

«УТВЕРЖДАЮ»

Заместитель директора
Института законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации,
доктор юридических наук
А.С. Емельянов



2024 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАУЧНО-
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО УЧРЕЖДЕНИЯ «ИНСТИТУТ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ
ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Диссертация Назарова Никиты Алексеевича на тему:
«Автоматизированное принятие юридически значимых решений в сфере
государственного управления: правовые аспекты» выполнена в лаборатории
правового регулирования информационных технологий и защиты информации
ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации».

В период подготовки диссертации Назаров Н.А. являлся аспирантом очной
формы обучения в аспирантуре ФГНИУ «Институт законодательства и
сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», а
также работал в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации» в должностях
старшего специалиста (2023-2024), младшего научного сотрудника (2024- н/в).

В 2019 г. Назаров Н.А. окончил ФГБОУ ВО «Тульский государственный университет» по направлению подготовки «Юриспруденция» (бакалавриат, очная форма).

В 2021 г. окончил ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» по направлению подготовки «Юриспруденция», направление (профиль) образовательной программы: «Право информационных технологий и интеллектуальной собственности» (магистратура, очная форма).

В 2024 г. освоил в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» программу подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре по направлению подготовки «Юриспруденция», направление (профиль) подготовки по специальности 12.00.04 - Информационное право, квалификация «Исследователь. Преподаватель-исследователь» (аспирантура, очная форма).

Кандидатские экзамены сданы в 2022 г. (иностранный язык, история и философия науки) и 2024 г. (специальность 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки») в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Научный руководитель – доктор юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации Терещенко Людмила Константиновна, работает в должности главного научного сотрудника лаборатории правового регулирования информационных технологий и защиты информации ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

По результатам рассмотрения и обсуждения диссертации Назарова Н.А. на тему «Автоматизированное принятие юридически значимых решений в сфере государственного управления: правовые аспекты», выполненной по специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», на

совместном заседании лаборатории правового регулирования информационных технологий и защиты информации и отдела административного законодательства и процесса, принято следующее заключение.

Диссертация Назарова Н.А. написана единолично, содержит совокупность новых научных результатов и имеет внутреннее единство, является научно-квалификационной работой. На основании выполненных соискателем исследований в ней разработана и решена научная задача, обогащающая правовую науку в части разработки теоретических и практических основ автоматизированного принятия юридически значимых решений (далее – АПР) в государственном управлении, что позволило выработать научно обоснованные предложения по совершенствованию информационного и административного законодательства, а также практики их применения в исследуемой сфере. Форма изложения содержания характеризуется активным применением средств логического мышления, аргументированностью суждений и точностью приводимых данных. Выводы и предложения диссертанта отвечают требованиям оригинальности, уникальности, могут быть квалифицированы как научное достижение и использованы в законотворческой и правоприменительной деятельности, а также для дальнейших научных исследований правовых проблем публичного права.

Актуальность темы исследования. Развитие техники на современном этапе формирует новую модель государственного управления, в которой особое место занимает использование различных правовых, организационных и технических мер, реализация которых позволит обеспечить эффективное принятие решений и минимизацию появления различных ошибок. Одним из таких инструментов, на который государства делают большую ставку, стало активно внедряемое в последнее время в государственном управлении различных государств АПР, осуществляемое с помощью автоматизированной системы принятия решений (далее — АСПР). При этом функционал АСПР различен и может варьироваться

от выдачи рекомендаций и обработки данных для исполнителя, формирования предварительных результатов, до самостоятельного принятия окончательных административных решений. Ознаменованием и толчком к расширенному внедрению АПР в государственное управление стали, с одной стороны, интенсификация процессов цифровизации государственного управления, накопление массивов данных о гражданах, а, с другой стороны, эффективное и планомерное применение систем искусственного интеллекта в государственном управлении.

Тем самым функционально АПР представляет собой инструмент, позволяющий государственным органам устранять существующие социальные (дефицит кадров, возникновение человеческих ошибок), организационные (повышение экспоненциальной нагрузки на государственный аппарат, анализ большого количества данных), экономические (сокращение бюджетных средств на содержание государственного аппарата и их направление на другие общественно полезные цели) проблемы.

Между тем использование АСПР при осуществлении публичных функций не только позволяет решить вышеперечисленные проблемы, но и порождает целый ряд новых рисков для прав и законных интересов невластных субъектов при их взаимодействии с соответствующими органами. Мировой опыт пока не предлагает оптимальных моделей правового регулирования АПР в государственном управлении, что приводит к правовой неопределенности и к случаям нарушения прав и законных интересов человека и гражданина при использовании АСПР органами публичной власти.

Таким образом, возникает потребность формирования принципиально новой модели правового регулирования государственного управления в условиях АПР, которая бы обеспечивала баланс интересов всех участников правоотношений и гарантировала защиту прав и свобод человека как высшей конституционной ценности.

Изложенные обстоятельства подтверждают актуальность темы исследования и обуславливают необходимость его проведения.

Личное участие автора в получении результатов научных исследований, изложенных в диссертации, проявляется в самостоятельной разработке и решении поставленной научной задачи, практических проблем, имеющих существенное значение для публично-правовой науки, апробации его результатов, в выработке предложений по совершенствованию механизма правового регулирования в исследуемой сфере, а также в непосредственном участии соискателя в получении результатов, изложенных в исследовании, а именно:

1. Установлено, что обособление АПР в государственном управлении в качестве самостоятельного объекта правового регулирования обусловлено следующим:

- качественным отличием процедуры АПР от традиционной процедуры принятия решений органами публичной власти, которая заключается в отсутствии непосредственного участия человека, либо во всем цикле принятия юридически значимого решения, либо в осуществлении отдельных административных действий и этапов административной процедуры, оказывающих существенное влияние на окончательное юридически значимое решение (сбор, анализ и оценка данных, выбор вариантов решения, формирование предварительного решения);
- ограниченной по правовым, организационным, техническим и экономическим причинам возможности проверки уполномоченными субъектами достоверности данных, используемых для принятия решений;
- массовым использованием АСПР в социально значимых сферах государственного управления, затрагивающих права и законные интересы неопределенного круга лиц, в отношении которых такой порядок принятия решений преимущественно носит безальтернативный характер;

- юридической значимостью принимаемых автоматизированных решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей участников правоотношений.

Обосновано, что АПР в государственном управлении представляет собой совокупность действий, направленных на принятие юридически значимых решений, осуществляемых в рамках административной процедуры органами публичной власти и иными субъектами, наделенными властными полномочиями, с использованием АСПР, функционал которой варьируется от поддержки принятия решений (частично АПР) до полной замены человека (полностью АПР).

2. Установлено, что внедрение АСПР существенно трансформирует отдельные элементы административной процедуры:

- расширяется перечень юридических фактов, служащих основанием для возбуждения административной процедуры;

- формирование информационной и доказательственной базы административного дела осуществляется автоматически без непосредственного участия субъектов административной процедуры на основании данных, содержащихся в государственной или муниципальной информационной системах, в отношении которых устанавливается презумпция достоверности, при этом такие данные, по общему правилу, не подлежат содержательной проверке должностным лицом;

- изменяется фактический состав участников административной процедуры, что обусловлено возможностью участия в административной процедуре оператора АСПР и осуществления при полном АПР административной процедуры непосредственно государственным органом без участия ее агента (должностного лица) посредством автоматизированного возбуждения, рассмотрения дела, принятия и подписания решения электронной подписью государственного органа и его направления адресату;

- корректируются права и обязанности участников административной процедуры, в части ограничения некоторых существующих прав (например, право адресата решений на участие в административном деле), возникновения новых обязанностей (например, обязанность по обеспечению «качества» данных), изменения порядка реализации существующих прав и обязанностей (например, права на оспаривание (обжалование) решений, принятых в автоматизированном режиме).

Обосновано, что такая трансформация предопределяет необходимость в комплексном пересмотре механизмов обеспечения основополагающих принципов административной процедуры (законности, равенства, прозрачности, обоснованности, ответственности, возможности оспаривания принятого решения и др.).

3. Установлено, что внедрение АСПР в государственное управление вовлекло в процедуру принятия административных решений наряду с органами публичной власти, адресатами решений, также и третьих лиц (разработчиков и операторов АСПР), которые, формально выполняя техническую функцию, фактически оказывают существенное влияние на процедуру принятия решений и ее результат. Между тем правоотношения между государственным органом и разработчиком, оператором АСПР преимущественно оформляются гражданско-правовым договором, что приводит к игнорированию публично-властной природы этих правоотношений без надлежащего их правового опосредования и тем самым предопределяет формирование следующих рисков: полной или частичной «приватизации» государственно-властных полномочий, «монополизации» контроля над административными процедурами, несанкционированной обработке конфиденциальных данных, непрозрачности деятельности разработчика, оператора АСПР. Обосновано, что вследствие этого возникает необходимость в комплексном правовом регулировании соответствующих отношений с учетом их публично-правовой специфики,

включая установление порядка: взаимодействия между органами публичной власти и разработчиками и операторами АСПР; осуществления надлежащего контроля (надзора) со стороны органа публичной власти за «переданными полномочиями»; осуществления контроля (надзора) соответствия АСПР требованиям законодательства, в том числе в части обеспечения безопасности и прозрачности; оспаривания (обжалования) решений, принятых в автоматизированном режиме.

4. Установлено, что для обеспечения баланса между эффективностью государственного управления и защитой прав адресатов решений при АПР необходимо определить пределы его допустимого применения. Предлагается авторская методика, основанная на риск-ориентированном подходе и предназначенная для лиц, принимающих решения в государственных органах. Методика структурирует оценку целесообразности, соразмерности и обоснованности использования АСПР и предусматривает выявление и минимизацию рисков. Она состоит из трех этапов:

1) оценка необходимости: государственный орган, планирующий внедрение АСПР, должен количественно и качественно обосновать, что цель ее применения направлена на решение конкретной выявленной проблемы и имеет первостепенное значение и пользу для общества перед государственными интересами. Это обоснование должно содержать анализ альтернативных способов решения указанной проблемы и доказательства того, что внедрение АСПР является наиболее эффективным и целесообразным путем достижения поставленной цели;

2) оценка допустимости:

а) полное АПР недопустимо, если:

- правовые нормы наделяют органы власти или должностных лиц дискреционными (усмотренческими) полномочиями;
- решение должно быть оформлено как нормативный правовой акт.

В случае положительного решения по вопросу допустимости переход к пункту 3, если отрицательное решение, то переход к пункту 2 (б);

б) для частичного АПР необходимо:

- закрепить полномочия и функции должностного лица по самостоятельному принятию решений;
- обеспечить для должностного лица прозрачность принятия решения АСПР;
- ввести дополнительные правовые и организационные меры, направленные на обдуманное принятие решения должностным лицом (например, обязанность обоснования решения; выборочная проверка решений разными исполнителями).

Если эти условия выполняются, то переход к этапу 3. В противном случае – применение АПР недопустимо;

3) формирование системы управления риском: непрерывный, итеративный процесс на протяжении всего жизненного цикла АСПР, включающий: идентификацию и анализ рисков; оценку рисков; анализ данных пост-мониторинга; принятие мер по управлению рисками, а также регулярный пересмотр и адаптацию системы управления рисками в соответствии с изменяющимися условиями и новыми выявленными угрозами.

5. Выявлено три возможных подхода к правовому регулированию АПР в государственном управлении:

- точечная легализация АПР в государственном управлении без формирования системы принципов и обязательных юридических требований, обеспечивающих законность и обоснованность юридически значимых решений, а также минимизацию ошибок и рисков;
- признание автоматизированного решения и АПР в качестве самостоятельных видов административных решений и процедур путем внесения изменений в законодательство об административных процедурах с

