека и цифровых технологий. Особое внимание уделяется усилению нейронных сетей, а также их автоматическому обучению за счет сбора данных.

Вместе с тем возникает ряд проблем, которые могут негативно отразиться на участниках судопроизводства.

Во-первых, неясно, насколько корректно называть решение, вынесенное с помощью ИИ, решением судьи, поскольку решение выносит не суд, а технология. Здесь возникает и сопутствующий вопрос: каковы правовые последствия решения, вынесенного ИИ, если только судья как субъект таких правоотношений обладает правом и одновременно обязанностью выносить решение от имени государства?

Во-вторых, несмотря на то что ИИ в настоящее время претерпевает ряд изменений, связанных с позитивной трансформацией, он все еще остается прикладным (слабым), а возможности машинного обучения ограничены. Искусственный интеллект опирается прежде всего на ключевые слова, которые не всегда могут описать все особенности спора. Неправильное разрешение дела влияет на эффективность публичной власти и может привести к снижению доверия населения к государственным институтам.

В-третьих, действия, осуществляемые в рамках работы над трансформацией ИИ, должны быть прозрачны и контролироваться обществом. Только с помощью элементов общественного контроля цифровые инструменты будут действовать эффективно.

Несмотря на указанные проблемы, использование ИИ как в судебной системе, так и в работе иных органов публичной власти имеет прорывной характер. В случае слаженной работы органов публичной власти в условиях цифровой трансформации возможен переход к наиболее эффективному управлению и усилению позиций государства.

В *Бразилии* актуальным остается вопрос общественного контроля над осуществлением государственными органами своих полномочий. Это считается важ-

¹⁰ «Мнения о регулировании и усилении применения искусственного интеллекта в судебной сфере». Портал законов Китая — СЮ. 2022. Дата обращения 15 октября, 2024. <https://ru.chinajusticeobserver.com/law/x/the-supreme-people-s-court-the-opinions-on-regulating-and-strengthening-the-applications-of-artificial-intelligence-in-the-judicial-field-20221208>.

ным рычагом воздействия на публичные правоотношения, поскольку такой контроль первичен и имеет приоритет, исходит от источника власти.

В соответствии с федеральным законодательством Бразилии¹¹, вопросы, затрагивающие интересы общества и представляющие общественный интерес, должны быть решены с помощью публичных консультаций, для чего создана специальная цифровая платформа¹², где граждане вправе оставить комментарий в виде замечаний или предложений к конкретному положению текста акта. Орган публичной власти должен представить позицию относительно комментария гражданина (учесть в тексте проекта акта или обоснованно не учесть). На 17.10.2024 предлагалось провести публичные консультации в отношении 63 актов органов публичной власти.

В ЮАР положения об эффективности государственного управления содержатся в Конституции страны; в частности, это нормы, предполагающие презумпцию развития административного потенциала публичной власти. Отдельно Конституция ЮАР закрепляет, что с помощью различных мер государственные органы должны оказывать помощь судам в целях развития эффективности¹³.

Вместе с тем в ЮАР, в отличие от других стран БРИКС, недостаточное внимание уделяется проблемам, связанным с применением цифровых технологий, включая ИИ, в государственном управлении, в том числе при модернизации государственных услуг. В этих условиях трансформация государственного управления с помощью цифровых инструментов осуществляется точно.

Так, одной из государственных электронных услуг в ЮАР является содействие занятости и трудоустройству¹⁴. При получении данной услуги у граждан на основании положений Акта о сервисах по трудоустройству (*Employment Services Act, s. 13 (7)*) есть возможность обратиться в частные агентства по трудоустройству (*Private Employment Agencies, PEAs*). Данный функционал встроен в общую архитектуру электронных государственных услуг, что говорит о тесном взаимодействии власти с бизнесом.

Вместе с тем в ЮАР представлено несколько больше услуг в части электронной регистрации бизнеса и организаций, нежели на российском портале «Госуслуги». В ЮАР есть возможность зарегистрировать частную образовательную организацию высшего образования, ассоциацию пожарной охраны, дом престарелых и др. Представляется необходимым учитывать это при оценке возможности имплементации опыта ЮАР в российских условиях.

Таким образом, цифровые инструменты в зарубежных странах выступают катализатором повышения качества публичных правоотношений, обеспечивая возможности роста эффективности и результативности органов публичной власти.

¹¹ Статьи 31–34 Закона от 29.01.1999 № 9784 «Federal Administrative Procedure Law», который регулирует административный процесс для органов прямого и косвенного управления Федеральной администрации: «*Lei Nº 9.784 , de 29 de Janeiro de 1999*». *Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos*. Дата обращения 15 октября, 2024. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm.

¹² «Consultas Públicas». *A Plataforma Brasil Participativo*. 2020. Дата обращения 15 октября, 2024. <https://www.gov.br/participamaisbrasil/consultas-publicas>.

¹³ «The Constitution of the Republic of South Africa». *Official Information of the Department of Justice and Constitutional Development*. 1996. Дата обращения 17 октября, 2024. <https://www.justice.gov.za/constitution/pdf.html>.

¹⁴ «South Africa e-Services Portal». *The State Information Technology Agency SOC Limited*. 2019. Дата обращения 15 октября, 2024. <https://www.eservices.gov.za/tonkana/category/employmentLabour.xhtml>.

2.3. Цифровые инструменты, влияющие на эффективность и результативность публичной власти в России

В последние десятилетия в Российской Федерации осознается необходимость внедрения в работу государственных органов технологий, которые улучшают их взаимодействие с обществом, помогают достижению целей качественного и эффективного управления. В связи с этим принят ряд стратегических документов, направленных на внедрение цифровых элементов в государственное управление¹⁵, разработаны соответствующие инструменты.

Немаловажным элементом обеспечения эффективности публичной власти являются государственные информационные системы¹⁶, порталы, а также иные информационные базы данных, которые содержат информацию о принимаемых властных решениях.

Так, А. С. Кошель рассматривал вопрос об использовании инструментов электронного парламента в парламентских процедурах и пришел к выводу о важности распространения цифровых инструментов. Кроме того, «слабое использование имеющихся механизмов, не создание новых, в том числе электронных, механизмов взаимодействия власти и общества создают ситуацию невовлеченности гражданского общества в принятие решений» (Кошель 2021, 66).

Главный пример цифровых инструментов, влияющих на эффективность и результативность публичной власти, — портал «Госуслуги». Если еще 10–15 лет назад предоставление государственных услуг в России отличалось разрозненностью и бюрократизмом, то теперь гражданин может получить, например, выписку из лицевого счета в Социальном фонде России за несколько минут. На портале также указываются сведения, способные помочь при непосредственном обращении в органы публичной власти, разъясняются положения законодательства.

«Госуслуги» продолжают модернизироваться. Полагаем целесообразным внедрить на портале раздел с казусами и кейсами по проблемным вопросам (например, начисления пенсий). На основе таких кейсов гражданам в доступной форме могут разъясняться сложные ситуации, что скажется на результативности взаимодействия гражданина и власти.

Второй пример — портал «Нормативные правовые акты в Российской Федерации»¹⁷, который содержит уставы и иные нормативные акты муниципальных образований (в частности, постановления, носящие нормативный характер). Данный портал не является официальным источником опубликования и может использоваться лицами, организациями и органами публичной власти только в ознакомительных целях. Однако в сведениях о документе содержится графа «опубликование (обнародование) документа», позволяющая найти первоисточник. Полезность портала оправдана спецификой официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов на практике. Многие акты,

¹⁵ См., напр.: Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 г., утв. Указом Президента РФ от 10.10.2019 № 490.

¹⁶ Федеральный закон от 27.06.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

¹⁷ «Нормативные правовые акты в Российской Федерации». *Минюст России*. 2020. Дата обращения 15 октября, 2024. <http://pravo.minjust.ru/>.

несмотря на их принятие и подписание соответствующим органом, часто недоступны для ознакомления лиц, проживающих на территории муниципального образования.

Еще одна проблема — системное отсутствие актуализации указанных актов. Юридическая техника в данном случае идет по пути внесения точечных изменений, а не опубликования целого акта. Даже справочно-правовые системы в редких случаях осуществляют актуализацию муниципальных правовых актов, что приводит к сложности поиска актуального документа. Поскольку качество и должное применение правовых актов — элементы результативности публичной власти, своевременная актуализация актов будет способствовать оптимизации управленческих процессов.

Третьим примером применения органами публичной власти цифровых инструментов для реализации более эффективного и результативного управления в России является Федеральный портал проектов нормативных правовых актов (ФППНПА)¹⁸, призванный обеспечить системный анализ актов, затрагивающих экономическую деятельность, а также слаженное взаимодействие граждан и органов публичной власти. Роль портала в этом смысле схожа с приведенным выше примером Бразилии, где существует специальная цифровая платформа для общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов.

Оценка регулирующего воздействия, проводимая в рамках ФППНПА, осуществляется в отношении актов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также актов, устанавливающих требования к осуществлению полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения и осуществлению полномочий органов местного самоуправления. Такая оценка представляет собой поэтапный процесс, целями которого выступают анализ последствий принятия акта, а также выявление в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В рамках ФППНПА также проводится общественное обсуждение как элемент общественного контроля, которое обеспечивает возможность гражданам и организациям высказывать свою позицию по проектам нормативных правовых актов, а также предлагать инициативные изменения. Подобные порталы действуют и в субъектах РФ¹⁹.

Еще один пример цифрового инструмента по содействию эффективности и результативности публичной власти — это повсеместное внедрение чат-ботов на сайтах государственных органов как федерального уровня, так и уровня субъ-

¹⁸ Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. Дата обращения 17 октября, 2024. <https://regulation.gov.ru>.

¹⁹ См., напр.: Алтайский край. Официальный сайт Правительства. Дата обращения 15 октября, 2024. <https://altairegion22.ru>; Портал проектов нормативных правовых актов Архангельской области. Дата обращения 15 октября, 2024. <https://regulation.dvinaland.ru>; Интернет портал для публичного обсуждения проектов и действующих нормативных актов органов власти Кабардино-Балкарской Республики. Дата обращения 15 октября, 2024. <https://regulation.economykbr.ru>; Министерство экономического развития Республики Ингушетия. Дата обращения 15 октября, 2024. <https://ekonomri.ru>; Интернет портал для публичного обсуждения проектов и действующих нормативных актов органов власти Тамбовской области. Дата обращения 15 октября, 2024. <https://regulation.tambov.gov.ru>; и др.

ектов РФ. Чат-боты уменьшают нагрузку на сотрудников при предоставлении государственных услуг, позволяя последним концентрировать внимание на более сложных и объемных задачах, что в конечном счете увеличивает эффективность осуществления публичных функций.

Так, на порталах Федеральной налоговой службы (ФНС) России внедрен чат-бот «Таксик», который обладает элементами ИИ и позволяет быстро найти режим работы инспекций ФНС, воспользоваться налоговым калькулятором, а также осуществить иные действия в рамках налогового регулирования. Применение инструментов ИИ отражается на качественном и количественном росте сбора налогов, повышении эффективности работы сотрудников инспекций, связанной с переводом многих государственных услуг в цифровой формат, в общем контексте задач, определенных распоряжением Правительства РФ²⁰. В итоге эти инструменты влияют и на результативность деятельности ФНС.

Цифровизация в настоящее время пронизывает все уровни власти, ее механизмы и элементы прослеживаются и при работе органов местного самоуправления. С каждым годом ИИ становится все сильнее, продолжает самообучаться за счет массива данных, которые находятся в общем доступе, при этом государственные услуги все чаще переводятся в электронный формат, улучшая взаимодействие как между государственными органами внутри системы управления, так и между физическими и юридическими лицами вне ее.

Вместе с тем Россия — обширное государство, территории которого имеют разный социально-экономический потенциал и инфраструктуру, что ведет к сохранению цифрового разрыва, порождая неравенство осуществления связанных прав. Возможное решение этой проблемы — приоритет развития цифровых инструментов в районах, отдаленных от столицы и региональных центров, а также заимствование положительного опыта внедрения цифровых технологий в госуправление федерального и регионального уровней. Для этого возможно создание единой базы соответствующих решений (по аналогии с базой инструментов, собранных на портале «Умный город»²¹).

По нашему мнению, цифровые инструменты, а точнее ИИ, необходимо активнее внедрять в судебную систему. Во-первых, важно реализовать единую базу данных решений судов всех уровней (включая не только резолютивную, но и мотивировочную часть), чтобы судьи с ее помощью могли гармонизировать судебную практику; это усилит эффективность и результативность судебной системы. Во-вторых, вслед за положительным опытом Китая возможна постепенная адаптация механизмов ИИ для выработки готовых судебных решений. Такие резолюции необязательно должны быть окончательными, они могут играть роль вспомогательного инструмента для судьи, принимающего окончательные решения. Однако это будет способствовать ускорению процессов судопроизводства и повышению качества функционирования судебной власти в целом.

²⁰ Распоряжение Правительства РФ от 11.04.2022 № 837-р «О Концепции перехода к предоставлению 24 часа в сутки 7 дней в неделю абсолютного большинства государственных и муниципальных услуг без необходимости личного присутствия граждан».

²¹ Умный город. Ведомственный проект Минстроя России. 2018. Дата обращения 15 октября, 2024. <https://russiasmartcity.ru>.

3. Выводы

Повсеместная практика применения цифровых инструментов в работе органов публичной власти показывает, что без них в последние десятилетия невозможно осуществлять соответствующую деятельность эффективно и результативно. Цифровые инструменты позволяют улучшить качество жизни конкретного человека, при этом одним из критериев результативности выступает удовлетворенность индивида качеством получаемых публичных услуг.

Данные инструменты обеспечивают не только удобство для всех субъектов правоотношений, но и уменьшение издержек при осуществлении публичных функций, т. е. обеспечивают effectiveness — эффективность per se. Кроме того, достоинством цифровизации выступает более слаженное горизонтальное взаимодействие органов публичной власти, что также отражается на их результативной работе.

Вместе с тем цифровые инструменты полезны в том случае, если они обеспечивают контроль над деятельностью государственных органов, а также должное планирование и использование ресурсов субъектами публичной власти. Цифровизация в государственном управлении не может быть самоцелью и должна строиться на основе четких критериев обеспечения эффективности и результативности, закрепленных нормативно. Это, в свою очередь, требует решения как концептуальных, так и практических задач по разграничению двух составляющих качества деятельности публичной власти в системе правового регулирования.

Библиография

- Авакьян, С. А. 2019. «Информационное пространство знаний, цифровой мир и конституционное право». *Конституционное и муниципальное право* 7: 23–28.
- Белов, С. А. 2023. «В поисках новой догмы конституционного права». *Журнал конституционного правосудия* 4: 16–24.
- Виноградов, В. А. 2023. «Правовые аспекты развития систем искусственного интеллекта». *Закон* 12: 157–166.
- Виноградов, В. А., А. А. Ларичев. 2022. «Индекс этичности права как прикладной инструмент оценки соотношения права и морали». *Право. Журнал Высшей школы экономики* 5: 4–23.
- Гаджиева, А. О., А. А. Костырко, А. С. Кошель. 2023. «Активное избирательное право в цифровую эпоху: правовой аспект». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 4: 888–904.
- Кошель, А. С. 2021. «Использование инструментов “электронного парламента” в парламентских процедурах». *Вестник Московского университета. Сер. 11: Право* 3: 62–86.
- Мартынов, А. В. 2020. «Актуальные вопросы применения искусственного интеллекта при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти». *Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского* 2: 175–186.
- Таболин, В. В. 2017. «Эффективность публичной власти: подходы к пониманию и правовой природе». *Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти в России и зарубежных государствах*. Под ред. А. А. Ларичева, 7–16. Петрозаводск: Карел. фил. РАНХиГС.
- Хабриева, Т. Я. 2018. «Право перед вызовами цифровой реальности». *Журнал российского права* 9 (261): 5–16.
- Brambilla, I., D. Tortarolo. 2018. “Investment in ICT, productivity, and labor demand: The case of Argentina”. *World Bank Policy Research Working Paper* 8325. <https://ssrn.com/abstract=3115831>.

- Colombo, M. G., A. Croce, L. Grilli. 2013. "ICT services and small businesses productivity gains: An analysis of the adoption of broadband Internet technology". *Information Economics and Policy* 25 (3): 171–189. <https://doi.org/10.1016/j.infoecopol.2012.11.001>
- David, A., T. Yigitcanlar, R. Y. M. Li, J. M. Corchado, P. H. Cheong, K. Mossberger, R. Mehmood. 2023. "Understanding local government digital technology adoption strategies: A PRISMA review". *Sustainability* 15, 9645: 1–43. <https://doi.org/10.3390/su15129645>
- Dedrick, J., K. L. Kraemer, E. Shih. 2013. "Information technology and productivity in developed and developing countries". *Journal of Management Information Systems* 30 (1): 97–122. <https://doi.org/10.2753/MIS0742-1222300103>
- Garcia-Sanchez, I. M., B. Cuadrado-Ballesteros, J. Frias-Aceituno. 2013. "Determinants of government effectiveness". *International Journal of Public Administration* 36 (8): 567–577. <https://doi.org/10.1080/1900692.2013.772630>
- Irani, Z., P. E. D. Love, S. Jones. 2008. "Learning lessons from evaluating eGovernment: Reflective case experiences that support transformational government". *The Journal of Strategic Information Systems* 17 (2): 155–164. <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2007.12.005>
- Shi, Changqing, T. Sourdin, Bin Li. 2021. "The smart court — A new pathway to justice in China?" *International Journal for Court Administration* 12 (1): 1–19. <https://doi.org/10.36745/ijca.367>
- Nam, T. 2019. "Does E-government raise effectiveness and efficiency? Examining the cross-national effect". *Journal of Global Information Management* 27: 120–138. <https://doi.org/10.4018/JGIM.2019070107>

Статья поступила в редакцию 19 апреля 2024 г.;
рекомендована к печати 30 июля 2024 г.

Контактная информация:

Ларичев Александр Алексеевич — д-р юрид. наук, доц.; <https://orcid.org/0000-0002-6452-6787>,
alarichev@hse.ru

Тагиев Эльвин Сергеевич — аспирант; <https://orcid.org/0009-0008-1379-0888>, estagiev@hse.ru

Impact of digital tools on the efficiency and effectiveness of public authorities*

A. A. Larichev, E. S. Tagiev

HSE University,
20, ul. Myasnitskaya, Moscow, 101000, Russian Federation

For citation: Larichev, A. A., E. S. Tagiev. 2024. "Impact of digital tools on the efficiency and effectiveness of public authorities". *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 4: 934–948. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2024.401> (In Russian)

In recent decades, digital tools have become widespread, which began to be used in the implementation of powers by public authorities. The article attempted to show a direct connection between the introduction of digitalization elements into public administration and the efficiency and effectiveness of public authorities. A separate role is assigned to the legal regulation of efficiency and effectiveness associated with artificial intelligence. The main goal of the research is to analyze the impact of digital instruments on ensuring the effectiveness of public power, to consider examples of digital mechanisms that are used by public authorities both in Russia and in foreign countries (on the example of members of BRICS). The objectives of the study include identifying the specifics of digital tools that are provided for by regulations and the problems of their application in the context of country

* The article uses the results of the project "Legal mechanisms of overcoming inequality", implemented within the framework of the Fundamental Research Program at the HSE University in 2024.

experience. In addition, one of the main tasks is to attempt to differentiate the concept of “efficiency” and “effectiveness” of public power and identify differences between the concepts under consideration. Efficiency and effectiveness in the study is considered through the analysis of Russian regulatory legal acts, as well as acts of foreign jurisdictions. The article provides examples that show a direct and direct connection between the introduction of digital tools into the activities of public authorities and its efficiency and effectiveness. The authors believe it is necessary to solve both conceptual and practical problems in distinguishing between two components of the quality of public authority performance in the system of legal regulation, including in the context of the introduction of digital technologies.

Keywords: public authorities, legal regulation, efficiency of public authorities, system of public authorities, effectiveness of authorities, digital tools, artificial intelligence.

References

- Avakian, S. A. 2019. “Information space of knowledge, digital world and constitutional law”. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* 7: 23–28. (In Russian)
- Belov, S. A. 2023. “In search of a new dogma of constitutional law”. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiia* 4: 16–24. (In Russian)
- Brambilla, I., D. Tortarolo. 2018. “Investment in ICT, productivity, and labor demand: The case of Argentina”. *World Bank Policy Research Working Paper* 8325. <https://ssrn.com/abstract=3115831>.
- Colombo, M. G., A. Croce, L. Grilli. 2013. “ICT services and small businesses productivity gains: An analysis of the adoption of broadband Internet technology”. *Information Economics and Policy* 25 (3): 171–189. <https://doi.org/10.1016/j.infoecopol.2012.11.001>
- David, A., T. Yigitcanlar, R. Y. M. Li, J. M. Corchado, P. H. Cheong, K. Mossberger, R. Mehmood. 2023. “Understanding local government digital technology adoption strategies: A PRISMA review”. *Sustainability* 15, 9645: 1–43. <https://doi.org/10.3390/su15129645>
- Dedrick, J., K. L. Kraemer, E. Shih. 2013. “Information technology and productivity in developed and developing countries”. *Journal of Management Information Systems* 30 (1): 97–122. <https://doi.org/10.2753/MIS0742-1222300103>
- Gadzhieva, A. O., A. A. Kostyrko, A. S. Koshel. 2023. “Active suffrage in the digital age: A legal aspect”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 4: 888–904. (In Russian)
- Garcia-Sanchez, I. M., B. Cuadrado-Ballesteros, J. Frias-Aceituno. 2013. “Determinants of government effectiveness”. *International Journal of Public Administration* 36 (8): 567–577. <https://doi.org/10.1080/1900692.2013.772630>
- Irani, Z., P. E. D. Love, S. Jones. 2008. “Learning lessons from evaluating eGovernment: Reflective case experiences that support transformational government”. *The Journal of Strategic Information Systems* 17 (2): 155–164. <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2007.12.005>
- Khabrieva, T. Ya. 2018. “The right before the challenges of digital reality”. *Zhurnal rossiiskogo prava* 9 (261): 5–16. (In Russian)
- Koshel, A. S. 2021. “Using the tools of the ‘electronic parliament’ in parliamentary procedures”. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo* 3: 62–86. (In Russian)
- Martynov, A. V. 2020. “Topical issues of the use of artificial intelligence in the implementation of control and supervisory activities of executive authorities”. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta imeni N. I. Lobachevskogo* 2: 175–186. (In Russian)
- Nam, T. 2019. “Does E-government raise effectiveness and efficiency? Examining the cross-national effect”. *Journal of Global Information Management* 27: 120–138. <https://doi.org/10.4018/JGIM.2019070107>
- Shi, Changqing, T. Sourdin, Bin Li. 2021. “The smart court — A new pathway to justice in China?” *International Journal for Court Administration* 12 (1): 1–19. <https://doi.org/10.36745/ijca.367>
- Tabolin, V. V. 2017. “Effectiveness of public power: approaches to understanding and legal nature”. *Constitutional and legal problems of the effectiveness of public power in Russia and foreign countries*. Ed. by A. A. Larichev, 7–16. Petrozavodsk, Karelskii filial RANKhiGS Publ. (In Russian)

- Vinogradov, V. A. 2023. "Legal aspects of the development of artificial intelligence systems". *Zakon* 12: 157–166. (In Russian)
- Vinogradov, V. A., A. A. Larichev. 2022. "The index of ethics of law as an applied tool for assessing the relationship between law and morality". *Pravo. Zhurnal Vyshei shkoly ekonomiki* 5: 4–23. (In Russian)

Received: April 19, 2024

Accepted: July 30, 2024

Authors' information:

Alexander A. Larichev — Dr. Sci. in Law, Associate Professor; <https://orcid.org/0000-0002-6452-6787>, alarichev@hse.ru

Elvin S. Tagiev — Postgraduate Student; <https://orcid.org/0009-0008-1379-0888>, estagiev@hse.ru