

Цифровой контролер как субъект публичного финансового контроля

Аннотация. Актуальность исследования понятия цифрового контролера обусловлена активным внедрением цифровых технологий в контрольно-надзорную деятельность уполномоченных органов, которое выражается в разработке новых технологий, применении автоматизированных систем, искусственного интеллекта и иных достижений. Использование цифровых технологий разного уровня сложности (постепенно внедряемые, прорывные и технологии ближайшего будущего) для повышения эффективности деятельности контрольно-надзорных органов формирует новый вид публичного финансового контроля — цифровой публичный финансовый контроль, который обладает рядом особенностей и, соответственно, выполняется специфическим субъектом. Субъект, осуществляющий цифровой публичный финансовый контроль, отличается новыми характеристиками. Термин «цифровой контролер» является новым, легальное определение его отсутствует в действующем законодательстве РФ. Планы по внедрению новых цифровых технологий, особенно искусственного интеллекта и роботов, влекут за собой возникновение дискуссии относительно их роли в складывающихся с их участием правоотношениях, то есть приводят к разработке и анализу проблемы отнесения их к объектам либо субъектам. Таким образом, представляется целесообразным исследование понятия «цифровой контролер», а также его места в контрольно-надзорных правоотношениях. На современном этапе развития можно уверенно говорить о возможности рассмотрения цифрового контролера в трех аспектах: как контрольно-надзорного органа, являющегося субъектом цифрового публичного финансового контроля; служащих контрольно-надзорных органов, работающих непосредственно с цифровыми системами; электронных лиц, то есть искусственного интеллекта и роботов как самостоятельных субъектов.

Ключевые слова: цифровой контролер; искусственный интеллект; роботы; субъект публичного финансового контроля; финансовое право; финансовый контроль; цифровизация; цифровые технологии; контрольно-надзорный орган.

Для цитирования: Антропцева И. О. Цифровой контролер как субъект публичного финансового контроля // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 4. — С. 57–64. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.137.4.057-064.

© Антропцева И. О., 2022

* Антропцева Ирина Олеговна, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Высшей школы правоведения Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
просп. Вернадского, д. 84, г. Москва, Россия, 119606
irists@mail.ru

A Digital Controller as a Subject of Public Financial Control

Irina O. Antroptseva, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of State and Legal Disciplines, Higher School of Jurisprudence, Institute of Public Administration and Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
prosp. Vernadskogo, d. 84, Moscow, Russia, 119606
irists@mail.ru

Abstract. The relevance of the study of the concept of a digital controller is predetermined by an active introduction of digital technologies into the control and supervisory activities of authorized bodies, which is expressed in the development of new technologies, the use of automated systems, artificial intelligence and other achievements. The use of digital technologies of various levels of complexity (gradually being introduced, breakthrough technologies and technologies of the near future) to increase the efficiency of the activities of control and supervisory authorities forms a new type of public financial control — digital public financial control that has a number of features, and, accordingly, is carried out by a specific entity. The entity exercising digital public financial control has new characteristics. The term a “digital controller” is new, there is no legal definition of it in the current legislation of the Russian Federation. Plans for the introduction of new digital technologies, especially artificial intelligence and robots, lead to discussions about their role in the legal relations that develop with their participation, that is, they lead to the development and analysis of the problem of attributing them either to objects or subjects. Thus, it seems appropriate to study the concept of “digital controller”, as well as its place in control and supervisory legal relations. At the present stage of development, we can confidently talk about the possibility of considering a digital controller in three aspects: as a control and supervisory authority, which is the subject of digital public financial control; employees of control and supervisory authorities working directly with digital systems; electronic persons, that is, artificial intelligence and robots as independent subjects.

Keywords: digital controller; artificial intelligence; robots; subject of public financial control; financial law; financial control; digitalization; digital technologies; supervisory authority.

Cite as: Antroptseva IO. Tsifrovoy kontroler kak subekt publichnogo finansovogo kontrolya [A Digital Controller as a Subject of Public Financial Control]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(4):57-64. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.137.4.057-064. (In Russ., abstract in Eng.).

В рамках реализации государственного управления и контрольно-надзорных функций, осуществляемых государством, с каждым годом все активнее используется специальное программное обеспечение, внедряются новые технологии, формируются базы данных, содержащие информацию о различных лицах, их деятельности и финансовых операциях, выстраивается автоматизированное взаимодействие между органами государственной власти и иными уполномоченными органами. За последние годы посредством программного обеспечения Федеральной налоговой службой РФ аккумулированы значительные объемы информации обо всех налогоплательщиках, осуществляемой ими деятельности, заключаемых договорах, финансовом состоянии, результатах проведенных налоговых проверок, наличии

либо отсутствии задолженности по налогам и сборам, применении мер ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах. Федеральное казначейство сформировало базу данных о публично-правовых образованиях, субъектах, являющихся получателями бюджетных средств, в части формирования и использования публичных фондов денежных средств путем обработки и хранения сведений обо всех финансовых операциях. Высокий уровень развития технологий достигнут в банковской сфере и в сфере финансовых рынков, что позволяет Банку России обеспечить достижение целей, которые поставлены законодательством РФ перед ним как мегарегулятором и органом, наделенным контрольно-надзорными полномочиями. Впоследствии сформированные базы данных используются для осуществления публичного

финансового контроля, в частности для предупреждения нарушений действующего законодательства в налоговой, банковской, валютной, бюджетной сферах, то есть там, где государство призвано обеспечивать реализацию публичного интереса. База информации формируется с применением цифровых технологий, обработка и анализ информации осуществляются с помощью автоматизированных систем, постепенно внедряются технологии искусственного интеллекта, происходит роботизация. Подобная цифровизация контрольно-надзорной деятельности создает новые (цифровые) контрольно-надзорные отношения, в которых логичным становится появление новых субъектов либо приобретение существующими субъектами новых характеристик, а также использование термина «цифровой контролер».

Представляется целесообразным разобраться, что следует понимать под термином «цифровой контролер», учитывая, что в нормативных правовых актах он не определен. Основной характеристикой обстоятельств употребления названного термина является осуществление контроля с использованием цифровых технологий. Законодательно определено три направления определения цифровых технологий: «постепенно внедряемые, прорывные и технологии ближайшего будущего»¹. Применительно к реализации публичного финансового контроля из первой категории контрольно-надзорными органами используются цифровые платформы, мобильные платежи и чат-боты («умные помощники»). Ко второй и третьей категории относятся искусственный интеллект, роботы, директивная аналитика.

Целями внедрения цифровых технологий являются:

- автоматизация сбора и систематизации информации;

- ускорение процесса обработки большого объема информации и сопоставления данных;
- получение более объективных данных;
- снижение риска ошибки из-за влияния человеческого фактора;
- исключение искажения данных, коррупции;
- мониторинг деятельности объектов контроля и надзора с целью предотвращения нарушений финансового законодательства и причинения ущерба публичному и частному интересу;
- обеспечение комплексного всестороннего контроля за всеми видами финансовых отношений.

Соответственно, под цифровым контролером можно понимать следующее:

1. Контрольно-надзорный орган, осуществляющий публичный финансовый контроль с использованием цифровых технологий, — в такой трактовке наблюдается приобретение контрольно-надзорным органом новых характеристик, что влечет изменение его статуса, предоставление новых прав и обязанностей. Все контрольно-надзорные органы в рамках проводимой политики стимулирования развития и использования органами цифровых технологий внедрили автоматизированные системы и продолжают развиваться в этом направлении, занимаясь новыми разработками и совершенствуя внедренные автоматизированные системы. Федеральным казначейством были поставлены стратегические цели: оснащение к 2021 г. инновационными технологиями контроля организаций финансово-бюджетной сферы, в частности обеспечение цифровизации деятельности, связанной с осуществлением полномочий по контролю, внедрение единой информационной системы «Риск-мониторинг», разработка программных продуктов, которые позволяют выяв-

¹ Приказ Минкомсвязи России от 01.08.2018 № 428 «Об утверждении Разъяснений (методических рекомендаций) по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» // URL: <https://cloud.consultant.ru/cloud/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=5166357AB36395EE09404716E9B8CB5C&SORTTYPE=0&BASENODE=1&ts=1949382555028785898206648697&base=LAW&n=343571&dst=100014&rnd=55E13946DF5AE06934D4E1565661A25A#2m02jzrsuu4> (дата обращения: 27.06.2021).

лять признаки административных правонарушений, автоматизация оформления процессуальных документов и сопровождения контрольной деятельности в финансово-бюджетной сфере². Федеральная налоговая служба РФ обозначает в качестве одной из стратегических целей, достижение которой запланировано к 2024 г., развитие и сопровождение автоматизированной информационной системы «Налог-3» в части обеспечения аналитических инструментов для целей контрольной работы в рамках единой информационно-аналитической подсистемы АИС «Налог-3»³. Счетная палата РФ планирует проведение цифровой трансформации процессов операционной деятельности, внедрение и развитие современных цифровых технологий государственного аудита⁴. Банк России внедряет и продолжает развивать цифровую инфраструктуру, которая включает несколько направлений, а именно: биометрическую идентификацию, систему быстрых платежей, технологию распределенных реестров (цифровые закладные, аккредитивы и банковские гарантии), цифровой профиль, финансовый маркетплейс⁵. Главный банк страны начинает процесс внедрения цифрового рубля, использование которого откроет новые возможности для осуществления контроля и надзора. Постановка перечисленных выше целей дает дополнительные права и налагает обязанности, такие как обработка с использованием автоматизированных систем информации, обеспечение ее корректной работы, информационной безопасности и иные, что требует правового регулирования и внесения изменений в нормативные правовые акты, регулирующие деятельность контрольно-надзорных органов.

Таким образом, каждый контрольно-надзорный орган помимо контроля, который он проводит в зависимости от вида финансовых отношений, выполняет цифровой публичный финансовый контроль, основной характери-

стой которого является использование цифровых технологий и их достижений в процессе реализации контрольно-надзорной деятельности. Субъектом осуществления цифрового публичного контроля является цифровой контролер, то есть контрольно-надзорный орган, в компетенцию которого входит контрольно-надзорная деятельность с использованием цифровых платформ, больших данных и иных технологий.

2. В узком смысле рассматриваемое понятие включает служащих контрольно-надзорного органа, выполняющих свои должностные обязанности с использованием цифровых технологий. Функционирующие платформы и автоматизированные системы на сегодняшний день способны облегчить осуществление этими служащими должностных обязанностей, но не могут заменить их полностью. Фактически вся информация, аккумулируемая и обрабатываемая системами, позволяет служащим контрольно-надзорных органов более эффективно реализовывать контрольные мероприятия. В то же время требования к навыкам и умениям служащих дополняются умением работать с автоматизированными системами, цифровыми технологиями.

Представляется целесообразным обратить внимание на то, что в настоящее время все используемые механизмы или алгоритмы не являются совершенными, остается риск возникновения технических ошибок, сбоев в работе алгоритмов, таким образом, при внедрении в систему государственного управления цифрового контролера требуется проведение предварительных исследований и тщательного анализа. Государство обязано обеспечить защиту и охрану публичного интереса, а также частного интереса, поэтому именно служащие контрольно-надзорных органов способны, используя преимущества цифровых технологий, своевременно предотвращать и минимизировать риски,

² URL: <https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/strategicheskie-celi-i-zadachi/> (дата обращения: 27.06.2021).

³ Стратегическая карта ФНС России на 2021–2023 годы // URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/about_fts/fts/ftsmission/ (дата обращения: 27.06.2021).

⁴ Стратегия развития Счетной палаты Российской Федерации на 2018–2024 годы // URL: <https://ach.gov.ru/documents/strategy/> (дата обращения: 27.06.2021).

⁵ URL: <https://cbr.ru/fintech/> (дата обращения: 27.06.2021).

которые могут возникнуть из-за технических ошибок и причинить ущерб объекту контроля. При понимании цифрового контролера во втором значении необходимо внести изменения в законодательство в части возмещения ущерба объектам контроля со стороны должностных лиц уполномоченных органов.

3. Применение искусственного интеллекта и роботов для осуществления публичного финансового контроля вызывает больше всего вопросов, наиболее значимыми из которых являются следующие: во-первых, их место в правоотношениях (субъект или объект), во-вторых, при рассмотрении искусственного интеллекта и роботов с позиции субъекта правоотношений необходимо определить их статус, в том числе в качестве субъекта публичного финансового контроля, что влечет за собой особенности его правового регулирования.

Существует две позиции рассмотрения искусственного интеллекта и роботов в качестве объекта правоотношений: как объекта интеллектуальной собственности и соответствующего правового регулирования и как животных⁶. Следует учитывать, что искусственный интеллект и роботы являются результатом интеллектуальной деятельности, то есть объектами, в отношении которых авторы будут обладать гражданскими правами. При таком рассмотрении, по мнению Е. Е. Кирсановой, они не являются субъектами права и не имеют правоспособности, так как это связано с необходимостью наличия системы принятия решения, а также возникновением вопроса о невозможности их привлечения к ответственности в случае причинения вреда⁷. А. А. Филиппович выделяет несколько субъ-

ектов, которые могут нести ответственность в случае причинения вреда: «изобретатель, программист, завод-изготовитель, собственник»⁸, что подтверждает возможность рассмотрения искусственного интеллекта и роботов в качестве объектов правоотношений. Частично можно согласиться с такой позицией, если речь идет о наиболее простых формах роботов и искусственного интеллекта, которые внедряются для автоматизации процессов, аккумулирования информации, но существует категория сильного искусственного интеллекта.

Законодательно искусственный интеллект — комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые как минимум с результатами интеллектуальной деятельности человека⁹. Характеристикой, которая позволяет говорить об искусственном интеллекте как субъекте, является способность к самостоятельному принятию решения (независимо от человека), то есть осуществлению именно интеллектуальной деятельности, что как раз дает основание рассматривать его в качестве субъекта правоотношений.

В настоящее время в науке существует несколько точек зрения на правовой статус искусственного интеллекта, роботов. Поскольку они обладают способностью принимать решения независимо от человека, без его непосредственного управления, соответственно, возникает необходимость рассмотрения их в качестве субъекта процессов управления и контроля, определения их правосубъектности. О. Я. Яст-

⁶ Антонов А. А. Искусственный интеллект как источник повышенной опасности // Юрист. 2020. № 7. С. 69–74.

⁷ Кирсанова Е. Е. Правовой режим нейросетей в условиях цифровой экономики // Современные информационные технологии и право : монография / А. С. Ворожеевич, Е. В. Заиченко, Е. Е. Кирсанова [и др.] ; отв. ред. Е. Б. Лаутс. М. : Статут, 2019. С. 180–189.

⁸ Филиппович А. А. Автоматизация комплаенса: миф или реальность? // Предпринимательское право. 2019. № 1. С. 54–59.

⁹ См.: Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года, а также Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.

ребов¹⁰, Ф. В. Ужов, Е. Ю. Баракина¹¹, М. А. Аксенова¹² обосновывают позицию рассмотрения «электронного лица носителем искусственного интеллекта»¹³. И. В. Понкин, А. И. Редькина вводят термин «киберлицо»¹⁴. В научной среде высказываются предложения по внесению изменений в действующее законодательство в части возможности использования конструкции юридического лица. Представляется, что концепция электронного лица более правильная, причем стоит согласиться с аргументом ее сторонников, что специфика искусственного интеллекта и роботов как инструмента технически сложного, с одной стороны, так и обладающего определенными сходствами с человеком, с другой стороны, требует рассмотрения его как самостоятельного субъекта, обладающего собственной совокупностью прав и обязанностей, которые существенно отличаются от прав и обязанностей и юридических, и физических лиц.

Таким образом, под цифровым контролером следует понимать электронное лицо, которым является робот, искусственный интеллект или иной субъект, функционирующий на основе искусственного интеллекта, созданного человеком, способного к обучению и принятию самостоятельных решений на основе обработки и анализа аккумулированных данных об объектах контроля и их деятельности, оценке правомерности поведения объектов контроля и применению мер ответственности к лицам, допустившим нарушения, в соответствии с действующим законодательством РФ.

При рассмотрении в таком ключе понятия цифрового контролера как субъекта публичного финансового контроля можно говорить о ряде преимуществ. В настоящее время для осуществления всего комплекса контрольно-

надзорных полномочий разными уполномоченными органами необходимо выстраивание межведомственного взаимодействия, цифровой контролер способен в автоматизированном режиме аккумулировать и анализировать всю информацию об объектах контроля, которая может находиться на разных платформах и в разных автоматизированных системах контрольно-надзорных органов, в полном объеме анализировать и контролировать осуществление всех финансовых операций, оперативно выявлять отклонения в поведении субъектов и предотвращать нарушения, составлять необходимые процессуальные документы и направлять объектам контроля, пресекая нарушения финансового законодательства.

В то же время правовое регулирование деятельности цифрового контролера как электронного лица требует обеспечения информационной безопасности, поскольку любое искажение, удаление, хищение данных способно причинить вред публичным и частным интересам, субъектам публичного и частного права.

Кроме того, в рамках правового регулирования деятельности цифрового контролера необходимо включить в законодательные акты нормы, устанавливающие контроль за его деятельностью как со стороны государства, так и со стороны общества, то есть создать систему внутреннего и внешнего независимого контроля за принятием цифровым контролером решений, а также определить механизмы обжалования принятых решений. При этом органами внешнего контроля могут стать профильные организации, осуществляющие контроль или надзор за соответствующими правоотношениями.

Подводя итог, приходим к следующим выводам.

¹⁰ Ястребов О. А. Правосубъектность электронного лица: теоретико-методологические подходы // Труды Института государства и права РАН. 2018. № 2 (13). С. 36–55.

¹¹ Баракина Е. Ю. К вопросу формирования перспективной терминологии в области правового регулирования применения искусственного интеллекта // Юрист. 2020. № 9. С. 56–65.

¹² Аксенова М. А. Концепция «электронного лица» в правовом пространстве // Юрист. 2020. № 7. С. 18–24.

¹³ Ужов Ф. В. Искусственный интеллект как субъект права // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 3. С. 357–360.

¹⁴ Понкин И. В., Редькина А. И. Искусственный интеллект с точки зрения права // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Юридические науки». 2018. Т. 22. № 1. С. 91–109.

1. Понятие «цифровой контролер» можно рассматривать в трех значениях:

- как контрольно-надзорный орган, осуществляющий публичный финансовый контроль с использованием цифровых технологий;
- как служащих контрольно-надзорных органов, выполняющих свои должностные обязанности с использованием цифровых технологий;
- как электронное лицо, которым является робот, искусственный интеллект или иной субъект, функционирующий на основе искусственного интеллекта, созданного человеком, способного к обучению и принятию

самостоятельных решений на основе обработки и анализа аккумулированных данных об объектах контроля и их деятельности, оценке правомерности поведения объектов контроля и применению мер ответственности к лицам, допустившим нарушение, в соответствии с действующим законодательством РФ.

2. Использование цифровых технологий в деятельности контрольно-надзорных органов влечет за собой изменение их правового статуса в силу осуществления ими цифрового публичного финансового контроля.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аксенова М. А. Концепция «электронного лица» в правовом пространстве // Юрист. — 2020. — № 7. — С. 18–24.
2. Антонов А. А. Искусственный интеллект как источник повышенной опасности // Юрист. — 2020. — № 7. — С. 69–74.
3. Баракина Е. Ю. К вопросу формирования перспективной терминологии в области правового регулирования применения искусственного интеллекта // Юрист. — 2020. — № 9. — С. 56–65.
4. Кирсанова Е. Е. Правовой режим нейросетей в условиях цифровой экономики // Современные информационные технологии и право : монография / А. С. Ворожевич, Е. В. Заиченко, Е. Е. Кирсанова [и др.] ; отв. ред. Е. Б. Лаутс ; Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, юридический факультет. — М. : Статут, 2019. — С. 180–189.
5. Филиппович А. А. Автоматизация комплаенса: миф или реальность? // Предпринимательское право. — 2019. — № 1. — С. 54–59.
6. Понкин И. В., Редькина А. И. Искусственный интеллект с точки зрения права // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Юридические науки». — 2018. — Т. 22. — № 1. — С. 91–109.
7. Ужов Ф. В. Искусственный интеллект как субъект права // Пробелы в российском законодательстве. — 2017. — № 3. — С. 357–360.
8. Ястребов О. А. Правосубъектность электронного лица: теоретико-методологические подходы // Труды Института государства и права РАН. — 2018. — № 2 (13). — С. 36–55.

Материал поступил в редакцию 19 июля 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Aksenova M. A. Konceptsiya «elektronnogo lica» v pravovom prostranstve // Yurist. — 2020. — № 7. — S. 18–24.
2. Antonov A. A. Iskustvennyj intellekt kak istochnik povyshennoj opasnosti // Yurist. — 2020. — № 7. — S. 69–74.
3. Barakina E. Yu. K voprosu formirovaniya perspektivnoj terminologii v oblasti pravovogo regulirovaniya primeneniya iskusstvennogo intellekta // Yurist. — 2020. — № 9. — S. 56–65.

4. Kirsanova E. E. Pravoj režim nejrosetej v usloviyah cifrovoj ekonomiki // *Sovremennye informacionnye tekhnologii i pravo : monografiya* / A. S. Vorozhevich, E. V. Zaichenko, E. E. Kirsanova [i dr.] ; otv. red. E. B. Lauts ; Moskovskij gosudarstvennyj universitet imeni M. V. Lomonosova, yuridicheskij fakultet. — M. : Statut, 2019. — S. 180–189.
5. Filippovich A. A. Avtomatizaciya komplensa: mif ili realnost? // *Predprinimatelskoe pravo*. — 2019. — № 1. — S. 54–59.
6. Ponkin I. V., Redkina A. I. Iskusstvennyj intellekt s točki zreniya prava // *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Seriya «Yuridicheskie nauki»*. — 2018. — T. 22. — № 1. — S. 91–109.
7. Uzhov F. V. Iskusstvennyj intellekt kak subekt prava // *Probely v rossijskom zakonodatelstve*. — 2017. — № 3. — S. 357–360.
8. Yastrebov O. A. Pravosubektnost elektronnoho lica: teoretiko-metodologicheskie podhody // *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN*. — 2018. — № 1 (13). — S. 36–55.