

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Назаров Никита Алексеевич

**АВТОМАТИЗИРОВАННОЕ ПРИНЯТИЕ
ЮРИДИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

Специальность 5.1.2 — Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук
Терещенко Людмила Константиновна

Москва — 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
ГЛАВА 1. АВТОМАТИЗИРОВАННОЕ ПРИНЯТИЕ ЮРИДИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	19
1.1. Понятие, содержание, виды автоматизированного принятия юридически значимых решений в сфере государственного управления.....	19
1.2. Процедуры автоматизированного принятия юридически значимых решений в сфере государственного управления.....	49
1.3. Правовые риски и пределы автоматизированного принятия юридически значимых решений в сфере государственного управления.....	82
1.4. Нормативно-правовое регулирование автоматизированного принятия юридически значимых решений в сфере государственного управления.....	110
ГЛАВА 2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ АВТОМАТИЗИРОВАННОГО ПРИНЯТИЯ ЮРИДИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	143
2.1. Специфика формирования «информационной базы» автоматизированного принятия юридически значимых решений в сфере государственного управления	144
2.2. Обеспечение прозрачности процедуры автоматизированного принятия решений в сфере государственного управления.....	158
2.3. Особенности обжалования (оспаривания) принятого автоматизированного решения в сфере государственного управления	175
2.4. Юридическая ответственность субъектов процедуры автоматизированного принятия решений в сфере государственного управления.....	182
Заключение.....	199
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	203

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования. Развитие техники на современном этапе формирует новую модель государственного управления¹, 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 автоматизированное принятие юридических значимых решений (далее — 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 (далее — ИИ) 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

¹ В диссертации государственное управление понимается в узком смысле, т. е. деятельность органов исполнительной власти и ее субъектов.

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.

Степень научной разработанности темы исследования. Следует констатировать отсутствие комплексных научно-теоретических разработок проблематики АПР в государственном управлении не только в российской, но и в зарубежной юридической науке, что является фактором, не позволяющим разрешить широкий перечень теоретических и практических проблем, и вследствие этого приводит к появлению правовой неопределенности и случаев нарушения прав и законных интересов человека и гражданина. Между тем нельзя утверждать, что отдельные вопросы правового регулирования АПР не были предметом исследований.

В частности, еще в советской юридической науке предметом целого ряда исследований выступали теоретические и практические аспекты взаимовлияния права и автоматизации государственного управления, результаты которых нашли отражение в трудах М. И. Брагинского, С. Н. Братуся, А. Б. Венгерова, Е. В.

Куманина, В. А. Ойгензихта, И. Д. Тиновицкой, Ю. А. Тихомирова, В. В. Толстошеева, А. А. Шахновского, А. М. Яковлева и др.

В доктрине российского права вопросы, связанные с влиянием информационных технологий на функционирование государства и общества, право и его институты, получили свое отражение в трудах таких ученых, как Р. В. Амелин, А. Ф. Васильева, А. М. Вашкевич, Ю. А. Крохина, Л. А. Мицкевич, А. В. Незнамова, А. Ф. Ноздрачев, И. А. Пибает, Н. А. Поветкина, А. И. Савельев, С. В. Симонов, С. А. Сеницын, Э. В. Талапина, Л. К. Терещенко, Т. Я. Хабриева, С. Е. Чаннова и др.

В зарубежной юридической науке проблематика правового регулирования АПР получила достаточно детальную разработку в трудах таких ученых, как Э. М. Вайценбек (E. M. Weitzenboeck), С. Вахтер (S. Wachter), Б. Миттельштадт (B. Mittelstadt), А. Каун (A. Kaun), Дж. Кобб (J. Cobbe), А. Монарха-Матлак (A. Monarcha-Matlak), Л. Налбандян (L. Nalbandian), Ф. Паскуале (F. Pasquale), К. Д. Пуспитасари (K. D. Puspitasari) и Э. Вирьянтинингсих (E. Wiryantiningasih), А. Ранеруп (A. Ranerup) и Х. З. Хенриксен (H. Z. Henriksen), К. Рассел (C. Russell), Ульрик Бисгаард Ульсрод Рель (Ulrik Bisgaard Ulsrod Roehl), М. Сукси (M. Suksi), М. Финк (M. Finck), А. Хаггинс (A. Huggins), Х. Хирвонен (H. Hirvonen), А. Чафардони (A. Ciafardoni) и др.

Теоретическая основа исследования. Теоретическим фундаментом при проведении исследования правового регулирования общественных отношений, складывающихся при АПР в государственном управлении, выступили научно-теоретические разработки следующих ученых: С. С. Алексеева, А. Б. Венгерова, В. В. Лазарева, В. С. Нерсеянца, Е. Б. Пашуканиса, А. С. Пиголкина, Т. Я. Хабриевой, В. А. Четвернина, Г. Ф. Шершеневича и др.

В диссертационном исследовании также использовались труды ученых в области публичного права: В. В. Архипова, Д. Н. Бахраха, В. А. Власова, К. В. Давыдова, В. Н. Дубовицкого, И. И. Евтихиева, А. И. Елистратова, С. М. Зырянова,

Б. М. Лазарева, В. Б. Наумова, А. Ф. Ноздрачева, О. В. Петровской, Ю. Н. Старилова, Л. К. Терещенко, Ю. А. Тихомирова, М. А. Федотова, М. В. Якушева и др.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в деятельности органов публичной власти при АПР в государственном управлении.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты, составляющие законодательство Российской Федерации и зарубежных стран, международно-правовые акты и другие акты, которые регулируют общественные отношения, возникающие при АПР в государственном управлении, а также материалы судебной и правоприменительной практики, результаты российских и зарубежных научных и аналитических исследований.

Цель исследования настоящей диссертационной работы состоит в формировании нового научного знания, образующего теоретическую основу правового регулирования АПР в сфере государственного управления, а также в выработке рекомендаций по развитию законодательства и правоприменительной практики в указанной сфере.

Задачи диссертационного исследования:

- определить сущность, содержание и виды АПР в сфере государственного управления;
- выявить влияние АПР на административную процедуру;
- идентифицировать правовые риски и пределы АПР в сфере государственного управления;
- предложить модель нормативно-правового регулирования АПР в государственном управлении;
- сформулировать и обосновать систему принципов и юридических требований к АПР в государственном управлении;
- разработать систему критериев обеспечения качества данных при АПР в сфере государственного управления;

- разработать механизмы обеспечения прозрачности процедуры АПР в сфере государственного управления;
- выявить особенности и проблемы обжалования (оспаривания) принятого автоматизированного решения в сфере государственного управления;
- определить виды и основания юридической ответственности субъектов процедуры АПР в сфере государственного управления.

Теоретическая значимость работы заключается в том, что она представляет собой первое комплексное исследование АПР в сфере государственного управления, рассматривающее данное явление с публично-правовой точки зрения. Аналогичных работ (по кругу поставленных проблем и предлагаемых авторских вариантов их решения) в доктрине права не имеется. В рамках исследования создается системное представление о сущности АПР в государственном управлении, развивается понятийный аппарат публично-правовой науки за счет введения новых концепций и категорий; рассматриваются в новом ракурсе административные процедуры в условиях их автоматизации и подходы к их правовому обособлению; формулируются принципы и юридические требования к АПР, научно обоснованные выводы о правовом статусе субъектов правоотношений, возникающих в связи с использованием АПР.

Результаты исследования вносят вклад в развитие теории публичного права, могут служить отправной точкой для дальнейших, более узкоспециализированных исследований проблематики АПР в государственном управлении.

Практическая значимость работы заключается в том, что ее результаты могут быть использованы для совершенствования нормативно-правового регулирования АПР в сфере государственного управления. Выводы и предложения, сформулированные в работе, могут стать основой для разработки проектов нормативных правовых актов, направленных на создание и развитие законодательства в области АПР. Кроме того, материалы диссертации могут быть применимы в правоприменительной деятельности органов исполнительной власти,

использующих или планирующих использовать АСПР в своей работе. Результаты исследования также могут быть использованы в учебном процессе при преподавании дисциплин публично-правового профиля, а также при разработке учебных и методических материалов для обучения и повышения квалификации государственных служащих по вопросам, связанным с использованием АСПР.

Методологическую и эмпирическую основу исследования составили как общенаучные, так и специальные юридические методы познания. К числу общенаучных методов познания относятся: системный, диалектический, системно-структурный, анализа и синтеза, индукции и дедукции, абстрагирования, моделирования. Кроме того, исследование проводилось с использованием специальных юридических методов познания научных и практических проблем: формально-юридического, историко-правового, сравнительно-правового методов, а также методов толкования норм права (грамматического, телеологического, системного).

Эмпирическую базу исследования включают действующие нормативные правовые акты Российской Федерации и зарубежных стран, документы международных организаций, акты судов, официальные статистические данные российских и зарубежных организаций, проекты нормативных правовых актов.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке диссертантом качественно нового научного знания об АПР в государственном управлении. Впервые в российской правовой науке разработана комплексная теоретическая основа АПР в государственном управлении как самостоятельного объекта правового регулирования, охватывающая его понятие, содержание, формы, требования и процедуры применения, риски и пределы допустимого использования. Тем самым решена научная задача идентификации АПР в праве как основы для формирования системы правовых гарантий его законного и обоснованного использования.

Конкретизировано доктринальное понимание правовой природы АПР, выявлена специфика автоматизированных административных актов, возникающих в результате его применения, а также трансформирующее влияние использования АПР на административные процедуры. Выявлены и систематизированы правовые риски внедрения АСПР, предложена универсальная методика оценки и сформулированы общие критерии, позволяющие определять пределы допустимого применения АПР в государственном управлении. Обоснована необходимость специального правового регулирования процедур АПР и предложены концептуальные основы его формирования, включая разработку специального нормативного акта, а также ключевые требования и принципы, которые должны найти в нем отражение, учитывающие как технические особенности функционирования АСПР, так и требования и принципы, закрепленные в российском законодательстве в целях обеспечения прав и законных интересов граждан и организаций. Сформулированы и обоснованы ключевые элементы предложенной системы гарантий законности автоматизированных решений (включая принципы АПР, требования к качеству данных, механизмы по обеспечению прозрачности процедур АПР и предложения по совершенствованию порядка обжалования).

Таким образом, доктрина современного российского публичного права получает новые средства и инструменты для реализации компетенции органов публичной власти, а также открывает новые перспективы модернизации институтов современного административного и информационного права в русле технологического развития.

Научная новизна диссертационного исследования, свидетельствующая о личном вкладе автора в науку, также отражена в **положениях, выносимых на защиту:**

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 одновременным распространением на них сложившегося правового «фундамента» в виде принципов, требований, правоприменительной практики и судебного толкования;

- принятие специального нормативного правового акта, обеспечивающего комплексное правовое регулирование АПР в государственном управлении.

Установлено, что правовое регулирование АПР с учетом структуры и тенденций развития российского законодательства в государственном управлении возможно либо посредством внесения изменений в отдельные нормативно-правовые акты, либо посредством принятия специального законодательного акта. Обосновывается, что второй подход является более предпочтительным, поскольку:

- 1) исключает формирование идентичных правил поведения в нескольких законодательных актах;
- 2) исключает риски противоречий и несогласованности в регулировании в разных сферах государственного управления;
- 3) обеспечивает системный и комплексный подход к регулированию АПР как самостоятельного объекта, обладающего межотраслевым характером и требующего единых принципов и подходов, выходящих за рамки отдельных отраслей государственного управления и права.

6. Предложены и обоснованы принципы и юридические требования, при условии соблюдения которых обеспечивается надлежащий уровень правовых гарантий для адресатов решений при АПР: 1) формирование специальных механизмов обеспечения законности процедуры АПР; 2) прозрачность процедуры АПР; 3) недискриминационность автоматизированных решений; 4) наличие правового основания в федеральном законе для АПР; 5) выбор определенного уровня автоматизации в конкретной сфере государственного управления; 6) право адресата решений на отказ от принятия полностью автоматизированного решения; 7) принцип неухудшения положения адресата при пересмотре автоматизированного решения вследствие технической ошибки; 8) обеспечение «качества» данных при АПР; 9) обучение персонала как перед началом использования АСПР, так и в процессе ее использования; 10) наличие технической документации; 11) наличие автоматической записи событий в журнал; 12) обеспечение технологической независимости.

7. Определено, что применение АПР имманентно связано с данными, на основе которых АСПР обучается, функционирует и принимает решения. В этих условиях автором разработано содержательное наполнение концепции «качества» данных, включающей в себя как 1) свойство данных и их наборов, так и 2) их обработку. Для обеспечения «качества» данных предлагаются следующие критерии, разделенные на обязательные и факультативные.

Обязательные: достоверность (точность, полнота и актуальность); непротиворечивость данных между разными государственными или муниципальными информационными системами (далее – ГМИС); машиночитаемая форма данных.

Факультативные: недискриминационность (репрезентативность) данных; конфиденциальность данных; адекватность и целевая ограниченность сбора данных; открытость наборов данных в той мере, в какой это не нарушает

конфиденциальность; возможность использования любых объектов интеллектуальной собственности при обучении АСПР.

8. Установлено, что к процедуре АПР в государственном управлении должно применяться максимальное количество механизмов обеспечения прозрачности, так как административные решения в силу их специфики существенным образом влияют на права и законные интересы невластных субъектов.

Следует обеспечить прозрачность:

1) путем *ex ante* (до принятия автоматизированного решения) посредством: а) раскрытия неограниченному кругу лиц логики принятия решения, информации об АСПР и о ее применении, результатов независимого аудита; б) проведения регулярного независимого аудита; в) возможности осуществления постоянного общественного контроля;

2) путем *ex post* (после принятия автоматизированного решения) посредством: а) предоставления контрфактического объяснения по требованию лица, в отношении которого принято решение; б) обеспечения права лица на доступ к данным, на основе которых принято автоматизированное решение.

9. Обосновано, что в целях сохранения существующего уровня правовых гарантий защиты прав адресатов решений при АПР необходимо совершенствование порядка пересмотра принятых решений, включающего в себя:

- установление досудебного административного порядка пересмотра принятых автоматизированных решений, основанного на принципе человеческого контроля, который предусматривает: рассмотрение жалобы уполномоченным должностным лицом при обеспечении ему прозрачности принятого решения, всестороннюю проверку обстоятельств дела, возможность взаимодействия с оператором АСПР для выявления и оперативного устранения технических ошибок, принятие мотивированного решения и, при подтверждении технической ошибки, отмену или пересмотр неправомерного решения в пользу заявителя, а также возложение на оператора АСПР обязанности по устранению выявленной технической ошибки и

принятию мер для предотвращения ее возникновения в будущем в установленные сроки;

- внедрение специального механизма превентивного исправления технических ошибок АСПР под контролем государственного органа, характеризующегося сокращенным сроком рассмотрения жалоб, возможностью подачи жалобы вне зависимости от факта нарушения прав, обязанностями оператора АСПР устранить ошибку и отчитаться перед государственным органом;

- при обжаловании в судебном порядке решений, принятых полностью автоматизированными системами, возложение на органы публичной власти обязанности доказывания отсутствия технической ошибки, при этом для решений, принятых с участием должностного лица, сохраняется традиционный порядок обжалования.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на совместном заседании лаборатории правового регулирования информационных технологий и защиты информации и отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — ИЗиСП).

Теоретические положения диссертации и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, в том числе указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России.

Результаты диссертационного исследования докладывались автором в докладах на международных и всероссийских научно-практических конференциях, круглых столов и семинаров, среди которых: международный круглый стол: «Повышение эффективности законотворческого процесса: методологические подходы по применению искусственного интеллекта и автоматизированной системы общественного мониторинга в нормотворческой деятельности» (Астана, Республика Казахстан, 19 декабря 2024 г.); VI Осенняя научная сессия (Республика Беларусь,

Минск, Национальный центр законодательства и правовой информации и Объединенный институт проблем информатики Национальной академии наук Беларуси, 10 октября 2024 г.); круглый стол Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации «Правовое регулирование функционирования систем искусственного интеллекта в Российской Федерации: вектор развития законодательства» (Москва, 11 июля 2024 г.); Международный конгресс молодых ученых «Традиции и новации в системе современного российского права» (Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина, Москва, 5 апреля 2024 г.); III Международная научно-практическая конференция «Цифровые технологии и право» (Казань, 20 сентября 2024 г.); VII Международная конференция «Актуальные проблемы информационного права» (Москва, Высшая школа государственного аудита Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, 29 марта 2024 г.); V Всероссийская конференция студентов и магистрантов «Роль публичного права в развитии современного Российского государства как части международного сообщества» (Москва, Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина, 16 мая 2022 г.).

Структура диссертации обусловлена его целью и задачами и состоит из введения, двух глав, включающих восемь параграфов, заключения, библиографического списка.

ГЛАВА 1. АВТОМАТИЗИРОВАННОЕ ПРИНЯТИЕ ЮРИДИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

1.1. Понятие, содержание, виды автоматизированного принятия юридически значимых решений в сфере государственного управления

Развитие общества, организаций и государства в высшей степени зависит от научно-технического прогресса, направленного на эволюционное развитие всех элементов их деятельности. Значимое место в этом процессе занимает автоматизация, позволяющая выполнять задачи быстрее, продуктивнее и эффективнее, при симметричном освобождении человека от участия в соответствующей деятельности. Признание имманентной значимости автоматизации для повышения эффективности государственного управления и общественных процессов прослеживается на всех исторических этапах эволюции форм правления и типов государственного устройства.

Наиболее отчетливо эта тенденция проявилась в Советском Союзе, где автоматизация приобрела единую форму реализации государственной политики. Ученые того времени констатировали, что автоматизация управления является «важной стороной всего процесса совершенствования структуры и методов управления социалистической экономикой», а в решениях XXV съезда КПСС ставилась задача обеспечения «дальнейшего развития и повышения эффективности автоматизированных систем управления и вычислительных центров, путем последовательного объединения их в единую общегосударственную систему сбора и обработки информации для учета, планирования и управления»².

² См.: Венгеров А. Б., Пертцик В. А., Самощенко И. С. Правовые основы автоматизации управления народным хозяйством СССР. М. : Высш. шк., 1979. С. 35.

Автоматизация государственного управления в Советском союзе охватывала широкий спектр общественных отношений, включая промышленность, торговлю, транспорт, государственную статистику³. Советские ученые выделяли как минимум четыре этапа становления автоматизации⁴, которые реализовались чаще всего путем внедрения электронной вычислительной машины и перевода информации, данных в информационные системы. С помощью автоматизации государственного управления в Советском Союзе произошел постепенный переход в иную форму осуществления государственных функций: если до 50-х годов прошлого века они осуществлялись только аналоговым способом (концепция «человек — человек»), то для автоматизированного управления характерным стало взаимодействие «человек-машина (электронно-вычислительная машина) — человек»⁵.

В дальнейшем иные концепции трансформации государственного управления в Российской Федерации (электронное правительство, информационное общество, цифровое правительство, цифровое государственное управление) только продолжили этот вектор⁶. Так, взаимодействие населения с органами государственной власти и местного самоуправления с 2015 по 2022 год увеличилось на 35 %, при этом большая часть такого взаимодействия происходит через интернет, показатель которого вырос на 52 %, и это стало самым распространенным способом взаимодействия с органами публичной власти, занимая 71 % от всех посещений⁷.

³ См.: *Толстошеев В. В.* Автоматизация управления народным хозяйством: Правовые проблемы : монография. М. : Юрид. лит., 1978. С. 8–9.; *Куманин Е. В.* Социалистическая законность в условиях автоматизации управления (Теоретические проблемы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : ВНИИ советского законодательства, 1978; *Шахновский А. А.* Правовое обеспечение автоматизированных систем управления // Правоведение. 1978. № 1. С. 21–24.

⁴ Подробнее см.: *Яковлев А. М.* Автоматизация управления и совершенствование законодательства // Советское государство и право. 1975. № 9. С. 41–46; *Венгеров А. Б., Пертцук В. А., Самощенко И. С.* Указ. соч.

⁵ См.: *Венгеров А. Б.* Право и информация в условиях автоматизации управления. Теоретические вопросы. М. : Юрид. лит., 1978. С. 141.

⁶ См.: *Ноздрачев А. Ф.* О законодательных основах реализации федерального проекта «Цифровое государственное управление» (положения de lege lata и предложения de lege ferenda // Административное право и процесс. 2024. № 5. С. 3–16; *Якушев М. В.* Информационное общество и правовое регулирование: новые проблемы теории и практики // Информационное общество. 1999. № 1. С. 40–43; *Волчинская Е. К., Терещенко Л. К., Якушев М. В.* Интернет и гласность. М. : Галерея, 1999; *Войниканис Е. А., Якушев М. В.* Информация. Собственность. Интернет: Традиция и новеллы в современном праве. М. : Волтерс Клувер, 2004.

⁷ См.: Индикаторы цифровой экономики: 2024 : стат. сб. / В. Л. Абашкин, Г. И. Абдрахманова, К. О. Вишневский, Л. М. Гохберг и др. М. : ИСИЭЗ ВШЭ, 2024.

На современном этапе это привело к тому, что при осуществлении государственной деятельности в электронной форме граждане и организации взаимодействуют напрямую только с ГМИС, в том числе в случаях подачи запроса и заявления, отслеживания процедуры принятия решений, оспаривания принятых решений, тем самым они могут не иметь прямого контакта с государственным служащим и государственными органами. С другой стороны, государственные служащие также не осуществляют прямого взаимодействия с гражданами или другими государственными органами, так как процедура принятия решений осуществляется в рамках информационных систем (получение данных от заявителя, межведомственное взаимодействие и отправка итогового решения).

Между тем традиционная модель принятия решений, основанная на действиях конкретного исполнителя (агента), не свободна от человеческих ошибок, а, следовательно, отклонений от нормативно заданной процедуры их принятия. Причины таких отклонений многочисленны: отсутствие объективности, неполнота информации, высокая загруженность, недостаточная компетентность субъектов принятия решений, а также иные факторы, негативно влияющие на итоговое административное решение. К ним относятся социальные (дефицит кадров, повышение экспоненциальной нагрузки на государственный аппарат) и экономические (стремление государств сократить бюджетные средства на содержание государственного аппарата и направить их на другие общественно полезные цели) факторы.

В этих условиях государства всегда находятся в поисках правовых, технических и организационных мер, обеспечивающих эффективное принятие решений и минимизацию появления различных ошибок и потенциальную замену человека машиной. Одним из таких инструментов становятся различные АСПР (*automated decision system*), позволяющие с участием или без участия человека принимать

юридически значимые решения в автоматическом режиме. Потенциальные роли АСПР в государственном управлении многообразны и могут включать⁸:

- подготовительную роль: обеспечение поддержки исполнителю, а также предложение релевантной информации для него;
- рекомендательную роль: предложение конкретных действий или вариантов решений;
- разгрузочную роль: автоматическая обработка типовых, «беспроблемных» случаев для снижения нагрузки на исполнителей;
- полное делегирование: полная замена человека машиной при принятии решений.

Вместе с этим развитие научно-технического прогресса, и в особенности появление ИИ, привело к качественной трансформации сферы применения АПР в государственном управлении. Если ранее речь шла преимущественно о простой автоматизации рутинных, простых, повторяющихся операций и трудоемких процессов на основе заданного программного кода (алгоритмическое принятие решений⁹)¹⁰, то современные системы, использующие ИИ, позволяют автоматизировать мыслительные и аналитические задачи, тем самым в некоторых случаях полностью заменяя человека. Следовательно, эта трансформация характеризуется не только экстенсивным расширением областей применения АСПР, но и фактическим делегированием им властных полномочий по принятию решений от имени государства, оказывающих непосредственное влияние на права и законные интересы физических и юридических лиц. Поэтому масштаб внедрения и непрерывность функционирования АСПР, обусловленные их технологическими

⁸ См.: *Alter S.* A taxonomy of decision support systems // *Sloan Management Review*. 1977. № 19 (1). P. 42; *Roehl U. B. U.* Automated decision-making and good administration: Views from inside the government machinery // *Government Information Quarterly*. 2023. № 4. P. 48.

⁹ См.: *Brkan M.* Do algorithms rule the world? Algorithmic decision-making and data protection in the framework of the GDPR and beyond // *International Journal of Law and Information Technology*. 2019. Vol. 27. № 2. P. 94.

¹⁰ См.: *Тихомиров Ю. А.* Управленческое решение. М. : Наука, 1972. С. 211.

характеристиками, актуализируют проблему обеспечения их безошибочности для недопущения нарушения прав и законных интересов человека и гражданина.

Наиболее широкая автоматизация процедуры принятия решений происходит в правоприменительной деятельности, в том числе в решениях при назначении пособий в случае болезни¹¹ и социальных пособий¹², в сфере исполнительного производства¹³; при привлечении к административной ответственности¹⁴; при оказании государственных и муниципальных услуг¹⁵; при проведении аттестации экспертов¹⁶; при прослеживании оборота отдельных видов товаров¹⁷; автоматизированное реагирование на операционный риск в кредитной организации и банковской группе¹⁸, а также в полицейской деятельности, в налоговой сфере, в жилищной сфере, при выдаче грантов, пенсии по старости¹⁹ и т.д.

Однако при масштабном внедрении и непрерывным функционировании АСПР обнаружилось, что простое их применение без дальнейшего правового опосредования и идентификации невозможно в правовом государстве, так как существуют угрозы и риски, приводящие ко многим случаям нарушения прав и

¹¹ Статья 21-11a Закона Норвегии от 28.02.1997 № 19 «О национальном страховании» = Lov om folketrygd (folketrygdloven) // LOVDATA : сайт. URL: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19/*#* (дата обращения: 06.09.2024).

¹² С 2017 г. муниципалитет Треллеборг в Швеции с населением около 46 000 человек ввел полностью автоматизированные решения по заявлениям на получение социальных пособий (см.: *Kaun A. Suing the algorithm: the mundanization of automated decision-making in public services through litigation // Information, Communication & Society. 2022. Vol. 25. № 14. P. 2046–2062).*

¹³ См.: ч. 2.2 ст. 14 Федерального закона от 02.09.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

¹⁴ См.: ст. 2.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

¹⁵ См.: ст. 7.3 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

¹⁶ См.: п. 4 постановления Правительства РФ от 09.03.2022 № 327 «О проведении экспертизы в целях подтверждения факта наступления страхового случая и определения размера причиненного страхователю ущерба по договору сельскохозяйственного страхования» // СЗ РФ. 2022. № 12. Ст. 1825.

¹⁷ См.: Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2018 № 2963-р «Об утверждении Концепции создания и функционирования в Российской Федерации системы маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров» // СЗ РФ. 2019. № 1. Ст. 87.

¹⁸ См.: Положение Банка России от 08.04.2020 № 716-П «О требованиях к системе управления операционным риском в кредитной организации и банковской группе» // Вестник Банка России. 2020. № 51.

¹⁹ См.: NOU 2022: 11. Ditt personvern — vårt felles Ansvar. Tid for en personvernpolitikk // Regjeringen.no : site. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-11/id2928543/> (дата обращения: 05.09.2024); *Weitzenboeck E. M. Simplification of Administrative Procedures through Fully Automated Decision-Making: The Case of Norway // Administrative Sciences. 2021. Vol. 11. № 4. P. 1–23; Schartum D. W., Jansen A., Tranvik T. Digital forvaltning: en innføring: juridiske, informatiske og organisatoriske aspekter. Bergen : Fagbokforlaget, 2017.*

законных интересов человека и граждан (см. более подробно в параграфе 3 главы 1 настоящей работы). При этом сама концепция АПР в науке и законодательстве окончательно не сформировалась. Если в советское время ученые уделяли внимание проблемам автоматизации управления и подчеркивали необходимость целостного правового регулирования «машинного решения»²⁰, то в последующий период, в условиях бурного технологического развития и изменения модели государственного управления, многие вопросы АПР оказались вне фокуса системных научных исследований и законодательного регулирования. Как следствие, происходила постепенная фрагментация правового массива в отдельных сферах без выработки общих подходов, принципов и гарантий, которые обеспечивали бы права и свободы человека и гражданина.

Таким образом, следует констатировать, что произошло обособление АПР в государственном управлении в качестве самостоятельного объекта правового регулирования, что 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);

- ограниченная по правовым, организационным, техническим и экономическим причинам возможность проверки уполномоченными субъектами, достоверности данных, используемых для принятия решений;

- массовым использованием АСПР в социально значимых сферах государственного управления, в которых затрагиваются права и законные интересы

²⁰ См.: Советское законодательство и хозяйственный механизм / С. Н. Братусь, И. Н. Петров, А. Б. Венгеров, И. Д. Тиновицкая и др. М. : Юрид. лит., 1984. С. 56.

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.

Перечисленные факторы свидетельствуют о том, что АПР является особым правовым явлением, требующим самостоятельного научного осмысления и адекватного законодательного оформления. Однако на практике, как это часто бывает, внедрение технологий опережает их правовое осмысление, что приводит к рискам нарушения прав и законных интересов граждан и организаций. Исходя из этого, в условиях активного применения АПР в государственном управлении, важной и первостепенной задачей является определение его правовой природы. Формулирование четкого понятия АПР имеет детерминирующее значение, поскольку оно влияет на содержание и формы регулируемых отношений, задает концептуальные рамки, позволяет отграничить АПР от смежных явлений и служит отправной точкой для дальнейших исследований²¹.

Правовая идентификация АПР развивалась в несколько этапов. Первый этап нашел свое отражение в законодательстве о персональных данных. Уже в Законе Франции о защите данных 1978 г. содержались положения, ограничивающие принятие решений на основе исключительно автоматической обработки. Так, в первоначальной форме ст. 2 вышеуказанного Закона запрещала судебные, административные или личные решения, связанные с оценкой человеческого поведения, поскольку они основывались исключительно на автоматической обработке данных, которая определяла профиль или личность соответствующего

²¹ См.: Artificial Intelligence in Information Systems: State of the Art and Research Roadmap / P. Ågerfalk, K. Conboy, K. Crowston, J. E. Lundström et al. // Communications of the Association for Information Systems. 2022. Vol. 50. № 1; Лазарев В. В., Гаджиев Х. И. Основные источники (формы) судебного права // Журнал российского права. 2022. № 9. С. 5–22.; Artificial Intelligence in Information Systems: State of the Art and Research Roadmap.

лица²². Впоследствии в Директиве 95/46/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза от 24.10.1995 «О защите физических лиц в связи с обработкой личных данных и о свободном перемещении таких данных»²³ и в Регламенте № 2016/679 Европейского парламента и Совета Европейского союза «О защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных, а также об отмене Директивы 95/46/ЕС» (далее — Общий регламент по защите данных)²⁴ была закреплена аналогичная правовая норма. Однако в течение всего срока их действия они редко применялись²⁵. В дальнейшем вследствие «брюссельского эффекта» схожее регулирование распространилось на большую часть мира²⁶.

Между тем закреплённое на уровне закона понятие этой деятельности не сформировалось. Существуют только различные попытки определения АПР в разъяснительных письмах контролирующих ведомств. Так, Офис комиссара по информации Великобритании понимает под автоматизированным принятием решений процесс (*process*) принятия решения автоматизированными средствами без участия человека²⁷. Системный анализ различных определений АПР, сформулированных в разъяснительных актах, позволяет выделить следующие характерные черты АПР в контексте персональных данных:

1) прежде всего это процесс принятия решения, то есть совокупность действий, преобразующие входные данные в исходящие;

²² См.: Kuner C., Bygrave L. A., Docksey C. The EU General Data Protection Regulation (GDPR): a commentary. The EU General Data Protection Regulation (GDPR). Oxford, United Kingdom : Oxford University Press, 2019. P. 529.

²³ См.: Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data // European Union : site. URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/1995/46/oj/eng> (дата обращения: 04.03.2024).

²⁴ См.: Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) // EUR-lex : site. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj> (дата обращения: 23.01.2024).

²⁵ См.: Kuner C., Bygrave L. A., Docksey C. Op. cit. P. 528.

²⁶ См.: Bradford A. The Brussels Effect // Northwestern University Law Review. 2012. Vol. 107. № 1. P. 1–68.

²⁷ См.: What is automated individual decision-making and profiling? // ICO : site. URL: <https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/individual-rights/automated-decision-making-and-profiling/what-is-automated-individual-decision-making-and-profiling/> (дата обращения: 10.12.2024).

2) конечной стадией этого процесса выступает принятие решения;

3) в процессе должна быть только исключительно автоматизированная обработка персональных данных, то есть решение должно быть принято без участия человека. Так, если автоматизированная обработка использовалась только для подготовки доказательств, в то время как фактическое решение было принято человеком²⁸, то согласно европейскому подходу исключительно автоматизированная обработка персональных данных не осуществлялась. Исходя из этого, для признания исключительно автоматизированного принятия решений в государственном управлении необходимо, чтобы вся административная процедура осуществлялась без участия человека. Между тем указанный подход имеет свои недостатки. С одной стороны, он позволяет операторам персональных данных избегать регулирования Закона о персональных данных путем ввода в процесс принятия решения «номинального» исполнителя²⁹. С другой стороны, количество случаев принятия полностью автоматизированного решения (т.е. когда в цикле отсутствует участие человека) незначительно. Еще меньше среди них тех, что порождают юридические последствия, являющиеся четвертым критерием для применения регулирования законодательства о персональных данных³⁰. При этом в мире складывается тенденция, согласно которой в нормативных актах вводится прямой запрет на применение исключительно автоматизированных решений во многих сферах государственного управления³¹. Эта тенденция также поддерживается социологическими опросами, согласно которым большинство респондентов требует

²⁸ См.: *Wachter S., Mittelstadt B., Floridi L.* Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation // *International Data Privacy Law*. 2017. Vol. 7. № 2. P. 88.

²⁹ Европейский союз в своем разъяснении указал, что ключевым критерием участия человека является то, что надзор за решением являлся значимым, а не просто символическим жестом, и он должен осуществляться лицом, имеющим полномочия и компетенцию изменить решение (см.: *Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679* // *European Commission* : site. URL: <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/612053> (дата обращения: 16.02.2025)).

³⁰ См.: *Edwards L., Veale M.* Enslaving the Algorithm: From a «Right to an Explanation» to a «Right to Better Decisions»? // *IEEE Security & Privacy*. 2018. Vol. 16. № 3. P. 3.

³¹ Так, в Директиве об автоматизированном принятии решений указано, что решения не могут быть приняты без конкретного вмешательства человека в процесс принятия решений? и окончательное решение должно быть принято только человеком (см.: *Directive on Automated Decision-Making* // *Government of Canada* : site. URL: <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32592> (дата обращения: 11.12.2024)).

человеческого контроля во всех автоматических решениях, независимо от их результата³².

4) принятое решение должно порождать юридические последствия в отношении субъекта персональных данных или иным образом затрагивает его права и законные интересы³³. Тем самым решения, порождающие юридические последствия, связаны с возникновением, изменением и прекращением прав и обязанностей у субъекта персональных данных. Между тем в правоприменительной и судебной практике не сформировался единый предсказуемый подход в определении значимости последствий для субъекта персональных данных³⁴.

Таким образом, понятие АПР в законодательстве о персональных данных не до конца сформировалось и имеет правовую неопределенность в некоторых вопросах. Главное же, указанное понимание также во многом ограничивает применение АПР в государственном управлении, в том числе потому, что в государственном управлении могут обрабатываться не только персональные данные физических лиц; в концепции автоматизированного принятия решений в государственном управлении может отсутствовать исключительно автоматизированная обработка.

В этой связи произошел второй этап правовой идентификации АПР – попытки сформулировать его определение применительно к сфере публичного права, вне рамок законодательства о персональных данных. При этом стоит также отметить, что как в российском, так и в иностранном законодательстве для обозначения АПР используется различная терминология, в частности «автоматическое принятие решений», «принятие решений в автоматическом режиме», «автоматизированное

³² См.: *Wulf A. J., Seizov O.* «Please understand we cannot provide further information»: evaluating content and transparency of GDPR-mandated AI disclosures // *AI & SOCIETY*. 2024. Vol. 39. № 1. P. 239.

³³ См.: *Савельев А. И.* Научно-практический постатейный комментарий к Федеральному закону «О персональных данных». 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2021.

³⁴ См.: *HDPА (Greece)* — 51/2021 // *Hellenic Data Protection Authority* : site. URL: <https://www.dpa.gr/el/enimerwtiko/prakseisArxis> (дата обращения: 20.02.2025).

административное действие», «автоматизированный административный акт»³⁵. Между тем такое многообразие понятийно-категориального аппарата имеет одну цель: обозначить деятельность, направленную на уменьшение степени участия человека в принятии решений или его полной замены, то есть, по сути, описать автоматизацию процедуры принятия решений. Тем самым мы считаем, что тождественные по своей правовой природе понятия должны существовать в рамках общего единства понятийного аппарата, поэтому следует использовать только одно устоявшееся, общее и более широкое понятие — «автоматизированное принятие решений».

В российском законодательстве попытка определить АПР находит свое отражение только на подзаконном уровне. Так, в программе цифровой трансформации Министерства энергетики Российской Федерации под автоматическим принятием решений понимается процедура, при которой решение об оказании услуги (отказе в оказании услуги) производится программно-аппаратными средствами на основе алгоритмов и машиночитаемых данных, содержащихся в заявлении на оказание услуги, и данных государственных информационных систем. В приведенной дефиниции подчеркивается, что АПР — это прежде всего процедура, при этом осуществляется нормативная конкретизация их предметного поля, ограничивающая применение данного института исключительно в контексте правоотношений по предоставлению услуг.

В Испании в законодательстве о государственной деятельности указано, что автоматизированное административное действие (*actuación administrativa*

³⁵ При этом в российском регулировании уже сейчас имеются противоречия в понятийном аппарате. Так, в Постановлении Правительства РФ от 26.03.2016 № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг», который является общим актом, регламентирующим административные регламенты, используется термин «автоматизированного принятия решения» (см.: СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2084), а в ряде административных регламентов закрепляется «автоматическое принятие решений», например в Приказе Роспотребнадзора от 05.11.2020 № 747 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги по выдаче санитарно-эпидемиологических заключений на основании результатов санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний, токсикологических, гигиенических и иных видов оценок соблюдения санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований» (см.: Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.02.2025)).

automatizada) понимается как любое решение или действие (*cualquier acto o actuación; any decision or action*), осуществляемое полностью с помощью электронных средств государственной администрацией в рамках административной процедуры, и в котором государственный служащий не принимал непосредственного участия³⁶.

Приведенное определение обладает рядом концептуальных особенностей, заслуживающих внимания. Прежде всего, использование формулировки «любое решение или действие» (*cualquier acto o actuación*) указывает на широкий охват регулируемых ситуаций, потенциально включающих не только вынесение итоговых административных актов (*actos*), но и иные операции (*actuaciones*), осуществляемые полностью с помощью электронных средств в рамках административной процедуры. Вместе с тем, такая широта может порождать вопросы при идентификации конкретных видов автоматизированной административной деятельности: является ли она исключительно правовым результатом (актом, обладающим признаками окончательности и императивности) или также охватывает процедурные действия, выражающиеся в автоматизированной последовательности операций. Наконец, существенным элементом определения является указание на отсутствие непосредственного участия государственного служащего, что сближает данный подход с известным законодательству о персональных данных регулированием случаев обработки данных, осуществляемой исключительно автоматизированными средствами без участия человека.

В Европейском союзе АПР понимается как процесс (*process*), когда решения принимаются автоматизированным способом и без участия человека³⁷. В отличие от испанского определения в данном определении используется понятие

³⁶ См.: ст. 41 и 42 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público // Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado : site. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566> (дата обращения: 05.09.2024); CERIDAP : site. URL: <https://ceridap.eu/automated-decision-making-systems-in-spanish-administrative-law/?lng=en> (дата обращения: 05.09.2024).

³⁷ См.: Automated decision-making impacting society // European Commission : site. URL: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/automated-decision-making-impacting-society_en (дата обращения: 30.11.2024).

«автоматизированное принятие решений», но регулируется также только деятельность без участия человека. Между тем подчеркивается, что АПР — это только процесс, аналогичный подход используется в разъяснениях Офиса комиссара по информации Великобритании.

Отличный от Европейского союза подход отражен в документе Комиссара Совета Европы по правам человека «Раскрытие искусственного интеллекта: 10 шагов для защиты прав человека», в котором под АПР понимается процедура принятия решений автоматизированными средствами, которая обычно включает в себя автоматизированное построение логических рассуждений, призванное помочь людям в принятии решений или полностью заменить принятие решений людьми³⁸. В данном случае, как и в вышеуказанном определении, используется термин «автоматизированное принятие решений», но вместе с этим имеется два отличительных момента. С одной стороны, подчеркивается, что АПР – это только процедура принятия решений, а, с другой стороны, в отличие от всех вышеизложенных подходов, АПР рассматривается широко путем указания на то, что автоматизация может как помочь людям в принятии решений, так и полностью заменить их.

Таким образом, анализ показывает, что в различных правовых подходах к определению АПР в государственном управлении присущи как схожие, так и отличительные черты. Во многом это связано как с особенностями национальных правовых систем, так и с тем, что АПР пронизывает различные аспекты взаимодействия государства и общества.

Для формирования определения АПР, адекватного российской правовой системе, сначала необходимо соотнести его с устоявшимися категориями российского административного права: «деятельность», «процесс», «процедура», «решение (акт)». Рассмотрим применимость указанных категорий:

³⁸ См.: Раскрытие искусственного интеллекта: 10 шагов для защиты прав человека // Council of Europe : site. URL: <https://rm.coe.int/-10-/16809a42e4> (дата обращения: 30.11.2024).

1) «Деятельность» прежде всего понимается как деятельность органов публичной власти³⁹. Вместе с этим в административном праве этот термин используется максимально широко, охватывая всю совокупность разнородных действий и функций органов публичной власти, не относящихся к законодательству или правосудию. Как отмечал И.И. Евтихийев, деятельность исполнительно-распорядительных органов включает: а) издание общих норм и правил; б) осуществление юрисдикции, т.е. разрешение спорных дел в области управления и наложения соответствующих взысканий; в) исполнение законов, актов правительства, ведомств и всех вообще вышестоящих исполнительно-распорядительных органов⁴⁰.

То есть деятельность государственных органов является целенаправленная регламентированная законодательством форма воздействия государственного органа на определенную сферу общественных отношений (сферу деятельности государственного органа), в результате которой происходит исполнение функций данного государственного органа⁴¹. При этом такая деятельность, осуществляемая органами публичной власти, разнообразна по своему характеру и направленности. Поэтому в зависимости от характера она подразделяется на административно-публичную и административно-организационную⁴². В рамках административно-публичной деятельности органами публичной администрации реализуются нормы административного и административно-процессуального законодательства в отношении физических и юридических лиц, где целью является достижение баланса публичных и частных интересов, а административно-организационная деятельность

³⁹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2021 № 31-П и от 30.06.2011 № 13-П

⁴⁰ См.: *Евтихийев И. И.* Виды и формы административной деятельности органов государственного управления. Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1948. С. 174, 188; *Евтихийев И.И., Власов В.А.* Административное право СССР. Москва: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1946. С. 3.

⁴¹ *Павловна Л. Л., Фаизович С. Т.* Понятие формы деятельности государственных органов в современной науке // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2015. № 2. С. 119–125.

⁴² *Стахов А. И.* Функциональный подход к пониманию современной системы административного права Российской Федерации // Система административного права: Сборник статей по материалам круглого стола (г. Москва, 12 октября 2022 г.) / Под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой; отв. ред. Н.Г. Андрианова. М.: Русайнс, 2023. С. 64–72.

осуществляется в системе органов публичной администрации и направлена на ее стабильное функционирование.

Вместе с этим И.Л. Бачило обосновывала, что общее определение деятельности субъекта управления складывается из множества функций⁴³. При этом функции, входя составной частью в компетенцию органа, определяют, «что» делает орган⁴⁴. Тем самым осуществляя определенные ему функции и полномочия, он реализует свою компетенцию, действует в соответствии с ней и в ее пределах совершает и административные действия. Причем простые административные действия называются также материальными операциями. Существуют следующие виды этих операций: 1) информирование; 2) регистрация заявок; 3) действия материального характера; 4) другие виды административных действий⁴⁵.

Основными формами деятельности исполнительно-распорядительных органов являются: а) совершение материально-технических операций (не вызывающих непосредственно правовых последствий); б) заключение гражданско-правовых сделок, касающихся имущественных интересов данного государственного учреждения (предприятия) и имеющих возмездный характер; в) издание актов управления (административных актов), которые порождают определенные юридические последствия; г) проведение непосредственных действий, имеющих обязательное значение (т.е. без одновременного издания акта) в пределах своей компетенции и в соответствии с требованиями закона для выполнения задач, возложенных на данные исполнительно-распорядительные органы (административное принуждение)⁴⁶.

Исходя из этого, использование столь широкого термина, как «деятельность», для определения АПР не позволило бы выявить его специфику как особого способа именно принятия решений. Скорее АПР является одной из форм деятельности

⁴³ Бачило И. Л. *Функции органов управления*. Москва: Юридическая литература, 1976. С. 25.

⁴⁴ Бачило И. Л. *Указ. соч.* С. 33.

⁴⁵ Славолоб Попович. *Административное право. Общая часть*. Москва: Прогресс, 1968. С. 341.

⁴⁶ См.: Стахов А. И. *Административное право России : учебник для вузов 6-е изд., перераб. и доп.* Москва : Издательство Юрайт, 2025. С. 304-308.; Евтихийев И. И., Власов В. А. *Указ. соч.* С. 7-8.

исполнительно-распорядительных органов, направленных на издание административных актов, которые порождают определенные юридические последствия. Но вместе с тем оно не заменяет эту форму, а лишь позволяет выполнять ее автоматизировано. Указанное позволяет сделать вывод, что определение в российском праве АПР через деятельность не будет в полной мере отражать специфику этого объекта.

2) «Процесс» и «процедура». Соотношение этих понятий – одна из наиболее дискуссионных проблем теории права и административного права. Как справедливо отмечается, «многообразие мнений... связано... с отсутствием однозначного подхода на уровне общей теории права к таким категориям, как правовая (юридическая) процедура и юридический процесс, равно как в вопросах соотношения материального и процессуального права, процессуальных и процедурных правоотношений»⁴⁷. Существуют как минимум три основных подхода:

- процесс шире процедуры (процедуры как составные части процесса)⁴⁸. Тем самым процесс используется в широком понимании, охватывающий всю упорядоченную деятельность или совокупность действий государства, а процедура же это порядок выполнения конкретных единичных действий (действия)⁴⁹;

- процедура шире процесса (процесс как разновидность процедуры)⁵⁰. Так, ученые считают, что процедура властной государственной деятельности становится ее наиболее совершенной формой — юридическим процессом, когда она

⁴⁷ Административное право. Алматы: Налоговый эксперт, 2010. С. 216.

⁴⁸ См.: *Нехайчик В. К.* О проблемах правопонимания административных процедур в российской юридической науке // Правовая политика и правовая жизнь. 2007 № 4. С. 90; *Протасов В.Н.* Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 29; *Студенинин С. С.* Советское административное право. – Москва: Государственное Издательство Юридической Литературы, 1950. С. 38.; Административное право. Алматы: Налоговый эксперт, 2010. С. 216.; *Давыдов К. В.* Административные процедуры: концепция правового регулирования : доктор наук. – Нижний Новгород: ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», 2021. 655 с.; *Пауль А. Г.* Процессуальные нормы бюджетного права / Под общ. ред. М.В. Карасевой. СПб., 2003. С. 70.

⁴⁹ *Нехайчик В. К.* О проблемах правопонимания административных процедур в российской юридической науке // Правовая политика и правовая жизнь. 2007 № 4. С. 90; *Зюзин В. А.* Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 14.

⁵⁰ См.: *Бахрах Д. Н.* *Российский Б. В.*, *Старилов Ю. Н.* Административное право: учебник для вузов – М.: Норма, 2005. С. 576; Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. *Т. Я. Хабриевой*, *Ж. Марку*. М.: Статут, 2011.; *Алексеев С. С.* Структура советского права. М., 1975. С. 237.; *Субботенко В. К.* Процедурные правоотношения в социальном обеспечении. Томск: Издательство Томского университета, 1980. 197 с.

регулируется общими правилами, правовыми нормами и, что очень важно, регламентируется полно, детально, при этом наличие отдельных и даже ряда процессуальных норм еще не превращает официальную процедуру в юридический процесс. Диалектическое превращение количества в качество происходит тогда, когда возникает развернутая регламентация властной деятельности системой процессуальных норм;

- процесс и процедура – качественно различные понятия⁵¹. Обоснование этого подхода связывается с разграничением юрисдикционной деятельности (процесс) и позитивной деятельности государства (процедура), т.е. использование «процесса» в узком понимании. Так, И.Л. Бачило, Н.Г. Салищева считали, что в основе административного процесса находится институт разрешения конфликтов между гражданами и государством. Вместе с этим под административной процедурой в науке понимают нормативно установленный порядок осуществления уполномоченными субъектами права последовательно совершаемых действий в целях осуществления их компетенции и оказания публичных услуг, ее назначение - ограничивать произвольное административное усмотрение и вводить легальные критерии действий служащих, должностных лиц, государственных и муниципальных структур, граждан и юридических лиц⁵². В этих условиях такое соблюдение прав граждан в административной процедуре продиктовано стремлением создать равные условия для участников административной процедуры: государства с одной стороны и гражданина с другой, при этом отмечается, что только в этом случае гражданин перестает быть простым объектом государственной деятельности и сможет участвовать в административной практике в полной мере⁵³.

⁵¹ См.: *Бачило И. Л.* Указ. соч. С. 82.; *Салищева Н. Г.* Административный процесс в СССР. М., Юрид. лит., 1984, С. 12-17.; *Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право: Учеб. для вузов. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. С. 203.; *Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право: Учеб. для вузов. М.: Норма, 2009. 640 с.; *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция: теория, история, перспективы. М.: Норма, 2001. 304 с

⁵² *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс. – Москва: Издательство К.И. Тихомирова, 2005. – С. 611.; *Управленческие процедуры.* – АН СССР, Ин-т государства и права. – Москва: Наука, 1988. – С. 5.

⁵³ *Административное право.* – Алматы: Налоговый эксперт, 2010. – С. 215-126.; *Копп Ф., Рамзауер У.* Комментарий к ЗАПР. – Мюнхен, 2008. С. 11

Тем самым судебный административный процесс (или административная юстиция) выступает как судебная защита(контроль) против правонарушений со стороны органов государственной власти, осуществляющих свою деятельность в рамках административной процедуры⁵⁴.

Учитывая эту полемику, выбор термина «процесс» или «процедура» для определения АПР неизбежно означал бы присоединение к одной из доктринальных позиций, что выходит за рамки задачи формирования определения АПР и этого исследования. Между тем стоит утверждать, что определения «процесс» и «процедура» не позволяют в полной мере определить базовую правовую категорию для определения АПР, так как это является способом принятия решений, который может реализовываться как в административной процедуре, так и в административном процессе, но не является их заменой.

3) «Решение (акт)». Как государственное управление усваивает правовые формы, в основу взаимоотношений правящих и управляемых начинают ложиться юридические акты, тем самым юридический акт фиксирует требование власти⁵⁵. При этом юридические акты, при посредстве которых агенты государства осуществляют задачи государственного управления в науке административного права получили различное название, в частности «публично-правовые акты», «государственные акты», «административные акты», «управленческие акты».

Между тем административные акты ближайшим образом относятся к кругу деятельности административных учреждений, так как под ними понимается официальное подзаконное одностороннее юридически-властное решение уполномоченного органа государственного управления, органа местного самоуправления, должностного лица, принятое в пределах его компетенции, в определенной форме, с соблюдением обязательных процедур, устанавливающее,

⁵⁴ Схожее понимание находит свое отражение в иностранных правовых порядках. См., например.: *Batalli M., Pepaj I. Citizens' right to seek judicial review of administrative acts and its impact on governance reforms // Corporate Governance and Organizational Behavior Review. 2022. №. 2. P. 85-94.*;

⁵⁵ *Елистратов А. И. Очерк административного права. Москва: Госиздат, 1922. С. 78-79.*

изменяющее, отменяющее правовые нормы либо конкретные правоотношения⁵⁶. Тем самым они имеют властное волеизъявление, совершается в установленном порядке, определенными лицами и по определенным предметам, влекут наперед предусмотренные последствия⁵⁷.

По сфере применения административные решения разделяются на: индивидуальные акты управления и нормативные правовые (общие) акты или как называл их И.И. Евтихий указы⁵⁸. Раскрывая эту классификацию И.И. Евтихий и В.А. Власов отметили, что администрация в соответствующей отрасли может осуществлять и реализовывать свою «организующую деятельность» как путем установления общих правил поведения (т.е. общие и абстрактные типы юридических отношений и состояний), так и посредством разрешения конкретных случаев (индивидуальные и конкретные юридические отношения)⁵⁹.

В доктрине и в правовых актах правовое понятие нормативного правового акта отсутствует, однако выработаны присущие ему характерные признаки, в частности А.Ф. Ноздрачев выделяет следующие характерные признаки: 1) некорректность адресата; 2) неоднократность применения; 3) действие предписаний независимо от исполнения⁶⁰. То есть для нормативного правового акта управления свойственна широкая сфера применения и неоднократность регулирования определенных правоотношений в рамках подзаконного акта. При этом нормативные правовые акты управления должны содержать смысл самого закона и приниматься в его целях⁶¹, а также содержать юридические нормы, которые регулируют общественные отношения в различных сферах⁶².

⁵⁶ *Алехин А. П., Кармолицкий А. А.* Административное право России. Общая часть. – 2010. С. 337

⁵⁷ *Елистратов А. И.* Указ. соч. С. 78-79.

⁵⁸ Некоторые ученые дополнительно выделяют смешанные акты. Так, Д.Н. Бахрах указывал, что в смешанных актах могут содержаться как нормативное предписание, так и индивидуальное, адресованное конкретному субъекту управленческой деятельности распоряжение (в связи с допущенным, например, им нарушением) или решение по конкретному управленческому делу (спору) См.: Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 370

⁵⁹ *Евтихий И. И., Власов В. А.* Указ. соч. С. 74

⁶⁰ См.: *Ноздрачев А. Ф.* Нормативные акты министерств и ведомств СССР: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук. Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства. М., 1968.

⁶¹ *Евтихий И. И., Власов В. А.* Указ. соч. С. 74

⁶² *Алехин А. П., Кармолицкий А. А.* Указ. соч.

В отличие от нормативного правового акта индивидуальный правовой акт направлен на установление, изменение и прекращение, в соответствии с нормами права, индивидуальных и конкретных юридических отношений и состояний⁶³. Тем самым его характеризует направленность властного волеизъявления на конкретного гражданина и организацию.

Исходя из этого, определение АПР через «решение» или «акт» сузило бы понятие, сведя его лишь к результату и оставив за рамками регулирования сам способ его достижения, стадии сбора, анализа информации и выработки альтернатив, которые как раз и подвергаются автоматизации. Хотя итогом АПР часто является «автоматизированное решение», само АПР охватывает весь цикл действий, ведущих к этому результату.

Таким образом, учитывая изложенное, для определения АПР целесообразно использовать более нейтральную и описательную конструкцию, не предрешающую его место в системе российского права путем конкретизации определенной категории российского административного права, но отражающую его деятельностный и стадийный характер, направленный на результат. Представляется, что такой конструкцией может быть «совокупность действий». Этот термин достаточно широк, чтобы охватить все стадии (от сбора данных до формирования итогового решения), но при этом указывает на динамический, последовательный характер явления и позволяет избежать терминологических споров.

Однако АПР – это не любая совокупность действий, а действия, направленные на принятие юридически значимых решений. Признак юридической значимости является ключевым для отграничения АПР от иных видов автоматизированной обработки информации. Юридическая значимость в данном контексте понимается как способность решения порождать, изменять или прекращать права и обязанности

⁶³ *Елистратов А. И.* Очерк административного права. Москва: Госиздат, 1922. С. 78-79.

субъектов, в отношении которых оно принято, или иным образом затрагивать их права и законные интересы⁶⁴.

Следующий важный аспект – контекст осуществления АПР. С учетом направленности настоящего исследования на сферу государственного управления в узком смысле (деятельность органов исполнительной власти и иных субъектов, реализующих публичные функции), АПР должно осуществляться, как правило, в рамках административных процедур, установленных соответствующими нормативными правовыми актами (включая административные регламенты). Тем самым использование здесь термина «административная процедура» не означает полного отождествления АПР с этим понятием, а указывает на то, что АПР встраивается в существующий или специально создаваемый нормативно установленный порядок реализации конкретной публичной функции (предоставление услуги, осуществление контроля, привлечение к ответственности и т.д.). Тем самым АПР выступает специфическим способом осуществления действий внутри такой процедуры. При этом необходимо подчеркнуть, что АПР в рассматриваемом контексте относится преимущественно к правоприменительной деятельности и не охватывает процессы принятия нормативных правовых актов (см. параграф 3 главы 1 настоящей диссертации).

Субъектами, осуществляющими АПР, выступают органы публичной власти (прежде всего, органы исполнительной власти) и иные субъекты, наделенные властными полномочиями. Включение «иных субъектов» обусловлено тенденцией делегирования отдельных публичных функций негосударственным организациям или созданием специальных структур (например, государственные корпорации, публично-правовые компании), которые также могут использовать АПР при реализации возложенных на них полномочий, так как в российской правовой системе наравне с органами исполнительной власти и органами местного

⁶⁴ См.: *Братусь С. Н.* Юридические лица в советском гражданском праве. С. 26-28.; *Старчиков М. Ю.* Юридически значимые медицинские документы: нормативные положения, типовые формы и судебная практика (справочное пособие с ситуационными задачами и ответами на них). М.: Инфотропик Медиа, 2018 314 с.

самоуправления существуют отдельные организации (в том числе осуществляющие свою деятельность без образования юридического лица), которые в силу федерального закона (в отдельных случаях в соответствии с иным правовым актом) имеют статус государственного или иного органа в целях осуществления отдельных правоприменительных функций, урегулированных административным законодательством Российской Федерации⁶⁵.

Ключевым технологическим и разграничительным признаком АПР является его осуществление с использованием АСПР. Для регулирования АПР многие правовые акты закрепляют понятие АСПР (*automated decision system*), при этом оно может использоваться в качестве основного и единственного для обозначения и регулирования АПР в правовом акте. Наиболее часто указанный подход используется в странах общего права (*common law*).

В Австралии АСПР понимается как компьютеризированный процесс, который либо помогает, либо заменяет суждение людей, принимающих решения⁶⁶. В Канаде АСПР — любая технология, которая либо помогает, либо заменяет суждение людей, принимающих решения⁶⁷. В Законе Шлезвига используется понятие информационные технологии, основанные на данных (*von datengetriebenen Informationstechnologien*) и под ними понимается автоматизированный процесс, который самостоятельно сравнивает или интерпретирует существующие, измеренные, воспринимаемые или комбинированные данные из одного или нескольких источников данных для решения сложных задач и целей⁶⁸. В законопроекте Соединенных Штатов Америки (далее — США) «Закон о прозрачном автоматизированном управлении» автоматизированная система представляет собой набор вычислительных процессов, полученных на основе

⁶⁵ См.: Стахов А. И. Публичная администрация и административно-публичная деятельность в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2024. № 9. С. 9-18.

⁶⁶ См.: Automated decision-making better practice guide // APO : site. URL: <https://apo.org.au/node/306481> (дата обращения: 06.04.2024).

⁶⁷ См.: Directive on Automated Decision-Making.

⁶⁸ См.: Gesetz über die Möglichkeit des Einsatzes von datengetriebenen Informationstechnologien bei öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit (IT-Einsatz-Gesetz — ITEG) Vom 16. März 2022.

статистики или методов ИИ, или которые иным образом опираются на данные о конкретных лицах или группах, чтобы существенно повлиять на исход важнейших решений, включая компьютерные процессы, которые являются самостоятельными или встроены в другой процесс, систему или приложение, включая бумажные процессы.

Вместе с этим в российском регулировании в отличие от иностранных правопорядков происходит искусственное расширение существующего понятия ГМИС путем включения в него нетипичных для нее функций, в том числе АПР. Это проявляется не только в подходах законодателя, который реализует процедуру автоматизации в рамках понятия информационной системы, но и в науке. При этом активное использование государственных и муниципальных информационных систем во многом является спецификой именно Российской Федерации: в большинстве стран мира информационные системы если и используются в публичном управлении, то их роль, как правило, является вспомогательной, в то время как в нашей стране они все чаще становятся одним из основных инструментов государственного управления⁶⁹.

Между тем согласно п. 3 ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁷⁰ (далее — Закон об информации) под информационной системой понимается совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств. Тем самым информационная система обеспечивает только обработку информации, в которую входит любое действие (операция) или совокупность действий (операций), совершаемых с использованием средств автоматизации или без использования таких средств с персональными данными, включая сбор, запись, систематизацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), извлечение, использование, передачу

⁶⁹ См.: Амелин Р. В., Чаннов С. Е. Эволюция права под воздействием цифровых технологий. М. : Норма, 2023.

⁷⁰ См.: СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3448.

(распространение, предоставление, доступ), обезличивание, блокирование, удаление, уничтожение персональных данных (п. 3 ст. 3 Закона о персональных данных).

В отличие от информационных систем ключевой особенностью АСПР является способность не только обрабатывать данные, но и формировать на их основе решения, которые могут как помогать человеку, так и полностью заменять его. Это приводит к тому, что АСПР меняет саму суть административной процедуры: она влияет как на процедуру принятия решений (сроки, этапы, участники), так и на содержание итогового результата. Такие системы следует рассматривать как гибридные социотехнические комплексы, где взаимодействие людей и алгоритмов формирует динамическую модель управления, а уровень автоматизации зависит от конкретных задач и контекста⁷¹.

Критерием, позволяющим отграничить АПР и АСПР от иных схожих объектов, выступает степень влияния машин на окончательное решение. Так, если система обрабатывает информацию и принимает на основе нее решения (промежуточные или окончательные) и тем самым влияет на окончательное административное решение, то это является АПР.

Таким образом, в понятие АСПР входит не только обработка, но и возможность принятия решений, что показывает более широкую сферу применения этой технологии, чем у многих других технологий, в том числе ГМИС. В этих условиях в российском законодательстве следует в случаях автоматизации процедуры принятия решений разграничивать понятие ГМИС от АСПР, чтобы создавать единообразный подход, правовую определенность и единый набор правовых требований для тождественных правовых категорий. Тем самым АСПР представляет собой прежде всего технологию, которая либо помогает, либо заменяет суждение людей, принимающих решения. При этом может использоваться любая технология, которая позволяет достичь наилучшего результата.

⁷¹ См.: *Boos A. K. Conceptualizing Automated Decision-Making in Organizational Contexts // Philosophy & Technology. 2024. Vol. 37. № 3. P. 13.*

Наконец, важной характеристикой АПР является вариативность уровня автоматизации. Так, в некоторых вышеуказанных определениях используется узкое или широкое понимание АПР, в частности указывается на принятие решений без участия человека либо на использование смешанного подхода (как с участием человека, так и без участия человека). При этом каждая форма АПР создает отличительные черты, которые существенно влияют на правовое регулирование, в том числе на формирование особых юридических требований, пределов применения, вопросов подотчетности и т.п. В этой связи следует более подробно изучить все возможные формы автоматизации.

Анализ правовой доктрины и актов, связанных с юридическим регулированием автоматизированного принятия решений в государственном управлении, позволяет выделить два вида АПР: полностью АПР и частично АПР (или полуавтоматическое принятие решений) (*fully automated or semi-automated decision-making*)⁷².

Полностью АПР

Наивысшим уровнем автоматизации является полностью АПР, представляющее собой действия, при которых анализ данных, формирование и принятие юридически значимого решения осуществляются АСПР (алгоритмами, ИИ) без какого-либо содержательного человеческого участия на всех этапах процедуры принятия решения. При этом важно выделить характерные признаки таких действий. Отчасти

⁷² При этом в некоторых правопорядках существует еще одна форма — «делегированная автоматизированная система принятия решений». Такой подход, например, применяется в Законе Шлезвига-Гольштейна об использовании информационных технологий на основе данных в государственном управлении, в котором существует следующая классификация автоматизированных систем принятия решений: 1 уровень — система помощи; 2 уровень — система делегирования; 3 уровень — система автономного решения (см.: Gesetz über die Möglichkeit des Einsatzes von datengetriebenen Informationstechnologien bei öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit (IT-Einsatz-Gesetz — ITEG) Vom 16. März 2022 // Landesportal Schleswig-Holstein : site. URL: <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/jlr-ITEGSHpP1/part/X> (дата обращения: 10.12.2024). Делегированная автоматизированная система принятия решений инициирует и принимает решения самостоятельно на протяжении всего ее жизненного цикла, но при возникновении проблемы при принятии решения она передает материалы и процедуру принятия решения сотруднику. Тем самым делегированная автоматизированная система принятия решений является смешанной системой по своему функционалу, совмещая как полностью, так и частично автоматизированное принятие решений. Мы считаем, что данная форма автоматизированного принятия решений имеет место в правовом акте, но предъявление к ней особых юридических требований и определение пределов ее применения является необоснованным, так как в определенных случаях они будут наследоваться от двух других форм.

в этой связи разграничителем выступает выработанный в законодательстве и правоприменительной практике подход:

- камеры видеофиксации правонарушения. В отношении них в судебной практике выработано, что работа этого технического средства должна осуществляться без какого-либо непосредственного воздействия на него человека, когда такое средство размещено в установленном порядке в стационарном положении либо на движущемся по утвержденному маршруту транспортном средстве, осуществляет фиксацию в зоне своего обзора всех административных правонарушений, для выявления которых оно предназначено, независимо от усмотрения того или иного лица⁷³;

- принятие решений на основании исключительно автоматизированной обработки данных субъекта персональных данных. Согласно ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»⁷⁴ (далее — Закона о персональных данных) регулирование, закрепленное в указанной статье, применяется тогда, когда решение принято только на основании *исключительно* автоматизированной обработки персональных данных решений, порождающих юридические последствия в отношении субъекта персональных данных или иным образом затрагивающих его права и законные интересы⁷⁵. Между тем в вышеуказанной правовой норме и в разъяснениях Роскомнадзора не содержится толкования понятия «исключительно автоматизированная обработка» и критериев ее разграничения с иными видами обработки. В отличие от этого в общем регламенте по защите данных содержится аналогичное регулирование, в котором было раскрыто понятие «исключительности». В руководящих принципах по автоматизированному принятию индивидуальных решений и профилированию (*guidelines on automated*

⁷³ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.06.2019 № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 9.

⁷⁴ См.: СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3451.

⁷⁵ См.: Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3451.

individual decision-making and profiling) указано: «Контролер не может обойти положения статьи 22, сфабриковав участие человека. <...> Чтобы квалифицироваться как вмешательство человека, контролер должен обеспечить, чтобы любой надзор за решением был значимым, а не просто символическим жестом (*token gesture*). Вмешательство должно осуществляться лицами, обладающими полномочиями и компетенциями для изменения решения. В рамках анализа они должны учитывать все имеющиеся данные о входе и выходе»⁷⁶.

Исходя из вышеизложенного, можно выделить следующие характерные родовые признаки полностью АПР в российском праве⁷⁷: 1) невозможность непосредственного воздействия человека на систему; 2) принятие итогового решения происходит независимо от усмотрения того или иного лица.

Частично АПР

В отличие от этого под частично АПР понимаются действия, в которых любая технология оказывает значительное содействие (помощь) человеку при принятии решений, при этом окончательное решение принимает только человек, либо оно осуществляется под его контролем⁷⁸. При этом участие машины в частично автоматизированных решениях может проявляться в двух основных видах: поддержка принятия решения и «осмысленный контроль»⁷⁹ над полностью автоматизированным решением. При этом можно считать, что «осмысленный

⁷⁶ Article 29 data protection working party. Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/67 // CyberLaws : site. URL: <https://www.cyberlaws.it/wp-content/uploads/2018/04/WP251-Guidelines-on-Automated-individual-decision-making-and-Profiling-for-the-purposes-of-Regulation-2016679.pdf> (дата обращения: 23.02.2025).

⁷⁷ См: Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 06.02.2023 № 09АП-90743/2022 по делу № А40-229939/2022 и решение Московского городского суда от 17.05.2022 по делу № 7-5722/2022.

⁷⁸ Стоит отметить, что частично автоматизированное принятие решений исследовались в правовых науках еще в 70-х годах. Так, в одной из работ было указано, что «решение никогда не «принимает» машина: хотя подобное словоупотребление стало весьма распространенным, но от этого оно не менее ошибочно. Решение принимается работниками аппарата управления» и вместе с этим «формы появления правоприменительного решения в АСУ таковы, что возникает иллюзия, будто решение «принимает» ЭВМ», но это не так. Тем самым в частично автоматизированной системе принятия решений происходит совместное принятие автоматизированных решений человеком и машиной, в некотором роде это принятие человеко-машинных административных решений (см.: Советское законодательство и хозяйственный механизм. С. 56).

⁷⁹ В данном случае рациональнее использовать понятие контроля, так как помимо возможности проверки законности имеется возможность менять решению по содержанию. Подробнее см.: Зырянов С. М. О соотношении административного надзора с другими видами контрольно-надзорной деятельности // Полицейское право. 2007. №. 2. С. 61–65.

контроль» над полностью автоматизированным решением можно считать разновидностью поддержки принятия решения.

Поддержка принятия решения представляет собой оказание содействия (помощи) исполнителю при принятии решения, например, сбор и предоставление релевантной информации для ознакомления исполнителю, ответы на вопросы исполнителя и т.п. Ключевой особенностью данной деятельности выступает двойственная зависимость: автоматизированные решения определяют и формируют содержательную основу решения, но юридический статус придает ему лишь субъективное усмотрение человека — лицо, принимающее решение, обязано сохранять автономию и избегать роли формального оператора, механически санкционирующего выводы системы. Эти системы могут иметь в своей основе ИИ, которые позволяют анализировать большой массив информации и тем самым увеличивать всесторонность и полноту исследования. Так, в исследовании Гарвардского университета и Бостонской консалтинговой группы было доказано, что консультанты с помощью ИИ выполняют задачи на 25 % быстрее, а качество их работы увеличивается на 40 %⁸⁰.

Концепция «осмысленного контроля» при принятии автоматизированных решений возникла в иностранных правовых системах. Так, в Законе ЕС об ИИ указано, что человеческий контроль (наряду с другими механизмами) строго необходим для уменьшения рисков, создаваемых ИИ, в основных правах и в безопасности⁸¹. Правительство Канады требует, чтобы государственные органы, использующие ИИ с высокой степенью риска, обеспечивали возможность вмешательства человека в процесс принятия решений и принятие окончательного решения оставалось за ним⁸². Группа экспертов высокого уровня по ИИ (*High-level expert group on artificial*

⁸⁰ См.: Navigating the Jagged Technological Frontier: Field Experimental Evidence of the Effects of AI on Knowledge Worker Productivity and Quality / F. Dell'Acqua, E. McFowland, E. R. Mollick, H. Lifshitz-Assaf et al. // SSRN Electronic Journal. 2023. P. 1–44.

⁸¹ Технологии автоматизированного принятия решений основаны на ИИ, поэтому они в случае принятия этого закона будут подпадать под регулирование.

⁸² См.: Directive on Automated Decision-Making.

intelligence) называет «человеческую деятельность и контроль» первым из «семи ключевых требований к надежному искусственному интеллекту»⁸³. Штат Вашингтон разрешает государственным и местным органам власти использовать распознавание лиц в определенных ситуациях, но только в том случае, если решение было осуществлено с «содержательным человеческим рассмотрением»⁸⁴.

Тем самым под «осмысленным контролем» понимается проверка исполнителем законности, справедливости и целесообразности принятого полностью автоматизировано решения. Предпосылкой для этого подхода является, во-первых, тот факт, что принятое в государственном управлении автоматизированное решение сильно влияет на законные права и интересы человека; во-вторых, у общества в мире существует недоверие к ИИ. Так, по данным Всероссийского центра изучения общественного мнения, у 49 % опрошенных имеется негативная точка зрения по вопросу использования ИИ в сфере государственного управления, так как люди не готовы полностью передать принятие решений машине⁸⁵.

Однако при использовании «осмысленного контроллера» происходит дублирование работы государственного аппарата, что снижает эффективность государственного управления и является нецелевым применением созданных систем. В связи с этим следует предполагать, что со временем тенденция перепроверки исполнителем полностью автоматизированного решения будет исчезать. Прежде всего, это будет связано с увеличением точности автоматизированных решений и повышением доверия к ним у общества. Вместе с этим мировая тенденция применения системы поддержки принятия решения и

⁸³ Proposal for a Regulation laying down harmonised rules on artificial intelligence // European Commission : сайт. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-laying-down-harmonised-rules-artificial-intelligence> (дата обращения 23.03.2025).

⁸⁴ См.: Washington Facial Recognition Law // European Commission : сайт. URL: <https://app.leg.wa.gov/billsummary?BillNumber=6280&Year=2019&Initiative=false> (дата обращения 23.03.2025).

⁸⁵ См.: *Тадтаев Г.* Россияне назвали свои главные страхи перед искусственным интеллектом // РБК : сайт. URL: <https://www.rbc.ru/society/28/12/2022/63ab45de9a7947664c3ef893> (дата обращения: 23.02.2025).

полностью автоматизированных решений будет только увеличиваться, так как это объективно повышает качество оказания государственных услуг⁸⁶.

Исходя из этого, включение обеих форм – полной и частичной автоматизации – в общее понятие АПР необходимо, так как обе они представляют собой комплексный способ принятия юридически значимых решений с использованием АСПР, изменяют традиционные процедуры и требуют специального правового осмысления.

Таким образом, синтезируя выделенные признаки, предлагается следующее определение:

«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)».

Данное определение позволяет очертить сущностные характеристики АПР, отграничить его от смежных явлений и создать основу для дальнейшего исследования его правового регулирования, содержания и форм в сфере государственного управления.

Следует также разграничивать АПР как процесс (совокупность действий) и автоматизированное решение как его результат. Под автоматизированным решением (*automated decision*) понимается юридически значимое административное решение, принятое полностью или частично с использованием АСПР. Примеры определений можно найти в законодательных инициативах (например, проект Цифрового кодекса Киргизской Республики определяет автоматическое решение как принятое без

⁸⁶ Так, во многих исследованиях подчеркивается, что автоматизированное решение обеспечивает быстрое и эффективное принятие административных решений. Подробнее см.: *Ranerup A., Henriksen H. Z. Value positions viewed through the lens of automated decision-making: The case of social services // Government Information Quarterly. 2019. Vol. 36. № 4. P. 1–13.*

участия человека⁸⁷) или в актах органов исполнительной власти (например, правительство Новой Зеландии также связывает его с отсутствием существенного участия человека⁸⁸). Однако, учитывая необходимость охвата и частичной автоматизации, более корректно определять автоматизированное решение через сам факт использования АСПР в процессе его принятия, независимо от степени участия человека. Тем самым указание на то, что решение является «автоматизированным», характеризует специфику способа его принятия, не отменяя при этом его принадлежности к категории административный акт.

1.2. Процедуры автоматизированного принятия юридически значимых решений в сфере государственного управления

Принятие любых решений (в том числе автоматизированных) в сфере государственного управления должно быть основано на определенной административной процедуре и соответствовать ей⁸⁹. В каждом отдельном правовом порядке они получают свою интерпретацию и наполнение, которое выражается в регламентации деятельности по принятию административных решений⁹⁰. Хотя на первоначальный взгляд автоматизация меняет только форму принятия решений, но, как будет показано в дальнейшем, под влиянием применения информационных технологий и АСПР в государственном управлении поступательно меняются стадии

⁸⁷ См.: Проект Цифрового кодекса Киргизской Республики // prevention.kg : сайт. URL: <https://prevention.kg/wp-content/uploads/2023/10/Проект-Цифрового-кодекса-КР.pdf> (дата обращения: 23.09.2024).

⁸⁸ См.: Automated Decision Making Standard // Ministry of Social Development : site. URL: <https://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/work-programmes/initiatives/phrae/adm-standard.html> (дата обращения: 30.11.2024).

⁸⁹ См.: Управленческие процедуры : монография. М. : Наука, 1988; Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта. М. : Статут, 2011; *Лазарев И. М.* Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; *Давыдов К. В.* Административные процедуры: концепция правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2021.

⁹⁰ См.: The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law / ed. Peter Cane, Herwig C. H. Hofmann, Eric C. Ip, and Peter L. Lindseth. New York : Oxford University Press, 2020. P. 831–857.

административной процедуры, их цели, последовательности и временные рамки, конкретные действия на каждой стадии, основания совершения действий и их взаимосвязь, способы их оформления и фиксации⁹¹.

В российском законодательстве не существует единого акта, регламентирующего процедуру принятия административных решений. Между тем в науке неоднократно обосновывалась целесообразность его принятия⁹², а также были внесены многочисленные законопроекты⁹³, но эти попытки так и не получили своей практической реализации. Более того, с большой долей вероятности не получают его и вовсе, так как в отсутствие общего законодательства об административной процедуре и важности урегулирования этих правоотношений законодатель пошел по пути дефрагментации регулирования (Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Закон об организации предоставления государственных и муниципальных услуг); Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁹⁴, различные административные регламенты и т. д.). При этом Российская Федерация едва ли не единственное из постсоветских государств, в которой в настоящее время отсутствует законодательный акт, устанавливающий общие принципы административных процедур (производств), применяемых для принятия (издания) административных правовых актов⁹⁵.

Такая дефрагментации правового регулирования создает свои особенности в его содержании и наполнении, что предопределяет наличие в каждой отдельной процедуре принятия административных решений разного набора прав и

⁹¹ См.: Управленческие процедуры. С. 5.

⁹² См.: *Старилов Ю. Н.* Административные процедуры — неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении: проблемы теории, практики и законотворчества // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 4 (39). С. 8–27.

⁹³ См., напр.: проект федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹⁴ См.: СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.

⁹⁵ См.: *Майле А. Д.* Законодательство об административных процедурах: опыт Германии // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 2. С. 206.

обязанностей для субъектов правоотношений, что не позволяет рассматривать все административные процедуры вместе.

Между тем основные начала в административной процедуре выстраиваются вокруг стадий (последовательности, порядка) принятия административного решения, в которых формируется вся целостность правового воздействия, выражающегося в принятии итогового административного акта. Именно от их определения и наполнения в административной процедуре зависит обоснованность и законность итогового решения. Тем самым общим звеном осуществления административно-властных действий являются стадии (последовательность) административной процедуры и на их основе можно проследить произошедшие изменения в организации процесса принятия решений в условиях поступательной автоматизации государственного управления.

По причине отсутствия общего законодательства об административной процедуре сформировались различные стадии, при этом в российской правовой науке существует несколько попыток сформулировать единые стадии для административной процедуры, наиболее разработанной и обоснованной из которых является следующая: возбуждение, рассмотрения дела и принятие решения, пересмотр (обжалование) и исполнение итогового решения⁹⁶.

Первой стадией административной процедуры является стадия возбуждения, при этом в зависимости от сферы принятия административного решения формируется ее начало и наполнение. В одном случае она может заключаться в приеме заявления и документов и (или) информации, необходимых для

⁹⁶ См.: *Давыдов К. В.* Административные процедуры: концепция правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2021. С. 12.; *Спиридонов П.Е.* Административно-процессуальная форма и стадии как элементы характеристики административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 3. С. 301 - 312.; *Панкова О.В.* Правосудие по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции: монография. Москва: Статут, 2023. 450 с.; *Макарейко Н.В., Липинский Д.А.* Проблемы установления пределов процессуальной ответственности // Вестник гражданского процесса. 2021. № 1. С. 107-118.; *Беркутова О.С.* Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 38.; Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / отв. ред. *А.Ф. Ноздрачев*. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. 928 с.; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 24 - 32. Постатейный научно-практический комментарий / под общ. ред. *Б.В. Россинского*. М.: Редакция «Российской газеты», 2015. Вып. I - II. 688 с.

предоставления государственной и муниципальной услуги⁹⁷, а в другом случае — наступлении сроков проведения контрольных (надзорных) мероприятий, включенных в план проведения контрольных (надзорных) мероприятий⁹⁸. Причем инициатором стадии возбуждения административной процедуры может быть как властный, так и невластный субъект правоотношений.

Согласно вышеизложенной классификации второй стадией является рассмотрение дела и принятие по нему решения. Между тем следует не согласиться с этим подходом по некоторым обстоятельствам. Во-первых, это две разные, самостоятельные стадии. Рассмотрение дела является центральной стадией административной процедуры, в которой выражается вся движущая сила административных действий по сбору, анализу и изучению материалов. При этом в некоторых случаях исполнитель может сам выбирать порядок своих действий (например, исследовать и собирать определенную информацию, которую он считает важной для принятия решений) и от их содержательного наполнения зависит законность и обоснованность итогового решения. Тем самым рассмотрение должно выступать отдельной самостоятельной стадией административной процедуры, имеющей важное влияние на итоговое решение.

Во-вторых, стадия принятия решения и его исполнения должны образовывать вместе стадию «прекращение процедуры», которая выступает окончательной стадией административной процедуры. Принятие итогового решения и его исполнение являются двумя взаимосвязанными действиями, так как акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных, муниципальных служащих и приравненных к ним лиц, принятые

⁹⁷ См., напр.: Приказ Росавиации от 15.11.2023 № 1024-П «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта по предоставлению государственной услуги “Принятие решения о предоставлении земельных участков, которые находятся в федеральной собственности, для размещения объектов воздушного транспорта, в том числе аэродромов, аэропортов, объектов единой системы организации воздушного движения, объектов систем связи, иных зданий и сооружений, обеспечивающих использование объектов воздушного транспорта, в аренду, безвозмездное пользование или постоянное (бессрочное) пользование без проведения торгов”» // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.02.2025).

⁹⁸ См.: п. 2 ст. 57 Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

единолично или коллегиально, содержат властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций⁹⁹. Тем самым решение органа власти характеризуется направленностью властного волеизъявления на конкретного гражданина и организацию и его исполнение обязательного для него. Тем самым разделение указанных стадий на отдельные, как предложено в вышеуказанной классификации, является неверным подходом.

Кроме того, стадия обжалования (пересмотра) административного решения выступает факультативной стадией административной процедуры, так как итоговый административный акт обжалуется (пересматривается) лишь в некоторых случаях.

Таким образом, следует утверждать, что административное производство имеет три основных обязательных этапа (стадии): возбуждение (начало) процедуры (например, прием заявления и информации, наступление каких-либо факторов), рассмотрение дела, прекращение процедуры (принятие решения и его исполнение). Факультативной стадией является стадия обжалования, которая представляет собой пересмотр или отмену акта, если имеются основания полагать, что принято незаконное решение.

Исходя из вышеизложенных стадий административной процедуры, будет рассмотрено ее содержательное изменение в условиях применения информационных технологий и АСПР. Между тем в данном параграфе будут рассмотрены только две сферы государственного управления, представляющие собой контрастные, но взаимодополняющие примеры внедрения автоматизированных систем:

⁹⁹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 4. (Документ утратил силу.); Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2003 № 418-О «По жалобе гражданина Егорова Андрея Дмитриевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 137 и 138 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 22 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 1995 года, статей 29 и 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 2002 года» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 2; *Гвоздев Ю. Г.* Ненормативный правовой акт как предмет судебного разбирательства в арбитражном суде // Судья. 2019. № 10. С. 42–49; *Недосекова Е. С.* Особенности терминологии и правового регулирования обжалования и оспаривания актов, решений, действий или бездействия таможенных органов или их должностных лиц // Арбитражный и гражданский процесс. 2022. № 12. С. 40–44; *Казакова С.* Ответственность местных органов власти за противодействие при строительстве объектов. Анализ споров // Жилищное право. 2018. № 11. С. 81–94.

1) исполнительное производство, в котором была предпринята попытка комплексно урегулировать полностью АПР в рамках одного законодательного акта, что предполагает его анализ критически важным для оценки перспектив и рисков такого подхода;

2) предоставление государственных и муниципальных услуг, в которой поступательно происходит автоматизация процедуры принятия решений, с учетом того, что в электронный вид были переведены все массовые социально значимые услуги¹⁰⁰, затрагивающие интересы миллионов граждан и охватывая широчайший спектр повседневных взаимодействий с государством, что делает ее ключевой областью для изучения влияния автоматизации на административные процедуры.

1.2.1. Исполнительное производство

Исполнительное производство является деятельностью, направленной на правильное и своевременное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц¹⁰¹. Эта деятельность имеет определенную последовательность реализации, и тем самым образует по своей правовой природе административную процедуру.

Принудительное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц возлагается на Федеральную службу судебных приставов (далее — ФССП России) и ее территориальные органы. Непосредственными исполнителями указанных функций от имени вышеуказанных государственных органов являются приставы-исполнители, которые являются главным действующим лицом в сфере исполнительного производства, выполняют практически весь объем принудительного исполнения судебных решений (ст. 5 Закона об исполнительном производстве) и их законные требования обязательны для всех субъектов и подлежат неукоснительному выполнению (ст. 6 Закона об исполнительном производстве).

¹⁰⁰ См.: Дмитрий Чернышенко назвал самые популярные госуслуги среди граждан в 2023 году // Правительство России : сайт. URL: <http://government.ru/news/49268/> (дата обращения: 28.01.2025).

¹⁰¹ См.: Нормативные правовые акты, разъяснения и методические рекомендации в сфере исполнительного производства / сост. Д. Е. Дугинов. М. : Статут, 2014.

Между тем с момента принятия Федерального закона от 21.12.2021 № 417-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁰² произошла существенная автоматизация исполнительного производства и удаление судебных приставов-исполнителей от процедуры принятия решений. При этом в науке указывается на то, что данное направление следует воспринимать как обусловленное объективной потребностью создания эффективной модели исполнительного производства в условиях ежегодно увеличивающейся нагрузки на судебного пристава-исполнителя¹⁰³.

Основой такой автоматизации можно считать ч. 4 ст. 5 Закона об исполнительном производстве, в которой закреплено, что в целях обеспечения принудительного исполнения ФССП России использует государственные информационные системы, а также в случаях, предусмотренных настоящим Законом, может принимать решения и обмениваться информацией в автоматическом режиме (без участия должностных лиц службы судебных приставов).

Тем самым путем изменения указанной правовой нормы наряду с использованием информационных систем в исполнительном производстве, которые могут частично автоматизировать процедуру принятия решений, было закреплено использование в некоторых случаях полной автоматизации процедуры принятия решений. Причем с момента введения Федерального закона от 21.12.2021 № 417-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» по состоянию на октябрь 2023 года было принято более 473 000 постановлений¹⁰⁴, а по состоянию на 1 ноября 2024 года — 57 млн¹⁰⁵ (за год увеличилось практически в десять раз).

¹⁰² См.: СЗ РФ. 2021. № 52 (Ч. I). Ст. 8976.

¹⁰³ См.: Гуреев В. А. Идентификация концепции развития законодательства об исполнительном производстве на современном этапе // Вестник гражданского процесса. 2023. № 3. С. 28–42.

¹⁰⁴ См.: Директор ФССП Дмитрий Аристов: Роботы-приставы вынесли уже более 473 тысяч постановлений // Российская газета : сайт. URL: <https://rg.ru/2023/10/31/direktor-fssp-dmitrij-aristov-roboty-pristavy-vynesli-uzhe-bolee-473-tysiach-postanovlenij.html> (дата обращения: 23.01.2025).

¹⁰⁵ См.: Глава ФССП: роботы помогают работать с должниками уже во всех регионах России // ТАСС : сайт. URL: <https://tass.ru/interviews/22288059> (дата обращения: 23.01.2025).

Началом исполнительного производства является возбуждение исполнительного производства, являющееся наиболее важной стадией в части формирования информационной базы для принятия решений, непосредственной задачей которой является установление судебным приставом-исполнителем наличия предпосылок и условий начала правоприменительной деятельности по принудительному исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц¹⁰⁶.

Исполнительное производство возбуждается на основании исполнительного документа, при этом подача приставам документа в форме электронного возможна только судом, заявитель может самостоятельно подать обращение только в бумажном виде. Обоснованность такого подхода, по мнению ФССП России, заключается в снижении рисков подделки и утраты исполнительных документов, сокращении расходов на отправку почтовой корреспонденции, использования бумаги и технических ресурсов¹⁰⁷.

Между тем следует не согласиться с этим подходом, так как в условиях полной автоматизации процедуры принятия решений подача заявления без электронной формы создает дополнительное дублирование работы государственного аппарата (прием заявителя, занесение документа в реестр, сканирование документа и т. д.), риск утраты исполнительного листа и т. д. При этом в науке отмечается, что основной приоритет в исполнительном производстве остается за документами на бумажном носителе, при этом на сегодняшний день сохраняется значительная доля бумажного документооборота, например, обмен с банками и судами, а также бумажные уведомления сторон и исполнительные документы¹⁰⁸. Эти факторы

¹⁰⁶ См.: Исполнительное производство : учебник / К. Л. Брановицкий, Д. В. Бурачевский, В. В. Долганичев и др. ; под общ. ред. В. В. Яркова. М. : Статут, 2020.

¹⁰⁷ См.: Исполнительный документ в электронном формате // УФССП по Тамбовской области : сайт. URL: <https://r69.fssp.gov.ru/press/news/bab5bbf7-af9c-46ef-b401-70464a986887> (дата обращения: 22.01.2025).

¹⁰⁸ См.: Данилов Д. Б., Порохов М. Ю. Цифровизация принудительного исполнения: проблемы и перспективы // Общество и право. 2022. № 1 (79). С. 147.

создают предпосылки для дублирования работы и неэффективности полной автоматизации процедуры принятия решений в исполнительном производстве.

Стоит отметить, что правильным подходом, который позволит отчасти устранить бумажный документооборот, является введение реестровой модели путем создания Единого государственного реестра исполнительных записей, в которой предполагается полный отказ от оборота исполнительных документов (как бумажных, так и электронных) и придание требованиям исполнительного документа юридической значимости по мере их включения в реестр¹⁰⁹. Вместе с этим в реестровой модели должен быть предусмотрен автоматический межсистемный обмен информацией от информационной системы судов в Единый государственный реестр исполнительных записей, чтобы это не приводило к дублированию деятельности государственного аппарата.

Кроме того, возможность передачи судом исполнительного документа в форме электронного документа закреплена в ч. 1.1 ст. 12 Закона об исполнительном производстве. Однако формат для таких документов не закреплён, что создает трудности в технической совместимости и возможности внедрения концепции полностью АПР.

После приема документа ФССП России в различных целях в автоматическом режиме может запрашивать, в частности, следующие данные: 1) у соответствующих органов с использованием государственных информационных систем сведения с целью установления идентификаторов должника и взыскателя (страхового номера индивидуального лицевого счета, идентификационного номера налогоплательщика, серии и номера документа, удостоверяющего личность), при этом в целях уведомления должника и взыскателя у операторов связи также могут запрашиваться номера телефонов должника и взыскателя (часть 1.2 Закона об исполнительном производстве); 2) сведения с целью установления имущественного положения у налоговых органов, иных органов и организаций (ч. 8 ст. 69 Закона об

¹⁰⁹ См.: Глава ФССП: роботы помогают работать с должниками уже во всех регионах России.

исполнительном производстве). Кроме того, ФССП России, получив из Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах информацию об уплате задолженности по исполнительному документу, в автоматическом режиме осуществляет проверку достаточности указанной уплаты и при подтверждении ее достаточности принимает постановление о снятии временного ограничения на выезд должника из Российской Федерации (ч. 7 ст. 67 Закона об исполнительном производстве).

Тем самым в исполнительном производстве закреплены некоторые случаи автоматического обмена информации. При этом сбор, обработка и проверка данных является наиболее важной стадией, так как от степени точности, полноты и актуальности данных зависит и законность итогового решения. Однако в информационных системах могут возникать различные технические ошибки, приводящие также к незаконным и необоснованным решениям, в этих условиях важно обеспечивать «качество» данных (см. более подробно в параграфе 1 главы 2 настоящей работы), что не находит своего отражения в законодательстве.

В дальнейшем согласно ч. 2.2 ст. 14 Закона об исполнительном производстве возможно вынесение автоматических постановлений в рамках разных стадий административной процедуры. При этом такие решения будут выноситься по самым важным вопросам, влияющим на динамику исполнительного производства и ограничение прав должника¹¹⁰, в частности решения ФССП России могут приниматься в автоматическом режиме (без участия должностных лиц службы судебных приставов), в следующих случаях:

- возбуждение исполнительного производства;
- отказ в возбуждении исполнительного производства;
- окончание исполнительного производства (за исключением случаев

извещения взыскателя о невозможности взыскания по исполнительному документу

¹¹⁰ См.: Кудрявцева В. П. Новеллы исполнительного производства, внесенные Федеральным законом от 21 декабря 2021 г. № 417-ФЗ: правоприменение без правоприменителя — критический взгляд // Арбитражный и гражданский процесс. 2022. № 4. С. 48–51.

на основаниях, предусмотренных статьей 46 Закона об исполнительном производстве, – в настоящее время это основание возвращения взыскателю исполнительного документа);

- приостановление исполнительного производства (за исключением сводного исполнительного производства);

- взыскание исполнительского сбора;

- установление и отмена ограничений на должника (на выезд за пределы Российской Федерации, на пользование специальным правом);

- запретов, наложения и снятия арестов;

- предоставления на основании судебного акта, акта другого органа или должностного лица отсрочки или рассрочки исполнения требований исполнительного документа;

- обращения и отмены взыскания на денежные средства должника, а также на заработную плату и (иные) доходы должника;

- рассмотрения заявлений, ходатайств лиц, участвующих в исполнительном производстве, поданных путем заполнения полей интерактивных форм заявлений, ходатайств, размещенных на Едином портале государственных и муниципальных услуг (далее — ЕПГУ).

Такие полностью автоматизированные решения принимаются в форме постановлений ФССП России, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью ФССП России, при этом в самом постановлении должность, фамилия и инициалы лица судебного пристава, вынесшего постановление, не указываются, и направляются лицам, участвующим в исполнительном производстве, через личный кабинет на портале ЕПГУ (ст. 14 Закона об исполнительном производстве).

Нормативное опосредование электронного подписания органом государственной власти осуществляется в рамках ст. 17.4 Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи», согласно которой возможно

применение квалифицированной электронной подписи соответствующих государственного органа, органа местного самоуправления, организации. В квалифицированном сертификате содержится указание только на государственный орган. Причем указанная квалифицированная электронная подпись применяется только для автоматического создания электронной подписи в электронном документе и (или) автоматической проверки электронной подписи в электронном документе.

Исходя из этого, применение полностью АПР в административной процедуре может приводить к изменениям формы и содержания государственно-властных правоотношений, выражающимся в осуществлении государственной деятельности без ее агента (государственного служащего), так как государственный орган при помощи полной автоматизации процедуры принятия решений напрямую возбуждает административную процедуру, рассматривает дело, принимает по нему решение и подписывает его с помощью своей электронной подписи.

В Законе об исполнительном производстве также предусмотрено, что стороны исполнительного производства, иные лица, чьи права и интересы нарушены, могут обжаловать (оспорить) постановление ФССП России. Так, согласно ч. 1 ст. 1 Закона об исполнительном производстве постановление ФССП России, а также постановления судебного пристава-исполнителя и других должностных лиц службы судебных приставов, их действия (бездействие) по исполнению исполнительного документа могут быть обжалованы сторонами исполнительного производства, иными лицами, чьи права и интересы нарушены такими действиями (бездействием), в порядке подчиненности и оспорены в суде.

Тем самым закреплено два вида оспаривания: в порядке подчиненности (в досудебном) и в судебном. Оспаривание в порядке подчиненности (досудебный порядок) предусмотрено ч. 1.1 ст. 123 Закона об исполнительном производстве, согласно которой жалоба на постановление ФССП России подается судебному приставу-исполнителю, ведущему исполнительное производство, по которому

вынесено такое постановление, а в случае обжалования постановления ФССП России об отказе в возбуждении исполнительного производства жалоба подается старшему судебному приставу указанного в таком постановлении подразделения судебных приставов.

Подход, заключающийся в рассмотрении жалобы на решение, принятое в полностью автоматическом режиме, старшим судебным приставом является обоснованным, так как после принятия решения машиной, контроль за правильностью итогового машинного решения должен осуществлять человек. Вместе с этим важным моментом в данном случае также должно являться наличие процедуры исправления технических ошибок, чтобы избежать их возникновения в дальнейшем. Однако в Законе об исполнительном производстве данная процедура не нашла своего отражения.

Заявление об оспаривании постановления ФССП России также может подаваться в арбитражный суд либо в суд общей юрисдикции в порядке, установленном процессуальным законодательством Российской Федерации, с учетом особенностей, установленных Законом об исполнительном производстве. В целях введения полностью АПР в процессуальное законодательство, в частности в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации¹¹¹, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации¹¹² и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации¹¹³, были внесены специальные изменения. Их основное содержание состоит в том, что исковое заявление об оспаривании решения ФССП России, принятого в автоматическом режиме, подается в суд по месту совершения исполнительных действий или применения мер принудительного

¹¹¹ См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 26.10.2024 № 3-П) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

¹¹² См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 06.04.2024) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

¹¹³ См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

исполнения либо по месту ведения исполнительного производства, по которому принято оспариваемое решение.

Ответственность за принятые незаконные решения в досудебном порядке распространяется только на решения, принятые судебным приставом-исполнителем (ч. 5 ст. 127 Закона об исполнительном производстве), при этом на решения, принятые в автоматическом режиме, ответственность не распространяется. В судебном порядке ответчиком выступает ФССП России, при этом по смыслу ст. 1081 Гражданского кодекса Российской Федерации¹¹⁴ (далее — ГК РФ) Российская Федерация в порядке регресса вправе взыскать сумму возмещенного вреда с лица, виновного в его причинении, поскольку в качестве представителя ответчика по основному обязательству о возмещении вреда с Российской Федерации за счет казны Российской Федерации выступает ФССП России, то ФССП России вправе предъявить иск от имени Российской Федерации в порядке регресса к лицу, виновному в причинении вреда¹¹⁵. Тем самым в случае причинения вреда орган государственной власти может взыскать сумму с оператора или разработчика системы, но этот вопрос в судебной практике еще не встречался и, возможно, этот подход является необоснованным (более подробно он будет рассмотрен в параграфе 2 главы 2 настоящего исследования).

В связи с этим стоит отметить статус и роль разработчика системы автоматического вынесения постановлений, которой является компания «РЕД СОФТ»¹¹⁶. «Аутсорсинг» государственных функций на контрактной основе негосударственным организациям распространяется на широкий спектр

¹¹⁴ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 11.03.2024 № 48-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301 ; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 24.07.2023 № 339-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410 ; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4552 ; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ (ред. от 30.01.2021 № 4-ФЗ) // СЗ РФ. 2006. № 52 (Ч. 1). Ст. 5496.

¹¹⁵ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 1.

¹¹⁶ См.: РЕД СОФТ и ФССП России разработали систему автоматического вынесения постановлений // РЕД СОФТ : сайт. URL: <https://www.red-soft.ru/ru/blog/ред-софт-и-фссп-россии-разработали-систему-автоматического-вынесения-постановлений> (дата обращения: 09.01.2025).

государственных функций и услуг¹¹⁷. Вместе с этим путем внедрения полностью АПР в государственное управление разработчик является *de-jure* не просто лицом, выполняющим техническое задание, но и *de-facto* лицом, осуществляющим властные функции, которое фактически определяет реализацию государственно-властных функций, предпринимает все возможные действия для правильного функционирования информационной системы, имеет доступ и контроль над чувствительными данными (в том числе и к государственной тайне), может влиять на процедуру принятия решений, знает ошибки и изъяны системы и имеет возможность их исправлять. При этом в некоторых случаях у органов государственной власти в силу «аутсорсинга» государственных функций может отсутствовать фактическая возможность совершать схожие действия, например, исправлять технические ошибки.

В развитие этого в науке высказываются следующие точки зрения. С одной стороны, относительно финансового права существует мнение о том, что в перспективе результатом цифровизации бюджетной сферы может стать ликвидация финансового органа с возложением его функций на автоматизированную систему управления (подобно онлайн-системе предоставления кредитов) либо как минимум пересмотр его функций¹¹⁸. С другой стороны, ученые считают, что следует передавать больше самостоятельности разработчикам информационных систем, которые самостоятельно или во взаимодействии с государственным заказчиком формируют набор фактических прав и обязанностей субъектов информационного взаимодействия, поскольку в конечном счете он определяется ограничениями и возможностями самой системы, заложенными в ее программном коде¹¹⁹. Вместе с этим в науке также встречается точка зрения, что выполнение такими субъектами

¹¹⁷ См.: Клименко А. В., Минченко О. С. Полномочия, функции и услуги исполнительной власти: соотношение, классификация и основные характеристики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 16.

¹¹⁸ См.: Омелехина Н. В. Цифровизация бюджетной сферы как предмет правового воздействия // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 127–140.

¹¹⁹ См.: Амелин Р. В., Чаннов С. Е. Указ. соч.

отдельных значимых публичных функций в области реализации и защиты конституционных прав (право на свободу мнений, на информацию, на неприкосновенность частной жизни) предопределяет повышенные требования к ним с точки зрения обеспечения прав человека и, как следствие, закономерно встает вопрос о конституционных обязательствах данных частных субъектов по аналогии с требованиями, предъявляемыми к публичным структурам¹²⁰.

Тем самым «аутсорсинг» публичных функций в данном случае имеет не только технический, но и содержательный характер, заключающийся в полной передаче выполнения государственных функций на невластных субъектов. При этом схожий пример делегирования находит свое отражение во внебюджетной системе нотариата. Обоснованность введения такой системы нотариата стало то обстоятельство, что государство делегировало ему полномочия по оформлению особо чувствительных сделок, где чрезвычайно важна аутентичность волеизъявления (во избежание разного рода мошенничеств и подлогов) и где также одновременно требуются конфиденциальность, юридические знания и доверительные отношения с клиентом (завещания, принятие наследства, некоторые виды дарения и т. п.), в силу чего осуществление этих полномочий непосредственно государством и действующим под его эгидой бюрократическим аппаратом не выглядит идеальным¹²¹. Вместе с этим публично-значимый блок контроля и надзора над нотариальными действиями остался за Министерством юстиции Российской Федерации, что получило свое отражение в законодательных актах.

Между тем правоотношения между государственным органом и разработчиком, оператором АСПР преимущественно оформляются гражданско-правовым договором, что приводит к игнорированию их публично-властной природы без надлежащего правового опосредования и создает риски: полной или частичной

¹²⁰ См.: *Пибаев И. А., Симонова С. В.* Алгоритмы в механизме реализации конституционных прав и свобод: вызовы цифровой эпохи // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 6. С. 31–50.

¹²¹ См.: *Головкин Л. В.* Место нотариата в системе правоохранительных органов: континентальная традиция // Российский нотариат: 25 лет на службе государству и обществу : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Москва, МГУ имени М. В. Ломоносова, 29 марта 2018 г. М. : Фонд развития правовой культуры, 2018.

«приватизации» государственно-властных полномочий, «монополизация» контроля над административными процедурами, несанкционированной обработки конфиденциальных данных, непрозрачности деятельности разработчика, оператора АСПР. Вследствие этого возникает необходимость в комплексном правовом регулировании этих отношений с учетом их публично-правовой специфики, включая необходимость: установления порядка взаимодействия; 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; установление порядка оспаривания (обжалования).

Таким образом, автоматизация существенным образом изменила процедуру исполнительного производства, что повлияло на права и обязанности участников процедуры, их роль, статус и полномочия. При этом исполнительное производство стало одним из первых в российском законодательстве примером попытки комплексного регулирования полностью АПР. Однако в действующей редакции Закона об исполнительном производстве имеется пробельность и правовая неопределенность.

1.2.2. Предоставление государственных и муниципальных услуг

Эта деятельность регулируется отдельным Законом об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, устанавливающим требования к оказанию услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления органами государственной власти и местного самоуправления государственных и муниципальных услуг.

По правовой природе данный акт является видом административной процедуры, которая осуществляется органами, предоставляющими государственные услуги по запросам заявителей в пределах, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги. При

этом основной массив регулирования по предоставлению государственных или муниципальных услуг осуществляется в рамках утвержденных административных регламентов (п. 1 ч. 1 ст. 6 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг), которые представляют из себя нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги (п. 4 ст. 2 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг).

Предоставление государственных и муниципальных услуг также может осуществляться в электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, включая использование ЕПГУ, в том числе осуществление в рамках такого предоставления электронного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявителями (п. 6 ст. 2 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг).

Тем самым в законодательстве установлено широкое определение предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, что позволяет включить в него также АСПР, что находит свое отражение в различных аспектах:

- внедрение машиночитаемых описаний в административные регламенты при оказании государственных и муниципальных услуг и обеспечение их автоматизации с использованием информационных технологий (ч. 3 ст. 12 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг);

- переход к концепции предоставления государственных и муниципальных услуг в упреждающем (проактивном) режиме, что подразумевает принятие автоматизированных решений, так как процедура предоставления государственной услуги органом исполнительной власти инициируется самостоятельно, т. е. до подачи заявителем заявления о предоставлении государственной услуги на основе

имеющихся в его распоряжении сведений и информации (например, наступление возраста смены паспорта гражданина Российской Федерации), или в беззаявительном порядке¹²²;

- закрепление в качестве одной из национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года цифровой трансформации государственного и муниципального управления, в которую входит увеличение к 2030 году до 99 % доли предоставления массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг в электронной форме, в том числе внедрение системы поддержки принятия решений в рамках предоставления не менее чем 100 массовых социально значимых государственных услуг в электронной форме в проактивном режиме или при непосредственном обращении заявителя, за счет внедрения в деятельность органов государственной власти единой цифровой платформы¹²³;

- утверждение «Концепции перехода к предоставлению 24 часа в сутки 7 дней в неделю абсолютного большинства государственных и муниципальных услуг без необходимости личного присутствия граждан», в которой устанавливается предоставление абсолютного большинства государственных и муниципальных услуг для заявителя в непрерывном режиме, что предполагает оптимизацию государственных и муниципальных услуг по следующим направлениям: автоматическое начало упреждающего (проактивного) предоставления государственной или муниципальной услуги, обращение в непрерывном режиме, роботизация процессов и сокращение сроков предоставления государственных и муниципальных услуг и т. д.¹²⁴;

¹²² См.: Кабытов П. П., Стародубова О. Е. Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 122.

¹²³ См.: Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.

¹²⁴ См.: 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» // СЗ РФ. 2022. № 17. Ст. 2941.

- предоставление к 2030 году 200 услуг в диалоговом режиме, что предполагает принятие автоматизированных решений¹²⁵.

Также стоит отметить, что одним из основных принципов предоставления государственных и муниципальных услуг является возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя, за исключением случая, если на основании федерального закона предоставление государственной или муниципальной услуги осуществляется исключительно в электронной форме (п. 6 ст. 4 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг). Тем самым путем указанной правовой нормы может осуществляться принудительное расширение сферы применения АПР, что создает невозможность для гражданина выбора иной формы предоставления государственных и муниципальных услуг. Вместе с этим указанное также предопределяет важность наличия эффективного регулирования в данной сфере, так как предоставление государственных и муниципальных услуг, будучи чувствительной и критической важной сферой общественных отношений, затрагивает многие права и интересы человека и гражданина.

Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме осуществляется на базе информационных систем, включая государственные и муниципальные информационные системы, составляющие информационно-технологическую и коммуникационную инфраструктуру (ст. 19 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг). Между тем предоставление большинства государственных и муниципальных услуг осуществляется через ЕПГУ, который является федеральной государственной информационной системой, обеспечивающей предоставление государственных и

¹²⁵ См.: Замглавы Минцифры Олег Качанов презентовал достижения цифровых проектов на выставке «Россия» // ЦифраСтрой : сайт. URL: <https://cifrastroy.ru/news/zamglavy-mintsifry-oleg-kachanov-prezentoval-dostizhenija-tsifrovyyh-proektov> (дата обращения: 22.05.2024).

муниципальных услуг в электронной форме и доступ заявителей к сведениям о государственных и муниципальных услугах, предназначенным для распространения с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет и размещенным в государственных и муниципальных информационных системах, обеспечивающих ведение реестров государственных и муниципальных услуг (ст. 21 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг).

ЕПГУ обеспечивает, в том числе, доступ заявителей к сведениям о государственных и муниципальных услугах; доступность для копирования и заполнения в электронной форме запроса и иных документов; возможность оплаты заявителем с использованием электронных средств платежа предоставления государственных и муниципальных услуг и т. д. Исходя из этого, реализация АПР при предоставлении государственных и муниципальных услуг будет осуществляться в рамках ЕПГУ, так как это связано не только с наличием технической и законодательной базы для этого, но и с направленностью стратегических документов на создание из ЕПГУ единой цифровой платформы по предоставлению государственных и муниципальных услуг, к которой должны подключаться все органы государственной и муниципальной власти.

Важной особенностью предоставления государственных и муниципальных услуг является идентификация и аутентификация заявителя в электронной среде, которая осуществляется: 1) посредством единой системы идентификации и аутентификации или иных государственных информационных систем, если такие государственные информационные системы в установленном Правительством РФ порядке обеспечивают взаимодействие с единой системой идентификации и аутентификации, при условии совпадения сведений о физическом лице в указанных информационных системах; 2) с использованием единой биометрической системы. При этом при регистрации в единой системе идентификации и аутентификации и в региональной системе идентификации и аутентификации проверка сведений на

предмет достоверности проводится в автоматическом режиме с использованием государственных информационных систем¹²⁶.

Основанием для начала предоставления государственных или муниципальных услуг в электронной форме с использованием ЕПГУ является направление заявителем с использованием ЕПГУ сведений из документов, указанных в ч. 6 ст. 7 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, если иное не предусмотрено законодательными актами при регламентации предоставления государственной или муниципальной услуги (ч. 7 ст. 7 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг).

Стоит при этом обратить внимание на цифровой помощник «Робот Макс», который расположен на ЕПГУ. Изначально он задумывался как бот-навигатор по ЕПГУ, выполняющий только техническую задачу, но на данный момент Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (далее — Минцифры России) рассказала о том, что в тестовом режиме этот цифровой помощник консультирует пользователей с помощью генеративного ИИ, отвечает на сложные вопросы о работе ЕПГУ, создает пошаговые инструкции под конкретные запросы, полноценно консультирует пользователя. При этом цифрового помощника установили более 1 млн человек¹²⁷ и почти 70 % из них продолжают им пользоваться.

¹²⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 07.09.2021 № 1516 «Об утверждении требований по обеспечению использования при идентификации и аутентификации в рамках предоставления государственных и муниципальных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления федеральной государственной информационной системы “Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме” и региональных государственных информационных систем, обеспечивающих идентификацию и аутентификацию, а также Правил обеспечения взаимодействия федеральной государственной информационной системы “Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме” с иными государственными информационными системами, используемыми исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления при идентификации и аутентификации в рамках предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2021. № 38. Ст. 6625.

¹²⁷ См.: Миллион человек воспользовались новой версией Робота Макса // Минцифры России : сайт. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/54670/> (дата обращения: 28.01.2025).

Вместе с этим возникает вопрос: является ли указанная деятельность способом предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме? Мы считаем, что данная деятельность не должна приравниваться к предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронной форме, так как у Минцифры России могут не совпадать функции федерального органа публичной власти в соответствии с запросом заявителя (п. 1 и 2 ст. 2 Закон о предоставлении государственных и муниципальных услуг). При этом Минцифры России не должны выходить за эти законодательно установленные рамки и подменять понятия и цели предоставления государственных и муниципальных услуг путем применения различных цифровых помощников. ЕПГУ является цифровым посредником между государственным органом и гражданином и не должна вмешиваться в деятельность по предоставлению государственных и муниципальных услуг.

После заполнения и подачи заявителем запроса происходит форматно-логическая проверка сформированного запроса, которая осуществляется ЕПГУ автоматически на основании требований, определяемых органом (организацией), в процессе заполнения заявителем каждого из полей электронной формы запроса (абз. 13 Постановления Правительства РФ от 26.03.2016 № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг»). При выявлении некорректно заполненного поля электронной формы запроса заявитель уведомляется о характере выявленной ошибки и порядке ее устранения посредством информационного сообщения непосредственно в электронной форме запроса.

В случае если административный регламент предоставления государственной услуги предполагает несколько вариантов предоставления услуги ЕПГУ, порталом услуг, официальным сайтом обеспечивается возможность получения информации о порядке и сроках предоставления услуги в рамках соответствующего варианта, при этом определение подходящего для заявителя варианта осуществляется

автоматически на основе сведений, указанных заявителем. Тем самым выбор варианта предоставления услуг происходит автоматически.

В некоторых регламентах закреплено, что регистрация заявления, составленного в электронной форме, и прилагаемых к нему документов, направленных заявителем с использованием ЕПГУ, осуществляется путем присвоения номера и даты заявления на ЕПГУ после его отправки. При этом в личный кабинет заявителя на ЕПГУ через межведомственное информационное взаимодействие (далее — СМЭВ) в автоматическом режиме сообщается присвоенный его заявлению в электронной форме уникальный номер, статус заявления в электронной форме обновляется до статуса «принято»¹²⁸.

Исходя из этого, стадия возбуждения административной процедуры при предоставлении государственных и муниципальных услуг полностью автоматизирована и зависит от правильности работы цифрового посредника ЕПГУ, при этом на стороне указанного посредника возникают многочисленные технические сбои и ошибки, которые влекут впоследствии незаконные решения и действия органа исполнительной власти¹²⁹. Разработчиком ЕПГУ, мобильного приложения ЕПГУ, цифрового помощника «Робот Макс», Единой системы идентификации, системы межведомственного электронного взаимодействия и других является компания АО «РТ Лабс». Как и в исполнительном производстве, отношения в данной сфере выстраиваются путем частноправового регулирования и не предполагают публично-правового опосредования, что является необоснованным и неправильным подходом.

После стадии возбуждения, состоящей в получении и адресации документов органу публичной власти, начинается стадия рассмотрения и окончания

¹²⁸ См.: Приказ Роспотребнадзора от 05.11.2020 № 747 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги по выдаче санитарно-эпидемиологических заключений на основании результатов санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний, токсикологических, гигиенических и иных видов оценок соблюдения санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований».

¹²⁹ См. более подробно: параграф 1 главы 2 настоящей работы.

административной процедуры, которая предполагает как частичную, так и полную автоматизацию. При этом как на стадии возбуждения, так и на стадии рассмотрения может потребоваться сбор сведений о заявителе из различных информационных систем, которое осуществляется в рамках СМЭВ, предполагающего, в частности, автоматическое получение данных от государственной или региональной информационной системы. К СМЭВ подключены многие публичные органы, банковские и кредитные организации. Между тем не установлены критерии качества данных, которые позволяют проверять их правильность, а также обоснованность их использования как во время сбора, так и во время хранения данных.

Также установлены меры ответственности в рамках СМЭВ, с одной стороны, должностные лица и (или) работники, направившие необоснованные межведомственные запросы, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации; с другой — должностное лицо и (или) работник, не представившие (несвоевременно представившие) запрошенные и находящиеся в распоряжении соответствующего органа либо организации документ или информацию, подлежат административной, дисциплинарной или иной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Между тем в существующих правоотношениях СМЭВ может отсутствовать государственные и муниципальные служащие. Так, согласно ч. 4 ст. 7.2 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг документы и информация, которые указаны в п. 2 ч. 1 ст. 7 указанного Закона и для подготовки, которых не требуется совершение дополнительных действий, представляются на основании межведомственного запроса в электронной форме в момент обращения. Также в Регламентах установлено, что проверка полноты, достоверности сведений о владельце транспортного средства и (или) транспортном средстве (нахождение заявителя в региональном либо федеральном розыске, нахождение в розыскных учетах транспортного средства, специальной продукции) осуществляется в автоматизированном порядке по автоматизированным информационным системам

во время ввода данных при проведении соответствующих административных действий (п. 71, 136 приказа МВД России от 21.12.2019 № 950 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по регистрации транспортных средств»¹³⁰), схожий порядок был предусмотрен постановлением Правления Пенсионного фонда РФ от 06.09.2019 № 446п «Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по информированию граждан о предоставлении государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг»¹³¹. Это означает невозможность применения ответственности к должностным лицам и (или) работникам.

Стадии рассмотрения и окончания административной процедуры имеют различное правовое наполнение в зависимости от административного регламента. При этом абз. 20 Постановления Правительства РФ от 26.03.2016 № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг» установлено, что органом (организацией), предоставляющим (предоставляющей) услугу, может быть обеспечена возможность АПР в отношении результата предоставления услуги в порядке, предусмотренном административным регламентом предоставления услуги.

Некоторые органы (организации), предоставляющие услугу, прописывают АПР в своих регламентах. В раскрытие закрепленной возможности АПР в отношении результата предоставления услуги в некоторых регламентах устанавливается исчерпывающий перечень оснований для осуществления процедуры автоматического принятия решения о предоставлении муниципальной услуги, в

¹³⁰ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹³¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

частности согласно письму Минпросвещения России от 09.06.2022 № ДГ-1513/06 «О направлении типового административного регламента»¹³² такими являются:

- представленные документы, в рамках межведомственного электронного взаимодействия, являются валидными и верифицированными;

- представленные в электронной форме документы, которые подаются Заявителем вне рамок межведомственного электронного взаимодействия, не содержат повреждения, наличие которых не позволяет в полном объеме использовать информацию и сведения, содержащиеся в документах для предоставления услуги;

- заявление подано родителем (законным представителем) либо лицом, обладающим соответствующими полномочиями представлять интересы Заявителя;

- представленные Заявителем документы не утратили силу на момент обращения за получением услуги (документы, удостоверяющие личность, документы, подтверждающие полномочия представителя);

- заявитель полностью заполнил обязательные поля в форме запроса о предоставлении услуги;

- подача заявления о предоставлении услуги и документов, необходимых для предоставления услуги, в электронной форме без нарушений установленных требований;

- заявление подано в орган государственной власти, орган местного самоуправления или организацию, в полномочия которых входит предоставление услуги.

При этом в данном Регламенте указано, что в случае предоставления документов через ЕПГУ, результат предоставления услуги формируется автоматически в электронном виде и подписывается усиленной квалифицированной подписью уполномоченного лица. Этот подход является неправильным, так как

¹³² Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Схожий подход находит свое отражение в Постановлении администрации городского округа Химки МО от 30.01.2024 № 77.

человек отсутствует в процедуре принятия решений, и, соответственно, документ должен быть подписан органом, что не находит своего отражения как в этом, так и в схожих регламентах.

В других регламентах порядок полностью автоматизированной процедуры принятия решений предполагает более широкое применение и охватывает все стадии процедуры¹³³. Так, в постановлении Правительства Московской области от 29.03.2022 № 299/12 закреплено, что для назначения социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, предоставляемой в виде ежемесячной денежной компенсации расходов по их оплате по месту жительства получателя, установлена процедура АПР:

- в рамках межведомственного информационного взаимодействия в автоматическом режиме запрашиваются документы (сведения), необходимые для назначения компенсации;

- при поступлении полного комплекта документов принимается предварительное решение в автоматическом режиме без участия должностного лица Министерства социального развития Московской области;

- компенсация назначается в автоматическом режиме в случае, если получатель в течение 30 календарных дней со дня поступления уведомления подтвердил информацию, указанную в уведомлении о принятом предварительном решении (категория получателя, адрес места жительства, номера лицевого счетов организаций жилищно-коммунального хозяйства, способ перечисления компенсации и реквизиты для выплаты). В случае если получатель не подтвердил указанные данные, то компенсация не назначается.

¹³³ Схожая процедура закреплена в постановлении Правительства МО от 23.10.2024 № 1274-ПП «Об утверждении Порядка записи транспортных приложений для бесплатного проезда с использованием удостоверения ветерана боевых действий, оформленного в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19.12.2003 № 763 «Об удостоверении ветерана боевых действий», в виде пластиковой идентификационной карты» // Правительство Московской области : сайт. URL: <https://mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/prinyato-pravitelstvom/postanovleniya-pmo/postanovlenie-pravitelstva-moskovskoi-oblasti-ot-23102024-1274-pp-ob-utverzdenii-poryadka-zapisi-transportnykh-prilozenii-dlya-besplatnogo-proezda-s-ispolzovaniem-udostovereniya-veterana-boevykh-deistvii-oformlennogo-v-sootvetstvii-s-postanovleniem-pravitelstva-rossiiskoi-federacii-ot-19122003-763-ob-udostoverenii-veterana-boevykh-deistvii-v-vide-plastikovo-identifikacionnoi-karty?ysclid=m9gsmtztsj696112242> (дата обращения: 22.02.2025).

Тем самым процедура осуществляется в автоматизированном режиме, но сам контроль за правильностью решений налагается на получателя, который должен подтвердить правильность информации, что не отражает правовую конструкцию публичной власти с функциями контрольно-надзорной деятельности и может приводить не только к злоупотреблению, но и к нарушению прав и законных интересов.

Кроме того, в других регламентах без какой-либо регламентации автоматизированной деятельности закрепляется, что она может осуществляться в автоматизированном режиме, но вместе с этим остаются неурегулированными многие другие аспекты (ответственность, порядок обжалования (пересмотр), наличие трехдневного срока полностью автоматического рассмотрения дела, на итоговом документе остается подпись государственного служащего и т. д.). Так, в п. 112 Приказа Роспотребнадзора от 05.11.2020 № 747 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги по выдаче санитарно-эпидемиологических заключений на основании результатов санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний, токсикологических, гигиенических и иных видов оценок соблюдения санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований» указано, что при формировании заявления в электронной форме посредством ЕПГУ допускается возможность автоматического принятия решения по выдаче санитарно-эпидемиологических заключений с учетом применения системы управления рисками после реализации автоматических процессов получения исчерпывающих сведений, необходимых для предоставления государственной услуги.

Также в некоторых регламентах установлены случаи принятия автоматизированных решений в проактивном режиме, в частности в решениях о назначении ежемесячной денежной выплаты на обеспечение полноценным питанием

беременных женщин, кормящих матерей, а также детей в возрасте до трех лет¹³⁴. Сами решения принимаются без участия должностных лиц Министерства и подписываются усиленной квалифицированной электронной подписью Министерства. При этом решения в проактивном режиме назначаются на основании сведений, содержащихся в государственных или муниципальных информационных системах, а также сведений, полученных в рамках межведомственного информационного взаимодействия.

В некоторых регламентах предусмотрено полностью АПР об отказе в выдаче заключения в случае несоответствия заявителя установленным требованиям. При этом заявитель уведомляется об отказе с указанием причин. Например, согласно п. 13 приказа Минсельхоза России от 29.08.2022 № 565, уведомление направляется заявителю (или его уполномоченному представителю) в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью (УКЭП) директора отраслевого Департамента Минсельхоза России, в день принятия решения в автоматическом режиме через ЕПГУ. Недостатком данного подхода является использование УКЭП лица (директора Департамента), которое фактически не участвовало в принятии решения. Аналогичный порядок принятия решений (автоматизированный отказ с последующим уведомлением) установлен и в других регламентах, но с использованием подписи Министерства, например, в постановлении Правительства Московской области от 15.01.2025 № 10-ПП.

При этом в некоторых регламентах прописывается осуществление информирования заявителя в автоматическом режиме в его личном кабинете на

¹³⁴ См.: Постановление Правительства МО от 15.01.2025 № 10-ПП «Об утверждении Порядка предоставления ежемесячной денежной выплаты на обеспечение полноценным питанием беременных женщин, кормящих матерей, а также детей в возрасте до трех лет, и внесении изменения в Положение о Единой автоматизированной информационной системе обеспечения социальной защиты и социального обслуживания населения Московской области «Социальная защита и социальное обслуживание населения Московской области» // Правительство Московской области : сайт. URL: <https://mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/prinyato-pravitelstvom/postanovleniya-pmo/postanovlenie-pravitelstva-moskovskoi-oblasti-ot-15012025-10-pp-ob-utverzdenii-poryadka-predostavleniya-ezemesyachnoi-deneznoi-vyplaty-na-obespechenie-polnocennym-pitaniem-beremennyx-zenshhin-kormyashhix-materей-a-takze-detei-v-vozraste-do-trex-let-i-vnesenii-izmeneniya-v-polozenie-o-edinoi-avtomatizirovannoi-informacionnoi-sisteme-obespecheniya-socialnoi-zashhity-i-socialnogo-obsluzivaniya-naseleniya-moskovskoi-oblasti-socialnaya-zashhita-i-socialnoe-obsluzivanie-naseleniya-moskovskoi-oblasti> (дата обращения: 22.02.2025).

ЕПГУ в форме электронного документа (например, постановления Правительства РФ от 24.01.2023 № 80 «Об утверждении Правил ввоза в Российскую Федерацию семян сельскохозяйственных растений для проведения экспертиз и научно-исследовательских работ, а также для использования в образовательных целях»¹³⁵ и от 20.11.2020 № 1892 «О декларировании безопасности гидротехнических сооружений»¹³⁶; приказ Минсельхоза России от 03.08.2022 № 491 «Об утверждении Порядка допуска Министерством сельского хозяйства Российской Федерации к проведению регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов юридических лиц, которые имеют необходимое научное и материально-техническое обеспечение, специалистов соответствующего профиля и квалификации»¹³⁷).

Исходя из этого, в административных регламентах находит свое отражение как полная, так и частичная автоматизация процедуры принятия решений. Вместе с этим в отсутствие общего законодательства она осуществляется фрагментарно и остаются неурегулированными многие аспекты, что негативно влияет на законные права и интересы человека и гражданина.

В рамках предоставления государственных и муниципальных услуг также действует федеральная информационная система досудебного (внесудебного) обжалования (ст. 11.3 Закона), предназначенная для автоматизации процедуры досудебного рассмотрения жалоб, связанных с оказанием государственных услуг¹³⁸. Создание и функционирование данной системы регулируется Постановлением Правительства РФ от 20.11.2012 № 1198 «О федеральной государственной информационной системе, обеспечивающей процесс досудебного (внесудебного)

¹³⁵ См.: СЗ РФ. 2023. № 5. Ст. 813.

¹³⁶ См.: СЗ РФ. 2020. № 48. Ст. 7747.

¹³⁷ См.: Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.03.2025).

¹³⁸ См.: Досудебное обжалование // Минцифры России : сайт. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/37/> (дата обращения: 28.01.2025).

обжалования решений и действий (бездействия), совершенных при предоставлении государственных и муниципальных услуг»¹³⁹.

Система состоит из следующих подсистем:

- различные реестры жалоб на решения и действия (бездействие), которые пополняется путем направления жалоб гражданами различными путями, в частности: по почте, с использованием ЕПГУ, при личном приеме заявителей и т. д.;
- портал системы, обеспечивающий с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» доступ к информационному ресурсу системы.

Перед размещением в реестрах информация с помощью средств системы проходит автоматизированную формально-логическую проверку в течение одного календарного дня со дня поступления информации в систему. Она включается в себя проверку правильности заполнения интерактивных форм и полей реестров. При этом в случае отрицательного результата проверки информация не вносится в реестр, лицо, предоставившее информацию в систему, извещается об этом и вправе повторно представить информацию в систему для внесения в реестр с учетом необходимых исправлений.

После прохождения автоматизированной проверки сведения о содержании жалобы размещаются в системе автоматически в течение одного рабочего дня со дня поступления информации в систему. На основании этих документов государственный (муниципальный) служащий принимает решение по результатам рассмотрения жалобы.

Таким образом, внедрение АСПР существенно трансформирует отдельные элементы административной процедуры:

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

¹³⁹ См.: СЗ РФ. 2012. № 48. Ст. 6706.

- формирование информационной и доказательственной базы административного дела осуществляется автоматически без непосредственного участия субъектов административной процедуры на основании данных в государственной или муниципальной информационной системе 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, порядок обжалования (оспаривания) автоматизировано принятых решений).

Следствием такой трансформации предопределяет необходимость в комплексном пересмотре механизмов обеспечения основополагающих принципов административной процедуры (законности, равенства, прозрачности, обоснованности, ответственности, возможности оспаривания принятого решения и др.).

Подводя итог, можно заключить, что АПР оказывает существенное влияние на модель осуществления государственной деятельности и процедуру принятия административных решений. Однако в действующем российском законодательном массиве АПР не уделяется достаточного внимания, в частности не происходит его

обособления в качестве самостоятельного объекта правового регулирования, выделение его уникальных характеристик и особенностей, создания специальных требований и допустимых пределов применения. Такое положение дел создает правовую неопределенность, негативно сказывается на правах и интересах человека и гражданина, и приводит к их нарушениям, что и станет предметом рассмотрения в следующем параграфе.

1.3. Правовые риски и пределы автоматизированного принятия юридически значимых решений в сфере государственного управления

Понимание и предотвращение рисков выполняют важнейшую роль в современном обществе, поскольку люди ежедневно принимают решения, взвешивая потенциальные выгоды и возможные негативные последствия¹⁴⁰. Феномен риска является предметом изучения многих наук, в том числе и правовых. В юридической науке сформировались отдельные концепции, такие как страховой риск, корпоративный риск, налоговый риск, предпринимательский риск и другие. Многочисленность этих концепций, а также частое упоминание термина «риск» в российском законодательстве (около 310 раз в различных вариациях)¹⁴¹, подчеркивает значимость этого явления для правового регулирования.

Необходимость анализа и управления рисками в праве обусловлена тем, что сложность и непредсказуемость развития современных общественных отношений, особенно в контексте технологических инноваций, могут привести к отклонениям от установленных правовых моделей и норм. Эти отклонения, в свою очередь, могут

¹⁴⁰ См.: Teaching and discussing about risk: seven elements of potential significance for science education / L. Schenk, K. M. Hamza, M. Enghag, I. Lundegård et al. // International Journal of Science Education. 2019. Vol. 41. № 9. P. 1271–1286.

¹⁴¹ См.: Юдин А. В. Категория «риск» в гражданском судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2014. № 5. С. 11–53.

выражаться в различных негативных последствиях — реализовавшихся рисках, которые при должном подходе можно было бы предвидеть и предотвратить. Риск в праве, таким образом, проявляется как вероятность неправомерного отклонения от установленных правовых норм и моделей поведения¹⁴².

В условиях потенциального возникновения рисков законодатель может использовать различные подходы. В одних случаях он может сознательно допускать определенный уровень риска, если ожидаемые преимущества перевешивают потенциальные негативные последствия¹⁴³. В других случаях законодатель разрабатывает и внедряет специальные правовые механизмы и средства, направленные на минимизацию рисков или смягчение их последствий¹⁴⁴. Внедрение АСПР в различные сферы государственного управления представляет собой пример ситуации, требующей тщательного анализа и управления рисками, чтобы не допустить их появления в чувствительной для общества сфере. В этих целях для эффективного регулирования АПР необходимо выявить специфические риски, связанные с его применением, понять их природу и разработать модели их предотвращения или минимизации.

Примеры нарушения прав и законных интересов человека и гражданина при АПР в государственном управлении находят свое отражение в разных правопорядках. Так, в Нидерландах с 2003 года различные муниципалитеты и государственные учреждения использовали технологии *System Risk Indication* (индикация системного риска) (далее — *SyRI*) в целях обнаружения мошенничества в области социального обеспечения и незаконных схем, связанных с доходами,

¹⁴² См.: Тихомиров Ю. А. Право: прогнозы и риски : монография. М., 2018. С. 174.

¹⁴³ Это отчетливо прослеживается при внедрении информационных технологий в государственном управлении. Так, при переводе всех процессов государственной деятельности в электронную форму повышаются угрозы для информационной безопасности, но преимущества цифровизации — удобство, скорость, прозрачность — настолько значительны, что перевешивают возможные риски.

¹⁴⁴ В одном случае они могут разрабатываться правовые акты на основе риск-ориентированного подхода, например, законодательство о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, Закон ЕС об искусственном интеллекте. В других случаях в правовом акте создаются специальные механизмы и средства, существующие как для предотвращения риска, так и для возмещения вреда после его наступления, например возмещение имущественного вреда путем строгой ответственности (например, ст. 1079 ГК РФ).

налогами и отчислениями на социальное страхование, а также в сфере трудового законодательства¹⁴⁵.

В 2019 году на эту систему был подан иск в связи с опасениями, что принятые автоматизированные решения нарушают права и законные интересы человека и гражданина в области конфиденциальности. В феврале 2020 года суд первой инстанции в обоснование принятого решения указал, что законодательство, регламентирующее процедуру принятия решений системой *SyRI*, не устанавливает справедливого баланса между заинтересованностью в выявлении мошенничества, с одной стороны, и правом человека на неприкосновенность частной жизни — с другой¹⁴⁶, в связи с этим использование системы *SyRI* было запрещено. При этом голландский суд отметил, что «существует риск того, что *SyRI* непреднамеренно создает связи, основанные на предвзятости, например, на более низком социально-экономическом статусе или иммиграционном прошлом граждан», так как *SyRI* применялась только в бедных кварталах и в связи с этим обучалась только на этих наборах данных.

Аналогичные ситуации происходят и в других странах. Так, в Дании орган социального обеспечения предположительно дискриминирует людей с ограниченными возможностями, лиц с низким доходом, мигрантов, беженцев путем ИИ, созданных в целях выявления лиц, подлежащих преследованию по фактам мошенничества с социальными пособиями¹⁴⁷. При этом для обеспечения работы системы обнаружения мошенничества датские власти приняли правовые акты, которые позволяют осуществлять масштабный сбор и объединение персональных данных из общедоступных баз данных миллионов жителей Дании. Данные

¹⁴⁵ Подробнее см.: *Bekkum M. van, Borgeius F. Z. Digital welfare fraud detection and the Dutch SyRI judgment // European Journal of Social Security. 2021. Vol. 23. № 4. P. 323–340.*

¹⁴⁶ См.: ECLI:NL:RBDHA:2020:865 // de Rechtspraak : site. URL: <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:865> (дата обращения: 25.01.2024).

¹⁴⁷ См.: Denmark: AI-powered welfare system fuels mass surveillance and risks discriminating against marginalized groups — report // Amnesty International : site. URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/11/denmark-ai-powered-welfare-system-fuels-mass-surveillance-and-risks-discriminating-against-marginalized-groups-report/> (дата обращения: 01.12.2024).

включают информацию о статусе проживания и перемещениях, гражданстве, месте рождения и семейных отношениях — конфиденциальные данные, которые также могут служить индикаторами расы, этнической принадлежности или сексуальной ориентации человека.

В Сербии посредством законодательства о социальных картах был введен реестр социальных карт, который является комплексной государственной информационной системой, использующей автоматизацию для консолидации персональных и других данных заявителей и получателей социальной помощи из ряда официальных государственных баз данных. Тем самым реестр вводит частично процедуру АПР в оценку права на социальную помощь и отмечает случаи, требующие рассмотрения социальным работником¹⁴⁸, но фактически решения принимаются системой автоматически. Путем исследования, проведенного организацией *Amnesty International*, было установлено, что в этой системе существуют ситуации, которые приводят к нарушению прав и законных интересов человека и гражданина, в том числе: обработка неточных исходных данных; некоторые данные в реестре социальных карт были неточными или неправильно квалифицированы; отсутствует целостность данных; отсутствует адекватный механизм пересмотра административных решений; министерство труда Сербии не обнародовало информацию о том, как работает реестр социальных карт, и не предоставило доступ к какой-либо оценке риска нарушения прав человека в реестре, проведенной до сих пор.

В Индии используется система *Samagra Vedika*, которая выявляет случаи «мошенничества», совершаемого получателями социального обеспечения. В ней также были обозначены проблемы непрозрачности, необъяснимости и обработки неточных данных.

¹⁴⁸ См.: Trapped by Automation: Poverty and discrimination in Serbia's welfare state // Amnesty International : site. URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2023/12/trapped-by-automation-poverty-and-discrimination-in-serbias-welfare-state/> (дата обращения: 01.12.2024).

В 2014 году в США государственные школы Бостона попытались решить проблему расовой и социально-экономической дискриминации в государственных школах, внедрив АСПР¹⁴⁹. Однако оценка этого проекта в 2018 году показала, что автоматизированной системе не удалось достичь большинства поставленных перед ней целей, а также она фактически усилила проблему дискриминации в государственных школах города.

Исходя из этого, внедрение АПР в государственное управление сопряжено с рядом угроз и рисков, для минимизации которых необходимо разработать соответствующие правовые механизмы, требования и установить пределы допустимого применения АПР. Ключевыми проблемами регулирования, способствующими возникновению этих угроз и реализации рисков, в том числе являются:

1) необоснованное расширение сферы применения и потеря контроля:

- угроза: чрезмерное и необоснованное применение АПР в сферах, затрагивающих чувствительные права и законные интересы граждан и организаций, в отсутствие четко установленных пределов.

- риски: снижение уровня доверия к государству; массовое нарушение прав и свобод человека и гражданина; нарушение презумпции невиновности; технологическая уязвимость государства (утечки, кибератаки, использование АПР в противоправных целях); эрозия публичной власти;

2) непрозрачность, необъяснимость и дискриминационность:

- угроза: недостаточная прозрачность и объяснимость как процедуры принятия решения, так и самого решения.

- риски: дискриминация отдельных лиц или групп; ущемление прав и законных интересов; усложнение (или невозможность) эффективного оспаривания решений, принятых АПР; отсутствие возможности создания безопасного и

¹⁴⁹ См.: Panel Paper: Evaluating Equity in Boston Public Schools' School Choice and Assignment System: How Do Assumptions Undermine Aspirations of Equity? // Association for Public Policy Analysis and Management : site. URL: <https://appam.confex.com/appam/2018/webprogram/Paper28335.html> (дата обращения: 01.12.2024).

надежного продукта; невозможность сбора доказательств для привлечения к ответственности; возникновение информационной асимметрии между всеми субъектами административной процедуры;

3. Ошибки, сбои и «якорение»:

- угроза: принятие решений на основе некачественных данных; возникновение технических сбоев и ошибок в работе систем АПР; «якорение» – чрезмерное и неосознанное доверие результатам работы АПР со стороны должностных лиц, ведущее к отсутствию должного контроля за действиями системы.

- риски: принятие незаконных, необоснованных или несправедливых решений; возникновение негативных юридически значимых последствий для граждан и организаций;

4) дефицит контроля, надзора и ответственности:

- угроза: недостаточный контроль и надзор за деятельностью АСПР; отсутствие четкой правовой определенности в вопросах юридической ответственности за негативные последствия решений, принятых АПР.

- риски: безнаказанность за ошибки и сбои в работе АПР; невозможность (или существенное затруднение) возмещения ущерба, причиненного неправомерными решениями АПР; «приватизация» публичных функций и полномочий.

Тем самым вышеуказанные угрозы и риски носят системный характер и обуславливают необходимость установления четких пределов применения АПР в государственном управлении, а также создание специальных юридических механизмов и требований для предотвращения нарушения права и законных интересов человека и гражданина (см. более подробно про требования в параграфе 4 главы 1 настоящей работы).

Для обеспечения баланса между эффективностью государственного управления и защитой прав адресатов решений при АПР важно определить пределы его

допустимого применения¹⁵⁰. 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, которая 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:

2.1) полностью 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 2.2¹⁵¹;

2.2) для частичного АПР необходимо:

- закрепление полномочий и функций должностного лица по самостоятельному принятию решений;

¹⁵⁰ См., напр.: *Архинов В. В., Наумов В. Б., Смирнова К. М.* Пределы принятия юридически значимых решений с использованием искусственного интеллекта // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2021. № 4. С. 882–906; *Макутчев А. В.* Современные возможности и пределы внедрения искусственного интеллекта в систему правосудия // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 8. С. 47–58; *Глобальный атлас регулирования искусственного интеллекта. Вектор БРИКС / под ред. А. В. Незнамова.* 3-е изд., перераб. и доп. М., 2024.

¹⁵¹ Полностью АПР сопряжено со значительными рисками для прав и законных интересов граждан (утрата контроля человека, массовость принятия решений) и поэтому допустимо к применению далеко не во всех сферах государственного управления. Там, где указанная форма неприемлема из-за этих рисков, целесообразно использовать частично АПР, которые выполняют вспомогательную функцию, поддерживая, а не заменяя решения государственных служащих.

- обеспечить для должностного лица прозрачность принятия решения АСПР;
- введение дополнительных технико-организационных мер, направленных 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) система управления риском: непрерывный процесс на протяжении всего жизненного цикла АСПР, включающий: идентификацию и анализ рисков; оценку рисков; анализ данных постмониторинга; принятие мер по управлению рисками.

1. Оценка необходимости.

Целесообразно ли применение АПР в данной конкретной процедуре принятия решений с точки зрения повышения эффективности государственного управления без ущерба для прав и свобод человека и гражданина?

Ответ на данный вопрос должен осуществляться путем соблюдения принципа соразмерности (*proportionality*), который по своему содержанию предполагает нахождение баланса между публичными и частными интересами, обычно используемыми судами во всем мире для определения правомерности ограничения прав и свобод человека для достижения законной и обоснованной цели¹⁵². При этом принцип соразмерности способствует рациональному и справедливому сравнению различных интересов, идей, ценностей и фактов для нахождения универсального решения в каждом конкретном случае¹⁵³, которое защищает основные права человека и гражданина и оправдывает их ограничение¹⁵⁴.

Принцип соразмерности получил свое осмысленное применение во многих правоотношениях и в разных правопорядках, в том числе в сфере информационных

¹⁵² См.: Третьяков В. А. Общая характеристика принципа соразмерности (пропорциональности) // Юридическая наука. 2021. № 5. С. 14; Barak A. Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations. Cambridge : Cambridge University Press, 2012.

¹⁵³ См.: Beatty D. M. The Ultimate Rule of Law. Oxford University Press, 2004. P. 272–319.

¹⁵⁴ См.: Serwin A. Privacy 3.0 — The Principle of Proportionality // University of Michigan Journal of Law Reform. 2009. Vol. 42. № 4. P. 869–930.

технологий. При этом, как правило, используется общее понимание данного принципа. Так, в немецкой доктрине утверждается, что прежде чем подвергать гражданина тому или иному риску, государство должно в каждом конкретном случае учитывать преимущества применения рискованной деятельности с ее недостатками в контексте строгой проверки соразмерности на первичном уровне, при этом имеющийся остаточный риск, который сохраняется даже при обеспечении самого высокого уровня осторожности, должен быть компенсирован «дополнительной» ответственностью государства на вторичном уровне¹⁵⁵.

Тем самым применение принципа соразмерности в условиях внедрения АСПР в государственном управлении помогает находить справедливый баланс между публичными и частными интересами, где, с одной стороны, автоматизированные решения повышают эффективность государственного управления, и государство имеет заинтересованность внедрять их в как можно больше сфер; с другой — использование этих технологий создает риски причинения вреда человеку и гражданину и формирует дополнительные издержки для государства, в частности финансовые, в которых не заинтересовано гражданское общество.

Однако принцип соразмерности в российском законодательстве и в судебной практике не получил прямого закрепления в отличие от иностранных правовых порядков. Причем в российском праве существует терминологическая неопределенность и повсеместное смешение двух содержательно одинаковых понятий: соразмерность и пропорциональность, которое является буквальным прочтением английского слова *proportionality*.

Между тем в российском праве на основе принципа соразмерности созданы многие правовые нормы и акты. Так, согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного

¹⁵⁵ См.: Pauli L. K. Künstliche Intelligenz und Gefährdungshaftung im öffentlichen Recht: Zur Notwendigkeit der Einführung eines speziellen Gefährdungshaftungstatbestands. Künstliche Intelligenz und Gefährdungshaftung im öffentlichen Recht. Duncker & Humblot, 2023. P. 133.

строю, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»; в ч. 7 ст. 12 Закона о персональных данных указано: «Трансграничная передача персональных данных может быть запрещена или ограничена в целях защиты основ конституционного строя Российской Федерации, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты экономических и финансовых интересов Российской Федерации, обеспечения дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты прав, свобод и интересов граждан Российской Федерации, суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации и других ее интересов на международной арене с даты принятия уполномоченным органом по защите прав субъектов персональных данных решения, предусмотренного частью 12 настоящей статьи».

Отсутствие использования принципа соразмерности в условиях повсеместной цифровизации государственного управления может приводить к нарушениям прав и интересов человека и гражданина. Так, с момента введения реестровой модели и концепции электронного правительства многими правовыми актами вводится полный переход на использование документов только в электронной форме. Это, в свою очередь, может вызывать риски и обременения для всех субъектов правоотношений, среди которых можно отметить: «утечки» персональных данных, компьютерные атаки со всеми негативными последствиями, «принуждение» гражданина использовать электронную форму взаимодействия с государственными органами¹⁵⁶ и определенного адреса электронной почты, доменное имя которого находится в российской национальной доменной зоне. При этом отсутствует какое-либо статическое, экономическое, социальное измерение и обоснование в необходимости проведения такой деятельности.

¹⁵⁶ Например, п. 6 ст. 4 Закона о предоставлении государственных и муниципальных услуг

В иностранных правовых порядках принцип соразмерности используется при разрешении споров в отношении определения целесообразности внедрения информационных технологий. Так, биометрическая идентификация была введена государственными органами во многих иностранных правовых порядках для создания надежной идентификации граждан и предоставления им услуг. Однако это произошло за счет ограничения конфиденциальности граждан. В этой связи имеется судебная практика высших судов иностранных правовых порядков в отношении дел об оспаривании национальной биометрической идентификации, при разрешении которых использовался принцип соразмерности¹⁵⁷.

Тесты на соразмерность, хотя и немного различались в разных случаях, в основном были похожи друг на друга¹⁵⁸. На первом этапе государство должно сначала доказать, что рассматриваемый случай имеет законную цель, которая является одновременно «актуальной и существенной в свободном и демократическом обществе». Затем суд проводит анализ соразмерности, используя три подтеста. Во-первых, положение закона, ограничивающее фундаментальное право, должно быть рационально связано с целью закона. Если оно произвольно или не служит никакой логической цели, то оно не будет соответствовать принципу соразмерности. Во-вторых, положение должно минимально нарушать конституционное право. Оно будет конституционным только в том случае, если оно нарушает право как можно меньше или будет «в пределах разумно приемлемых альтернатив». Наконец, суд изучает соразмерный эффект на правоотношения, в рамках которого он может экстраполировать этот тест в плоскости исследования соразмерности и целесообразности нарушения прав граждан и их потенциальное ущемление перед преимуществами от внедрения определенной технологии.

¹⁵⁷ Дело Aadhaar в Индии, дело Huduma Namba в Кении, дело Robinson на Ямайке и дело Madhewoo на Маврикии. См.: *Shruti T.* Disproportional Proportionality: An Analysis of the Proportionality Test, Aadhaar, and Digital ID // *Indian Journal of Law and Technology* : site. URL: <https://www.ijlt.in/post/disproportional-proportionality-an-analysis-of-the-proportionality-test-aadhaar-and-digital-id> (дата обращения: 26.11.2024).

¹⁵⁸ См.: *Shruti T.* Op. cit.

На основании этой процедуры суд в Ямайке установил, что несколько функций системы биометрической идентификации личности создают несоразмерные риски, и что, поскольку государство не разработало достаточные надлежащие меры для защиты своих жителей, вся система должна быть отменена в связи с нарушением конституции. Аналогичным образом в Кении суд установил, что права ее жителей могут быть нарушены из-за цифровой системы удостоверений личности, он остановил работу системы до тех пор, пока кенийское правительство не внедрит достаточно надежное законодательство о защите данных и не разработает правила для защиты собранных данных. Он постановил, что в своем нынешнем виде система биометрической идентификации личности рискованна и недостаточно защищена, а, следовательно, неконституционна. Маврикийский суд установил, что, хотя сбор биометрических данных для целей системы удостоверения личности был допустимым, их хранение подвергло владельцев удостоверений риску несанкционированного доступа, особенно в централизованной системе, и что эта несоразмерность оправдывала прекращение работы системы. Только в Индии суд разрешил системе удостоверения личности Aadhaar продолжать действовать, несмотря на риски, которые она создавала, постановив, что из-за гарантий, регулирующих систему, и важной цели, которую она стремилась достичь, она была соразмерной и конституционной.

Другим показательным судебным делом, в котором был применен принцип соразмерности при определении конституционности регулирования и использования определенных технологий, является решение суда Европейского союза (суд) от

08.04.2014¹⁵⁹, на основании которого была признана незаконной и впоследствии отменена Директива о хранении данных¹⁶⁰.

Тем самым определение соразмерности применения технологий для трансформации определенной сферы государственного управления происходит путем прохождения строгого и многоступенчатого теста на соразмерность. При этом в иностранных правовых порядках используются дифференцированные интерпретации такого теста. Так, в Европейском союзе какое-либо правовое действие принимается, если оно: (1) пригодно для достижения желаемой цели; (2) необходимо для достижения желаемой цели; и (3) не возлагает на человека чрезмерное бремя по отношению к цели, которую стремятся достичь (соразмерность в узком смысле)¹⁶¹. В Германии тест на соразмерность был сформирован судебной практикой Федерального конституционного суда и выглядит следующим образом: 1) все меры государства должны прежде всего служить законной цели (*законная цель*); 2) они также должны быть пригодны для достижения или развития поставленной цели (*пригодность*); 3) меры также должны быть необходимыми для достижения цели (*необходимость*); 4) и не должны быть несоразмерными цели и задачам (*целесообразность или соразмерность в более узком смысле*)¹⁶².

Между тем, несмотря на наличие механизма, представляющего возможность нахождения правильного баланса, на практике соразмерность критикуется учеными. Основная критика заключается в том, что у него нет четких или фиксированных критериев и на каком-то этапе можно даже задаться вопросом, действительно ли суд,

¹⁵⁹ См.: Joint cases C-293/12 and C-594/12 Digital Rights Ireland and Others (Joined Cases) // GDPRhub : site. URL: [https://gdprhub.eu/index.php?title=CJEU_-_C-293/12_and_C-594/12_-_Digital_Rights_Ireland_and_Others_\(Joined_Cases\)](https://gdprhub.eu/index.php?title=CJEU_-_C-293/12_and_C-594/12_-_Digital_Rights_Ireland_and_Others_(Joined_Cases)) (дата обращения: 22.02.2025).

¹⁶⁰ См.: Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC // EUR-lex : site. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/24/oj/eng> (дата обращения: 22.02.2025).

¹⁶¹ См.: Principle of proportionality // EUR-lex : site. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/principle-of-proportionality.html> (дата обращения: 30.11.2024).

¹⁶² См.: Verhältnismäßigkeit als rechtsstaatliches Grundprinzip // Bundesministerium der Justiz : site. URL: https://www.bmj.de/DE/rechtsstaat_kompakt/rechtsstaat_grundlagen/verhaeltnismaessigkeit/verhaeltnismaessigkeit_artikel.html (дата обращения: 27.05.2024).

хотя и утверждает, что применяет тест на соразмерность, в первую очередь имеет в виду его. В подтверждении этому Конституционный Суд РФ в своей информационной справке отметил, что он осуществляет применение этого теста в своей деятельности, но формализованным подходом, тем самым концентрируясь лишь на необходимых и достаточных структурных элементах теста на соразмерность и опираясь на ранее сформулированные правовые позиции¹⁶³.

Вместе с этим нам кажется, что в данном тесте и в самом его содержании имеется большой потенциал для определения пределов применения АПР в государственном управлении, а также для информационных технологий. Тем самым следует формировать тест на соразмерность не в качестве абстрактного критерия, не имеющего в себе строгой содержательной основы, а выработать строгий многоступенчатый тест, который будет использоваться как судами, так и государственными органами в вопросе определения целесообразности применения АПР в определенной сфере государственного управления.

Мы предлагаем следующий тест: государственный орган, планирующий внедрение АСПР, должен количественно и качественно обосновать, что цель ее применения направлена на решение конкретной выявленной проблемы, которая имеет первостепенное значение и пользу для общества перед государственными интересами¹⁶⁴. 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. Причем если возможно достичь поставленной цели с тем же уровнем

¹⁶³ См.: Информация Конституционного Суда РФ «Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации)», одобренная решением Конституционного Суда РФ от 19.10.2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶⁴ Пример краткой версии теста. Внедрение АПР для назначения детских пособий. Проблема: 40 % заявок обрабатываются дольше 30 дней (данные Минтруда России). Альтернативы: увеличение штата на 200 сотрудников (срок обработки сократится до 20 дней), что понесет расходы бюджета на N сумму. АПР: Срок обработки — два дня, но риск ошибок — 5 %, что подтверждается изложенными ниже данными. Риски, которые могут наступать: дискриминация, ошибки в данных. При существовании указанных рисков будут реализованы нижеизложенные организационные, технические и правовые меры. Решение: внедрение частичного АПР, что сократит срок принятия решений до пяти дней с риском ошибок 5 % и принятием механизмов по недопущению рисков.

эффективности, но с меньшим риском для нарушения прав и законных интересов человека и гражданина в виде внедрения АПР, государственный орган должен воспользоваться этим. В оценке этого должны использоваться различные объективные статистические показатели, которые установили целесообразность и обоснованность такой технологической трансформации, так как указанная деятельность создает преимущества для государственного аппарата, но в равной мере создает риски для нарушения прав и интересов человека и гражданина.

В этой связи следует согласиться с высказыванием, что АПР не должно использоваться как «кувалда для раскалывания орехов» (*a sledgehammer to crack a nut*)¹⁶⁵. Применение АПР в определенной сфере государственного управления должно представлять собой осмысленную и ответственную процедуру, где каждый этап направлен в первую очередь на защиту прав и законных интересов человека и гражданина как высшей ценности.

Одновременно с этим не представляется возможным согласиться с мнением А. Б. Венгерова, считавшего, что «бесспорно единственно правильным подходом к проблемам социалистического хозяйствования становится такой подход, при котором решение всех вопросов управления общественным производством должно увязываться с созданием АСУ»¹⁶⁶ (АСУ — автоматизированная система управления) и они должны становиться «своего рода “философским камнем” системы хозяйствования»¹⁶⁷. В нынешних условиях развития технологий АСПР в государственном управлении должны применяться ограничительно, способствуя повышению эффективности в принятии решений, но при этом не причиняя вред правам и интересам человека, гражданина, общества, организаций.

Таким образом, принцип соразмерности имеет важное значение как для внедрения информационных технологий в государственное управление в целом, так

¹⁶⁵ См.: Williams R. Rethinking Administrative Law for Algorithmic Decision Making // Oxford Journal of Legal Studies. 2022. Vol. 42. № 2. P. 492.

¹⁶⁶ Советское законодательство и хозяйственный механизм. С. 42.

¹⁶⁷ Там же. С. 42.

и в частности для АПР, которое приносит не только пользу в виде повышения эффективности, но и создает риски для нарушения прав и законных интересов государства, общества, гражданина и организаций. При этом в российском праве указанному принципу отдается мало внимания, подчеркивается лишь его абстрактная составляющая и не разрабатывается строгого многоступенчатого теста по соблюдению соразмерности в каждом конкретном случае. Тем самым если применение АПР в государственном управлении не является целесообразным и соразмерным к обозначенной цели, то эти системы не должны применяться вообще, так как помимо пользы они несут существенные риски для прав и законных интересов человека и гражданина.

2. Оценка допустимости.

2.1. Возможно ли использовать в данном случае полностью АПР? С технической точки зрения полностью АПР, с одной стороны, содержит в своей основе ИИ, которые воспроизводят судебные, правоприменительные решения и тексты правовых актов, на которых эта система была обучена ранее, а, с другой стороны, действует на основе заранее заданного алгоритма. Соответственно, у этой системы отсутствует возможность выйти за эти рамки и адаптироваться под конкретную ситуацию по сравнению с принятием решений человеком, в том числе и в случаях исследования обстоятельств, которые имеют уникальный содержательный характер для каждого отдельного случая и гражданина, что в немецком праве называется как *Einzelfallgerechtigkeit* («справедливость в отношении отдельного случая») ¹⁶⁸. Указанный аспект принятия полностью автоматизированных решений вызвал многочисленную дискуссию в юридической науке по поводу того, что эта деятельность ограничивает свободу действий человека ¹⁶⁹, а также создает риск для приравнивания каждого человека к общей выборке.

¹⁶⁸ См.: *Grimmelikhuijsen S.* Explaining Why the Computer Says No: Algorithmic Transparency Affects the Perceived Trustworthiness of Automated Decision-Making // *Public Administration Review*. 2023. Vol. 83. № 2. P. 242.

¹⁶⁹ См.: *Buffat A.* Street-Level Bureaucracy and E-Government // *Public Management Review*. 2015. Vol. 17. № 1. P. 149–161.

С юридической точки зрения полностью АПР сводит к минимуму усмотрение (дискрецию), которое как раз позволяет адаптировать процедуру принятия решений под каждое конкретное решение. При этом административное усмотрение может иметь различный характер в зависимости от степени правовой связанности властвующих субъектов, то есть юридические нормы могут быть повелительными или предоставительными (восполнительными)¹⁷⁰. Повелительные нормы строго определяют содержание повелительного действия, не оставляя простора для усмотрения, а предоставительные нормы оставляют возможность должностному лицу принимать решения на его усмотрение, в этой связи усмотрение может содержаться лишь в предоставительных нормах.

Усмотренческие полномочия выполняют важную роль в административных актах, так как ввиду широты задач управления и творчески организующего и преобразующего характера, огромного разнообразия внешне сходных ситуаций, которые должны быть разрешены, невозможно, да и не всегда целесообразно установление правом связи каждого фактического положения с уже определенными правовыми последствиями¹⁷¹. Тем самым усмотрение является своего рода субъективным правом исполнителя, и с этим правом он может подходить к решению определенного случая универсально. При этом использование административного усмотрения в итоге способствует укреплению режима законности при условии, что оно урегулировано правом¹⁷².

В других иностранных правовых порядках содержится схожий подход к пониманию усмотрения. Так, в Австралии под усмотрением понимается решение должностным лицом или государственным органом какого-либо вопроса по собственному

¹⁷⁰ См.: *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. 2-е изд. М. : Изд. Г. А. Лемана и С. И. Сахарова, 1917. С. 86.

¹⁷¹ См.: *Болдырев Е. В., Братусь С. Н., Венгеров А. Б., Воеводин Л. Д.* Правоприменение в Советском государстве. М. : Юрид. лит., 1985. С. 39.

¹⁷² См.: *Дубовицкий В. Н.* Законность и усмотрение в советском государственном управлении. Минск : Наука и техника, 1984. С. 127.

усмотрению¹⁷³. В немецком административном праве усмотрение понимается, с одной стороны, как «осмотрительность» (*Ermessen*) и заключается в выборе между различными административными действиями или правовыми последствиями в юридически определенной ситуации в пределах, которые установлены законом, а, с другой стороны, как «объем оценки» (*Beurteilungsspielraum*), когда устанавливаются определенные границы возможного усмотрения в отношении правовых условий, определяющих ситуации, в которых применяются административные полномочия¹⁷⁴.

Разграничение и выявление усмотрения в правовой норме возможно в нескольких случаях:

1) норма, предоставляет право выбора посредством формулировок «может», «имеет право», «должен», «обеспечивает», «реализовывает», «определяет», «решает», «в случае необходимости», «в исключительных случаях» и т. п.¹⁷⁵;

2) использование в правилах поведения не вполне конкретных понятий и выражений либо связанных с анализом средств доказывания фактических обстоятельств¹⁷⁶;

3) норма, базируется на положениях, где выбор должен совершаться из указанных в ней равнозначных вариантов¹⁷⁷.

Кроме того, обратной стороной административного усмотрения является злоупотребление исполнителем его полномочиями и существование коррупционного фактора в правовых нормах. Тем самым по отношению к обывателю существуют уже не правоотношения, а лишь властеотношения¹⁷⁸. По этой причине в российском праве имеется тенденция минимизации усмотренческих полномочий для

¹⁷³ См.: Прокопович Г. А. Дискреционное правоприменение (теоретический аспект) // Российский судья. 2016. № 2. С. 7–11.

¹⁷⁴ См.: Craig P. EU Administrative Law: Collected Courses of the Academy of European Law. 3d ed. Oxford ; New York : Oxford University Press, 2018. P. 440.

¹⁷⁵ Подробнее см.: Шарнина Л. А. К вопросу о разграничении усмотрения и произвола в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 12.

¹⁷⁶ См.: Корнев А. П. Нормы административного права и их применение. М. : Наука, 1978. С. 76–77.

¹⁷⁷ См.: Комиссаров К. И. Судебное усмотрение в советском гражданском процессе // Советское государство и право. 1969. № 4. С. 53

¹⁷⁸ См.: Елистратов А. И. Указ. соч. С. 86.

предотвращения незаконных действий исполнителя. Вместе с этим мы считаем, что указанное обстоятельство оказывает негативное влияние на административную процедуру, тем самым не поощряя законное исполнение своих должных обязанностей исполнителем и соблюдение справедливости и универсальности при принятии административного решения, а лишь способствуя неукоснительному следованию правовым нормам и прошлым принятым решениям. Вместе с этим в правовых актах, содержащих усмотрение, его толкование должно происходить исключительно в целях и в рамках закона, то есть в определенных границах¹⁷⁹.

Исходя из этого, мы считаем, что применение полностью АПР в правовых нормах, в которых содержатся усмотренческие полномочия недопустимо, так как отсутствие усмотрения при принятии административных решений приводит к ущемлению прав и свобод человека и гражданина в справедливом рассмотрении дела, так как государственный аппарат должен иметь некоторые усмотренческие полномочия для того, чтобы, реагируя на вытекающие из социальных прав конкретные притязания, удовлетворять их по возможности наиболее полно, с соблюдением социальной справедливости, но не нарушая при этом правовых запретов, например, не нарушая права и законные интересы третьих лиц, не допуская дискриминации и т. д.¹⁸⁰ Тем самым подлинное верховенство закона будет достигнуто только в том случае, если он будет регулировать важнейшие отношения, оставляя решение значительной части прочих вопросов на усмотрение органов подзаконного правотворчества¹⁸¹.

В этой связи «очарованность» новыми технологиями не должна приводить к игнорированию того базового обстоятельства, что управление есть цепочка принимаемых и реализуемых решений, как правило, дискреционного характера, субъектами принятия таких усмотренческих решений могут быть только люди

¹⁷⁹ См.: *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций. М. : Омега-Л, 1997. С. 298.

¹⁸⁰ См.: *Четвернин В. А.* Демократическое конституционное государство. М. : Ин-т гос-ва и права РАН, 1993. С. 70; *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства. М. : Норма, 2012.

¹⁸¹ См.: *Пиголкин А. С.* Теория государства и права. М. : Городец, 2003. С. 349.

(пусть и «вооруженные» техникой), а не компьютеры или программы, сколь бы сложными и технически совершенными они бы не были¹⁸².

В правовых актах зарубежных стран придерживаются такого же подхода. Так, согласно ст. 35а Закона об административных процедурах (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) Германии административный акт может быть издан полностью автоматическим способом, если это разрешено законом, а издание такого административного акта не связано ни с реализацией административного усмотрения, ни с иной возможностью оценки обстоятельств дела¹⁸³. В ст. 53 Постановления № 54-28 Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ «О модельном законе «Об административных процедурах» закреплено: «Административный акт может приниматься в автоматическом режиме (без участия должностных лиц административного органа) в случаях, когда для его принятия не требуется реализация административного усмотрения». В Австралии был принят правовой акт под названием: «Автоматизированная помощь в принятии административных решений»¹⁸⁴, в котором закреплено, что экспертные системы не должны автоматизировать осуществление усмотренческих полномочий.

Другим сформировавшимся пределом для принятия полностью АПР является тот факт, что они должны применяться исключительно в индивидуальных правовых актах управления. Так, в Германии в административном нормотворчестве государственная администрация использует АПР в очень ограниченной степени, и германское законодательство не предусматривает процессуальных правил в этом отношении¹⁸⁵. Тем самым мы также считаем, что принятие полностью

¹⁸² См.: Давыдов К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования : дис. ... С. 448.

¹⁸³ См.: ст. 35а *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* // Bundesministerium der Justiz : site. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/_35a.html (дата обращения: 04.03.2025).

¹⁸⁴ См.: Automated assistance in administrative decision making // Australian Government : site. URL: <https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/report-46.pdf> (дата обращения: 04.03.2025).

¹⁸⁵ См.: Schneider J.-P., Enderlein F. Automated Decision-Making Systems in German Administrative Law // CERIDAP. 2023. № 1. P. 95–115.

автоматизированного нормативного правового акта управления¹⁸⁶ невозможно, так как:

- процесс принятия акта может иметь множество стадий согласования, который невозможно пройти полностью в автоматическом режиме;

- автоматизированное написание текста нормативного правового акта является необоснованным, так как, с одной стороны, ИИ может не учитывать полную и достоверную информацию из различных общественных отношений (может также «галлюцинировать» факты), которая должна использоваться при подготовке нормативного правового акта, а, с другой стороны, у ИИ отсутствует чувственное и рациональное познание мира, например, понятие справедливости, что может в дальнейшем негативно повлиять на законные права и интересы человека и гражданина, а также на нахождение баланса между публичными и частными интересами, правами и интересами гражданина, человека и юридических лиц.

Кроме того, справедливость не может и, вероятно, не должна быть автоматизирована, так как ИИ не имеет здравого смысла в понимании контекстуального равенства, не может охватить и рассмотреть местные политические, социальные и экологические факторы дела и, таким образом, не может дать нормативные оценки¹⁸⁷. Не случайно А. С. Пиголкин считал, что справедливость должна отражать идею о социальной справедливости демократического общества, означать осознание правильности решения дела с точки зрения интересов людей и государства, убежденность лица, применяющего право, а

¹⁸⁶ В доктрине и в правовых актах правовое понятие нормативного правового акта отсутствует, однако выработаны присущие ему характерные признаки. Так, А. Ф. Ноздрачев выделяет следующие характерные признаки: 1) некорректность адресата; 2) неоднократность применения; 3) действие предписаний независимо от исполнения (см.: *Ноздрачев А. Ф.* Нормативные акты министерств и ведомств СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1968. С. 17). В п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» закреплены схожие признаки: 1) издание акта в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом; 2) наличие в акте правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

¹⁸⁷ См.: *Wachter S., Mittelstadt B., Russell C.* Why fairness cannot be automated: Bridging the gap between EU non-discrimination law and AI // *Computer Law & Security Review*. 2021. Vol. 41. P. 66.

также окружающих в том, что принятое решение согласуется с принципами морали, общечеловеческими ценностями, отвечает потребностям и интересам отдельных граждан, их коллективов, предприятий, учреждений¹⁸⁸.

Тем самым применение АПР в сфере нормотворчества может быть только системой поддержки принятия решения (частично АПР). Такой подход также был предложен в Концепции развития технологий машиночитаемого права, где указано, что ассистент федерального государственного гражданского служащего, созданный на базе ИИ (с использованием технологии обработки естественного языка) сможет автоматически проверять проект нормативного правового акта на его соответствие актам большей юридической силы, а также определять необходимость внесения изменений в акты меньшей юридической силы¹⁸⁹. Кроме того, Минюст России стремится создать единую правовую платформу — помощника, которая будет выявлять соответствие проектируемой нормы существующим законам и Конституции РФ¹⁹⁰.

Исходя из этого, существуют принципиальные ограничения по использованию полностью АПР (без участия человека) в государственном управлении. Применение полностью АПР недопустимо в двух случаях: 1) если соответствующие правовые нормы наделяют органы власти или должностных лиц дискреционными (усмотренческими) полномочиями; 2) если решения по своему характеру должны оформляться в виде нормативного правового акта управления.

2.2. Созданы ли необходимые условия для применения частично АПР?

Частично АПР хотя по своей сути является инструментом в руках государственного служащего, но его применение требует четких ограничений и

¹⁸⁸ См.: Теория государства и права : учебник для юридических вузов / под общей ред. А. С. Пиютшна. М. : ИД «Городец», 2003. С. 391.

¹⁸⁹ См.: Концепция развития технологий машиночитаемого права (утв. Правительственной комиссией по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 15.09.2021 № 31) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹⁰ См.: Минюст в тестовом режиме использует ИИ при регистрации НПА // Минюст России : сайт. URL: <https://www.minjust.gov.ru/ru/events/48960/> (дата обращения: 23.02.2025).

специальных требований, направленных на обеспечение законности, защиты прав граждан и подлинной эффективности государственного управления. В нынешних условиях видится, что присутствует два основных предела.

С одной стороны, автоматизированные решения оказывают сильное влияние на человека, вследствие чего будет происходить осознанное или неосознанное доверие к указанной технологии, что приводит к фактической утрате человеческого контроля за процедурой АПР. Так, в одном исследовании на примере полицейской деятельности было показано, что решение об объявлении лица в розыск принимается квазиавтоматизированным образом, процесс которого полностью автоматизирован и человек не обладает активной возможностью повлиять на процедуру принятия решения¹⁹¹. В другом исследовании про электронный суд в Голландии было высказано следующее: «В прошлом году судья Блокланд вел около сотни дел, но ни разу не видел причастных к ним людей. «Все становится цифровым, я управляю всем из своего офиса. Я вижу автоматизированный приговор и сразу подписываю его»¹⁹². В Нидерландах было выявлено, что использование в налоговых органах АСПР приводило к излишнему доверию к принятым ею решениям и исполнители согласовывали их без надлежащего контроля¹⁹³. При этом у налоговых органов существовал стимул в конфискации как можно большего числа средств независимо от законности и обоснованности обвинения в мошенничестве, поскольку им нужно было доказать эффективность АСПР.

Тем самым при применении АСПР в государственном управлении существует проблема осознанного или неосознанного доверия к автоматизированным решениям, которая неоднократно исследовалась в различных сферах научного знания, в том числе в социальной и психологической науке. Нобелевский лауреат Даниэл Канеман

¹⁹¹ См.: *Wagner B.* Liable, but Not in Control? Ensuring Meaningful Human Agency in Automated Decision-Making Systems // *Policy & Internet*. 2019. Vol. 11. № 1. P. 111.

¹⁹² *Kuijpers K., Muntz T., Staal T., Ettema O.* Vonnis te koop // *De Groene Amsterdammer* : site. URL: <https://www.groene.nl/artikel/vonnis-te-koop> (дата обращения: 21.12.2024).

¹⁹³ См.: *Dutch childcare benefit scandal an urgent wake-up call to ban racist algorithms* // *Amnesty International* : site. URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/10/xenophobic-machines-dutch-child-benefit-scandal/> (дата обращения: 13.03.2025).

показал наличие двух систем мышления: «Системы 1» (быстрое мышление, основанное на привычках и распознавании образов) и «Системы 2» (медленное, аналитическое мышление)¹⁹⁴. Люди склонны чаще использовать «Систему 1» из-за исторической необходимости быстрых решений, природной лени и стремления к когнитивной экономии. При наличии готовых автоматизированных решений, человек, изначально контролируя их с помощью «Системы 2», со временем переходит к бессознательному использованию «Системы 1», игнорируя проверку. Этот феномен подтверждается и другими психологическими теориями, в частности:

- склонность к «когнитивным ошибкам» (С. Т. Фиске и С. А. Гудвин)¹⁹⁵;
- «когнитивно-мизерный подход» (Канеман, Словик и Тверски)¹⁹⁶;
- «комиссионные ошибки» (Скитка, Мосье и Бурдик)¹⁹⁷;
- «рассеивание ответственности» (Р. Парасураман и Д. Х. Манзей)¹⁹⁸.

Кроме того, в социологическом исследовании, проведенном на основе использования АСПР судьями Верховного суда, делается аналогичный вывод: «Полученные результаты ставят под сомнение основополагающие предположения об эффективности и надежности принятия решений с помощью алгоритмов. Такое поведение требует от людей оценки качества прогнозов и калибровки своих решений на основе этих оценок, то есть обладания определенной способностью, которой, как показывают наши результаты, люди не обладают. Люди могут делать более точные прогнозы в среднем, когда их информирует алгоритм, но они вряд ли смогут

¹⁹⁴ См.: *Kahneman D. Thinking, fast and slow.* Macmillan, 2011. P. 499.

¹⁹⁵ Большинство людей пойдет по пути наименьших когнитивных усилий вместо того, чтобы систематически анализировать каждое решение См.: *Fiske S. T., Goodwin S. A. Introduction: Social Cognition Research and Small Group Research, a West Side Story or...? // Small Group Research.* 1994. Vol. 25 (2). P. 147–171.

¹⁹⁶ Люди выбирают путь наименьших когнитивных усилий при принятии решений. См.: *Kahneman D., Amos Tversky.* Judgment under uncertainty: Heuristics and biases // *SCIENCE.* 1974. Vol 185, Issue 4157. P. 1124–1131.

¹⁹⁷ Лица, принимающие решения, находятся под влиянием АСПР даже в условиях наличия более достоверных результатов, свидетельствующих о том, что искусственный интеллект ошибается. См.: *Skitka L. J., Mosier K. L., Burdick M.* Does automation bias decision-making? // *International Journal of Human-Computer Studies.* 1999. Vol. 51 (5). P. 991–1006.

¹⁹⁸ Разделение задач по мониторингу и принятию решений с автоматизированным помощником может привести к тем же психологическим эффектам, которые возникают, когда люди делают задачи с другими людьми, в результате чего может возникнуть «социальное безделье», выражающееся в тенденции людей снижать собственные усилия при дублировании работы в группе, чем при индивидуальной работе над заданием. См.: *Parasuraman R., Manzey D. H.* Complacency and bias in human use of automation: An attentional integration // *Human factors.* 2010. Vol. 52 (3). P. 381–410.

распознать и отбросить любые возникающие ошибки от ИИ»¹⁹⁹. Причем человеку также имеет смысл довериться автоматизированным решениям, так как сознательно или бессознательно будет происходить разделение ответственности и (или) перекалывание ответственности на эти системы. Вместе с этим стоит ожидать того, что применение АСПР в государственном управлении будет приводить к деградации профессиональных навыков и способностей государственных служащих.

С другой стороны, наблюдается тенденция, когда государственные органы и частные компании, стремясь избежать более жестких требований, предъявляемых к полностью автоматизированным решениям, формально декларируют участие в процедуре принятия решения государственного служащего. Так, статья 16 Закона о персональных данных устанавливает запрет на принятие на основании исключительно автоматизированной обработки персональных данных решений, порождающих юридические последствия в отношении субъекта персональных данных или иным образом затрагивающих его права и законные интересы, кроме случаев, когда есть письменное согласие субъекта или это предусмотрено федеральными законами.

Тем самым стремясь избежать получения письменного согласия в каждом случае и необходимости закрепления на федеральном уровне порядка принятия полностью автоматизированных решений, государственные органы вводят в процедуру «номинального» ответственного исполнителя (примеры: назначение штрафов в системе социального мониторинга²⁰⁰, АСК НДС-2²⁰¹). Однако такое «фиктивное» участие человека, на которого возлагается юридическая ответственность, противоречит сути АПР. Оно не только не способствует принятию

¹⁹⁹ *Yacoby Y., Green B., Griffin Jr. C. L., Doshi-Velez F.* «If it didn't happen, why would I change my decision?»: How Judges Respond to Counterfactual Explanations for the Public Safety Assessment // Proceedings of the AAAI Conference on Human Computation and Crowdsourcing. 2022. Vol. 10 (1). P. 219–230.

²⁰⁰ См.: *Савельев А. И.* (Анти)социальный мониторинг: право и (или) целесообразность? // Закон. 2020. № 8. С. 96–110.

²⁰¹ См.: См.: *Амелин Р. В., Чаннов С. Е.* Указ. соч.; *Овчарова Е. В.* Функции административного принуждения в механизме правового регулирования налогообложения и сборов // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 30.

законных автоматизированных решений, но и создает видимость соблюдения требований закона, фактически искажая или нивелируя действие законодательства.

Мы считаем, что главной характеристикой частично АПР должна быть возможность государственного служащего повлиять на итоговое решение. Заслуживающим в данном случае внимание подходом является руководство по автоматизированному принятию индивидуальных решений и профилированию (*guidelines on automated individual decision-making and profiling*), согласно которому: «Контролер не может обойти положения статьи 22, сфабриковав участие человека. <...> Чтобы квалифицироваться как вмешательство человека, контролер должен обеспечить, чтобы любой надзор за решением был значимым, а не просто символическим жестом (*token gesture*). Вмешательство должно осуществляться лицами, обладающими полномочиями и компетенциями для изменения решения. В рамках анализа они должны учитывать все имеющиеся данные о входе и выходе»²⁰².

Исходя из этого, у государственного служащего при частичном АПР должны быть закреплены полномочия, компетенции для изменения решения, и он мог проследить причинно-следственную связь предложенного автоматизированного решения и на этой основе смог принять самостоятельное решение. Если такое отсутствует, то форма автоматизированного решения должна считаться полной. Кроме того, научные исследования показывают, что исполнители сознательно или бессознательно доверяют автоматизированным решениям. В этих условиях следует также создавать дополнительные технико-организационные меры, которые должны заставлять человека обдумывать каждое решение, в том числе путем: введения обязанности для человека-исполнителя объяснять, почему он принял именно такое

²⁰² Article 29 data protection working party. Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/67. URL: <https://www.cyberlaws.it/wp-content/uploads/2018/04/WP251-Guidelines-on-Automated-individual-decision-making-and-Profiling-for-the-purposes-of-Regulation-2016679.pdf> (дата обращения: 23.02.2025).

решение²⁰³; рассмотрения в случайном порядке разными исполнителями одного и того же частично принятого автоматизированного решения.

3. Система управления риском. Обеспечена ли в рамках АСПР надежная система управления рисками, минимизирующая вероятность технических ошибок, неисправностей и несанкционированного доступа (включая компьютерные атаки)?

АСПР является сложным техническим объектом. В силу этого она подвержена риску возникновения внутренних технических ошибок, сбоев, а также внешних угроз (компьютерных атак). При этом выше были изложены некоторые угрозы и риски, но при этом стоит отметить, что одновременно с расширением наших знаний развивается и техника, причем последняя неизбежно развивается быстрее, чем техника безопасности, поскольку сам вопрос об изобретении эффективного средства безопасного использования того или иного механизма не может быть поставлен ранее изобретения этого механизма²⁰⁴. Тем самым в указанных условиях стоит внедрять и развивать систему управления рисками, которая понимается как политика, процедуры и инструкции по управлению рисками, которые созданы и одобрены ответственными лицами, принимающими решения²⁰⁵, и она должна представлять собой непрерывный итеративный процесс, охватывающий весь жизненный цикл АСПР, и включать следующие элементы²⁰⁶:

- идентификация и анализ рисков: выявление и анализ известных и обоснованно предвидимых рисков, которые может представлять АСПР для прав, законных интересов и безопасности граждан, при ее использовании по целевому назначению;

²⁰³ См.: *Ferreira J. J., Monteiro M.* The human-AI relationship in decision-making: AI explanation to support people on justifying their decisions // arXiv : site. URL: <https://arxiv.org/abs/2102.05460v2> (дата обращения 23.02.2025).

²⁰⁴ См.: *Иоффе О. С.* Ответственность по советскому гражданскому праву. Ленинград : Изд-во Ленинград. ун-та, 1955. С. 188.

²⁰⁵ См.: *Schuett J.* Risk Management in the Artificial Intelligence Act // *European Journal of Risk Regulation*. 2023. Vol. 15 (2). P. 8.

²⁰⁶ Стоит отметить, что схожий подход применяется в Законе ЕС об ИИ.

- оценка рисков: оценка и анализ рисков, которые могут возникнуть как при использовании АСПР по целевому назначению, так и в условиях обоснованно предсказуемого нецелевого использования;

- анализ данных постмониторинга: оценка иных рисков, выявленных на основе анализа данных, собранных в рамках системы после внедрения АСПР (постмониторинг);

- принятие мер по управлению рисками: разработка и реализация надлежащих и целенаправленных мер по управлению рисками, направленных на устранение или минимизацию выявленных рисков. Такие меры для управления рисками по аналогии с Законом об ИИ должны быть выбраны на основе «общеизвестного положения дел, в том числе отраженного в соответствующих согласованных стандартах или общих спецификациях» (п. 3 ст. 9). При этом технические стандарты в этой сфере будут занимать центральное место, поэтому неудивительно, что уже сейчас созданы некоторые из них, например Система управления рисками Национального института стандартов и технологий США в области ИИ²⁰⁷ и ISO/IEC 23894²⁰⁸. Так, в Системе управления рисками Национального института стандартов и технологий США в области ИИ выделяются четыре основные функции организации по управлению рисками: функция «измерения»; функция «определения»; функция «картографирования» и функция «управления». Все эти функции связаны с конструированием своей системы таким образом, чтобы можно было избежать технических рисков, связанных с использованием искусственного интеллекта. При этом для проверки системы управления рисками целесообразнее использовать внутренний или внешний аудит.

Таким образом, внедрение АСПР в государственное управление, несмотря на потенциал повышения эффективности, сопряжено с системными правовыми

²⁰⁷ См.: AI Risk Management Framework // NIST : site. URL: <https://www.nist.gov/itl/ai-risk-management-framework> (дата обращения: 06.12.2024).

²⁰⁸ См.: ISO/IEC 23894:2023 // ISO : site. URL: <https://www.iso.org/standard/77304.html> (дата обращения: 06.12.2024).

угрозами и рисками, требующими четкого регулирования. При этом международный опыт (Нидерланды, Дания, Сербия, США) демонстрирует, что непродуманное использование технологий может приводить к дискриминации, нарушению приватности, ошибкам на основе некорректных данных и эрозии доверия к государству. Для минимизации этих рисков была предложена авторская методика, основанная на риск-ориентированном подходе и состоящая из трех самостоятельных этапов: оценка необходимости; оценка допустимости; внедрение системы управления риском.

1.4. Нормативно-правовое регулирование автоматизированного принятия юридически значимых решений в сфере государственного управления

Идентификация в доктрине и на практике многочисленных рисков от применения АСПР и АПР, потребность общества и государства в обеспечении уже сложившихся принципов и стандартов взаимодействия органов публичной власти, граждан и организаций подтолкнули законодателей различных государств к активному поиску оптимальных подходов к правовому регулированию АПР. Нахождение баланса интересов между правами и интересами государства и общества, выбор места и содержания регулирования АПР в системе законодательства отражается правовыми традициями, экономическими, социальными ценностями правопорядка, направленными, в одном случае, на первостепенное уважение прав и интересов человека и гражданина как высшей ценности перед технологическим императивом²⁰⁹, а в другом — на первостепенное развитие информационных технологий и государственного управления.

²⁰⁹ См.: Хабриева Т. Я. Технологические императивы современного мира и право // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2023. № 1. С. 5–13.

Анализ законодательства в этой сфере позволяет констатировать, что в мире сложилось три условно устоявшихся подхода, различающихся с точки зрения места норм об АПР в системе законодательства и объема специального регулирования.

1. В целях правового опосредования АПР в качестве альтернативного способа принятия административных решений в отдельных правопорядках внесены точечные изменения в существующие акты (Норвегия²¹⁰, Эстония²¹¹), при этом обычно не устанавливаются специальные требования к такой процедуре, либо содержится отсылка на нормы законодательства о персональных данных.

Так, в норвежском государственном управлении очень широко распространено использование систем принятия автоматизированных решений и систем поддержки принятия автоматизированных решений для принятия решений по вопросам, касающимся отдельных лиц. Причем степень автоматизации зачастую высока, и политическая цель состоит в том, чтобы повысить ее еще больше²¹². Тем самым в норвежском правительстве существует широкое согласие в том, что автоматизация принятия решений обеспечивает повышение эффективности и лучшего использования ресурсов, а также может способствовать упрощению и повышению удобства оказания услуг²¹³.

По состоянию на 2021 год в законодательстве Норвегии принято четырнадцать актов, содержащих правовую основу, позволяющую принимать полностью автоматизированные решения в системе административной процедуры, при этом частичные автоматизированные решения начали активно применяться еще раньше²¹⁴. Случаи применения АПР разнородны и включают в себя, в том числе принятие автоматизированных решений: при назначении пособий в случае

²¹⁰ См.: NOU 2022: 11.

²¹¹ См.: ст. 46² Maksukorralduse seadus 20.02.2002 // Riigi Teataja : site. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/MKS> (дата обращения: 06.09.2024).

²¹² См.: NOU 2022: 11.

²¹³ См.: Prop. 91 L (2021–2022) Endringer i pasientjournalloven mv. (nasjonal digital samhandling) // Regjeringen.no : site. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-91-l-20212022/id2907937/> (дата обращения: 06.09.2024).

²¹⁴ Подробнее см.: Weitzenboeck E. M. Op. cit. P. 1–23; Schartum D. W., Jansen A., Tranvik T. Op. cit.

болезни²¹⁵, в образовательной сфере²¹⁶, а также в полицейской деятельности, в налоговой сфере, в жилищной сфере, при выдаче кредитов и грантов, пенсии по старости²¹⁷.

Противоположным примером является Эстония, которая занимает довольно осторожную позицию в отношении АПР в государственном секторе²¹⁸. Так, в эстонском законодательстве установлена возможность принимать автоматизированные решения только в некоторых сферах государственного управления. Например, согласно ст. 46² налоговый орган может издавать административный акт и документ в автоматизированном режиме без прямого вмешательства должностного лица налогового органа²¹⁹. При этом в 2022 году был внесен законопроект о внесении изменений в Закон об административных процедурах, положения которого направлены на общее регулирование пределов автоматического принятия административных решений²²⁰.

²¹⁵ В ст. 21-11а Закона Норвегии от 28.02.1997 № 19 «О национальном страховании» закреплено, что если решения о назначении пособия в случае болезни не являются навязчивыми по отношению к человеку, они могут быть основаны исключительно на автоматизированной обработке медицинской информации или других персональных данных. При этом в нормативных актах министерство труда может изложить более подробные положения об обработке информации в случаях, предусмотренных главой 5 указанного Закона, включая автоматизированные решения, информационную безопасность, внутренний контроль и раскрытие информации в муниципальном реестре пациентов и пользователей. Причем нормативные акты могут разрешать принятие автоматизированных решений, даже если такое решение не будет минимально затрагивать интересы человека. См.: Lov om folketrygd (folketrygdloven). URL: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19/*#* (дата обращения: 06.09.2024).

²¹⁶ Так, в ст. 3-4а Закона от 17.07.1998 № 61 «О начальной школе и среднем образовании» закреплено, что решения об одобрении иностранного профессионального образования может быть принято с помощью полностью или частично автоматизированной обработки дела. При этом заявитель может попросить, чтобы решение было пересмотрено вручную (см.: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) // LOVDATA : site. URL: <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1998-07-17-61> (дата обращения: 06.09.2024)). В ст. 9 Закона от 16.06.2017 № 69 «Об утверждении профессиональных квалификаций» закреплено, что если закон или нормативный акт устанавливает требования к общим, коммерческим или профессиональным знаниям и навыкам для занятия профессией, перечисленной в Приложении IV к Директиве 2005/36/ЕС, специалист может иметь право заниматься этой профессией после автоматического одобрения (см.: Lov om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsloven) // LOVDATA : site. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-69> (дата обращения: 06.09.2024)).

²¹⁷ См.: NOU 2022: 11; *Weitzenboeck E. M.* Op. cit. P. 1–23; *Schartum D. W., Jansen A., Tranvik T.* Op. cit.

²¹⁸ См.: *Pilving I.* Guidance-based Algorithms for Automated Decision-Making in Public Administration: the Estonian Perspective // CERIDAP. 2023. № 1. P. 51–74.

²¹⁹ См.: Taxation Act // Riigi Teataja : site. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/508072020001/consolide> (дата обращения: 01.12.2024).

²²⁰ См.: Haldusmenetluse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 634 SE // Riigikogu : site. URL: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/21f6df90-a333-413a-a533-ebbf7e9deebe/Haldusmenetluse%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmis%20seadus> (дата обращения: 10.12.2024). На момент написания исследования закон так и не был принят.

Исходя из этого, подход к внесению точечных изменений в существующие акты предопределен направленностью правопорядков на интенсивное внедрение АСПР в процессы функционирования государственного управления. Вместе с этим не принимается во внимание, что существующее правовое регулирование не учитывает специфику автоматизации процедуры принятия административных решений, в том числе когда при принятии автоматизированных решений может отсутствовать исполнитель-человек, непрозрачность искусственного интеллекта для всех субъектов правоотношений, возникновение технических ошибок по причине обработки некачественных данных и т. д.

В таких условиях внедрение АПР в государственное управление приводит к нарушению прав и интересов человека и гражданина, доказанному в судебном процессе²²¹, обоснованному критикой научного сообщества²²² и общественности²²³, негативной оценкой государственными органами некоторых стран²²⁴. В конечном счете следование рассматриваемому подходу влечет за собой отсутствие: системности и единообразия правового массива; возможности определения соразмерности применения АПР; единой терминологии и разграничения со схожими понятиями; общих условий, пределов и возможных сфер применения; сложившейся судебной и правоприменительной практики; правовой определенности; процедуры оспаривания принятых незаконных автоматизированных решений. Такая искусственно создаваемая асимметрия в правах и обязанностях между гражданами и государством, где последний пользуется большими привилегиями, негативно влияет на функционирование правового государства.

²²¹ ECLI:NL: RBDHA: 2020:865.

²²² См.: *Bekker S.* Fundamental rights in digital welfare states: The case of SyRI in the Netherlands // *Netherlands Yearbook of International Law*. 2019. P. 289–307.

²²³ См.: How Dutch activists got an invasive fraud detection algorithm banned // *Algorithm Watch* : site. URL: <https://algorithmwatch.org/en/syri-netherlands-algorithm/> (дата обращения: 14.10.2024).

²²⁴ См.: *Reactie ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op uitspraak rechter over inzet SyRI* // *Rijksoverheid* : site. URL: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/02/05/reactie-ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid-op-uitspraak-rechter-over-inzet-syri> (дата обращения: 14.10.2024).

В отсутствие специальных требований к АПР в законодательстве, определенным регуляторным потенциалом в части формирования правовых гарантий для граждан обладает законодательство о персональных данных, отсылка на которое закрепляется в некоторых правопорядках. Она позволяет гражданину оспорить действия или бездействия государственного органа путем закрепленных специальных прав субъектов при принятии в отношении него на основании исключительно автоматизированной обработки персональных данных решений. Между тем при функционировании АСПР в государственном управлении не обеспечивается в полной мере защита прав и законных интересов человека и гражданина по причине того, что не все АСПР обрабатывают персональные данные; исключительно автоматизированная обработка происходит не в каждом АПР²²⁵. Помимо этого, возникает много правовых неопределенностей, связанных с обеспечением прозрачности, среди них стоит отметить, в том числе проблему соотношения раскрытия логики и порядка принятия решений; невозможность разглашения информации субъекту персональных данных в полном объеме по причине ее конфиденциальности и потенциального нарушения интеллектуальных прав правообладателя; сложность оценки влияния определенных данных на итоговое автоматизированное решение.

Таким образом, некоторые правопорядки находятся на пути интенсивного внедрения АСПР в государственное управление, вместе с этим они полностью игнорируют или нейтрально относятся к опасности этой деятельности, умаляя тем самым права и интересы человека и гражданина, у которых отсутствует реальная возможность в надлежащей форме защитить свои права и законные интересы.

2. В некоторых правопорядках регулирование государственного управления проистекает из правовых традиций, состоящих в обеспечении надлежащей правовой процедуры и строгих стандартов контроля над деятельностью государственных

²²⁵ Самым частым случаем принятия автоматизированных решений осуществляется с участием человека, который должен оказывать существенное влияние на решение. Причем в некоторых актах прямо это закреплено (например, в *Directive on Automated Decision-Making*).

органов²²⁶. Одной из ведущих стран по регулированию процедуры принятия обоснованных административных решений является Германия²²⁷. В этой связи как германское административное право, так и другие правопорядки, имеющие схожие правовые традиции, среагировали на активное применение АПР собственными для них правовыми механизмами, приравняв АПР к административной процедуре.

Нормы, регламентирующие осуществление АПР, включаются в законодательные акты, определяющие правовой режим государственного управления (Испания²²⁸), регламентирующие административную процедуру деятельности органов исполнительной власти (Германия²²⁹, Швеция²³⁰, Азербайджан²³¹, Франция²³²). Причем одни правопорядки изменили правовые нормы для учета особенностей АПР, а другие – широко толкуют уже существующее национальное законодательство об административной процедуре.

Так, по пути расширительного толкования административной процедуры пошел шведский законодатель. Связано это с тем, что Швеция исторически придерживалась подхода «технологической нейтральности» в государственном управлении, тем самым стремясь организовывать принятие административных решений таким образом, чтобы оно осуществлялось в соответствии с законом, независимо от того, выполняется ли процедура вручную, в цифровой форме или с помощью автоматизированных средств²³³.

²²⁶ См.: The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law. P. 723.

²²⁷ См.: Ruffert M. Administrative Law in Europe: Between Common Principles and National Traditions. Groningen : Europa Law Publishing, 2013. P. 217.

²²⁸ См.: ст. 41 и 42 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

²²⁹ См.: ст. 35a Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

²³⁰ См.: ст. 28(1) Förvaltningslag (2017:900) // Riksdagen : site. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forvaltningslag-2017900_sfs-2017-900/ (дата обращения: 10.12.2024).

²³¹ См.: ст. 21.3.4., 59.2 и 61.5.2. Закона Азербайджанской Республики об административном производстве от 21.10.2005 № 1036-ПQ // Законодательство стран СНГ : сайт. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=13868 (дата обращения: 10.12.2024).

²³² См.: ст. L311-3-P311-3-1-2 Code des relations entre le public et l'administration 23.10.2015 // Legifrance : site. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000031366350/ (дата обращения: 10.12.2024).

²³³ См.: Magnusson Sjöberg C. Förvaltningslagen och digitaliseringen // Förvaltningsrättslig tidskrift. 2018. Vol. 3. P. 519–530.

Между тем в шведской науке такое состояние законодательства зачастую критикуется: шведский законодатель стремился стать «лучшим в мире» в использовании возможностей цифровизации, и тем самым уделял слишком мало внимания центральным демократическим идеалам, таким как хорошее управление (*good administration*) и верховенство закона²³⁴. В итоге такая неурегулированность и новый переход государственного сектора к концепции «цифра прежде всего» и «цифра по умолчанию», являющийся важной предпосылкой для широкого внедрения автоматизации, привели к многочисленным нарушениям прав и законных интересов человека и гражданина²³⁵.

В Испании основными правовыми нормами, определяющими особый правовой режим автоматизированных административных решений²³⁶, является Закон Испании о правовом режиме государственного сектора (*Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*). Закон устанавливает основы правового режима государственных органов, их принципы, систему ответственности государственных органов, а также организацию и функционирование Главного государственного управления (*Administración General del Estado*) и его институционального общественного сектора для развития своей деятельности. Причем в вышеуказанном Законе содержится лишь две статьи, закрепляющие правовое регулирование для АПР в государственном управлении.

С одной стороны, ст. 41 Закона Испании о правовом режиме государственного сектора закрепляет понятие этой процедуры и устанавливает, что в случае автоматизированного административного действия орган или органы, ответственные, в зависимости от обстоятельств, за определение спецификаций, программирование, надзор и контроль качества и, при необходимости, аудит информационной системы и ее исходного кода, должны быть установлены заранее.

²³⁴ См.: *Reichel J.* Regulating Automation of Swedish Public Administration // CERIDAP. 2023. Vol. 1. P. 75–94.

²³⁵ См.: *Kaun A.* Op. cit.

²³⁶ См.: *Casado E. G.* Automated Decision-Making Systems in Spanish Administrative Law // CERIDAP. 2023. № 1. P. 24–40.

Причем должен быть указан орган, который будет нести ответственность в целях оспаривания. С другой стороны, ст. 42 Закона Испании о правовом режиме государственного сектора устанавливает особые компетенции каждого государственного управления в области автоматизированных административных действий для определения вопросов, связанных с электронной подписью.

Наиболее широко распространен вышеуказанный способ в Германии. Так, в 2017 году для полностью автоматизированного принятия административных актов законодателем были введены новые специальные требования для принятия административных решений в автоматизированном режиме в рамках административной процедуры²³⁷. Тем самым действующая ст. 35а Закона Германии об административных процедурах (*Verwaltungsverfahrensgesetz*)²³⁸ закрепляет, что административный акт может быть издан полностью автоматическим способом, если это разрешено законом и не содержится ни усмотрение (*Ermessen*), ни возможности для оценки (*Beurteilungsspielraum*)²³⁹. На основании указанной статьи в нормативный массив Германии были введены иные случаи АПР, в том числе в ст. 6g Закона Германии о дорожном движении (*Straßenverkehrsgesetz*)²⁴⁰, ст. 3а Закона Германии о федеральных командировочных расходах (*Bundesreisekostengesetz*)²⁴¹, ст. 5 Постановления об уведомлении и поставке биоцидных продуктов и о выполнении

²³⁷ См.: *Schneider J.-P., Enderlein F.* Op. cit. P. 95–115.

²³⁸ См.: ст. 35a *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*.

²³⁹ В Германии разделяется два понятия. Так, в немецком административном праве усмотрение понимается, с одной стороны, как «осмотрительность» (*Ermessen*) и заключается в выборе между различными административными действиями или правовыми последствиями в юридически определенной ситуации в пределах, которые установлены законом, а, с другой стороны, как «объем оценки» (*Beurteilungsspielraum*), когда устанавливаются определенные границы возможного усмотрения в отношении правовых условий, определяющих ситуации, в которых применяются административные полномочия. См.: *Schneider J.-P., Enderlein F.* Op. cit. P. 95–115; *Craig P.* Op. cit. P. 440; *Guckelberger A.* E-Government: Ein Paradigmenwechsel in Verwaltung und Verwaltungsrecht? // *VVDStRL*. 2019. P. 235, 265–266; *Guckelberger A.* Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung, Nomos, Baden-Baden, 2019. P. 81; *Pilniok A.* Administratives Entscheiden mit Künstlicher Intelligenz: Anwendungsfelder, Rechtsfragen und Regelungsbedarfe // *JZ*. 2022. Vol. 77. Issue 21. P. 1021, 1030; *Vofßkuhle A., Eifert M., Möllers C.* Grundlagen des Verwaltungsrechts : 2 t. München, 2022. P. 101–102.

²⁴⁰ См.: *Straßenverkehrsgesetz (StVG) § 6g* Internetbasierte Zulassungsverfahren bei Kraftfahrzeugen // Bundesministerium der Justiz : site. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/stvg/_6g.html (дата обращения: 30.11.2024). Административный акт может быть издан полностью автоматическим способом при решениях о допуске транспортных средств к участию в дорожном движении, выдаче регистрационных знаков для транспортных средств, не подлежащих регистрации, и снятии транспортных средств с эксплуатации.

²⁴¹ Согласно указанной статье решение о выплате командировочных может быть принято учреждениями полностью автоматическим способом.

Постановления (ЕС) № 528/2012 (*Verordnung über die Meldung und die Abgabe von Biozid-Produkten sowie zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 528/2012*)²⁴² и т. д.

Вместе с этим в Закон Германии об административных процедурах в связи с применением АПР были изменены правовые нормы, применимые исключительно для АПР, в том числе среди них можно выделить следующие: 1) изменение принципа расследования (ст. 24 Закона); 2) изменение нормы, регулирующие заслушивание участников (ст. 28 Закона); 3) изменение нормы, связанной с особенностью и формой административного акта (ст. 37 Закона); 4) изменение нормы, связанной с обоснованием административного акта (ст. 39 Закона).

Отличительным подходом является опыт Швеции, которая одна из первых стран начала активно применять АПР в сфере государственного управления. Так, в 1986 году в пояснительной записке к законопроекту о внесении изменений в Закон Швеции об административных процедурах, являющийся традиционно важным источником юридического толкования в Швеции, было указано, что Закон должен применяться также при АПР: «В последние годы власти все чаще стали использовать компьютеры при подготовке отдельных дел. Это техническое средство в некоторых случаях можно использовать для того, чтобы подготовка дела сама по себе была полностью или частично автоматизирована и поэтому Закон об административных процедурах применим и в этих случаях»²⁴³. Вместе с этим в действующей ст. 28(1) Закона Швеции об административных процедурах содержится весьма широкое положение, согласно которому решение может быть принято исполнителем самостоятельно или совместно, или автоматически²⁴⁴.

Между тем дальнейшая регламентация применения АПР в вышеуказанном Законе и в других правовых актах отсутствует. Основная причина состоит в том, что

²⁴² Согласно указанной статье регистрационный номер для биоцидных продуктов может выдаваться полностью автоматическим способом.

²⁴³ Legislative bill 1985/86:80 on a new Administrative Procedures Act // GovTrack : site. URL: <https://www.govtrack.us/congress/bills/99/hr2968> (дата обращения: 22.02.2025). См.: Carlson L. The Fundamentals of Swedish Law. Lund : Studentlitteratur, 2012. P. 45.

²⁴⁴ См.: Förvaltningslag (2017:900).

исторически Швеция придерживалась подхода «технологической нейтральности» в государственном управлении, тем самым она стремится организовывать принятие административных решений таким образом, что оно осуществлялось в соответствии с законом, независимо от того, выполняется ли процедура вручную, в цифровой форме или с помощью автоматизированных средств²⁴⁵.

Однако в шведской науке находят свое отражение противоречивые точки зрения в отношении вышеуказанного подхода. Так, было отмечено, что шведский законодатель стремился стать «лучшим в мире» в использовании возможностей цифровизации, и тем самым уделял слишком мало внимания центральным демократическим идеалам, таким как хорошее управление (*good administration*) и верховенство закона²⁴⁶. В итоге такая неурегулированность и новый переход государственного сектора к концепции «цифра прежде всего» и «цифра по умолчанию», являющийся важной предпосылкой для широкого внедрения автоматизации, привели к многочисленным нарушениям прав и законных интересов человека и гражданина²⁴⁷.

Таким образом, приравнивание АПР к административной процедуре было обусловлено свойственным для некоторых правопорядков высоким стандартом правовой защиты прав и интересов человека и гражданина при принятии обоснованных административных решений, представляющим собой комплексное правовое регулирование АПР, позволяющее применять в отношении него сложившийся правовой «фундамент» в виде принципов, требований, правоприменительной практики и судебного толкования, что положительно влияет на защищенность граждан.

3. В некоторых правопорядках отсутствует комплексное законодательство об административных процедурах или имеется негативная правоприменительная практика в этой сфере, а также административное право может существовать по

²⁴⁵ См.: *Magnusson Sjöberg C.* Op. cit. P. 519–530.

²⁴⁶ См.: *Reichel J.* Op. cit. P. 75–94.

²⁴⁷ См.: *Kaun A.* Op. cit.

модели общего права (*common law*), что предполагает большое значение судебного надзора и отсутствие единого писаного закона (*written law*) в этой сфере²⁴⁸. Между тем в подчеркивании важности регулирования АПР в государственном управлении, в несвойственной для себя манере начинается процесс принятия письменных актов с целью минимизации рисков причинения вреда человеку и гражданину и для обеспечения улучшения осуществления государственных функций. Это осуществляется как путем принятия письменных законов для специального правового регулирования АПР (Канада²⁴⁹, земля Шлезвига-Гольштейна в Германии²⁵⁰), так и публикацией рекомендательных писем для органов государственной власти (Австралия²⁵¹). Следует предполагать, что указанные действия позволяют обеспечить комплексность и единство содержания правового регулирования для АПР, которое в дальнейшем можно усовершенствовать.

В 2019 году в Канаде была принята «Директива об автоматизированном принятии решений» (далее — Директива Канады об АПР), в рамках которой закреплены специальные требования к АПР, применяемые при предоставлении государственных и муниципальных услуг²⁵². Так, Директива Канады об АПР направлена на снижение рисков для клиентов (*clients*), федеральных учреждений и канадского общества, и приведение к более эффективным, точным, последовательным и объяснимым решениям (ст. 4 Директивы). В Законе об использовании информационных технологий на основе данных в государственном управлении, который применяется в земле Шлезвига-Гольштейна, содержится

²⁴⁸ См.: *Daly P. Understanding Administrative Law in the Common Law World*. Oxford ; New York : Oxford University Press, 2021.

²⁴⁹ См.: Directive on Automated Decision-Making.

²⁵⁰ См.: Gesetz über die Möglichkeit des Einsatzes von datengetriebenen Informationstechnologien bei öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit (IT-Einsatz-Gesetz — ITEG) Vom 16. März 2022.

²⁵¹ См.: Automated decision-making better practice guide; Fact Sheet — Automated decision-making, digital government and preserving information access rights — for agencies // IPC : site. URL: <https://www.ipc.nsw.gov.au/fact-sheet-automated-decision-making-digital-government-and-preserving-information-access-rights-agencies> (дата обращения: 04.10.2024); A map of automated decision-making in the NSW Public Sector // Ombudsman : site. URL: https://www.ombo.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0004/145093/Introduction-and-Brief-Observations.pdf (дата обращения: 01.10.2024).

²⁵² См.: Directive on Automated Decision-Making.

аналогичный способ регулирования. Так, Закон принят в целях обеспечения использования этих технологий при осуществлении публично-управленческой деятельности органов государственного управления при сохранении права на информационное самоопределение и принципов примата человеческих действий, надзора и подотчетности, прозрачности, технической надежности, безопасности, недискриминационности, справедливости и социального и экологического благополучия²⁵³.

В Австралии был опубликован информационный бюллетень, в котором содержатся рекомендации для органов государственных органов по регулированию использования АСПР, в том числе обязанность раскрытия информации об использовании²⁵⁴. При этом по состоянию на 2023 год 275 учреждений государственного сектора сообщили об использовании АСПР. Было отмечено, что для полной реализации своих прав важно, чтобы отдельные лица и другие заинтересованные стороны сообщества могли получить доступ к информации о том, как принимается решение и какая информация использовалась для достижения этого решения. Между тем государственный орган при внедрении АСПР обязан, в том числе предоставлять консультации и помощь гражданам, ищущим информацию; обеспечить, чтобы любые документы, которые могут повлиять на права, привилегии, льготы, обязательства, штрафы или любые другие права или обязательства, которые затрагивают граждан, были раскрыты как информация открытого доступа; обеспечить, чтобы описание способов осуществления функций, включая функции принятия решений, было доступно в качестве информации открытого доступа; проактивно определять виды хранящейся информации (включая данные) и описывать, как к этой информации можно получить доступ; гарантировать, что

²⁵³ См.: Gesetz über die Möglichkeit des Einsatzes von datengetriebenen Informationstechnologien bei öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit (IT-Einsatz-Gesetz — ITEG) Vom 16. März 2022.

²⁵⁴ См.: Fact Sheet — Automated decision-making, digital government and preserving information access rights — for agencies.

государственные контракты предоставляют немедленное право доступа к информации, хранящейся у стороннего подрядчика.

Определенную регуляторную правовую основу в странах-участницах ЕС имеет Закон ЕС об ИИ²⁵⁵. Хотя понятия АПР, АСПР решений прямо не употребляются в Законе, часть из них разработаны на основании ИИ.

Закон ЕС об ИИ имеет широкую сферу действия и включает любую систему искусственного интеллекта, которая функционирует на территории ЕС. Соответственно, АПР, основанное на искусственном интеллекте, подпадает под сферу регулирования указанного Закона. Причем АПР в контексте Закона ЕС об ИИ является системой искусственного интеллекта «высокого риска»²⁵⁶ и поэтому на него будут распространяться определенные требования, которым оно должно соответствовать.

Между тем нормы Закона ЕС об ИИ распространяются только на АСПР, созданные на основе ИИ, однако вне пределов его регуляторного воздействия будут оставаться АСПР, не использующие программное обеспечение, разработанное с использованием искусственного интеллекта. В результате Закон не обеспечивает системной регламентации всего многообразия отношений, возникающих при использовании АСПР в государственном управлении, и тем самым происходит точечное регулирование определенных АСПР, основанных на ИИ.

Таким образом, выбор формы регулирования АПР и его места в системе законодательства в каждом правовом порядке фрагментирован, но вместе с этим сложились три условно устоявшихся подхода, которые в дальнейшем будут применяться в том или ином виде в различных юрисдикциях. Однако уже сейчас

²⁵⁵ См.: Proposal for a regulation of the European parliament and of the council laying down harmonised rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain union legislative acts // EUR-lex : site. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021PC0206> (дата обращения: 19.12.2024).

²⁵⁶ В Приложении 3 Закона ЕС об ИИ закреплено, что ИИ согласно ст. 6(2) является системой ИИ «высокого риска», если используется в любой из следующих областей, в том числе: в сфере правоприменения, в той мере, в какой их использование разрешено соответствующим законодательством ЕС или национальным, правосудия и демократических процессов.

можно утверждать, что в рассмотренных актах путем закрепления требований и механизмов формируется определенный правовой каркас АПР.

Российский законодатель и правоприменитель также приступают к правовому опосредованию АПР в государственном управлении (рассмотрено более подробно в 1.2). Вместе с этим следует констатировать, что российское законодательство пошло по пути точечного изменения отдельных актов, устанавливающих правовую основу для применения определенной автоматизированной процедуры. Между тем в нем прослеживаются отчетливые характерные черты, среди которых стоит выделить:

- регулирование осуществляется преимущественно на подзаконном уровне путем принятия нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти (административного регламента)²⁵⁷;

- *de facto* АПР может применяться в правоприменительной практике (что, например, отчетливо видно по срокам принятия решений), но *de jure* не находит отражения в правовом акте²⁵⁸.

Следованию такому подходу предопределяет наличие схожих недостатков с точечным регулированием, которые выражаются в основном в отсутствии системности и единообразия правовых основ регулирования АПР. Вместе с этим закрепление применения АПР преимущественно на подзаконном уровне не может быть признано обоснованным, так как принятие автоматизированных решений касается конституционных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина и должно регулироваться на уровне закона, являясь при этом

²⁵⁷ См.: Постановление Правления Пенсионного фонда России от 17.12.2018 № 524п «Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по приему, рассмотрению заявлений (уведомлений) застрахованных лиц в целях реализации ими прав при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений и принятию решений по ним» // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.02.2025).

²⁵⁸ См.: приказ Минсельхоза России от 16.08.2022 № 535 «Об утверждении Административного регламента Министерства сельского хозяйства Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по включению юридического лица, индивидуального предпринимателя в реестр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих в качестве предпринимательской деятельности хранение зерна и оказывающих связанные с хранением услуги, в Федеральной государственной информационной системе прослеживаемости зерна и продуктов переработки зерна, изменению сведений, исключению сведений и предоставлению выписки из указанного реестра» // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.02.2025).

необходимым в демократическом обществе условием, соответствующим, достаточным и пропорциональным преследуемой социально значимой цели развития правового государства.

Тем самым основной риск существования точечного регулирования АПР заключается в отсутствии правовых средств защиты гражданами своих прав и интересов, причем последователи такого подхода также признают его неудачность. Так, правительство Норвегии, в своих разъяснениях отмечает, что существующее фрагментарное регулирование АПР без ясной и надежной правовой основы негативно влияет на права и интересы человека и гражданина²⁵⁹. В норвежской науке также поддерживается указанная точка зрения и отмечается: создание комплексного регулирования необходимо для предотвращения юридических ошибок и неполноты системы правового регулирования, только таким образом возможен эффективный переход к автоматизированному правоприменению, которое сможет защитить основные права и создать правовую определенность для человека и гражданина²⁶⁰.

Также согласно позиции Конституционного Суда РФ²⁶¹, когда в законодательном регулировании присутствует пробел, препятствующий реализации конституционных прав и свобод, включая право частной собственности, или затрудняющий ее, устранение такого пробела приобретает конституционное значение и требует адекватных мер правового реагирования (Постановление Конституционного Суда РФ от 13.05.2021 № 18-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 131 и статьи 132 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а также пункта 30 Положения о возмещении процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением дела арбитражным судом, гражданского

²⁵⁹ См.: Prop. 91 L (2021–2022) Endringer i pasientjournalloven mv. (nasjonal digital samhandling).

²⁶⁰ См.: *Viktoria Østby, Clarissa Lage Dahl, Anna Pettersdatter Melkild*. Borgernes rettigheter ved utvikling og bruk av kunstig intelligente systemer i offentlig forvaltning. Oslo, 2012.

²⁶¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10.01.2023 № 1-П «По делу о проверке конституционности статьи 15 и пункта 2 статьи 1248 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 106 и части 1 статьи 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «НИКА-ПЕТРОТЭК»» // СХ РФ. 2023. № 4. Ст. 696.

дела, административного дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Э. Р. Юровских»²⁶² и др.).

В этих условиях представляется обоснованным ставить вопрос об изменении подхода к правовому регулированию применения АПР в российском законодательстве. Вместе с этим, несмотря на то что в большинстве стран романо-германской системы и иных, схожих с российской правовой системой, приняли законодательство об административной процедуре, в российском законодательстве такой правовой акт отсутствует. Причем в науке неоднократно обосновывали целесообразность его принятия²⁶³, а также были внесены многочисленные законопроекты²⁶⁴, но эти попытки так и не получили своей практической реализации. Более того, с большой долей вероятности не получат его и вовсе, так как законодатель в отсутствие общего законодательства об административной процедуре и важности урегулирования этих правоотношений пошел по пути дефрагментации регулирования.

Между тем правовое регулирование АПР в рамках законодательства об административной процедуре является наиболее оправданным и эффективным подходом, с помощью которого происходит применение сложившегося правового «фундамента» в виде принципов, требований, правоприменительной практики и судебного толкования, что положительно влияет на защищенность граждан. Так, в законодательстве об административной процедуре можно было бы создать отдельную главу или изменить правовые нормы, которые устанавливали бы правовую основу применения АПР. Однако в силу существующих объективных условий функционирования российской системы государственного управления

²⁶² См.: СЗ РФ. 2021. № 21. Ст. 3673.

²⁶³ См.: *Старилов Ю. Н.* Указ. соч. С. 8–27; *Крамер У., Мицкевич Л. А., Васильева А. Ф.* Электронные формы в административном процессе России и Германии // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2019. № 4. С. 756–780.

²⁶⁴ См., напр.: проект федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах».

невозможно применить наиболее передовой и обоснованный подход правового регулирования АПР.

Существуют также и другие варианты урегулирования применения АПР в государственном управлении путем Закона об информации, проектируемого Цифрового кодекса²⁶⁵ и Закона об искусственном интеллекте и т. д. Однако все эти попытки по своей правовой природе будут похожи на точечное регулирование, что породит схожие проблемы. Вместе с этим указанные акты имеют направленность на регулирование информационных отношений, что создает предпосылки неучета особенностей функционирования государственного управления, в том числе требований и принципов, свойственных исключительно для этой сферы.

В этой связи наиболее оправданным и оптимальным способом регулирования АПР является принятие специального правового акта, в рамках которого можно комплексно унифицировать и создать надлежащую правовую основу для применения АПР. Несмотря на то что подход принятия специального правового акта, регулирующего АПР, свойствен для правопорядков, в которых административное право существует по модели общего права, но в отсутствие законодательного акта, определяющего правовой режим государственного управления или регламентирующего административную процедуру деятельности органов, этот способ представляется оптимальным²⁶⁶. Причем концепция схожего акта была предложена еще в 70–80-х годах в советской науке для первой формы автоматизации государственного управления — автоматизированной системы управления²⁶⁷.

Исходя из этого, основными причинами принятия такого является более предпочтительным, поскольку исключает формирование идентичных правил поведения в нескольких законодательных актах; исключает риски противоречий и

²⁶⁵ Схожий подход предложен в ст. 53 Проекта Цифрового кодекса Киргизской Республики.

²⁶⁶ Схожая проблема существовала и в контексте государственных услуг. См.: Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 15–23.

²⁶⁷ См.: Советское законодательство и хозяйственный механизм. С. 40–70.

рассогласованности в регулировании в разных сферах государственного управления; обеспечивает системный и комплексный подход к регулированию АПР как самостоятельного объекта, обладающего межотраслевым характером и требующего единых принципов и подходов, выходящих за рамки отдельных отраслей государственного управления и права.

Между тем концептуальная значимость указанного акта должна проявляться в его содержании, так как основное сосредоточение потенциала права видится не в описании все более возрастающих возможностей техники, а в обеспечении безопасного существования и развития человека в условиях повсеместного использования технологий²⁶⁸. В этих условиях многие правовые порядки вводят обязательные юридические требования, применяемые на всем жизненном цикле АСПР. При этом обязательные юридические требования также способствуют тому, что регулирование становится универсальным и многогранным с возможностью контролировать как процесс разработки, так и процесс введения и применения АСПР.

Вместе с этим разработчик и оператор АСПР понимают правовые рамки и предпринимают возможные дозволительные действия в своих действиях, поэтому совершенно очевидно, что право не утопия и не может ограничиться в регулировании общественных отношений только представлениями о добросовестности и диспозитивности, требуются конкретные правовые предписания с использованием запретов и ограничений, без которых общество просто не может существовать, и, наконец, одномоментно функции и принципы права устареть не могут²⁶⁹.

²⁶⁸ См.: *Синицын С. А.* Личные неимущественные права и безопасность человека в виртуальном пространстве // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2023. № 1. С. 14.

²⁶⁹ См.: *Синицын С. А.* Российское и зарубежное гражданское право в условиях роботизации и цифровизации. Опыт междисциплинарного и отраслевого исследования. М. : Инфотропик Медиа, 2021. С. 8.

Исходя из действующего уровня техники и общественных отношений изложенные ниже требования и принципов²⁷⁰ будут способствовать обеспечению создания и функционирования безопасной и подотчетной АСПР.

В АПР должна быть соблюдена *справедливость и законность* административной процедуры. В этих условиях следует формировать специальные механизмы обеспечения законности и справедливости процедуры АПР. Законность в данном контексте понимается как соблюдение действующего законодательства и требований к процедуре принятия решений, то есть соблюдение всех процедурных требований при квалификации обстоятельств дела, при выборе и использовании нормы права²⁷¹. В науке выделяют шесть видов законности, включая: доступность и предсказуемость, применение закона; равенство закона; защита основных прав; доступность разбирательства гражданских споров; ограничение полномочий, осуществляемых государственными должностными лицами; справедливость судебных процедур, предусмотренных государством, и соблюдение государством своих обязательств по международному праву²⁷². Причем законность является фундаментальным принципом, на котором должна быть основана вся процедура АПР.

Между тем с технической точки зрения системы искусственного интеллекта могут «галлюцинировать» новое законодательство, судебную и правоприменительную практику, то есть предоставлять некорректные с фактологической точки зрения ответы. Такая техническая проблема проявляется во всех генеративных моделях, например, в *ChatGPT*. Примеры «галлюцинирования», то есть создания вымышленного законодательства, судебной и правоприменительной практики в связи с широким распространением таких технологий встречаются часто. Так, адвокаты цитируют в судебном процессе

²⁷⁰ При этом некоторые принципы и требования хотя являются признанными, их содержание изменяется в условиях внедрения АСПР в государственное управление.

²⁷¹ См.: Венгеров А. Б. Теория государства и права. М. : Юриспруденция, 2000.

²⁷² См.: *Bingham T. The Rule of Law*. Reprint edition. London : Penguin UK, 2011. P. 69.

вымышленные судебные дела, придуманные генеративными моделями²⁷³; в ежегодном отчете о судебной системе США за 2023 год нашло отражение предупреждение об опасности использования генеративных моделей по причине их «галлюцинирования»²⁷⁴; Верховный суд Сингапура предписывает сторонам судебного заседания не использовать генеративные инструменты для создания каких-либо доказательств и аргументов²⁷⁵; уполномоченный орган по информации Австралии приказал агентству по защите детей штата Виктория прекратить использование генеративных услуг ИИ²⁷⁶; в недавнем исследовании Stanford RegLab выявлено, что АСПР галлюцинирую более чем в 17 % случаев²⁷⁷.

Мы считаем, что следует пресекать и выявлять случаи «галлюцинирования» системой искусственного интеллекта нового законодательства, судебной и правоприменительной практики. Возможным вариантом уменьшения таких случаев должны служить различные организационные и технические методы, в том числе обеспечение качества данных, встраиваемая автоматическая проверка законодательства, судебной и правоприменительной практики на достоверность.

Справедливость в контексте административной процедуры понимается как принятие во внимание интересов человека и гражданина и их разумных ожиданий, при этом исполнитель должен соблюдать основную цель законодательства и не злоупотреблять своими должностными полномочиями. Следует отметить, что это требование применимо только в частичном АПР путем усмотренческих

²⁷³ См.: *Weiser B.* Here's What Happens When Your Lawyer Uses ChatGPT // New York Times : site. URL: <https://www.nytimes.com/2023/05/27/nyregion/avianca-airline-lawsuit-chatgpt.html> (дата обращения: 27.11.2024); *Weiser B., Bromwich J. E.* Michael Cohen Used Artificial Intelligence in Feeding Lawyer Bogus Cases // New York Times : site. URL: <https://www.nytimes.com/2023/12/29/nyregion/michael-cohen-ai-fake-cases.html> (дата обращения: 27.11.2024).

²⁷⁴ См.: 2023 Year-End Report on the Federal Judiciary // WebArchive : site. URL: <https://web.archive.org/web/20250323031212/https://www.supremecourt.gov/publicinfo/year-end/2023year-endreport.pdf> (дата обращения: 27.11.2024).

²⁷⁵ См.: Singapore Supreme Court releases guidelines for AI use in court // MEDIANAMA : site. URL: <https://www.medianama.com/2024/10/223-singapore-supreme-courts-new-guidelines-for-ai-use/> (дата обращения: 01.12.2024).

²⁷⁶ См.: ChatGPT Misstep Prompts Victoria's Child Protection AI Ban // MEDIANAMA : site. URL: <https://www.medianama.com/2024/10/223-australian-information-commissioner-halts-genai-use-for-child-protection-agency-as-chatgpt-downplays-risk/> (дата обращения: 01.12.2024).

²⁷⁷ См.: AI on Trial: Legal Models Hallucinate in 1 out of 6 (or More) Benchmarking Queries / Varun Magesh, Faiz Surani, Matthew Dahl, Mirac Suzgun et al. // Stanford University : site. URL: <https://hai.stanford.edu/news/ai-trial-legal-models-hallucinate-1-out-6-or-more-benchmarking-queries> (дата обращения: 27.11.2024).

полномочий²⁷⁸ (см. 2.2). Так, следует согласиться с позицией ученых, которые считают, что не все правовые положения могут быть автоматизированы, к ним относятся основополагающие нормы, устанавливающие принципы и цели, права и свободы, а также нормы, в основу которых положены такие значимые для демократического общества категории, как свобода, равенство, справедливость, добросовестность, законность и т. п.²⁷⁹ В развитие данного принципа, в § 3 главы 1 настоящей работы обоснована недопустимость принятия нормативных правовых актов в полностью АПР.

Кроме того, воспринимаемая людьми справедливость процедур принятия решений влияет на их общее доверие к власти и к результатам автоматизированных решений²⁸⁰. Тем самым, когда полномочия по принятию решений осуществляются хорошо объяснимым и справедливым с точки зрения процедуры способом, больше шансов, что решение будет приемлемым, а орган, принимающий решения, будет пользоваться доверием среди граждан²⁸¹.

При внедрении АПР должен быть выбран определенный уровень автоматизации. Основным разграничителем в выборе между полностью и частично АСПР для конкретной сферы государственного управления должна выступать «оценка последствий принятых решений для законных прав и интересов человека и гражданина».

Этот подход наиболее проработан в Директиве Канады об АПР, в которой используется тест «алгоритмической оценки воздействия» (*Impact Assessment Levels*)²⁸². В указанном документе АСПР решений разделяются на определенные уровни, в частности: 1 уровень — незначительное или вообще не имеющее

²⁷⁸ См.: Давыдов К. В. Принципы административных процедур: функции, система, перспективы развития // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2017. № 2 (29). С. 132.

²⁷⁹ См.: Цифровая трансформация и государственное управление : науч.-практ. пособие / под ред. Л. К. Терещенко, А.С. Емельянова, Н. А. Поветкиной. М. : Инфотропик Медиа, 2022. С. 40.

²⁸⁰ См.: Tyler T. R. Why people obey the law. Princeton, N. J. : Princeton University Press, 2006.

²⁸¹ См.: Tyler T. R., Huo Y. J. Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts Through. Russell Sage Foundation, 2002; Sunshine J., Tyler T. R. The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing // Law & Society Review. 2003. Vol. 37. № 3. P. 513–547.

²⁸² См.: Directive on Automated Decision-Making.

последствия автоматизированное решение (*little to no impact*); 2 уровень — автоматизированное решение с умеренными последствиями (*moderate impacts*); 3 уровень — автоматизированное решение с серьезными последствиями (*high impacts*); 4 уровень — автоматизированное решение с весьма значительными последствиями (*very high impacts*).

Исходя из этого, 1 и 2 уровни имеют обратимые и непродолжительные последствия; в 3 уровне последствия с трудом поддаются обращению и продолжаются на данный момент; и на 4 уровне последствия являются необратимыми и вечными.

Тем самым частично АСПР решений могут использоваться на всех уровнях, в отличие от этого полностью АСПР могут использоваться только на 1 и 2 уровнях, в которых последствия принятого решения имеют обратимый и непродолжительный характер. При этом полностью АСПР «по умолчанию» не могут применяться в тех случаях, когда в административной процедуре имеются усмотренческие полномочия.

Правовое основание для применения АПР должно быть закреплено в федеральном законе. АПР, как было показано выше, несет существенные риски нарушения прав и законных интересов человека и гражданина. Закрепление правового основания на уровне федерального закона позволит достичь многих целей, в том числе:

- обеспечит прозрачность для субъектов правоотношений;
- наложит дополнительные обязанности и требования как для самого АПР, так и для административной процедуры;
- обеспечит реализацию принципа правовой определенности;
- позволит обрабатывать персональные данные субъектов без их согласия (ч. 2 ст. 16 Закона о персональных данных).

Каждый человек должен иметь *право на отказ от принятия полностью автоматизированного решения* в пользу принятия решения только человеком. Право

на отказ от применения технологий начало исследоваться в российской правовой науке недавно²⁸³. Так, одни авторы в контексте своих сфер публичного права указывают, что должно оставаться право на сохранение вариативности выбора способов взаимодействия налогоплательщика и налогового органа в силу того, что необходимо учитывать возможности налогоплательщиков по доступности для них соответствующих сервисов, меры государственного принуждения к цифровизации (автоматизации) нарушат принцип удобства к уплате налога, а это приведет к увеличению затрат государственных органов на процедуры по взысканию налогов²⁸⁴. Параллельно с этим другие авторы предлагают сформулировать новое право человека — право против правительственного автоматизированного принятия решений, которое могло бы принять следующую форму: 1) ни одно лицо не может быть подвергнуто правительственному автоматизированному принятию решений; 2) государственные органы не должны вмешиваться в это право, за исключением случаев, когда это необходимо в демократическом обществе и предусмотрено законом, обеспечивающим надлежащие меры по защите достоинства, прав и свобод человека, включая (но не ограничиваясь этим) права на участие, требование прозрачности, разъяснение автоматизированного решения и право на его пересмотр²⁸⁵.

Мы считаем, что «право на отказ» можно интерпретировать и развивать для АПР, при этом следует подчеркнуть, что оно должно функционировать только для полной автоматизированной процедуры принятия решений, так как, исходя из смыслового наполнения частичного АПР, это инструмент, который хотя и имеет

²⁸³ См., напр.: *Наумов В. Б.* Отказ от цифровых технологий: абсурд или новое право человека и гражданина // Бачиловские чтения : сб. ст. М. : Амирит, 2022. С. 78–84; *Федотов М. А., Наумов В. Б., Дейнеко А. Г., Тютюк Е. В.* Право на отказ от цифровых технологий: результаты экспертного опроса // Труды по интеллектуальной собственности. 2024. № 1. С. 8–28; *Денисов Д. С.* Цифровые экосистемы и право на отказ от технологий // *International Journal of Open Information Technologies*. 2023. № 12. С. 128–137; *Авдеев Д. А.* Право на отказ от использования цифровых технологий в контексте охраны частной жизни // *Гражданское общество в России и за рубежом*. 2023. № 4. С. 18–20.

²⁸⁴ См.: *Поветкина Н. А., Копина А. А.* «Цифровые» права налогоплательщика // *Налоги*. 2020. № 5. С. 40–44.

²⁸⁵ См.: *Талатина Э. В.* Права человека в цифровом государственном управлении // *Журнал российского права*. 2024. № 9. С. 137–149; *Governmental Automated Decision-Making and Human Rights. Reconciling Law and Intelligent Systems*. Cham, 2023. P. 291.

существенное влияние на итоговое решение, но государственный служащий должен сам принять итоговое решение. При этом указанное право должно рассматриваться широко и не закреплять определенных случаев для возможного отказа.

Закрепление данного требования для государства позволит стимулировать его увеличивать уровень доверия к АСПР, например, путем обеспечения надлежащей информационной безопасности и устранения возможных технических ошибок при принятии автоматизированных решений. Причем в российском законодательстве уже существуют отдельные элементы права на отказ от автоматизированных процедур. Показательным примером является положение ч. 3 ст. 11 Закона о персональных данных: «Предоставление биометрических персональных данных не может быть обязательным, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 настоящей статьи, и оператор не вправе отказывать в обслуживании в случае отказа субъекта персональных данных предоставить биометрические персональные данные и (или) дать согласие на обработку персональных данных, если в соответствии с федеральным законом получение оператором согласия на обработку персональных данных не является обязательным».

В процедуре АПР должен быть закреплен *принцип неухудшения положения адресата при пересмотре автоматизированного решения вследствие технической ошибки*. С помощью АСПР могут приниматься различного рода решения. При этом в них могут быть технические неисправности, приводящие к техническим ошибкам и вследствие этого к неправильным решениям. Это возможно обнаружить в том числе как на стадии обжалования (оспаривания) решения, так и на стадии исправления и улучшения АСПР. В науке даже формируется специальное «право на признание ошибок цифровых систем и технических сбоев»²⁸⁶. В этой связи видится логичным, что итоговое административное решение даже после его дальнейшего человеческого пересмотра не должно приводить к ухудшению прав и интересов человека. Это также сочетается с положениями российского законодательства, в

²⁸⁶ См.: Поветкина Н. А., Копина А. А. Указ. соч. С. 40–44.

частности согласно п. 2 ч. 1 ст. 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях²⁸⁷ по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносится одно из следующих решений, в том числе об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление.

Тем самым принцип неухудшения положения адресата при пересмотре автоматизированного решения, позволит, с одной стороны, положительно влияет на доверие к АСПР в государственном управлении, а с другой стороны, создает стимулы для государства внедрять надежные АСПР в государственную деятельность.

Обучение персонала как перед началом использования АСПР, так и в процессе их использования. Функционирование АСПР в государственном управлении требует умения пользоваться ее функционалом. При этом умение и знание функциональности автоматизированной системы не только помогает избежать возможных правонарушений (например, утечек персональных данных), но и эффективно принимать автоматизированные решения. Исходя из этого, закрепление и обеспечение указанного требования является важной организационной мерой надлежащего функционирования государственного управления при внедрении АПР.

Для каждой АСПР должна быть создана *техническая документация*. Под ней понимается информация, созданная для описания (на техническом языке) использования, функциональности или архитектуры продукта, системы или услуги²⁸⁸. Создание такого рода документа позволяет обслуживать в дальнейшем систему, а также помогает проводить аудит искусственного интеллекта. В технической документации следует прописывать технические характеристики и

²⁸⁷ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

²⁸⁸ См.: Technical documentation // Wikipedia : site. URL: https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Technical_documentation&oldid=1181414399 (дата обращения: 09.12.2024).

особенности АСПР, в том числе на каких данных был обучен искусственный интеллект, источник этих данных, использованная модель искусственного интеллекта и т. п. При этом в каждой документации должен быть определен минимальный объем информации, которая должна содержаться в ней.

Схожий подход закреплен в ст. 11 Закона ЕС об ИИ: «техническая документация на систему искусственного интеллекта с высокой степенью риска должна быть составлена до того, как эта система будет размещена на рынке или введена в эксплуатацию, и должна поддерживаться в актуальном состоянии». При этом техническая документация должна быть составлена таким образом, чтобы продемонстрировать соответствие системы искусственного интеллекта с высокой степенью риска требованиям, изложенным в разделе 2 Закона об искусственном интеллекте ЕС, и предоставить национальным компетентным органам и нотифицированным органам необходимую информацию в ясной и полной форме для оценки соответствия системы искусственного интеллекта этим требованиям.

Кроме того, в преамбуле IV Закона об искусственном интеллекте указано, что техническая документация должна содержать как минимум три блока информации: общее описание системы искусственного интеллекта (предполагаемое назначение, лицо / лица, разрабатывающие систему, дата и версия системы; версии соответствующего программного обеспечения или прошивки и любые требования, связанные с обновлением версии; описание оборудования, на котором должна работать эта система и т. д.), подробное описание элементов системы искусственного интеллекта и процесса ее разработки (методы и этапы разработки системы искусственного интеллекта; описание архитектуры системы; меры в области надзора и т. д.), подробная информация о мониторинге, функционировании и контроле системы искусственного интеллекта (ее возможностей и ограничений в работе, меры человеческого надзора, спецификация входных данных и т. д.).

Исходя из изложенного, этот подход является обоснованным и положительным образом влияет на функционирование АПР в государственном управлении. При этом

стоит предполагать, что в силу специфики государственного управления определенный объем технической информации должен находиться в закрытом (ограниченном) доступе, так как это содержит в себе риск, связанный с информационной безопасностью. Однако вместе с этим следует предполагать, что определенный объем информации должен быть раскрыт для общественности, чтобы перед принятием автоматизированного решения каждое лицо могло ознакомиться с ней. Это, с одной стороны, позволит соблюсти общественный контроль, так как будет обеспечена прозрачность в этих системах, а с другой стороны, разглашение технической документации повышает доверие к этим системам у общественности.

АСПР не должны быть дискриминационными. Дискриминационные решения негативно влияют на человека, поэтому они запрещены во многих иностранных правовых порядках, как и в российском законодательстве. Вместе с этим в АСПР в некоторых случаях применяется искусственный интеллект, который на основе исторических данных может принимать дискриминационные решения²⁸⁹. При этом еще в 1996 году было показано, что компьютерные системы «систематически и несправедливо дискриминируют определенных людей или группы людей в пользу других» и было предложено, что «хорошая компьютерная система должна быть надежной, точной и эффективной, свободной от предвзятости»²⁹⁰.

Отягчается это обстоятельство также тем фактором, что доказать автоматизированную дискриминацию практически невозможно, поскольку она не обязательно будет ощущаться человеком по сравнению с человеческой дискриминацией, например, заявитель при подаче заявления на работу может никогда не узнать, почему его резюме было отфильтровано таким образом; пользователь может никогда не узнать, почему ему не показывают определенные рекламные объявления или что он получает сравнительно неблагоприятные

²⁸⁹ Кроме того, в исследовании АСПР и дискриминация были обозначены некоторые примеры дискриминации в такого рода технологиях. См.: How to combat algorithmic discrimination? A guidebook by AutoCheck // AlgorithmWatch : site. URL: <https://algorithmwatch.org/en/autocheck-guidebook-discrimination/> (дата обращения: 01.12.2024).

²⁹⁰ *Friedman B., Nissenbaum H.* Bias in computer systems // ACM Transactions on Information Systems. 1996. Vol. 14. № 3. P. 332, 346.

предложения²⁹¹. Кроме того, у людей существуют определенная мифология, что технологии представляют собой более высокую форму интеллекта и знаний, которые могут генерировать идеи, которые ранее были невозможны, с аурой истины, объективности и точности²⁹². Тем самым люди сознательно или бессознательно доверяют автоматизированным решениям.

Исходя из этого, в государственном управлении не должны создаваться дискриминационные АСПР. Во многих иностранных правовых порядках пытаются разными путями устранить эту проблему. Однако мы полагаем, что дискриминационным является не сам искусственный интеллект, а данные, на которых он обучается, поэтому рациональнее рассматривать как решение этой проблемы обеспечение контроля качества данных при обучении и использовании АСПР (см. более подробно в параграфе 1 главы 2 настоящей работы). Кроме того, исходя из принципа соразмерности, дискриминационные (исторические) данные могут использоваться при обучении и при использовании АСПР в некоторых случаях (см. также в параграфе 1 главы 2 настоящей работы).

В процедуре АПР должна быть обеспечена *прозрачность и объяснимость*. Согласно российским и иностранным правовым актам, регулирующим административную процедуру, процесс принятия решений должен быть прозрачен, так как это является одним из наиболее важных аспектов верховенства закона, потому что государственная деятельность должна быть прозрачной и объяснимой в отношении правил и решений, которые она принимает²⁹³.

В силу технической особенности систем искусственного интеллекта они принимают непрозрачные и необъяснимые решения. В науке эта проблема получила название «черный ящик» (*black box*). Часто люди не знают, как искусственный

²⁹¹ См.: Wachter S., Mittelstadt B., Russell C. Why fairness cannot be automated: Bridging the gap between EU non-discrimination law and AI. P. 67.

²⁹² См.: boyd danah, Crawford K. Critical Questions for Big Data // Information, Communication & Society. 2012. Vol. 15. № 5. P. 663.

²⁹³ См.: Zalnieriute M., Moses L. B., Williams G. The Rule of Law and Automation of Government Decision-Making // The Modern Law Review. 2019. Vol. 82. № 3. P. 430.

интеллект приходит к своему решению, он может работать правильно или в нем могут содержаться технические ошибки, что может воспроизводить некоторые формы предвзятости, при этом даже разработчики не знают, как искусственный интеллект принимает решения²⁹⁴. Это создает большие риски для возможного ущемления прав и законных интересов человека и гражданина.

В государственном управлении обозначенная проблема также возникает при применении АСПР, и ее можно продемонстрировать на примере выдачи субсидии гражданам через портал государственных и муниципальных услуг со следующим алгоритмом действий: гражданин заходит на сайт, заполняет все данные и ему выдается автоматизированное решение. В техническом понимании этот пример можно разбить на совокупность самостоятельных элементов:

1 — данные, которые ввел пользователь, являются входными данными (*input data*);

2 — результат, который был получен – выходные данные (*output data*);

3 — находящееся между ними звено — это как раз та самая проблема черного ящика, которая представляет собой неспособность искусственного интеллекта объяснить (*как? и почему?*) основания принятия именно такого решения.

В государственном управлении помимо вышеназванных проблем, непрозрачность и необъяснимость также негативно влияют на права человека и гражданина, в том числе по причине отсутствия: права на получение мотивированного административного решения при полной автоматизации процедуры; беспристрастного и объективного принятия решения исполнителем (исполнитель может «слепо» доверять ошибочным результатам АСПР); возможности создания безопасных и надежных АСПР и т. д.

²⁹⁴ См.: Cassauwers T. Opening the 'black box' of artificial intelligence // European Commission : site. URL: <https://ec.europa.eu/research-and-innovation/en/horizon-magazine/opening-black-box-artificial-intelligence> (дата обращения: 25.03.2025). Статья написана в рамках грантов по объяснимости автоматизированных решений. Более подробно см.: Interactive Natural Language Technology for Explainable Artificial Intelligence // CORDIS : site. URL: <https://cordis.europa.eu/project/id/860621> (дата обращения: 25.04.2023); Science and technology for the explanation of AI decision making // CORDIS : site. URL: <https://cordis.europa.eu/project/id/834756> (дата обращения: 25.03.2025).

В этой связи многие иностранные правовые порядки закрепляют требования прозрачности и объяснимости в качестве основных начал применения АСПР в государственном управлении. Так, в Директиве Канады об АПР, которая применяется к любой системе, инструменту или статистической модели, используемой для принятия административного решения или соответствующей оценки клиента, среди требований к АСПР содержится требование прозрачности, которое понимается как предоставление уведомления до принятия решения, так и предоставление разъяснений (объяснений) после принятия решения²⁹⁵. В Законе о возможности использования информационных технологий, основанных на данных в деятельности органов государственного управления (*Gesetz über die Möglichkeit des Einsatzes von datengetriebenen Informationstechnologien bei öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit*) в Федеральной земле Германии Шлезвиг-Гольштейн требование прозрачности установлено в ст. 6, согласно которой: «Орган власти раскрывает алгоритм информационных технологий, основанных на данных, и первоначальную базу данных, если только защита персональных данных, другие права третьих лиц или общественные интересы в отношении конфиденциальности не противоречат этому. Если причины противоречат раскрытию алгоритма, они должны быть указаны в соответствии с принципом. К раскрытию информации также должно прилагаться описание, сформулированное в понятной для всех форме и языке, из которого вытекают основные принципы работы и логика принятия решений алгоритма».

Кроме того, Законом ЕС об искусственном интеллекте было введено комплексное регулирование для систем искусственного интеллекта с учетом риск-ориентированного подхода. Так, на системы искусственного интеллекта с «низкой степенью риска» будут распространяться лишь минимальные обязательства по прозрачности, а для систем искусственного интеллекта с высокой степенью риска среди других требований закреплено, что эти системы должны быть спроектированы

²⁹⁵ См.: Directive on Automated Decision-Making.

и разработаны таким образом, чтобы обеспечить достаточную прозрачность их работы, позволяющую установщикам (*deployers*) интерпретировать результаты работы системы и использовать их надлежащим образом²⁹⁶.

В российском законодательстве специальное требование к прозрачности и объяснению как для АСПР, так и для ИИ не закреплено, что создает существенные риски для надлежащей охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина. При этом особое значение имеет не только закрепление определенных требований, но также и механизмы, методы, способы и средства их обеспечения. Механизмы обеспечения прозрачности и объяснимости возможны различными путями, в том числе техническими, правовыми, организационными (см. более подробно в параграфе 2 главы 2 настоящей работы).

Обеспечение «качества» данных в АПР. Использование АПР имманентно связано с данными, на основе которых они обучаются (в случае, когда речь идет об использовании технологии искусственного интеллекта), функционируют и принимают решения. В технических науках считается, что если искусственный интеллект обучен на некачественных данных, то результат будет ненадлежащим (*garbage in, garbage out* — «мусор на входе — мусор на выходе»)²⁹⁷.

В таких условиях объективируется потребность в проектировании и формировании правового режима обработки данных и их массивов, учитывающего возрастающие риски масштабных ошибок, предвзятости, дискриминационности и непрозрачности при использовании АСПР в государственном управлении. Обращение к зарубежному законодательству и юридической литературе позволяет выявить, что для описания надлежащей совокупности требований к свойствам данных и процессам их обработки, обуславливающих их пригодность для использования в обучении и применении АСПР с учетом необходимости

²⁹⁶ См.: Черешнева И. А. Искусственный интеллект в государственном управлении и транспарентность: европейский опыт // Государственная служба. 2022. № 2 (136). С. 80–87.

²⁹⁷ См., напр.: *Kilkenny M. F., Robinson K. M.* Data quality: “Garbage in — garbage out” // *Health Information Management Journal*. 2018. Vol. 47. № 3. P. 103–105.

обеспечения законности, прозрачности и обоснованности в государственном управлении, используется понятие «качество данных»²⁹⁸.

Понятие «качество данных» введено и в российскую правовую систему²⁹⁹, но его содержание остается неопределенным. Связанность в публичном праве характеристик деятельности и ее результата предопределяет рассмотрение понятия «качество данных» как охватывающего: 1) свойства данных и их наборов; 2) свойства процедур их обработки и использования как необходимого условия достижения искомых свойств данных, а также обеспечения законности, прозрачности и обоснованности при применении АСПР (см. более подробно в параграфе 1 главы 2 настоящей работы).

При функционировании АСПР должна быть обеспечена *автоматическая запись событий в журнал*. Техническая возможность обеспечивать автоматическую запись событий («журналов») в течение всего срока их службы позволяет, с одной стороны, выявлять и устранять технические ошибки, содержащиеся в системе искусственного интеллекта, а, с другой стороны, находить лицо, ответственное за принятое незаконное решение.

Кроме того, схожее правовое требование содержится и в других иностранных правовых актах, в частности в ст. 12 Закона ЕС об искусственном интеллекте. При этом в ч. 3 ст. 12 Закона ЕС об искусственном интеллекте указано, что для систем искусственного интеллекта с высокой степенью риска возможности записи должны обеспечивать как минимум: а) учет периода каждого использования системы (дата и время начала и дата окончания каждого использования); б) исходную базу данных, по которой система провела проверку вводимых данных; с) входные данные, для которых поиск привел к совпадению; d) идентификацию физических лиц,

²⁹⁸ См.: What is data quality? // IBM : site. URL: <https://www.ibm.com/topics/data-quality> (дата обращения: 19.12.2024).

²⁹⁹ См.: Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации», который определяет «качество данных»; Данные пространственные базовые. Общие требования. ГОСТ Р 53339-2009, утв. приказом Ростехрегулирования от 20.04.2009 № 137-ст // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

участвующих в проверке результатов, как указано в ч. 5 ст. 14 Закона об искусственном интеллекте ЕС.

АСПР должны функционировать на российском оборудовании (технологическая независимость). АСПР в государственном управлении содержат различного рода данные, в том числе конфиденциальные. Кроме того, они принимают властные решения в отношении граждан. Использование российского оборудования позволит уменьшить риски незаконной обработки данных, а также предотвратить манипулирование процессом принятия решений.

ГЛАВА 2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ АВТОМАТИЗИРОВАННОГО ПРИНЯТИЯ ЮРИДИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Законность является фундаментальным принципом развития правового государства. Ее обеспечение в контексте административной процедуры позволяет обеспечить законность как формы, так и ее содержания. Однако в условиях внедрения АСПР существенно трансформировались основные элементы административной процедуры. Внедрение новой модели осуществления государственной деятельности, новых субъектов, используемых технологий предопределяет комплексный пересмотр обеспечения законности в контексте АПР в государственном управлении, охватывающее как превентивные, так и восстановительные меры.

Выбор параграфов в данной главе продиктован их взаимосвязанностью и системным влиянием на обеспечение законности АПР, направленных на рассмотрения всех критически важных стадий процедуры АПР. Так, формирование качественной «информационной базы» (параграф 1 настоящей главы) определяет достоверность и обоснованность принимаемых решений; прозрачность процедуры (параграф 2 настоящей главы) выступает гарантией соблюдения прав и законных интересов граждан и организаций, а также обеспечивает возможность контроля; обжалование (оспаривание) автоматизированных решений (параграф 3 настоящей главы) требуют особого внимания в связи с необходимостью адаптации существующих механизмов пересмотра принятого решения; вопросы юридической ответственности (параграф 2 настоящей главы) являются ключевым элементом системы сдержек и противовесов, обеспечивающих ответственность субъектов, принимающих решения.

2.1. Специфика формирования «информационной базы» автоматизированного принятия юридически значимых решений в сфере государственного управления

Использование АСПР имманентно связано с данными, на основе которых они обучаются (в случае, когда речь идет об использовании систем искусственного интеллекта), функционируют и принимают решения³⁰⁰. Причем принципиальное сходство между человеком-исполнителем и АСПР в контексте государственного управления заключается в их общей зависимости от данных как «информационной базы» для принятия решений³⁰¹. Однако ключевое различие проявляется в уровне контроля над информационной базой. Так, в частично автоматизированной процедуре принятия решений исполнитель может сохранять возможность верификации исходных данных и корректировки результатов³⁰², а в полностью автоматизированных процедурах принятия решений формируется исключительно на основе предзаданных алгоритмов, исключая субъективное вмешательство и создавая риски некорректных результатов при наличии ошибок или предвзятости в данных.

В таких условиях возрастает важность обеспечения специальных требований к массивам данных при АПР, что обуславливает формирование концепции «качества данных», которое представляет собой степень пригодности информации для решения соответствующей задачи. Понятие «качество данных» используется в российском³⁰³ и зарубежных правовых порядках, но его содержание остается неопределенным и разнородным. При этом мы считаем, что понятие «качество данных» следует рассматривать в двух значениях, охватывающее как свойство

³⁰⁰ При этом именно с данными, а не информацией.

³⁰¹ См.: Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. С. 33.

³⁰² Хотя как будет показано в дальнейшем, в самих государственных информационных системах содержатся ошибки в данных, что приводит к незаконным решениям.

³⁰³ См.: Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации», который определяет «качество данных»; Данные пространственные базовые. Общие требования. ГОСТ Р 53339-2009, утв. приказом Ростехрегулирования от 20.04.2009 № 137-ст.

данных и их наборов, так и процедура их обработки и использования, как необходимое условие достижения искомых свойств данных, а также обеспечения законности, прозрачности и обоснованности при применении АСПР.

На текущем этапе развития технологий и уровня их имплементации в государственно-управленческую деятельность говорить о «качестве данных» применительно к АСПР в государственном управлении, на наш взгляд, возможно при условиях, изложенных ниже.

Достоверность (точность, полнота и актуальность) и непротиворечивость данных. Достоверность является одним из первых критериев, который стал предъявляться к данным. Так, М. И. Брагинский среди тройного рода требований регулирования движения информации выделял достоверность данных³⁰⁴. Причем любые, даже незначительные искажения первичных данных на деле причиняют ощутимый вред. Это явление носит, как правило, кумулятивный характер, т. е. усиливается при передаче данных от одного иерархического уровня управления (уровня обобщения или конкретизации данных) к другому и в итоге дает в той или иной мере искаженную картину действительного состояния объекта в целом³⁰⁵.

В настоящее время в российской науке также все чаще обращается внимание на формирование достоверности данных, но в контексте презумпции достоверности информации, содержащейся в государственных информационных системах³⁰⁶. В действительности на основании ч. 9 ст. 14 Закона об информации государственные органы выступают своего рода (*sui generis*) «гарантом достоверности информации», если информация содержится в государственных информационных системах, то она является официальной, а значит, «достоверной». Однако презюмирование достоверности информации не обеспечивает ее фактическую достоверность. В

³⁰⁴ См.: Брагинский М. И. Правовое регулирование информационных отношений в условиях АСУ // Советское государство и право. 1976. № 1. С. 43.

³⁰⁵ См.: Андреев Л. А. Уголовно-правовая защита достоверности информации в системе управления // Правоведение. 1978. № 1. С. 25.

³⁰⁶ См.: Петровская О. В. Принцип достоверности в информационном праве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2022. С. 50; Амелин Р. В. Презумпция достоверности информации в государственных информационных системах // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2017. Т. 17. №. 4. С. 459.

правоприменительной практике нередки случаи, когда данные, содержащиеся в государственных информационных системах, имеют различные дефекты³⁰⁷.

Проблему достоверности можно рассматривать двояко. С одной стороны, в государственных информационных системах могут содержаться фактически недостоверные данные, но являющиеся достоверными в силу законной презумпции. Например, в одном судебном деле спор касался определения максимальной суммы кредитного договора, заключаемого между ИП Э. Р. Бухарметовой и ПАО «Промсвязьбанк»³⁰⁸. Последнее лицо при принятии решения руководствовалось сведениями о численности работников компании в информационном сервисе ФНС России. Однако достоверность этих данных впоследствии опровергалась предпринимателем со ссылкой на имеющиеся в деле ответы государственного учреждения. Тем самым данные, содержащиеся в государственных информационных системах, могут быть недостоверными, что приводит в итоге к неправильным итоговым решениям.

С другой стороны, сами организации и граждане могут сознательно или бессознательно предоставлять недостоверные данные в государственную информационную систему. В определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 16.06.2015 по делу № 306-КГ15-624, А55-10714/2014 было указано, что общество «Буян» в течение большей части месяца неоднократно представляло недостоверные сведения в ЕГАИС, допустив тем самым грубое нарушение Закона о регулировании, Постановления Правительства РФ от 25.08.2006 № 522 «О функционировании единой государственной автоматизированной информационной системы учета объема производства и оборота этилового спирта,

³⁰⁷ См., напр.: постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19.10.2018 № Ф09-6763/18 по делу № А47-11579/2017; постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15.12.2021 № Ф07-16848/2021 по делу № А56-10882/202; постановление Верховного Суда РФ от 08.08.2022 № 56-АД22-4-К9 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Также см.: Крохина Ю. А. Ошибки цифровых технологий в налоговом контроле: юридические последствия для бюджетной системы // Финансовое право. 2022. № 9. С. 26–29.

³⁰⁸ См.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 23.10.2023 № 309-ЭС23-10618 по делу № А07-21169/2021 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

алкогольной и спиртосодержащей продукции» (документ утратил силу)³⁰⁹. Оно производило и хранило в значительных объемах продукцию, сведения о которой не зафиксированы в ЕГАИС, то есть продукцию, оборот которой запрещен.

По этой причине простого признания и доверия к данным, содержащимся в государственных информационных системах, недостаточно.

Во-первых, необходимо унифицировать законодательство в части применения понятийного аппарата. Содержание категории «достоверность» следует раскрыть через четкие и объяснимые критерии «точность», «полнота» и «актуальность». Именно они наиболее точно отражают характеристики данных, необходимые для признания их достоверными, обладают понятностью и однозначностью для адресатов регулирования, позволяют структурировать деятельность по обеспечению достоверности данных на относительно самостоятельные направления. Полнота данных означает, что при сборе данных охвачена вся информация с учетом ограничения достижением определенного результата (цели)³¹⁰. Точность данных понимается как факт того, что данные являются верными и не вводят кого-то в заблуждение³¹¹, а актуальность данных — как соответствие действительности на данный момент.

Во-вторых, системы искусственного интеллекта имеют тенденцию «галюцинировать», то есть создавать вымышленное законодательство, судебную и правоприменительную практику. В этих условиях следует, чтобы АСПР разрабатывались и функционировали только на основе действующего законодательства. При этом такая синхронизация законодательства должна происходить каждый день, чтобы не допустить незаконность принятого решения.

³⁰⁹ См.: СЗ РФ. 2006. № 36. Ст. 3830.

³¹⁰ Данное понимание основано на определении полноты данных, содержащемся в Методических рекомендациях оценки достоверности, полноты и точности данных, используемых при расчете показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, утв. протоколом заседания проектного комитета от 09.11.2017 № 73(13) (Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

³¹¹ См.: Carey P. Data protection: a practical guide to UK and EU law. Data protection. 5th ed. Oxford, 2018. P. 37.

В-третьих, следует предусмотреть специальные механизмы обеспечения достоверности данных в рамках АСПР на всем жизненном цикле их функционирования (создание, обучение, применение), т. е. в динамике, а не в статике, по причине динамичности данных о субъектах, в отношении которых могут приниматься автоматизированные решения.

Одним из таких механизмов может выступить проведение «перепроверки» субъектом своих данных, используемых при АПР (*ex-ante*). Так, при предоставлении государственных и муниципальных услуг гражданам должен ознакомиться с данными, на основе которых принимается решение, и дать свое согласие об их правильности. При этом критерии такого согласия должны применяться по аналогии с критериями, предъявляемыми к согласию в ст. 9 Закона о персональных данных, так как они позволяют обеспечить наиболее адекватную защиту прав и свобод человека и гражданина. В дальнейшем эти данные должны признаваться как более достоверные в отношении других, содержащихся в различных государственных информационных системах.

Еще одним необходимым условием обеспечения точности, полноты и актуальности данных является их непротиворечивость, означающая, что в разных государственных информационных системах не содержатся отличающиеся друг от друга данные, например, в одной системе более актуальные данные, чем в другой. Для достижения указанного свойства данных также может быть использована «перепроверка» субъектом данных на их правильность. При этом выполнение государственной функции может быть продолжено только после проведения такой перепроверки. В рамках полностью автоматизированного решения при обнаружении такого рода ошибки административная процедура должна быть приостановлена в целях ее дальнейшей реализации должностным лицом.

Машиночитаемая форма данных. В целях АПР в государственном управлении следует обеспечить, чтобы в самой административной процедуре данные были в электронной форме. Это подразумевает не просто их оцифровку, но и обеспечение

их машиночитаемости. Только в этом случае становится возможным автоматизированный анализ информации, ее структурирование и принятия решений. При этом это также способствует к достижению целей автоматизации, то есть снижения участия человека в процедуре принятия решений, а также сокращения нагрузки на государственный аппарат.

Репрезентативность и отсутствие ошибок в наборе данных. Данные всегда имеют определенный фон, в том числе дискриминационный. Это приводит к множественным случаям дискриминации при применении АПР в государственном управлении (см. более подробно в 1.3). В связи с этим в некоторых иностранных правовых порядках сложился подход, согласно которому при обучении искусственного интеллекта требуют использовать только репрезентативные данные³¹², которые позволяют свести к минимуму дискриминацию в наборах данных. Однако правового понятия репрезентативных данных в рассмотренных актах не содержится, в науке также не сформировался единый подход к пониманию этого термина³¹³. Видится обоснованным, что под репрезентативными данными в искусственном интеллекте следует понимать эталонные (средневзвешенные) наборы данных, специально созданные на основе исторических данных, приводящие общую выборку данных к среднему знаменателю, позволяющие получать данные, очищенные от негативного фона (дискриминации, неравенства и т. п.).

Вместе с этим мы считаем, что подход по использованию только репрезентативных данных для создания и применения АСПР во всех сферах человеческой жизнедеятельности является необоснованным. Хотя репрезентативные данные снижают предвзятость в автоматизированных решениях, и эта концепция соответствует законодательству по недопущению дискриминации, но вместе с этим

³¹² В ч. 3 ст. 10 проекта Закона об искусственном интеллекте ЕС, в Руководстве Великобритании по этике использования данных (см.: [Data Ethics Framework // GOV.UK](https://www.gov.uk/government/publications/data-ethics-framework/data-ethics-framework-2020) : site. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/data-ethics-framework/data-ethics-framework-2020> (дата обращения: 19.12.2024)), в Стратегии развития искусственного интеллекта в Российской Федерации.

³¹³ См.: *Clemmensen L. H., Kjærsgaard R. D. Data Representativity for Machine Learning and AI Systems // arXiv* : site. URL: <https://arxiv.org/abs/2203.04706> (дата обращения: 19.12.2024).

она снижает эффективность, обоснованность и справедливость автоматизированного решения. Так, в определенных сферах общественных правоотношений от правильности решений зависят жизни и судьбы людей, например, в сфере охраны общественного порядка, медицинской деятельности и т. п.

Исходя из этого, в некоторых случаях обучение АСПР в государственном управлении на основе исторических данных является допустимым при соблюдении баланса интересов. При этом основной проблемой в данном случае является нахождение разграничительного критерия между общественным и индивидуальным благом. Следует предполагать, что основным разграничителем возможных сфер использования исторических или репрезентативных данных является ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Указанная норма является ключевой для понимания механизмов и пределов возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина, а также в ней устанавливаются допустимые границы усмотрения государства при принятии законов, умаляющих или ограничивающих права и свободы личности³¹⁴, в частности она имеет следующие основные критерии:

- 1) права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом;
- 2) ограничение прав и свобод может быть только в определенных целях;
- 3) этими целями является защита основ конституционного строя, нравственность, здоровье, права и законные интересы других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Использование исторических данных в АСПР в государственном управлении возможно только в рамках этой нормы и в рамках изложенных целей. Причем указанная норма отражает значимость общественных прав и свобод над индивидуальными. Так, индивидуальные права являются менее значимыми по сравнению с обороной страны и безопасностью государства, поэтому является

³¹⁴ См.: Хабриева Т. Я., Андриченко Л. В., Нанба С. Б., Помазанский А. Е. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года. М. : ИНФРА-М, 2021. С. 132.

справедливым использовать системы прогнозирования преступлений в определенном районе, исходя из анализа исторических данных. Эту позицию неоднократно подчеркивал Конституционный Суд РФ в своих актах: «Личное право человека, касающееся определения режима доступа к сведениям о его частной жизни, не является абсолютным и может быть ограничено федеральным законом в целях защиты конституционно значимых ценностей. При этом осуществляемое законодателем правовое регулирование — исходя из конституционных принципов правового государства, верховенства закона, а также принципа юридического равенства и вытекающих из него критериев разумности, необходимости и соразмерности при определении условий реализации фундаментальных прав и их возможных ограничений - должно обеспечивать баланс конституционных ценностей, прав и законных интересов всех участников конкретных правоотношений»³¹⁵.

Однако такое ущемление прав и свобод человека и гражданина должно быть закреплено только в федеральном законе, что подчеркивает обоснованность и важность создания специального правового регулирования для АПР в государственном управлении. При этом в советское время также отмечали, что система законодательства об автоматизированной системе управления характеризуется отсутствием в ней единого основополагающего акта, устанавливающего основы создания и функционирования автоматизированных систем управления всех видов и уровней и вместе с тем повышение эффективности деятельности такого важного звена социалистического хозяйственного механизма, каковым является автоматизированная система управления, безусловно, требует создания подобного основополагающего акта³¹⁶.

³¹⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.2024 № 2-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 137 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина П. О. Вильке» // СЗ РФ. 2024. № 5. Ст. 763; Постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2022 № 31-П «По делу о проверке конституционности пунктов 11 и 12 части 1 статьи 79 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Ф.» // СЗ РФ. 2022. № 30. Ст. 5691.

³¹⁶ См.: Советское законодательство и хозяйственный механизм. С. 63–64.

Под отсутствием ошибок в наборах данных понимается недопущение технических ошибок при обучении искусственного интеллекта, которые могут причинить вред правам и интересам человека и гражданина, в том числе обновление неполных или удаление недействительных данных, удаление дублирования и нерелевантных данных, исправление опечаток и т. п.³¹⁷ Это является трудоемким техническим процессом, но его соблюдение положительно влияет на точность и обоснованность принятых автоматизированных решений. Это требование также закреплено в некоторых иностранных правовых актах, например в ч. 3 ст. 10 Закона Европейского союза об искусственном интеллекте³¹⁸.

Конфиденциальность данных. В государственном управлении содержатся различные данные, причем в зависимости от категории доступа к ней подразделяется на общедоступную информацию, а также на информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами (информация ограниченного доступа). Если общедоступную можно обрабатывать без ограничения, то информацию ограниченного доступа можно обрабатывать только в специальных определенных случаях. В этих условиях разработчики и операторы должны соблюдать конфиденциальность данных, в том числе законодательство Российской Федерации в области персональных данных и охраняемых законом тайн на всем жизненном цикле этих систем³¹⁹. При этом обеспечение конфиденциальности данных в АСПР следует рассматривать как со стороны обучения, так и со стороны функционирования этой системы.

Ограничение сбора данных для обучения ИИ определенной целью и адекватностью. Проблема избыточности данных (*excessive data*) является одной из основных проблем развития ИИ, так как он становится более точным и сложным,

³¹⁷ См.: How Can You Make Data Error-free and Complete? // Eminenture : site. URL: <https://www.eminenture.com/blog/how-can-you-make-data-error-free-and-complete/> (дата обращения: 20.12.2023).

³¹⁸ См.: Proposal for a regulation of the European parliament and of the council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain union legislative acts.

³¹⁹ Схожее требование закреплено в Кодексе этики в сфере искусственного интеллекта. См.: Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта // Альянс в сфере ИИ : сайт. URL: <https://ethics.a-ai.ru/> (дата обращения: 19.12.2024).

отчасти благодаря широкой доступности данных. Это требование в российском праве закреплено только в ч. 5 ст. 5 Закона о персональных данных: «Содержание и объем обрабатываемых персональных данных должны соответствовать заявленным целям обработки. Обрабатываемые персональные данные не должны быть избыточными по отношению к заявленным целям их обработки». При этом в иностранных правовых порядках данное требование содержится в актах, регулирующих не только сферу персональных данных, но и другие области правоотношений³²⁰.

Под избыточными данными принято понимать данные, сбор которых не соответствует целям обработки данных или не является необходимым для предоставления доступа к услуге и (или) которые не обусловлены функциональным назначением программного обеспечения³²¹. При этом видится обоснованным, что минимизация данных в законодательстве должна учитывать принцип соразмерности. Такой подход был высказан европейским регулятором, что в общем и целом соответствует обеспечению прав и свобод человека и гражданина³²². Так, минимизация не должна исключать возможность обработки дополнительных конфиденциальных данных, если добавление таких данных способствует улучшению точности и эффективности автоматизированных решений. Однако разработчики ИИ должны обосновать эту необходимость в каждом конкретном случае, иначе это приведет к необоснованному ущемлению прав и законных интересов человека и гражданина. Обоснование должно быть представлено путем измерения точности и эффективности автоматизированных решений в сравнении. При этом обработка избыточных данных должна обеспечиваться дополнительными мерами безопасности данных.

Открытость набора данных в пределах, не нарушающих конфиденциальность.

Наборы данных, использовавшиеся для разработки АСПР, должны быть

³²⁰ См.: Едидин Б. А., Крымская К. В. Сбор избыточных данных: вопросы правового регулирования // Право и цифровая экономика. 2022. № 2. С. 27–32.

³²¹ См.: Там же. С. 27.

³²² См.: The impact of the General Data Protection Regulation (GDPR) on artificial intelligence // European Parliament : site. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2020\)641530](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2020)641530) (дата обращения: 22.12.2024).

предоставлены государственными органами и органами местного самоуправления неограниченному кругу лиц посредством их размещения на официальных сайтах в форме открытых данных в пределах, не нарушающих конфиденциальность. Под открытыми данными понимается информация, размещенная в сети Интернет в виде систематизированных данных, организованных в формате, обеспечивающем ее автоматическую обработку без предварительного изменения человеком в целях неоднократного, свободного и бесплатного использования³²³. При этом начиная с 2012 года в Российской Федерации создается система размещения общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в сети Интернет в форме открытых данных.

Публикация набора открытых данных, на основе которых разрабатывалась АСПР, позволяет достичь сразу нескольких целей. Во-первых, публикация открытых данных позволяет проводить общественный контроль, так как заинтересованные лица могут исследовать наборы данных и находить технические ошибки в них, в том числе предвзятости. Во-вторых, это позволяет повысить эффективность и ответственность государственной и муниципальной деятельности, так как мировой опыт показывает, что непрозрачная, а следовательно, безответственная власть неэффективна³²⁴. В-третьих, публикация открытых данных повышает доверие общества к АСПР, в том числе легитимность принятых автоматизированных решений. В-четвертых, открытые данные стимулируют развитие новых проектов, основанных на ИИ, так как эти проекты требуют больших объемов данных и многие начинающие компании не имеют к ним доступа, поскольку получение данных представляет собой дорогостоящий и трудоемкий процесс³²⁵.

³²³ См.: п. 1 Методических рекомендаций по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления, а также технические требования к публикации открытых данных. Версия 3.0, утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого Правительства от 29.05.2014 № 4 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³²⁴ См.: *Терещенко Л. К.* Доступ к информации: правовые гарантии // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 46.

³²⁵ См.: *Adadi A.* A survey on data-efficient algorithms in big data era // Journal of Big Data. 2021. Vol. 8. № 1. P. 1–54.

Таким образом, открытость набора данных, использовавшихся для разработки АСПР, позволяет выполнить сразу несколько целей: 1) возможность проведения общественного контроля; 2) повышение эффективности и ответственности государственной и муниципальной деятельности; 3) повышение доверия общества к АСПР; 4) стимулирование развития новых проектов, основанных на ИИ.

*При обучении АСПР в государственном управлении могут использоваться любые результаты интеллектуальной собственности (далее — РИД). Объекты РИД используются преимущественно для обучения больших языковых моделей (*large language models*) и без них невозможно создавать высокоуровневые системы принятия решений, в том числе которые могли бы взаимодействовать с человеком на одном языке. При этом большие языковые модели имеют важное значение для обеспечения объяснимости в принятых автоматизированных решениях как для исполнителя, так и для заявителя.*

Однако на данный момент существует правовая неопределенность относительно возможности сбора РИД для обучения ИИ. Так, в соответствии с законодательством об интеллектуальной собственности использование объектов РИД возможно в двух случаях: 1) получение разрешения у правообладателя на использование его произведений; 2) использование произведения в рамках ограничения исключительных прав. При этом альтернативным способом является использование общедоступных произведений, в том числе под лицензией *Creative Commons* и произведений общественного достояния. Однако объем таких произведений является небольшим, что затрудняет создание полностью объяснимого ИИ.

Получение разрешения у правообладателя является традиционным способом использования РИД в рамках регулирования интеллектуальной собственности. Однако в целях обучения ИИ требуется большой массив произведений, что вызывает временные, трудовые и экономические трудности использовать этот случай сбора данных. В связи с этим во многих иностранных правовых порядках был создан новый

механизм ограничения интеллектуальных прав в целях анализа текстов и данных, например, в Европейском союзе в 2019 году была принята Директива об авторском праве на едином цифровом рынке (*Directive on Copyright in the Digital Single Market*)³²⁶, в Японии в Закон об авторском праве была внесена ст. 30-4³²⁷.

Однако эти ограничения интеллектуальных прав имеют нетипичную правовую природу, так как возникновение правовой охраны интеллектуальных прав было обосновано тем, что общество наделяло «творца» определенной монополией с целью мотивирования к созданию еще большего количества творческих объектов, и вследствие этого стимулированию технологического и научного прогресса. При этом для общества чрезвычайно важно наличие доступа к соответствующим объектам, свободное движение информации и наличие свободы использования такого объекта в определенных ситуациях, и это означает, что в некоторых случаях исключительное право должно быть ограничено в силу особой важности объекта для общества и не может рассматриваться как полностью абсолютное право, исключаящее всех остальных лиц³²⁸, поэтому эта «монополия» имела свои правовые границы, ограничивающие исключительные права правообладателя, вследствие чего появились случаи ограничения исключительных прав. При этом в некоторых юрисдикциях эти ограничения имеют произвольную правовую форму, а в некоторых — строго определенную. Однако этот правовой механизм всегда основан на соблюдении баланса интересов между обществом и правообладателем, а контролем этой границы является государство. В рассмотренном случае ограничение интеллектуальных прав для целей обучения ИИ является неправильным, так как в данном случае не соблюден баланс между обществом и правообладателем,

³²⁶ См.: Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC // EUR-Lex : site. URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/790/oj/eng> (дата обращения: 20.12.2024).

³²⁷ См.: Copyright Law of Japan // CRIC : site. URL: <https://www.cric.or.jp/english/clj/cl2.html> (дата обращения: 09.01.2024).

³²⁸ См.: *Калятин В. О.* О соотношении исключительного права с правом собственности в современном информационном обществе // Закон. 2018. № 5. С. 57.

поскольку государство наделило последнего еще большими возможностями для монополизации рынка.

В отличие от этого подхода, видится обоснованным, что в рамках российского права для целей использования объектов интеллектуальной собственности без разрешения правообладателей следует использовать механизм доступа к информации. Согласно п. 6 ст. 2 Закона об информации под доступом к информации понимается возможность получения информации и ее использования. При этом граждане (физические лица) и организации (юридические лица) вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами. Исходя из этого, право на доступ дает возможность искать, получать и использовать любую информацию из любых источников. Это можно в какой-то мере сравнивать с процессом человеческого творчества, так как при создании нового произведения автор, так или иначе, вдохновляется идеями и образами, полученными в течение его жизни. При этом путем сбора данных для обучения ИИ не происходит ущемление экономических благ правообладателя, так как воспроизведенный объект, может быть, одним из многих и «размываться» в самом автоматизированном решении.

Расширительное толкование доступа не потребует создания новых правовых конструкций и поможет найти разумный баланс между соблюдением прав автора и прав гражданина на информацию, исходя из новых реалий, обусловленных возможностями сети Интернет и дематериализацией произведений науки, культуры и искусства, переведенных в цифровой формат³²⁹.

Таким образом, законодательное установление требований к качеству данных, под которыми следует понимать совокупность требований как к свойствам данных (наборов данных), так и к процедурам их обработки и использования, должно стать

³²⁹ См.: *Синицын С. А.* Российское и зарубежное гражданское право в условиях роботизации и цифровизации. С. 143.

одним из центральных элементов правового режима функционирования АПР в государственном управлении. При этом органы публичной власти, использующие АСПР, должны иметь правовую (полномочия) и фактическую возможности (действенные правовые и организационные механизмы) обеспечивать проверку, контроль и аудит данных, что предполагает институционализацию деятельности по обеспечению качества данных.

2.2. Обеспечение прозрачности процедуры автоматизированного принятия решений в сфере государственного управления

Эффективность, законность и справедливость административной процедуры обеспечивается ее прозрачностью³³⁰, так как, с одной стороны, она позволяет находить и пресекать противоправные действия исполнителей, в том числе коррупцию, злоупотребление должностными полномочиями и т. п.; с другой — граждане должны иметь ясное представление о том, почему и как в отношении них было принято именно такое административное решение. По этой причине во многих иностранных правовых актах, направленных на регулирование административной процедуры, прозрачность закреплена в качестве основополагающего принципа.

Между тем существующие подходы к обеспечению прозрачности при применении АПР в государственном управлении нельзя признать эффективными, тем самым они не позволяют в полной мере соблюсти права и интересы участников

³³⁰ В данной работе используется термин прозрачность. При этом в науке и в правовых актах понятие «прозрачность» трансформировалось в различную форму, что во многом не характерно для развитых правовых порядков. Так, во многих российских исследованиях и в правовых актах используется понятие «транспарентность», который является буквальным прочтением английского термина *transparency*, означающего прозрачность. При этом существует множество исследований в российской науке, где эти термины пытаются разграничить и выявить в них характерные признаки. Следует предполагать, что этот подход является необоснованным, так как понятия «прозрачность» и «транспарентность» имеют идентичное содержание и цель, при этом возникновение последнего связано с отсутствием перевода этого термина на русский язык. Другими проявлениями трансформации понятия «прозрачности» в административную процедуру является использования понятий: «открытая», «общедоступная» и т. п. Однако следует предполагать, что эти термины являются синонимы.

правоотношений. Обусловлено это тем, что сама модель принятия решений претерпела изменения, добавились полностью автоматизированные процедуры принятия решений, в некоторых случаях государственные служащие утратили статус главного «актера» в процедуре принятия решений, ИИ в силу его технических особенностей принимает решения непрозрачно³³¹.

Наиболее наглядный пример проблем обеспечения прозрачности при АПР в государственном управлении является судебное дело *SyRI*³³². Так, суд в обоснование своего решения указал, что в отсутствие достаточной и прозрачной защиты права на уважение частной жизни возникает «сдерживающий эффект», когда без уверенности в достаточной защите конфиденциальности, граждане с меньшей вероятностью будут предоставлять свои данные государственным органам и государственная деятельность будет иметь меньшую поддержку. В продолжение к этому судебному делу было доказано, что, с одной стороны, государственный служащий был обязан провести проверку вручную, но ему не было предоставлено никакой информации о том, почему система выдала более высокий рейтинг риска, а, с другой стороны, родители и опекуны, которых налоговые органы признали мошенниками, годами не получали ответов на вопросы о том, что они сделали не так³³³. Тем самым такие непрозрачные системы «черного ящика», в которых входные данные и расчеты системы не видны, привели к отсутствию подотчетности и контроля.

Попытки изменения подходов к обеспечению прозрачности и нахождения оптимальных путей к ее обеспечению находят свое отражение в международном и региональном законодательстве. Так, во многие акты вместе с прозрачностью вводится новое требование «объяснимость», при этом как в науке, так и в этих актах

³³¹ В науке данное явление получило название модель «черного ящика» (*black box*), означающее, что люди, даже те, кто разрабатывает искусственный интеллект, не могут понять, как переменные объединяются для составления прогнозов (решений). Но вместе с этим в отличие от человека информационные технологии при правильном использовании механизмов позволяют проследить последовательность принятия автоматизированных решений. См.: *Rudin C., Radin J. Why Are We Using Black Box Models in AI When We Don't Need To? A Lesson From an Explainable AI Competition // Harvard Data Science Review. 2019. Vol. 1. № 2. P. 3.*

³³² См.: ECLI:NL:RBDHA:2020:865.

³³³ См.: Dutch childcare benefit scandal an urgent wake-up call to ban racist algorithms.

отсутствует разграничение между понятиями «прозрачность» и «объяснимость», но вместе с этим для правовой определенности закона, его стабильности и предсказуемости необходимо их разграничение и выявление ключевых признаков. Оптимальным и верным мы считаем следующий подход: прозрачность понимается как открытость и доступность для граждан процедуры принятия автоматизированного решения (то есть *как было принято такое автоматизированное решение?*), а объяснимость понимается как прослеживаемость закономерностей и основных мотивов принятия итогового решения (то есть *почему было принято такое автоматизированное решение?*). При этом прозрачность является более широким понятием, включающим многие другие механизмы: открытость; раскрытие (распространение); обязанность предоставления государственными органами каждому свободного доступа к полной, понятной и достоверной общественно значимой информации; обязанность опубликования и размещения общественно значимой информации в официальных документах, информационных письмах, брошюрах на информационных стендах, в СМИ, в сети Интернет и других общедоступных местах³³⁴ и т. п. В этом исследовании в дальнейшем понятия «прозрачность» и «объяснимость» будут использоваться как синонимы, так как они направлены на одну цель по обеспечению предсказуемой и объяснимой процедуры принятия решения и самого итогового автоматизированного решения.

Путем исследования научных точек зрения по данной тематике было выявлено, что непрозрачность АСПР, кроме несоответствия законодательству, приводит также:

- к потере доверия граждан к АСПР;
- к отсутствию создания безопасного и надежного продукта, так как невозможно проследить возможные технические ошибки, которые приводят к нарушению прав и законных интересов;

³³⁴ См.: Колосович М. С. Транспарентность государственных органов: нормативная регламентация, понятие, содержание и средства обеспечения // Государство и право. 2019. № 7. С. 24–25.

- к невозможности сбора доказательств для привлечения исполнителя к ответственности;
- к слепому доверию людей автоматизированным решениям;
- к возникновению информационной асимметрии между всеми субъектами административной процедуры;
- к отсутствию обратной связи с гражданином и сложности оспаривания самого решения, гражданину нужно знать, какие основания были весомее при принятии итогового решения;
- к отсутствию у человека более или менее полного контроля над его деятельностью в процессе использования техники.

Таким образом, прозрачность является важным требованием для принятия законного, справедливого и обоснованного автоматизированного решения. При этом в науке отмечается, что для сферы государственного управления в целом и для законодательства в частности важен именно объяснимый (понятный) ИИ, что одновременно служит задаче преодоления рисков нарушений прав человека³³⁵. Между тем применения новых способов осуществления административной процедуры действующие механизмы не в полной мере обеспечивают надлежащий уровень защиты прав и интересов человека и гражданина. Поэтому в научных исследованиях пытаются найти надлежащий способ достижения и обеспечения прозрачности. При этом сами механизмы различаются в зависимости от направленности и способа³³⁶, а именно они могут быть направлены на:

- функциональную часть системы, т. е. на логику, значимость, предполагаемые последствия и общую функциональность АСПР, например, спецификация

³³⁵ См.: Талапина Э. В. Законодательство под влиянием цифровых технологий // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 11. С. 38–42; Талапина Э. В., Южаков В. Н., Черешнева И. А. Права человека в условиях цифровизации: риски и перспективы их признания, соблюдения и защиты государством. М. : ИД «Дело», 2023. С. 66–67; Талапина Э. В. Принцип прозрачности использования искусственного интеллекта // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 7. С. 36–39.

³³⁶ См.: Wachter S., Mittelstadt B., Floridi L. Op. cit. P. 78.

требований к системе, деревья решений, заранее определенные модели, критерии и структуры классификации;

- конкретные решения, т. е. обоснование, причины и индивидуальные обстоятельства конкретного автоматизированного решения, например взвешивание функций, определяемые машиной правила принятия решений для конкретного случая, информация о ссылочных или профильных группах.

Кроме того, механизм по обеспечению прозрачности по способу бывает:

- *ex ante* — объяснение, которое происходит до того, как произойдет автоматическое принятие решения;

- *ex post* — объяснение, которое предоставляется после того, как было принято автоматизированное решение.

Тем самым *ex ante* имеет цель объяснить функциональную часть системы, а *ex post* позволяет объяснить, почему было принято именно такое решение и (или) функциональную часть системы.

Кроме того, во многих правовых актах и в доктрине не выработано однозначных правовых механизмов по обеспечению прозрачности для АПР в государственном управлении, но они включают в себя следующие: раскрытие порядка или логики принятия решений; право на объяснение; контрфактические объяснения (*counterfactual explanations*); раскрытие данных, на основе которых принимаются автоматизированные решения; раскрытие программного кода и (или) модели ИИ; аудит и общественный контроль; раскрытие применения автоматизированной системы принятия решений; различные технические методы, в том числе: объяснимые или интерпретируемые модели.

1. Раскрытие порядка или логики принятия решений.

Изначально данный механизм начал свое развитие в рамках законодательства о персональных данных. В российском регулировании он содержится в ч. 3 ст. 16 Закона о персональных данных и закрепляет обязанность оператора персональных данных раскрыть порядок принятия решения. В отличие от российского подхода в

европейском, данное требование содержится в трех статьях, которые вместе образуют обязанность разъяснить содержательную информацию о «задействованной логике» принятия решения (ст. 13(2)(f), 14(2)(g) и 15(1)(h) Общего регламента по защите данных). Этот подход предполагает больше конкретики по сравнению с российским, так как потенциально не дает оператору ограничиваться достаточно абстрактной информацией о АСПР³³⁷.

Исходя из этого, в рамках законодательства о персональных данных реализовано объяснение функциональности системы путем *ex ante*. При этом указанный механизм является ограничительным по нескольким основаниям:

- ограничительная сфера применения, так как в нее попадает только исключительно автоматизированная обработка персональных данных. Так, если автоматизированная обработка использовалась только для подготовки доказательств, в то время как фактическое решение было принято человеком³³⁸, то согласно европейскому подходу исключительно автоматизированная обработка персональных данных не осуществлялась. Кроме того, в мире существует тенденция, согласно которой в некоторых сферах правоприменения запрещены исключительно автоматизированные решения, что не позволяет применять данную норму;

- порядок или логика принятий решений тесно пересекаются с интеллектуальной собственностью и коммерческой тайной. По этим основаниям многие операторы персональных данных не предоставляют полную и точную информацию о логике принятия решений³³⁹;

- сложно определить, как от входных данных поменяется итоговое решение. Будущее использование данных трудно предсказать, поэтому право на предварительное объяснение того, как данные могут быть использованы в будущем,

³³⁷ См.: Савельев А. И. Научно-практический постатейный комментарий к Федеральному закону «О персональных данных».

³³⁸ См.: Wachter S., Mittelstadt B., Floridi L. Op. cit. P. 88.

³³⁹ См.: Data-driven decision making: law, ethics, robotics, health: Law, science and new technologies. Pavia : Pavia University Press, 2020; Custers B., Heijne A.-S. The right of access in automated decision-making: The scope of article 15(1)(h) GDPR in theory and practice // Computer Law & Security Review. 2022. Vol. 46. P. 105727.

может быть неосуществимым³⁴⁰. Во многих алгоритмах машинного обучения отсутствует линейность. Так, в сквозных моделях нейронных сетей (например, глубоком обучении) связи между конкретными входными данными и конкретным решением сложным образом зависят от всех входных данных.

Исходя из этого, правовой механизм раскрытия порядка или логики принятия решений, закрепленный в рамках действующего регулирования Закона о персональных данных, не обеспечивает надлежащий уровень правовой защиты прав и свобод человека и гражданина по вышеизложенным причинам. При этом в российском регулировании предполагается только раскрытие порядка принятия решения, который представляет абстрактное описание самого порядка и не может никаким образом объяснить гражданину, как функционирует система.

Таким образом, законодательство о персональных данных в условиях использования АСПР в государственном управлении не обеспечивает надлежащий уровень охраны и защиты прав и интересов человека. Однако вместе с этим данное законодательство имеет полезный правовой массив, который можно модифицировать и улучшить путем его внедрения в специальное правовое регулирование, это позволит АСПР:

- 1) применять как к частично, так к полностью автоматизированным решениям³⁴¹;
- 2) применять не только в случаях обработки персональных данных;
- 3) закрепить минимальный уровень раскрытия;

³⁴⁰ См.: *Kim T. W., Routledge B. R. Why a Right to an Explanation of Algorithmic Decision-Making Should Exist: A Trust-Based Approach // Business Ethics Quarterly. 2022. Vol. 32. № 1. P. 96.*

³⁴¹ Во многом схожий подход предлагается также в отчете Голландии «Ксенофобные машины», который был представлен на мероприятии Генеральной Ассамблеи ООН, посвященном алгоритмической дискриминации, в котором предложено, что правительство должны быть полностью прозрачными и предоставлять заинтересованным лицам содержательную информацию об основной логике, важности и ожидаемых последствиях решений, даже если они не полностью автоматизированы, независимо от уровня участия человека в процессе принятия решений. См.: *Xenophobic machines: Discrimination through unregulated use of algorithms in the Dutch childcare benefits scandal // Amnesty International : site. URL: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/4686/2021/en/> (дата обращения: 13.03.2025).*

4) требовать раскрытие логики, а не порядка принятия автоматизированного решения, что будет способствовать более детальному объяснению порядка принятия решения.

2. Контрфактические объяснения.

Многие ученые, разочаровавшись в существующем механизме обеспечения прозрачности и объяснимости автоматизированных решений в сфере персональных данных, стали предлагать иные пути. Так, С. Вахтер, Б. Миттельштадт и К. Рассел предложили контрфакты как средство объяснения индивидуальных решений³⁴². При этом данный механизм сочетается с предложенным в науке «правом на объяснение». Данное право представляет собой продолжение концепции п. 71 декларативной части Общего регламента по защите данных, согласно которой «лицу, подвергшемуся АПР: «должны подлежать соответствующие гарантии, которые должны включать конкретную информацию для субъекта данных и право на вмешательство человека, на выражение своей точки зрения, на получение объяснения решения, принятого после такой оценки, и на оспаривание решения» (выделение добавлено нами). Однако в итоговый текст Общего регламента по защите данных объяснения решения, принятого после такой оценки, не было введено, а применение его как обязательного требования не представляется возможным.

Именно поэтому впервые этот механизм был предложен исследователями, которые объяснили, что право на объяснение не существует в рамках действующего регулирования. Под контрфактическим объяснением они понимают содержательное объяснение субъекту данных для понимания итогового решения, основания для его оспаривания и советы о том, как субъект данных может изменить свое поведение или ситуацию, чтобы, возможно, получить желаемое решение (например, одобрение кредита). Примером контрфактического объяснения является следующий: «Вам

³⁴² См.: *Wachter S., Mittelstadt B., Russell C. Counterfactual Explanations Without Opening the Black Box: Automated Decisions and the GDPR. P. 841–887.*

было отказано в кредите, поскольку ваш годовой доход составлял 30 000 фунтов стерлингов»³⁴³. Схожий пример был предложен в другой статье: «Если бы доход был бы на 1 000 \$ выше текущего, и если бы клиент полностью погасил текущие долги перед другими банками, то кредит был бы принят»³⁴⁴. Исходя из данных примеров можно утверждать, что контрфактическое объяснение позволяет гражданину понять, что нужно ему изменить для получения кредита. При этом в некоторых случаях путем этого объяснения можно увидеть предвзятости или дискриминацию, содержащиеся в АСПР.

Данный механизм также было предложено применять не в рамках Общего регламента по защите данных и использовать контрфакты в качестве безусловных объяснений. Эти безусловные объяснения должны предоставляться всякий раз, когда это требуется, независимо от результата (положительное или отрицательное решение), было ли решение основано исключительно на автоматизированных процессах и их (юридических или аналогичных значимых) последствиях³⁴⁵.

Вместе с этим у контрфактических объяснений имеются следующие недостатки:

- эти объяснения не способны обрабатывать и объяснять недостающие атрибуты, например, если входные данные имеют отсутствующее значение для существующего набора атрибутов, то объяснитель не может быть применен³⁴⁶;

- система принятия решений может основывать свои решения на наборе скрытых от пользователя функций, так как соответствующие контрфактологические

³⁴³ Основное содержание контрфактологического объяснения должно иметь следующую форму: Если бы q было ложным, S не поверил бы p . Мы утверждаем, что в этом случае q служит объяснением веры S в p , поскольку S придерживается убеждения p только тогда, когда q истинно, и что изменение q также приведет к изменению веры S . Ключевым моментом является то, что такие утверждения описывают только убеждения S , которые не обязательно отражают реальность. Таким образом, эти утверждения могут быть сделаны без знания какой-либо причинной связи между q и p (см.: Wachter S., Mittelstadt B., Russell C. Counterfactual Explanations Without Opening the Black Box: Automated Decisions and the GDPR. P. 841–887).

³⁴⁴ См.: Guidotti R. Counterfactual explanations and how to find them: literature review and benchmarking // Data Mining and Knowledge Discovery. 2022. P. 1–55.

³⁴⁵ См.: Wachter S., Mittelstadt B., Russell C. Counterfactual Explanations Without Opening the Black Box: Automated Decisions and the GDPR. P. 841–887.

³⁴⁶ См.: Guidotti R. Op. cit. P. 53.

данные могут быть либо неполными, поскольку они не учитывают «основные функции», либо недействительными, потому что «основные функции» неизвестны³⁴⁷;

- контрфактические утверждения страдают от «эффекта Расемона»³⁴⁸, поскольку обычно существует множество различных контрфактических объяснений. Каждый контрфакт рассказывает отдельную «историю» о том, как был достигнут определенный результат. Одно объяснение может сказать, что нужно изменить признак *A*, а другое объяснение может утверждать, что нужно оставить *A* прежним, но изменить признак *B*, что является противоречием.

Таким образом, контрфактические объяснения являются новообразовавшимся механизмом обеспечения прозрачности для АСПР. Этот механизм возник в науке и представляет собой объяснение самих решений после их принятия (*ex post*). Мы считаем, что контрфактические объяснения являются механизмом, имеющим серьезный потенциал для соблюдения прав и законных интересов человека и гражданина и вместе с этим создающим возможность обеспечения надлежащей прозрачности в процедуре АПР. При этом видится обоснованным, что он должен быть обязательным для каждого автоматизированного решения и должен имплементироваться в мотивировочную часть решения.

3. Раскрытие данных и сведений о них, в случаях, не нарушающих конфиденциальность, как до, так и после принятия автоматизированного решения.

Данные являются важной составляющей АСПР, поэтому путем их раскрытия возможно обеспечить прозрачность как технической составляющей системы, так и итоговых автоматизированных решений. Причем в качестве данных рассматривается их публикация (рассмотрено в п. 1 гл. 2 настоящей работы).

Кроме того, ученые также предлагают расширительно толковать раскрытие данных неограниченному кругу лиц, включая не только сами данные, но и сведения

³⁴⁷ См.: Ibid. P. 53.

³⁴⁸ См.: Molnar C. Interpretable Machine Learning: A Guide For Making Black Box Models Explainable. Munich : Independently published, 2022.

о них, в том числе: их источник; метод сбора, оценки их качества и пробелов; методы, используемые для очистки и стандартизации данных; какие данные были использованы и их правовой режим (например, специальные персональные данные, биометрические персональные данные и т. д.); основания и соразмерность относительно цели использования этих данных³⁴⁹.

Этот подход является обоснованным и верным, так как позволяет:

- раскрывать потенциальное влияние системы на интересы людей;
- исследовать и находить влияние АСПР на соответствующие группы населения и возможные нарушения прав и законных интересов человека и гражданина;
- понимать, что будут приниматься точные и обоснованные автоматизированные решения.

Кроме того, органы, планирующие использовать АСПР, должны тщательно продумывать вопросы происхождения данных и доступа к ним. Это особенно актуально, когда органы исполнительной власти заключают соглашения с внешними третьими сторонами, поскольку это может повлиять на будущую способность обеспечивать предусмотренную законом прозрачность процессов принятия административных решений³⁵⁰. При этом в отсутствие продумывания вопросов происхождения данных и доступа к ним возникает и происходит асимметрия информации между теми, кто разрабатывает ИИ, и теми, кто их внедряет. К этому же стоит добавить, что возникает двойственная асимметрия как для органа, осуществляющего государственные функции, так и для граждан, которые не знают, на каких данных обучалась АСПР и принимает ли она автоматизированные решения.

Таким образом, раскрытие и тем самым обеспечение качества данных позволяет, с одной стороны, обеспечить точность и обоснованность автоматизированных решений; с другой — позволяет гражданам понимать, на

³⁴⁹ См.: Oxford Handbook of Digital Ethics. Oxford University Press, 2023. P. 381; The Role of Data in AI / T. Sveinsdottir [et al.]. Zenodo, 2020. P. 39.

³⁵⁰ См.: The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law. P. 655–676.

основе каких данных принимаются решения, что может служить отправной точкой для выявления несоразмерности использования данных для решения в определенной сфере, в том числе выявление возможной дискриминации.

Тем самым в законодательстве об АПР в государственном управлении раскрытие данных, на основе которых принимаются автоматизированные решения, должно толковаться широко, включая не только раскрытие данных, но и сведений о них. Другими словами, следует раскрываться как форму, так и содержание данных.

Кроме того, в науке рассматривается только важность предоставления данных и сведений о них до принятия решения (*ex ante*). Вместе с этим согласно ст. 14 Закона о персональных данных субъект имеет право на получение сведений, на основании которых было принято решение. Тем самым субъект персональных данных вправе требовать от оператора уточнения его персональных данных, их блокирования или уничтожения в случае, если персональные данные являются неполными, устаревшими, неточными, незаконно полученными или не являются необходимыми для заявленной цели обработки, а также принимать предусмотренные законом меры по защите своих прав.

4. Раскрытие программного кода и (или) модели ИИ.

Раскрытие программного кода и модели ИИ представляет собой размещение этих объектов в открытом доступе. Этот механизм позволяет проводить общественный независимый контроль с целью нахождения неисправностей в АСПР. Однако в данном случае имеются законодательные и политические ограничения, которые не позволяют в полной мере применять этот механизм. По общему правилу программный код и модель ИИ охраняются в рамках интеллектуальной собственности или коммерческой тайны, и их раскрытие может нанести вред правообладателям.

Исходя из этого, иностранные правовые порядки неоднозначно подходят к такому раскрытию программного кода и модели ИИ. Так, в Великобритании не было зарегистрировано ни одного случая, когда суд выносил постановление о раскрытии

исходного кода системы поддержки принятия решений сторонам в судебном процессе, даже в связи с удивительно большим числом споров, касающихся систем государственного сектора, где вопросы авторского права могли бы считаться менее значимыми³⁵¹.

В Швеции в муниципалитете Треллеборг с 2017 года были введены полностью автоматизированные решения по заявлениям на получение социальных пособий. Впоследствии это вызвало множество споров, общественная критика варьировалась от незаконного делегирования решений автоматизированным системам, которые не поддерживаются правовыми нормами для муниципалитетов, до вопросов прозрачности, а также будущего работы и статуса государственных служащих в целом³⁵². В итоге гражданин подал иск в суд, утверждая, что исходный код используемого программного обеспечения подпадает под действие шведского принципа публичного доступа к официальным записям (*Offentlighetsprincipen*)³⁵³. Суд постановил, что исходный код должен быть доступен общественности и полностью подпадает под принцип публичного доступа.

В земле Шлезвиг-Гольштейн в Германии указано, что если есть причины против раскрытия алгоритма, то они должны быть изложены подробно. При этом раскрытие также должно сопровождаться описанием, сформулированным в общепонятной форме и на языке, показывающим основные функциональные возможности и логику принятия решений алгоритма³⁵⁴.

В США в известном деле «Лумис против Висконсина» помимо утверждения о том, что COMPAS имеет гендерную и расовую предвзятость, утверждалось, что использование такого программного обеспечения при вынесении приговора нарушало право обвиняемого на надлежащую правовую процедуру, поскольку это

³⁵¹ См.: *Edwards L., Veale M.* Op. cit. P. 12.

³⁵² См.: *Kaun A.* Op. cit.

³⁵³ См.: *Känsliga uppgifter spreds via kod till bistandsrobot // Dagens Samhalle : site.* URL: <https://www.dagensamhalle.se/samhalle-och-valfard/socialtjanst/kansliga-uppgifter-spredd-via-kod-till-bistandsrobot/> (дата обращения: 10.12.2024).

³⁵⁴ См.: *Gesetz über die Möglichkeit des Einsatzes von datengetriebenen Informationstechnologien bei öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit (IT-Einsatz-Gesetz — ITEG) Vom 16. März 2022.*

не позволяло обвиняемому оспорить научную обоснованность и точность такого теста, так как доступ к алгоритму был закрыт и невозможен, так как он был защищен как коммерческая тайна. В итоге программный код не был раскрыт.

Этот подход также предлагается российскими учеными, которые считают, что прозрачность использования ИИ в государственном управлении предполагает наличие открытого программного кода (свободное программное обеспечение, то есть право пользователя свободно запускать, копировать, распространять, изучать, изменять и улучшать его) в противовес частному сектору, где главенствует его проприетарный собрат (программное обеспечение, принадлежащее правообладателю (субъект частного права) на праве интеллектуальной собственности)³⁵⁵. Кроме того, по мнению указанного автора, должна также происходить частичная публикация ключевой информации, касающейся разработки, проектирования и эксплуатации ИИ: об использованных алгоритмах, целях, преследуемых при оптимизации алгоритмов, подборе данных для настройки программы, средних значениях и типовых отклонениях в полученных результатах или же об объеме и типе данных, обрабатываемых алгоритмом³⁵⁶.

Таким образом, вопрос раскрытия модели или программного кода АСПР является дискуссионным, так как, с одной стороны, такое раскрытие позволит проводить общественный контроль работы этой системы, но, с другой стороны, раскрытие может привести не только к нарушению прав интеллектуальной собственности, но и к нарушению информационной безопасности как для государства, так и для граждан посредством, в том числе компьютерных атак на саму систему, злоупотребления правами со стороны проверяемых лиц или заявителей и т. п. Видится обоснованным, что такое раскрытие во многом приносит больше негативных сторон, чем положительных, поэтому не следует раскрывать код или модель АСПР.

³⁵⁵ См.: Черешнева И. А. Указ. соч.

³⁵⁶ См.: Там же.

5. Аудит и общественный контроль.

Аудит и общественный контроль позволяют провести внешнюю или внутреннюю проверку АСПР. Так, государственные или контролируемые государством механизмы наблюдения за алгоритмами можно рассматривать как меры внешнего контроля. Нередко поднимается идея «алгоритма TÜV»³⁵⁷. Такая система могла бы представлять собой систему независимой проверки алгоритмов на предмет правовых нарушений или дискриминации на основе баз данных с последующей сертификацией соответствия³⁵⁸. При этом, чтобы наилучшим образом учесть препятствия, связанные с потенциальными конкурирующими правовыми интересами в защите коммерческой тайны и интеллектуальной собственности, в литературе предлагается разработать процедуру административного контроля, которая использовала бы камеральный механизм, гарантирующий, что исходный код и особенности рассматриваемого алгоритма были доступны только уполномоченным инспекторам и что соблюдение этими лицами обязанности конфиденциальности обеспечивалось посредством уголовных наказаний³⁵⁹.

Кроме того, в рамках действующего регулирования аудит и общественный контроль уже закреплены. Так, в ст. 42 Общего регламента по защите данных содержится требование добровольной сертификации обработчиков для демонстрации соответствия Регламенту, а также «механизмы сертификации» и разработка «печатей и знаков», которые будут поощряться государствами — членами ЕС. В Великобритании ICO уже объявила тендер на получение сертификационного органа для использования печати конфиденциальности

³⁵⁷ TÜV — это аббревиатура, которая примерно означает «общество технического надзора». TUV — это частные предприятия в Германии, которые предоставляют услуги по сертификации безопасности и инспекциям. См: TÜV // Wikipedia : site. URL: <https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=T%C3%9CV&oldid=1271402353> (дата обращения: 23.02.2025).

³⁵⁸ См.: *Martini M.* Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung // *Verwaltungspraxis und Verwaltungswissenschaft*. 2018. P. 11–68.

³⁵⁹ См.: *Data-driven decision making*. P. 56.

Великобритании, хотя прогресс был прерван голосованием за выход из Европейского союза³⁶⁰.

Помимо этого, в другом научном исследовании отмечено, что «необходимость прозрачности оспаривается аргументами компаний о защите коммерческой тайны и права интеллектуальной собственности, возможно, это может быть исправлено путем проверки алгоритмов независимыми аудиторами. При этом также необходимо учитывать, как управляются обновления кода. И наоборот, если сделать алгоритмы более открытыми для публики, ими можно будет легко манипулировать и использовать в злых целях»³⁶¹.

Таким образом, независимый аудит является ключевым механизмом для проведения достоверной и экспертной оценки надежности АСПР в государственном управлении. При этом по причине невозможности раскрытия программного кода и модели такой способ позволяет проверять системы на их исправность. Аудиторские процедуры должны быть независимы путем проведения либо отдельным независимым специализированном органом по проверке, либо независимой компанией. Сами результаты проверки должны быть доступны неограниченному кругу лиц и содержать результаты проверки. Кроме того, информация о данных, результаты проведенного независимого аудита и логика функционирования АСПР позволяют проводить гражданам общественный аудит, что помогает в выявлении технических ошибок в работе этой системы, повышает доверия граждан и может служить основой для сбора доказательства по судебному спору.

Исходя из этого, указанный механизм целесообразно применять при правовом регулировании АСПР.

6. Раскрытие применения АСПР.

³⁶⁰ См.: *Edwards L., Veale M.* Op. cit. P. 46–54.

³⁶¹ *Fonseca E.* Accountability and Transparency in Automated Decision-making // Legal Business World : site. URL: <https://www.legalbusinessworld.com/post/accountability-and-transparency-in-automated-decision-making> (дата обращения: 12.03.2024).

Содержание этого механизма заключается в указании на то, что административная процедура выполнена при использовании АСПР. Схожее право закреплено в некоторых иностранных правовых порядках, например, в ч. 4 ст. 6 Закона об административных процедурах Германии: «информирование граждан о том, что процедура совершается с помощью АСПР»³⁶².

Таким образом, раскрытие применения, с одной стороны, позволяет гражданам знать, что принимаются автоматизированные решения, а, с другой стороны, при существовании специального регулирования для этих технологий как государственные органы, так и граждане могут пользоваться определенными процедурами, в том числе обжалованием автоматизированных решений.

Исходя из этого, этот механизм целесообразно применять при правовом регулировании автоматизированного принятия решений.

Таким образом, что к процедуре АПР в государственном управлении должно применяться максимальное количество механизмов обеспечения прозрачности (*transparency as much as possible*), так как административные решения влияют на человеческую жизнь больше всего. При этом государство должно обеспечить максимально возможную прозрачность в отношении использования АСПР государственным сектором путем создания публичного реестра, который включает подробную и полную информацию об их использовании государственным сектором и методах обеспечения прозрачности и соблюдения законодательных требований³⁶³.

Сочетание лишь одного механизма обеспечения прозрачности для АСПР является недостаточным и не будет способствовать достижению этой цели. Из анализа рассмотренных выше механизмов следует, что оптимально использовать основные их конструкции следующим образом:

³⁶² Gesetz über die Möglichkeit des Einsatzes von datengetriebenen Informationstechnologien bei öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit (IT-Einsatz-Gesetz — ITEG) Vom 16. März 2022. URL: <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/jlr-ITEGSHp1/part/X> (дата обращения: 10.12.2024).

³⁶³ См.: Xenophobic machines.

- путем *ex ante* (до принятия автоматизированного решения): раскрытие неограниченному кругу лиц: логики принятия решения, информации об АСПР, результатах независимого аудита, применение АСПР; проведение регулярного независимого аудита; возможность осуществления постоянного общественного контроля;

- путем *ex post* (после принятия автоматизированного решения): предоставление контрфактического объяснения по требованию лица, в отношении которого принято решение; право лица на доступ к данным, на основе которых принято автоматизированное решение.

2.3. Особенности обжалования (оспаривания) принятого автоматизированного решения в сфере государственного управления

Обжалование³⁶⁴, выступая одним из принципов публичного права, способствует укреплению законности во взаимоотношениях гражданина с государственными органами, должностными лицами, общественными организациями, и усилению гарантий прав личности³⁶⁵. Этот институт служит гарантией защиты прав личности, укрепляя механизм предотвращения и устранения нарушений законности. Как подчеркивает Конституционный Суд РФ, гражданина следует рассматривать не как объект государственной деятельности, а как равноправного субъекта, могущего спорить с государством в лице любых его органов³⁶⁶. При этом данное право предполагает не только право подать в соответствующий государственный орган или

³⁶⁴ В данном параграфе под обжалованием понимается факультативная стадия административной процедуры, а под оспариванием — судебный порядок

³⁶⁵ См.: Управленческие процедуры. С. 148.

³⁶⁶ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 26.05.2011 № 619-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Милушева Фярида Ибрагимовича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

должностному лицу заявление, ходатайство или жалобу, но и право получить на это обращение адекватный ответ.

Обжалование, таким образом, является ключевым элементом обеспечения законности в государственном управлении и неотъемлемой стадией административной процедуры, требующей постоянного совершенствования. Однако внедрение АСПР трансформировало и существенным образом изменило административную процедуру, что не получило полноценного отражения в законодательстве, в том числе в порядке оспаривания принятого решения. Это связано с рядом новых вызовов: в полностью АПР могут возникать технические ошибки, не зависящие от воли участников, но влекущие юридические последствия, а также расширение круга субъектов, вовлеченных в процедуру (разработчики и операторы систем).

Показательным примером дисбаланса между технологическими реалиями и правовым регулированием стало решение Саратовского областного суда, приостановившего использование программного обеспечения для расчета кадастровой стоимости³⁶⁷. Система, действуя в полностью автоматизированном режиме, применяла формулу, не предусмотренную законом, а произвольно выбранную разработчиками, и это привело к признанию ее работы незаконной и остановке кадастровой оценки в регионе на несколько месяцев³⁶⁸. Судебное решение высветило ключевую проблему: системы, формально реализующие правовые нормы, могут неправильно функционировать, в том числе выходить за рамки законодательства, создавая риски произвольного толкования права. При этом у гражданина отсутствует механизм доказывания противоправной деятельности, вызванной работой системы, в силу ее закрытости.

В связи с этим в научной дискуссии все чаще звучит тезис о том, что АСПР могут рассматриваться как новая форма (источник) права. Исследователи отмечают,

³⁶⁷ См.: Решение Саратовского областного суда от 02.02.2009 по делу № 3-1/2009.

³⁶⁸ Подробнее см.: См.: *Амелин Р. В., Чаннов С. Е.* Указ. соч.

что программный код таких систем, санкционированный государством, де-факто закрепляет правила реализации прав и обязанностей, влияя на административные процессы, и становится тем самым источником права³⁶⁹. Некоторые ученые предлагают признать алгоритмы и информационные системы аналогом подзаконных актов, ссылаясь на их нормативно-регулирующую функцию³⁷⁰. Более радикальные позиции предполагают даже приоритет «машиночитаемых норм» над традиционными текстовыми³⁷¹, что ставит сложные вопросы о соотношении гибкости права и технологического детерминизма.

Исходя из этого, обжалование автоматизированных решений требует доктринального осмысления, в котором следует найти баланс между эффективностью АСПР и защитой прав граждан, гарантируя прозрачность действия и возможность их проверки в рамках административных и судебных процедур.

Вместе с этим перед началом рассмотрения процедуры оспаривания в условиях внедрения АСПР следует критически обосновать точку зрения, набирающую популярность в науке о приравнивании АСПР к источнику права. Хотя автоматизированные системы способны влиять на реализацию прав, их техническая и правовая природа исключает легитимность их приравнивания к актам нормотворчества. Во-первых, АСПР и ГИС выступают лишь инструментом для реализации нормы закона, обеспечивая их применение, а не подменять собой законодательство, что противоречит принципу верховенства законодательства. Во-вторых, ключевое отличие заключается в процедуре создания: если НПА принимаются через определенные законодательные этапы (внесение, обсуждение, экспертиза, опубликования), то АСПР разрабатываются без публичной легитимации, часто коммерческими структурами, что создает риск «приватизации» публичных

³⁶⁹ В данном исследовании происходит смешивание понятий АСПР и ГИС. Авторы в данном случае имеют в виду АСПР. См.: *Амелин Р. В., Чаннов С. Е.* Указ. соч.; *Амелин Р. В.* Использование государственных информационных систем как форм (источников) права: перспективы и проблемы // Вестник Московского университета. Сер. 21: Управление (государство и общество). 2021. № 4. С. 3–15.

³⁷⁰ См.: *Васильева А. Ф.* Принцип ответственности публичной администрации в условиях цифровизации // Сравнительное конституционное обозрение. 2024. № 4. С. 61–84.

³⁷¹ См.: *Вашкевич А. М.* Автоматизация права: право как электричество. М. : Симплоер, 2019. С. 26.

функций и нарушения конституционного принципа разделения властей (ст. 10 Конституции РФ). Более того, разработчики систем, мотивированные прибылью, могут закладывать в код решения, конфликтующие с публичными интересами, тогда как нормотворчество предполагает баланс интересов общества и государства. Наконец, алгоритмы, в отличие от НПА, не способны к ценностно-смысловой интерпретации права — они оперируют данными, но не понимают базовых концепций справедливости или гуманности.

Исходя из этого, АСПР следует рассматривать исключительно как технические инструменты реализации права, требующие жесткой законодательной регламентации и обязательного сохранения человеческого контроля со стороны государственных органов на всех этапах их применения, чтобы исключить подмену публично-правовых механизмов частными интересами и технологическим произволом.

Именно на основе презумпции сохранения и усиления человеческого контроля со стороны государственных органов следует рассматривать оспаривание автоматизированных решений. В связи с этим процедура автоматизированного принятия решений должна включать обязательный досудебный административный порядок. Это позволит оперативно исправлять технические ошибки, влекущие неправомерные последствия, снижать нагрузку на судебную систему и обеспечивать более эффективную защиту прав граждан.

Этот досудебный административный порядок оспаривания принятого автоматизированного решения должен строиться на следующих принципах и особенностях. С одной стороны, оспаривание принятого частично и полностью автоматизированного решения должно осуществляться только человеком (государственным служащим), которому должны быть не только предоставлено фактическое обоснование заявителя³⁷², но и обеспечена прозрачность процедуры

³⁷² При этом у гражданина при осуществлении процедуры АПР также должны существовать механизмы обеспечения прозрачности (см. более подробно п. 2 гл. 2 настоящей работы).

АПР. На основании этого уполномоченное должностное лицо обязано проанализировать все обстоятельства дела, включая предоставленные заявителем данные и информацию о конкретном случае процедуры АПР, и вынести на основе этого мотивированное решение. При этом, если в ходе проверки принятого автоматизированного решения была выявлена техническая ошибка в работе АСПР, информация о ней незамедлительно передается оператору системы, который обязан в течение установленного срока (например, пять дней) устранить ошибку и представить отчет об исправлении в государственный орган. Заявителю должен быть предоставлен исчерпывающий ответ, содержащий информацию о наличии или отсутствии технической ошибки, ее характере и мерах по устранению.

Кроме того, если ошибка повлекла за собой принятие неправомерного решения, оно должно быть отменено или пересмотрено уполномоченным должностным лицом, тем самым должен соблюдаться принцип наиболее благоприятного решения для человека и гражданина (см. более подробно в п. 4 главы 1 настоящей работы). При этом аналогичные положения уже находят свое отражение в праве. Так, в действующем законодательстве указано, что в случае возникновения в информационных системах налоговых органов технологического сбоя, влекущего невозможность исполнения предусмотренных настоящим Федеральным законом обязанностей налогоплательщиков, такие обязанности считаются исполненными без нарушения срока при условии, что они исполнены не позднее дня, следующего за днем устранения указанного сбоя (п. 9 ст. 3 Федерального закона от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход”»³⁷³). Также Верховный Суд РФ подчеркнул, что вина за технический сбой в данных ФНС не должна возлагаться на

³⁷³ См.: СЗ РФ. 2018. № 49 (Ч. I). Ст. 7494.

предпринимателя, добросовестно выполнившего условия по фактической численности³⁷⁴.

С другой стороны, для обеспечения эффективности и законности функционирования АСПР необходимо предусмотреть особый механизм исправления ошибок под контролем (надзором) государственного органа, инициировавшего создание АСПР. Ключевыми особенностями этого механизма должны стать: 1) сокращенный срок рассмотрения обращений (например, до пяти дней); 2) право на подачу жалобы вне зависимости от факта нарушения прав и законных интересов, поскольку целью является не только защита прав, но и выявление и устранение технических ошибок в работе АСПР.

Реализация этого механизма предполагает следующий алгоритм: гражданин подает в государственный орган обоснованную жалобу на предполагаемую техническую ошибку в АСПР. Государственный орган регистрирует жалобу не позднее следующего дня после даты поступления жалобы в специальном реестре и направляет ее оператору АСПР. Оператор в течение определенного срока (например, пять дней) обязан предоставить государственному органу, мотивированный ответ о наличии (или отсутствии) ошибки, а также принять меры по ее устранению (если ошибка подтверждена). Получив ответ оператора, государственный орган осуществляет контроль за исправлением ошибки (при необходимости) и направляет ответ гражданину в течение определенного срока (например, двух дней).

Тем самым создание подобного механизма досудебного оспаривания и оперативного исправления технических ошибок в АСПР будет способствовать не только улучшению работы самой системы, но и иметь превентивный характер, направленный на недопущение нарушения прав и законных интересов граждан до наступления негативных последствий, связанных с некорректной работой автоматизированных систем.

³⁷⁴ См.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 23.10.2023 № 309-ЭС23-10618 по делу № А07-21169/2021.

Переходя к судебному порядку оспаривания решений, принятых с использованием АСПР, представляется целесообразным использовать модель, аналогичную существующей в исполнительном производстве, адаптировав ее на все административные процедуры. При этом в случаях, когда решение принимается с участием человека (должностного лица), использующего АСПР как вспомогательный инструмент, порядок обжалования не должен претерпевать существенных изменений. Сохраняется традиционная подсудность и определение ответчика (должностное лицо или орган, принявший решение). Это обосновано тем, что окончательное решение и, следовательно, ответственность за него, лежит на должностном лице.

В ситуациях, когда решение принимается полностью автоматически, без непосредственного участия человека, требуется модификация существующего порядка обжалования. Предлагается следующий подход:

- подсудность: исковое заявление должно подаваться в суд по месту совершения действий или либо по месту ведения административной процедуры, по которому принято оспариваемое решение (альтернативная подсудность – по месту нахождения или месту жительства адресата решений).

- ответчик: ответчиком должен выступать государственный орган, инициировавший создание и внедрение АСПР, и, соответственно, несет ответственность за ее функционирование. Это принципиально важно, поскольку: с одной стороны, государственный орган обладает необходимыми ресурсами и полномочиями для устранения выявленных ошибок и недостатков в работе АСПР, а также для возмещения причиненного вреда; с другой стороны, привлечение в качестве ответчика разработчика или оператора АСПР (частных компаний) приведет к неоправданному усложнению процесса и может создать препятствия для эффективной защиты прав граждан.

- обязанность доказывания: важно, что в спорах об оспаривании действий АСПР обязанность доказывания факта отсутствия технической ошибки должна возлагаться на государственный орган.

Таким образом, вышеизложенные подходы к обжалованию (оспариванию) должны обеспечить баланс интересов граждан и государства, а также способствовать повышению ответственности государственных органов и операторов за внедрение и эксплуатацию АСПР. Также он позволяет гражданам эффективно оспаривать решения, принятые автоматизированными системами, а государству — осуществлять надлежащий контроль за их работой и оперативно устранять возникающие проблемы.

2.4. Юридическая ответственность субъектов процедуры автоматизированного принятия решений в сфере государственного управления

Юридическая ответственность, как форма государственного принуждения, обеспечивает исполнение правовых норм через применение санкций³⁷⁵, закрепленных законодательством³⁷⁶. Ее суть заключается в реакции государства на противоправное поведение, которое нарушает функционирование правовой системы: создает преграды для реализации прав, умаляет правовые блага субъектов или приводит к неисполнению обязанностей. Такие «сбои» требуют установления причинно-следственной связи между действиями лица и наступившим правовым уроном — правоограничениями или возложением специальных обязанностей³⁷⁷.

³⁷⁵ Под санкциями также следует понимать и «юридическую ответственность», так как эти два термина взаимосвязаны. См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права : в 2 т. Т. 1. М. : Юрид. лит., 1981.

³⁷⁶ См.: *Самощенко И. С., Фарушкин М. Х.* Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С. 54.

³⁷⁷ См.: *Алексеев С. С.* Указ. соч.

Традиционная модель ответственности в административной процедуре основана на принципе персональной ответственности государственного служащего³⁷⁸. Если незаконный акт повлечет нарушение чье-либо субъективного права, должностное лицо, санкционирующее, подписавшее от имени органа этот акт, подлежит дисциплинарной или сообразно степени своей вины и степени последствий иным видам ответственности³⁷⁹. Эта концепция исходит из презумпции, что именно человек, как носитель власти, может превысить полномочия; допустить бездействие; нарушить процедурные нормы, тем самым причинив вред³⁸⁰.

Между тем цифровая трансформация государственного управления, сопровождающаяся внедрением АСПР, радикально меняет ландшафт административных процедур, что также находит свое отражение в научных исследованиях³⁸¹. Форма и содержание принятия решений трансформируются, в том числе путем: 1) появления новых субъектов: разработчики алгоритмов, операторы платформ и вендоры технологий, будучи невластными акторами, оказывают ключевое влияние на итоговые решения, но исключены из системы правового принуждения; 2) размывание контроля: государственный служащий утрачивает «монополию» на принятие решений, делегируя полномочия АСПР, а в полностью автоматизированных режимах — теряет возможность влиять на результат, при этом

³⁷⁸ См., напр.: *Евтихийев И. И., Власов В. А.* Административное право СССР. М. : Юрид. изд-во Министерства юстиции СССР, 1946. С. 102; *Флейшиц Е. А.* Ответственность государственных органов за имущественный вред, причиняемый должностными лицами. М. : Юрид. изд-во, 1948.

³⁷⁹ См.: *Братусь С. Н.* Юридическая ответственность и законность. М. : Юрид. лит., 1976. С. 146.

³⁸⁰ См.: *Флейшиц Е. А.* Указ. соч. С. 172. При этом административные регламенты закрепляют ответственность чиновника за соблюдение сроков, обоснованность решений и защиту прав участников процедуры, что отражает антропоцентричную природу классического управления.

³⁸¹ См.: *Талатина Э. В., Черешнева И. А.* Правовые проблемы ответственности за государственные управленческие решения с использованием искусственного интеллекта // Информационное Общество. 2024. № 6. С. 98–106; *Черногор Н. Н., Емельянов А. С., Залоило М. В.* Трансформация идейной основы юридической ответственности: между архаикой и постмодерном // Вопросы истории. 2021. № 11-2. С. 248–259; *Юридическая концепция роботизации / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. Б. Нанба.* М., 2019. С. 67–96; *Права человека в информационной сфере в условиях цифровизации : науч.-практ. пособие / Н. С. Волкова, А. С. Емельянов, А. А. Ефремов и др. ; отв. ред. Л. К. Терещенко.* М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : Инфотропик Медиа, 2023; *Цифровая трансформация и государственное управление; Архипов В. В., Наумов В. Б.* Искусственный интеллект и автономные устройства в контексте права: о разработке первого в России закона о робототехнике // Труды СПИИРАН. 2017. № 55. С. 46–62; *Романова И. Н.* Проблемы юридической ответственности за вред, причиненный при использовании технологий искусственного интеллекта // Человек: преступление и наказание. 2022. Т. 30. № 1. С. 72–77.

подписание административного решения происходит электронной подписью государственного органа; 3) коллизия интересов: коммерческие разработчики, руководствуясь экономической эффективностью, могут игнорировать требования прозрачности и безопасности данных.

Вышеизложенные факторы создают регуляторный вакуум, при котором риски ошибок, связанных с предвзятостью данных, некорректностью алгоритмов или техническими сбоями, остаются без адекватной правовой оценки. Например, автоматическое начисление штрафов из-за ошибочного алгоритма формально возлагает ответственность на государственного служащего, утвердившего результат, хотя реальная причина — ошибка разработчика. Таким образом, традиционная доктрина, ориентированная на персональную вину госслужащего, требует «адаптации института ответственности государства»³⁸² в условиях, где человек и (или) алгоритм становятся главными акторами административно-властных действий.

Рассмотрение юридической ответственности при АПР целесообразно начать с анализа субъектного состава, который претерпел существенные изменения. Внедрение АСПР повлекло за собой трансформацию правового статуса ее традиционных участников, а также появление новых субъектов. А. Б. Венгеров, разграничивая ответственных лиц, выделял тех, кто изготавливал, запрограммировал АСУ, и тех, кто ее эксплуатирует³⁸³. Функциональный подход к определению ответственности, предложенный ученым, представляется обоснованным. Однако его можно развить путем детального анализа функций каждого субъекта, вовлеченного в процедуру АПР, и установления его роли в процедуре принятия решения.

Первым субъектом в административной процедуре стоит выделить государство в лице государственных органов, у которых имеются полномочия по совершению определенных властных действий. Государственные органы в условиях применения АСПР могут: от своего имени принимать административные решения и подписывать

³⁸² См.: Васильева А. Ф. Указ. соч. С. 61–84.

³⁸³ См.: Венгеров А. Б. Право и информация в условиях автоматизации управления. С. 87.

их своей электронной подписью (полностью автоматизированные решения); в некоторых случаях выступать разработчиком и фактическим оператором АСПР; внедрять программное обеспечение в цикл осуществления государственного управления (тем самым санкционировать внедрение, которое должно включать в себя, в том числе сертификацию, проверку исправности алгоритма или модели ИИ, изучение и исправление технических неисправностей и т. п.). Иными словами, в одном случае государственный может совмещать в себя все вышеизложенные функции (изготовление, программирование и эксплуатирование АСПР), а в других — только эксплуатирование.

Вторым субъектом являются государственные служащие, которые фактически только эксплуатируют АСПР и тем самым принимают с помощью нее административные решения. При этом в некоторых случаях они имеют возможность проверить результаты АСПР и принять самостоятельное решение, например, в случае использования рекомендательных систем, вместе с этим у них также может фактически отсутствовать возможность перепроверить результаты АСПР, в том числе в случае автоматического контроля и надзора, автоматического межведомственного информационного взаимодействия. Однако согласно действующему законодательству и принципу персональной ответственности государственного служащего они признаются ответственными как в случаях частично АПР, так и в случаях даже полностью автоматизированных решений³⁸⁴.

³⁸⁴ Так, в постановлении Правительства МО от 15.01.2025 № 10-ПП указано, что контроль за соблюдением настоящего Порядка, принятием решения в автоматическом режиме в ЕАИС СОЦ (без участия должностных лиц Министерства) и ответственность за проверку такого решения возлагается на руководителя территориального подразделения, в которое поступило заявление, или уполномоченного им должностного лица. В ч. 5 ст. 127 Закона об исполнительном производстве закреплено, что должностное лицо службы судебных приставов, рассматривающее жалобу, вправе принять меры по привлечению должностного лица службы судебных приставов, постановление, действия (бездействие), отказ в совершении, действий которого признаны неправомерными, к дисциплинарной и иной ответственности. Также установлены меры ответственности в рамках СМЭВ, с одной стороны, должностные лица и (или) работники, направившие необоснованные межведомственные запросы, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации; с другой — должностное лицо и (или) работник, не представившие (несвоевременно представившие) запрошенные и находящиеся в распоряжении соответствующих органов либо организации документ или информацию, подлежат административной, дисциплинарной или иной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Третьим субъектом, непосредственно принимающим участие в процедуре АПР является разработчик и (или) оператор АСПР. Как было показано в п. 2 гл. 1 настоящей работы ими чаще всего выступают невластные субъекты, юридические лица, отношения между которыми выстраиваются путем гражданско-правового договора. Вместе с этих от их действий зависит законность административных решений, но по действующему законодательству они находятся за рамками правового регулирования, в том числе в вопросах разграничения ответственности. При этом в нынешних условиях нельзя согласиться с А. Б. Венгеровым, который считал, что взяв системы в эксплуатацию государство и несет ответственность за противоправные действия, так как ответственность тех, кто проектировал и изготавливал эти системы, заканчивается после их принятия в эксплуатацию, до этого момента они несут ответственность за соответствие всех параметров тем условиям, которые содержались в договоре или техническом задании на разработку, проектирование, изготовление³⁸⁵. Путем изменения технологий и административной процедуры разработчик (или) оператор обеспечивает не только разработку АСПР, но и ее функционирование в течение всего жизненного цикла.

Четвертым субъектом стоит отметить человека и организации, которые занимают прямо или косвенно активную роль в административной процедуре. Так, с одной стороны, они могут являться объектами административных решений, в частности на них могут быть наложены административные взыскания. С другой стороны, организации и граждане могут сознательно или бессознательно предоставлять недостоверные данные в государственную информационную систему и тем самым оказывать негативный кумулятивный эффект на все государственные и муниципальные информационные системы.

Переходя к самим видам ответственности, стоит отметить, что все они разнородны по своему содержанию и предполагают, в том числе разный субъектный состав и цели, что обуславливает их рассмотрение в отдельности.

³⁸⁵ См.: Венгеров А. Б. Право и информация в условиях автоматизации управления. С. 93.

Административная ответственность. Административная ответственность в административной процедуре реализуется на принципе персональной ответственности государственного служащего. Это вытекает из того, что именно государственный служащий принимает властные решения, и вследствие этого он должен быть ответственным за них. Так, в соответствии со ст. 2.4 КоАП РФ административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Должностное лицо признается ответственным, если оно наделено организационно-распорядительными или административно-хозяйственными функциями, полномочиями³⁸⁶ и не исполнило либо ненадлежащим образом исполнило свои служебные обязанности. При этом служебные обязанности включаются в должностной регламент, представляющий из себя документ, составляемый руководителем каждого федерального органа исполнительной власти³⁸⁷.

Важной особенностью административной ответственности является тот факт, что лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина, а неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица (ст. 1.5 КоАП РФ). Тем самым административная ответственность реализуется на принципе персональной ответственности государственного служащего, когда действие (бездействие) имеет виновное содержание, выражающееся в неисполнении либо ненадлежащем исполнении им служебных обязанностей.

³⁸⁶ См.: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 5 (2017), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27.12.2017 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 12; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 29.08.2018 № Ф03-3146/2018 по делу № А24-6818/2017.

³⁸⁷ См.: Зырянов С. М. Государственный контроль (надзор) : монография. М. : КОНТРАКТ, 2023. 232 с.

Исходя из этого, в действующем законодательстве закреплена административная ответственность государственного служащего за противоправные действия. В условиях автоматизации процедуры принятия решений продолжается следованию этому подходу. Так, согласно постановлению Правительства МО от 15.01.2025 № 10-ПП контроль за принятием решения в автоматическом режиме в ЕАИС СОЦ (без участия должностных лиц Министерства) и ответственность за проверку такого решения возлагается на руководителя территориального подразделения, в которое поступило заявление, или уполномоченного им должностного лица.

Между тем мы считаем, что подход, состоящий в привлечение только государственных служащих к административной ответственности, как в случае полностью, так и в некоторых случаях частично АПР, является необоснованным и отражает отсутствие адаптивности действующего законодательства в условиях применения АСПР. Как было показано в п. 1.2 разработчики и (или) фактические операторы АСПР стали полноценными участниками административно-властных отношений, в некоторых случаях «приватизировали» полномочия государственного органа без надлежащего правового опосредования. Мы считаем, что в условиях возрастающего применения АСПР вышеуказанные субъекты должны становиться полноправным субъектом правоотношений, в том числе в вопросах ответственности.

Аналогичный подход к юридической ответственности также находит свое отражение в некоторых правовых нормах, в частности в ст. 7.31.1 КоАП РФ закреплено, что нарушение оператором электронной площадки установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок порядка и (или) сроков возврата денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявки на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), не более чем на три рабочих дня влечет ответственность юридических лиц. При этом оператором электронной площадки является юридическое лицо, которое владеет электронной площадкой, необходимыми для ее функционирования

программно-аппаратными средствами и обеспечивает проведение таких аукционов в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок³⁸⁸. Кроме того, А. Б. Венгеров считал: если вины работника нет, то при любом решении личная ответственность работников или ответственных руководителей органа го-сударственного управления иметь место не может³⁸⁹.

Тем самым в случаях полностью автоматизированной процедуры принятия решений административная ответственность должна возлагаться не на государственных служащих, которые не имеют фактическую возможность повлиять на процедуру принятия решений и у них отсутствует вина, а на разработчиков и (или) операторов АСПР, которые являются юридическими лицами³⁹⁰. В случае когда АСПР реализована самостоятельно государственными органами, то административная ответственность должна возлагаться на то лицо, которое является ответственным разработчиком или сертифицировало (санкционировало) внедрение САПР в процедуру принятия решения. Также аналогичный подход должен применяться в частично автоматизированных решениях, которые сильно влияют на итоговое решение, но фактически у государственного служащего отсутствует возможность перепроверить правильность промежуточных актов. В иных случаях частично АПР ответственным должен оставаться государственный служащий, так как АСПР является инструментом в процедуре принятия решения.

³⁸⁸ См.: *Виноградова П. А.* Правовой статус участников контрактной системы // Подготовлено для СПС «КонсультантПлюс», 2014.

³⁸⁹ См.: *Венгеров А. Б.* Право и информация в условиях автоматизации управления. С. 94.

³⁹⁰ При этом в КоАП РФ широкое понимание вины для юридического лица. Так, в Постановлении Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» указано: «...в отличие от физических лиц в отношении юридических лиц КоАП РФ формы вины (статья 2.2 КоАП РФ) не выделяет. Следовательно, и в тех случаях, когда в соответствующих статьях Особенной части КоАП РФ возможность привлечения к административной ответственности за административное правонарушение ставится в зависимость от формы вины, в отношении юридических лиц требуется лишь установление наличия у соответствующего лица возможности соблюдения норм и правил, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность» (Вестник ВАС РФ. 2004. № 8), а также того факта, что им не были приняты меры по их соблюдению (п. 16.1 введен Постановлением Пленума ВАС РФ от 20.11.2008 № 60 «О внесении дополнений в некоторые постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, касающиеся рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. 2009. № 1).

Кроме того, ответственность гражданина и организации стоит рассматривать полисемично. Во-первых, если в отношении них принято законное автоматизированное решение, то они должны его исполнять. Во-вторых, если решение незаконно (например, из-за технической ошибки в системе), ответственность не должна возлагаться на добросовестного гражданина или организацию³⁹¹. В-третьих, за предоставление недостоверных данных в государственные информационные системы должна наступать только административная ответственность за сам факт предоставления таких сведений.

Дисциплинарная ответственность. Дисциплинарная и административная ответственность схожи по своей природе. Вместе с этим в литературе отмечалось, что отличие дисциплинарной ответственности от административной состоит в видах применяемых наказаний и процессуальном порядке их наложения³⁹². Также существует другая точка зрения, указывающая на то, что между субъектом дисциплинарной власти и ее объектом на гражданской службе имеются служебные отношения, тогда как административные наказания налагаются уполномоченным на то субъектом на не подчиненных ему физических и юридических лиц³⁹³. Вместе с этим основные различия состоят в видах ответственности и отношениях между субъектами, при этом основания и наличие вины являются схожими с административной ответственностью. В этих условиях мы считаем, что за ее основу следует применять вышеизложенную модель, которая была изложена в административной ответственности. Так, в случаях полностью автоматизированной процедуры принятия решений дисциплинарная ответственность должна возлагаться на работников, разработчиков и (или) операторов АСПР, которое оказалось виноватым в правонарушении. В случае когда АСПР реализована самостоятельно

³⁹¹ См.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 23.10.2023 № 309-ЭС23-10618 по делу № А07-21169/2021.

³⁹² См.: Туганов Ю. Н. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе Вооруженных Сил Российской Федерации на контрактную форму комплектования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 11.

³⁹³ См.: Гришкова А. А. Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития // Административное право и процесс. 2018. № 2. С. 38–48.

государственными органами, то дисциплинарная ответственность должна возлагаться на то лицо, которое является ответственным разработчиком или сертифицировало (санкционировало) внедрение САПР в процедуру принятия решения. Также аналогичный подход должен применяться в частично автоматизированных решениях, которые сильно влияют на итоговое решение, но фактически у государственного служащего отсутствует возможность перепроверить правильность промежуточных актов. В иных случаях частично АПР ответственным должен оставаться государственный служащий, так как АСПР является инструментом в процедуре принятия решения.

Уголовная ответственность. Из всех видов ответственности именно уголовное право обладает способностью самым непосредственным и грубым образом задевать отдельную личность³⁹⁴. В этой связи субъектом уголовной ответственности является только вменяемое физическое лицо, достигшее возраста, установленного УК РФ (ст. 19). Тем самым следует адаптация вышеизложенной модели. Так, в случаях полностью автоматизированной процедуры принятия решений административная ответственность должна возлагаться на сотрудника (-ов) разработчика и (или) оператора АСПР, которые совершили общественно опасные действия (бездействие) и наступившие общественно опасные последствия, в отношении которых установлена его вина. В случае когда АСПР реализована самостоятельно государственными органами, то уголовная ответственность должна возлагаться на то лицо, которое является ответственным разработчиком или сертифицировало (санкционировало) внедрение САПР в процедуру принятия решения. Также аналогичный подход должен применяться в частично автоматизированных решениях, которые сильно влияют на итоговое решение, но фактически у государственного служащего отсутствует возможность перепроверить правильность результатов АСПР. В иных случаях частично АПР ответственным должен оставаться

³⁹⁴ См.: Пашуканис Е. Б. Общая теория права и марксизм. 3-е изд. М. : Изд-во Коммунистической Академии, 1927. С. 111.

государственный служащий, так как АСПР является инструментом в принятии решением.

Гражданская ответственность. Гражданско-правовая ответственность обладает своей, присущей только ей спецификой, которая заключается в том, что она носит имущественный характер и направлена на имущественное восстановление материального состояния лица, которое понесло убытки³⁹⁵, например, неполученная прибыль от использования незаконно арестованного и изъятого имущества, упущенная выгода в связи с незаконным приостановлением лицензии на осуществление деятельности, длительный невыпуск товара таможенными органами, незаконный отказ в регистрации недвижимого имущества или в выдаче разрешительных документов и т. п.³⁹⁶

Закрепление гражданской ответственности происходит посредством ГК РФ и специальных законов. Вместе с этим именно в ГК РФ содержатся общие положения о возмещении вреда. Причем отсылочные нормы на ГК РФ заключаются во многих правовых актах, регламентирующих деятельность государственной власти. Так, в ч. 3 ст. 19 Закона об органах принудительного исполнения Российской Федерации закреплено, что ущерб, причиненный сотрудником органов принудительного исполнения гражданам и организациям, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством Российской Федерации.

Возмещение имущественного вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами происходит на общих основаниях, предусмотренных ст. 1068 и 1069 ГК РФ. Причем государственные органы в таких правоотношениях выступают как равные субъекты, даже в случаях, когда гражданин причинил вред государственному органу.

³⁹⁵ См.: Идрисов Х. В. Об отдельных видах юридической ответственности: сущность, подходы к определению, специфика реализации в сфере государственной гражданской службы // Российская юстиция. 2020. № 6. С. 8–10.

³⁹⁶ См.: Основные положения гражданского права: постатейный комментарий к статьям 1–16.1 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А. Г. Карапетов. М. : М-Логос, 2020. С. 1388.

Между тем одним из обязательных условий привлечения к юридической ответственности на основании ст. 1068 и 1069 ГК РФ является вина лица, причинившего вред³⁹⁷, которая присутствует не во всех случаях применения АСПР. Это точка зрения поддерживается в науке. Так, в гражданской ответственности на первом месте стоит ответственность за собственную вину, как построенная всецело на принципе вины, при этом вина предполагает такое психическое состояние действовавшего, в котором он имел представление о неизбежном или возможном вредном последствии своего поведения, уклоняющегося от юридически нормального³⁹⁸.

Однако в советской доктрине было доказано, что вина не является единственным субъективным основанием для гражданской юридической ответственности. Кроме вины существует еще и «риск», характеризуемый как другой вид субъективного основания для юридической ответственности. Так, не виновная и не противоправная, а правомерная и, как правило, весьма поощряемая деятельность, использующая достижения науки и техники, может причинить вред правам и интересам человека и гражданина³⁹⁹. Риск присутствует в случаях применения техники, когда существуют неустранимые, непредвиденные, но

³⁹⁷ См.: определения Конституционного Суда РФ от 27.12.2023 № 3497-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Опарина Павла Валерьевича на нарушение его конституционных прав статьями 196, 199, пунктом 1 статьи 200 и статьей 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; от 04.06.2009 № 1005-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “Уния” на нарушение конституционных прав и свобод статьями 1069 и 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; от 17.01.2012 № 149-О-О «По жалобам граждан Гудимова Александра Валерьевича и Шуршева Александра Олеговича на нарушение их конституционных прав пунктом 1 статьи 1070 и статьей 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; постановления Конституционного Суда РФ от 03.07.2019 № 26-П «По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма» // СЗ РФ. 2019. № 27. Ст. 3655; от 12.07.2023 № 39-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 2, подпункта 2 пункта 1 статьи 8, пункта 2 статьи 307 и пункта 1 статьи 395 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В. Г. Михайлика» // СЗ РФ. 2023. № 29. Ст. 5500.

³⁹⁸ См.: Шершеневич Г. Ф. Избранное : в 6 т. Т. 4. М. : Статут, 2016. С. 599.

³⁹⁹ См.: Братусь С. Н. Указ. соч. С. 181.

допускаемые деятелем случайности, которые причиняют вред другим и с этой точки зрения являются противоправными⁴⁰⁰.

В иностранных правопорядках наравне с теорией вины также выделяется теория риска. Так, один из первых ученых, предложивший теорию риска, Эдгар Ленинг утверждал, что нет вины в самом ведении бизнеса, но вместе с этим бизнес представляет и создает опасность, поэтому предприниматель должен нести риск и вместе с этим нести ответственность за ущерб⁴⁰¹. Другой автор теорию риска связывал с ответственностью владения источником повышенной опасности⁴⁰², что в дальнейшем было имплементировано в российское законодательство, об этом пойдет речь дальше.

В дальнейшем в иностранных правопорядках теория риска трансформировалась в концепцию строгой ответственности (*strict liability*). При этом такое название ответственность получила исходя из своего содержания в отношении лица, осуществляющего рискованную деятельность для общества, и предполагает его ответственность при причинении вреда вне зависимости от вины. Основой концепции строгой ответственности является вред, который может быть причинен в связи с осуществлением опасной ситуации, в которой вина не может быть доказана или может быть доказана только в трудных условиях, поскольку ее нельзя связать с конкретным действием преступника. Как видно из этого, данная ответственность накладывается на лиц, осуществляющих опасную деятельность для общества, строгие последствия за противоправные действия, и требует лишь доказывания факта совершенного действия. Поэтому во многих иностранных правопорядках ограничительно подходят к введению в законодательство строгой ответственности. Причем можно заметить, что строгая ответственность является «строгой, но не

⁴⁰⁰ См.: Стависский П. П. Обязанность возмещения вреда по ст. 95 Основ гражданского законодательства // Правоведение. 1971. № 5. С. 73–74.

⁴⁰¹ См.: Loening E. Die Haftung des Staats aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten nach deutschem Privat- und Staatsrecht. Eine Festschrift. Rütten und Loening, 1879.

⁴⁰² См.: Rumelin M. Die Grunde Der Schadenszurechnung: Und Die Stellung Des Deutschen Burgerlichen Gesetzbuchs Zur Objektiven Schadensersatzpflicht. Kessinger Publishing, 1896.

абсолютной», так как имеются значительные основания защиты, такие как форс-мажорные обстоятельства, природные факторы, вина потерпевшего, добровольное принятие на себя риска потерпевшим, вина третьего лица и т. д.

Строгая юридическая ответственность в иностранных законодательных актах применяется в различных правоотношениях. Так, в ст. 1242 Гражданского кодекса Франции закреплены общие начала строгой ответственности: «Человек несет ответственность не только за ущерб, причиненный собственными действиями, но и за ущерб, причиненный в результате действий лиц, перед которыми он должен отвечать, или за вещи, находящиеся под его опекой»⁴⁰³. В немецком праве строгая ответственность содержится преимущественно в специальных законах, например, ответственность владельца животного (ст. 833 Германского гражданского уложения)⁴⁰⁴; ответственность владельца автотранспортного средства (ст. 7 Закона о дорожном движении)⁴⁰⁵; ответственность фармацевтической компании за вред, причиненный выпущенным ей лекарственным средством (ст. 84 Закона о торговле лекарственными средствами)⁴⁰⁶; ответственность за ядерные объекты (ст. 25 Закона о мирном использовании атомной энергии и защите от ее опасностей)⁴⁰⁷ и т. п.

В российском праве теория риска получила свое комплексное изучение сначала в исследовании правового режима и ответственности объектов, представляющих источники повышенной опасности, а потом эти исследования сместились в сторону рассмотрения автоматизированных систем управления. Одним из авторитетных ученых в этой сфере был В. А. Ойгензихт, который сводил риск, как одно из оснований (условий) гражданско-правовой ответственности, к совершению

⁴⁰³ См.: Article 1242 — Code civil // Légifrance : site. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000032041559 (дата обращения: 11.03.2025).

⁴⁰⁴ См.: § 833 BGB — Einzelnorm // Bundesministerium der Justiz : site. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/833.html> (дата обращения: 11.04.2024).

⁴⁰⁵ См.: § 7 StVG — Einzelnorm // Bundesministerium der Justiz : site. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/stvg/7.html> (дата обращения: 11.04.2024).

⁴⁰⁶ См.: § 84 AMG — Einzelnorm // Bundesministerium der Justiz : site. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/amg_1976/84.html (дата обращения: 11.04.2024).

⁴⁰⁷ См.: § 25 AtG — Einzelnorm // Bundesministerium der Justiz : site. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/atg/25.html> (дата обращения: 11.04.2024).

противоправности, считая, что независимо от того, имеют ли место в конкретном случае виновные или невиновные действия нарушителя, вызвано ли причинение вреда либо неисполнение обязательства умыслом, неосторожностью нарушителя или произошло случайно, к нему может быть применена ответственность только тогда, когда он действовал неправомерно⁴⁰⁸. При этом неправомерность и противоправность — это обязательные условия для привлечения к ответственности. Если есть противоправность, то за совершенное действие наступает ответственность, независимо от того, что в действиях причинителя отсутствовала вина в любой ее форме.

Однако в концепции В. А. Ойгензихта имеются неточности. Он считал, что ответственность независимо от вины — это исключение, допускаемое законом лишь в отдельных случаях, при наличии ущерба и причинной связи между этим ущербом и действиями причинителя, причем только действиями, ибо применение ущерба независимо от действий лица — не влечет ответственности⁴⁰⁹. Тем самым он считал, что если отсутствовали действия, то нет и самой ответственности. Этот подход является неправильным, так как освобождает от ответственности лицо, которое владеет источником повышенной опасности, функционирующим в автономном режиме. Мы считаем, что стоит подходить к концепции риска более расширительно, то есть признавая, как в иностранных правовых порядках, что если имеется факт совершения вреда, то наступает ответственность вне зависимости от вины и действий причинителя вреда.

Таким образом, согласно концепции риска и строгой ответственности, общество допускает использование определенных видов деятельности, рискованных для жизнедеятельности и невозможности ее контролировать, по причине их полезности, однако при условии возмещения вреда владельцем объекта вне зависимости от его вины. В немецкой доктрине и в судебных решениях это называется как своеобразная

⁴⁰⁸ См.: Ойгензихт В. А. Проблема риска в гражданском праве. Душанбе : Ирфон, 1972. С. 207.

⁴⁰⁹ См.: Там же. С. 209.

«цена за разрешение» осуществления рискованной деятельности⁴¹⁰. Истцу необходимо в данном случае только доказать, что правонарушение имело место, и ответчик должен нести ответственность. Основная полезность данного механизма заключается в стимулирующей функции, то есть совершении владельцем максимальных действий по недопущению наступления вреда, в том числе применении организационных и технических механизмов. При этом строгая ответственность — это имущественная ответственность, которая не связана с поведением человека, а связана с определенным состоянием опасности⁴¹¹. Иными словами, если есть опасность, то распространяется ответственность.

Тем самым первичным объектом гражданской ответственности должно выступать только государство, санкционирующее применение АСПР в государственном управлении. При этом путем регресса государство имеет право обратного требования (регресса) к иным лицам в размере выплаченного возмещения, в частности к разработчику и (или) оператору АСПР. Причем право государства на регресс является апробированным и часто используемым случаем. Так, в судебном порядке ответчиком выступает ФССП России, при этом по смыслу ст. 1081 ГК РФ Российская Федерация в порядке регресса вправе взыскать сумму возмещенного вреда с лица, виновного в его причинении, поскольку в качестве представителя ответчика по основному обязательству о возмещении вреда с Российской Федерации за счет казны Российской Федерации выступает ФССП России, то ФССП России вправе предъявить иск от имени Российской Федерации в порядке регресса к лицу, виновному в причинении вреда⁴¹².

Таким образом, цифровая трансформация государственного управления, основанная на АСПР, выявила несостоятельность традиционной модели юридической ответственности, ориентированной исключительно на персональную

⁴¹⁰ См.: *Pauli L. K. Op. cit. С. 44.*

⁴¹¹ См.: *Pauli L. K. Op. cit.*

⁴¹² См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства».

вину государственных служащих. Внедрение АПР привело к появлению новых субъектов (разработчиков, операторов, вендоров), оказывающих ключевое влияние на итоговые решения, но остающихся вне зоны правового принуждения. Это создает регуляторный вакуум, где риски ошибок, связанных с предвзятостью данных, некорректностью алгоритмов или техническими сбоями, не получают адекватной правовой оценки, а ответственность несправедливо возлагается на государственных служащих, лишенных возможности контролировать автоматизированные процессы. Для устранения коллизий необходима адаптация существующих правовых механизмов.

Заключение

Автоматизация государственного управления началась еще в прошлом веке и предполагала существенное изменение модели осуществления государственных функций не только путем внедрения электронно-вычислительной машины и обработки данных в процедуру принятия решений, но и посредством плавного перехода в иную форму осуществления государственных функций. Так, если до 50-х годов прошлого века все действия осуществлялись только аналоговым способом, путем концепции «человек — человек», то для автоматизированного управления, характерным стало взаимодействие «человек — машина (ЭВМ) — человек». Пришедшие на ее смену информатизация и цифровизация во многом продолжили основные цели автоматизации, тем самым отдаляя человека-исполнителя от процедуры принятия решений и объективизируя эту деятельность.

В дальнейшем в целях повышения эффективности, информативности и объективности процедуры принятия решений, а также путем внедрения современных технологий подтолкнуло государства применять АПР в государственном управлении, с помощью которого осуществление указанной процедуры возможно как с участием, так и без участия человека. Первичное ее осмысление и попытки внедрения нашли свое отражение в алгоритмизации процедуры принятия решений на основе программного кода (алгоритмическое принятие решений), тем самым освобождая человека-исполнителя от простых, повторяющихся операций и трудоемких процессов. Впоследствии путем использования ИИ в государственном управлении появилась более совершенная процедура принятия решений (АПР), позволившая автоматизировать поставленные перед человеком мыслительные и аналитические задачи, при этом в некоторых случаях полностью его заменив.

В отличие от простой алгоритмизации автоматизация повысила сложность принимаемых решений и их значимость для человека и гражданина. Применение

АПР в государственном управлении на первых этапах показало существенные преимущества для государств, но как в дальнейшем было установлено в судебных и правоприменительные практики в условиях неурегулированности автоматизированной процедуры возникают случаи нарушения прав и законных интересов человека и гражданина. Эти случаи также продемонстрировали государствам, что требуется разработка специального правового регулирования, которое бы учитывало специфику АПР и защищало права и интересы человека и гражданина как высшей ценности.

В этой связи многие правопорядки начали поиски оптимального подхода правового регулирования АПР. При этом нахождение баланса интересов между правами и интересами государства и общества, выбор места и содержания регулирования АПР в системе законодательства отражается правовыми традициями, экономическими, социальными ценностями правопорядка, направленными, в одном случае, на первостепенное уважение прав и интересов человека и гражданина как высшей ценности перед технологическим императивом, а, в другом случае, на первостепенное развитие информационных технологий и государственного управления.

В работе было показано, что выбор формы регулирования АПР и его места в системе законодательства в каждом правопорядке фрагментирован, но вместе с этим сложились три условно устоявшихся подхода, которые в дальнейшем будут применяться в том или ином виде в различных юрисдикциях. Между тем уже сейчас можно утверждать, что путем закрепления требований и механизмов формируется определенный правовой каркас АПР.

Основное место в этом регулировании занимают требования, которые способствуют тому, что регулирование становится универсальным и многогранным с возможностью контролировать как процесс разработки, так и процесс введения и применения АСПР. Вместе с этим разработчик и оператор АСПР понимают правовые рамки и реализуют в своих действиях возможные дозволения, поэтому

совершенно очевидно, что право не утопия и не может ограничиться в регулировании общественных отношений только представлениями о добросовестности и диспозитивности, требуются конкретные правовые предписания с использованием запретов и ограничений, без которых общество просто не может существовать, и, наконец, одновременно функции и принципы права устареть не могут.

Между тем российское законодательство находится только на начальном пути правового опосредования АПР, не учитывая при этом объективные риски, которые создаются при применении процедуры АПР. Это проявляется в нескольких аспектах. С одной стороны, был выбран начальный подход точечного регулирования, от которого многие страны переходят в более совершенные и комплексные подходы, а, с другой стороны, не формируются дополнительные требования, гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина, условия для применения АПР в государственном управлении.

В этих условиях в работе было выявлено, что наиболее обоснованным подходом с учетом нынешнего состояния российского законодательства является закрепление правового регулирования АПР путем принятия специального правового акта, регламентирующего применение этого объекта, в котором должен быть установлен набор принципов и требований, направленный в первую очередь на защиту прав и интересов человека и гражданина как высшей ценности правового государства. Также были сформулированы и предложены обязательные юридические требования.

Кроме того, автором была сделана попытка осмыслить пределы правовой сущности внедрения АПР в государственное управление. Основой этому являлся тот факт, что применение АПР в государственном управлении помимо пользы также несет и риски нарушения прав и законных интересов участников правоотношений. В этих условиях применение процедуры АПР в государственном управлении должно иметь определенные пределы. Они должны оцениваться в каждом конкретном случае (*case-by-case*) путем прохождения определенного теста, состоящего из

ответов на два последовательных вопроса: соразмерно ли применение АПР в данном случае? возможно ли использовать данную форму АПР в данном случае?

Соразмерность внедрения предполагает нахождения баланса между частными и публичными интересами в вопросе внедрения АПР, где, с одной стороны, автоматизированные решения повышают эффективность государственного управления, и государство имеет заинтересованность внедрять их в как можно больше сфер; с другой — использование этих технологий создает риски причинения вреда человеку и гражданину и формирует дополнительные издержки для государства, в частности финансовые, в которых не заинтересовано гражданское общество. Тем самым АПР не должно использоваться как «кувалда для раскалывания орехов» (*a sledgehammer to crack a nut*). Применение АПР в определенной сфере государственного управления должно представлять собой осмысленную и ответственную процедуру, где каждый этап направлен в первую очередь на защиту прав и законных интересов человека и гражданина как высшей ценности.

Применение определенной формы АПР также создает риски, в том числе осознанное или неосознанное доверие машинным решениям, исключение усмотрения из процедуры принятия решений и т. д. В этих условиях в каждом случае внедрение АПР должна быть выбрана оптимальная форма АПР.

Таким образом, в работе была сделана попытка сущностно и комплексно проанализировать АПР в государственном управлении с различных его сторон, тем самым выявляя тенденции развития автоматизации принятия решений в государственном управлении, определяя правовую природу АПР и разграничивая от схожих технологий, выявляя основные формы АПР, выявляя и систематизируя основные риски, возникающие при применении АПР в государственном управлении, выявляя основные подходы правового регулирования в иностранных правовых порядках, пределы внедрения АПР, а также формируя условия и юридические требования для применения АПР в государственном управлении.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**Правовые акты и материалы их подготовки**

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года // Российская газета — 1993. — 25 декабря ; Российская газета. — 2020. — № 144.

2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 06.04.2024) // СЗ РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3012.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 11.03.2024 № 48-ФЗ) // СЗ РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301 ; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 24.07.2023 № 339-ФЗ) // СЗ РФ. — 1996. — № 5. — Ст. 410 ; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ // СЗ РФ. — 2001. — № 49. — Ст. 4552 ; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ (ред. от 30.01.2021 № 4-ФЗ) // СЗ РФ. — 2006. — № 52 (Ч. 1). — Ст. 5496.

4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 26.10.2024 № 3-П) // СЗ РФ. — 2002. — № 46. — Ст. 4532.

5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. — 2015. — № 10. — Ст. 1391.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 1 (Ч. 1). — Ст. 1.

7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федерального закона от 21.12.2021 № 417-ФЗ // СЗ РФ. — 2021. — № 52 (Ч. 1). — Ст. 8976.

8. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ // СЗ РФ. — 2020. — № 31 (Ч. 1). — Ст. 5007.

9. О персональных данных : Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ // СЗ РФ. — 2006. — № 31 (Ч. 1). — Ст. 3451.

10. О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» : Федерального закона от 27.11.2018 № 422-ФЗ // СЗ РФ. — 2018. — № 49 (Ч. I). — Ст. 7494.

11. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ // СЗ РФ. — 2006. — № 31 (Ч. 1). — Ст. 3448.

12. Об исполнительном производстве : Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ // СЗ РФ. — 2007. — № 41. — Ст. 4849.

13. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ // СЗ РФ. — 2010. — № 31. — Ст. 4179.

14. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года : Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 // СЗ РФ. — 2024. — № 20. — Ст. 2584.

15. О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации : Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 // СЗ РФ. — 2019. — № 41. — Ст. 5700.

16. О декларировании безопасности гидротехнических сооружений : Постановление Правительства РФ от 20.11.2020 № 1892 // СЗ РФ. — 2020. — № 48. — Ст. 7747.

17. О проведении экспертизы в целях подтверждения факта наступления страхового случая и определения размера причиненного страхователю ущерба по договору сельскохозяйственного страхования : Постановление Правительства РФ от 09.03.2022. № 327 // СЗ РФ. — 2022. — № 12. — Ст. 1825.

18. О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг : Постановление Правительства РФ от 26.03.2016 № 236 // СЗ РФ. — 2016. — № 15. — Ст. 2084.

19. О федеральной государственной информационной системе, обеспечивающей процесс досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия), совершенных при предоставлении государственных и муниципальных услуг : Постановление Правительства РФ от 20.11.2012 № 1198 // СЗ РФ. — 2012. — № 48. — Ст. 6706.

20. О функционировании единой государственной автоматизированной информационной системы учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции : Постановления Правительства РФ от 25.08.2006 № 522 // СЗ РФ. — 2006. — № 36. — Ст. 3830. (Документ утратил силу.)

21. Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе «Управление единой цифровой платформой Российской Федерации “ГосТех”» и Положения о федеральной государственной информационной системе «Госмаркет» : Постановление Правительства РФ от 30.11.2022 № 2194 // СЗ РФ. — 2022. — № 50 (Ч. IV). — Ст. 8913.

22. Об утверждении Правил ввоза в Российскую Федерацию семян сельскохозяйственных растений для проведения экспертиз и научно-исследовательских работ, а также для использования в образовательных целях : Постановление Правительства РФ от 24.01.2023 № 80 // СЗ РФ. — 2023. — № 5. — Ст. 813.

23. Об утверждении Правил организации и проведения технологических конкурсов в целях реализации Национальной технологической инициативы и Правил предоставления субсидий из федерального бюджета Фонду поддержки проектов Национальной технологической инициативы на финансовое обеспечение затрат на организацию и проведение технологических конкурсов в целях реализации Национальной технологической инициативы и о внесении изменения в перечень международных, иностранных и российских премий за выдающиеся достижения в области науки и техники, образования, культуры, литературы, искусства, туризма и средств массовой информации, суммы которых, получаемые налогоплательщиками,

не подлежат налогообложению : Постановление Правительства РФ от 03.04.2018 № 403 // СЗ РФ. — 2018. — № 16 (Ч. II). — Ст. 2362.

24. Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета автономной некоммерческой организации «Цифровые технологии производительности» в целях формирования сервисов с использованием модульной мультисервисной промышленной платформы и типовых решений для повышения производительности труда и уровня «цифровой зрелости», доступных предприятиям — участникам цифровой экосистемы производительности : Постановление Правительства РФ от 27.08.2021 № 1423 // СЗ РФ. — 2021. — № 36. — Ст. 6401.

25. Об утверждении требований по обеспечению использования при идентификации и аутентификации в рамках предоставления государственных и муниципальных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» и региональных государственных информационных систем, обеспечивающих идентификацию и аутентификацию, а также Правил обеспечения взаимодействия федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» с иными государственными информационными системами, используемыми исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления при идентификации и аутентификации в рамках предоставления государственных и муниципальных услуг

: Постановление Правительства РФ от 07.09.2021 № 1516 // СЗ РФ. — 2021. — № 38. — Ст. 6625.

26. О мерах по дальнейшему улучшению организации учета и отчетности в народном хозяйстве : Постановление Совета Министров СССР от 02.07.1971 // СП СССР. — 1971. — № 13. — Ст. 94.

27. О Концепции перехода к предоставлению 24 часа в сутки 7 дней в неделю абсолютного большинства государственных и муниципальных услуг без необходимости личного присутствия граждан : Распоряжение Правительства РФ от 11.04.2022 № 837-р // СЗ РФ. — 2022. — № 17. — Ст. 2941.

28. Об утверждении Концепции создания и функционирования в Российской Федерации системы маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров : Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2018 № 2963-р // СЗ РФ. — 2019. — № 1. — Ст. 87.

29. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по регистрации транспортных средств : Приказ МВД России от 21.12.2019 № 950 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

30. Об утверждении Административного регламента Министерства сельского хозяйства Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по включению юридического лица, индивидуального предпринимателя в реестр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих в качестве предпринимательской деятельности хранение зерна и оказывающих связанные с хранением услуги, в Федеральной государственной информационной системе прослеживаемости зерна и продуктов переработки зерна, изменению сведений, исключению сведений и предоставлению выписки из указанного реестра : Приказ Минсельхоза России от 16.08.2022 № 535 // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.02.2025).

31. Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта по предоставлению государственной услуги «Принятие решения о предоставлении земельных участков, которые находятся в федеральной собственности, для размещения объектов воздушного транспорта, в том числе аэродромов, аэропортов, объектов единой системы организации воздушного движения, объектов систем связи, иных зданий и сооружений, обеспечивающих использование объектов воздушного транспорта, в аренду, безвозмездное пользование или постоянное (бессрочное) пользование без проведения торгов» : Приказ Росавиации от 15.11.2023 № 1024-П // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.02.2025).

32. Об утверждении Административного регламента Федеральной налоговой службы предоставления государственной услуги по представлению выписки из Единого государственного реестра налогоплательщиков : Приказ Минфина России от 30.12.2014 № 178н // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.02.2025).

33. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования предоставления государственной услуги по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня : Приказ Росприроднадзора от 31.07.2020 № 923 // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.02.2025).

34. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги по выдаче санитарно-эпидемиологических заключений на основании результатов санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний, токсикологических, гигиенических и иных видов оценок соблюдения санитарно-эпидемиологических и

гигиенических требований : Приказ Роспотребнадзора от 05.11.2020 № 747 // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.02.2025).

35. Об утверждении критериев определения принадлежности проектов к проектам в сфере искусственного интеллекта : Приказ Минэкономразвития России от 29.06.2021 № 392 // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.02.2025).

36. Об утверждении описания целевого бизнес-процесса предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на компенсацию части затрат на транспортировку сельскохозяйственной и продовольственной продукции в электронной форме с использованием информационной системы «Одно окно» в сфере внешнеторговой деятельности : Приказ Минсельхоза России от 31.10.2022 № 762 // Документ опубликован не был. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

37. Об утверждении Порядка допуска Министерством сельского хозяйства Российской Федерации к проведению регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов юридических лиц, которые имеют необходимое научное и материально-техническое обеспечение, специалистов соответствующего профиля и квалификации : Приказ Минсельхоза России от 03.08.2022 № 491 // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.03.2025).

38. О требованиях к системе управления операционным риском в кредитной организации и банковской группе : Положение Банка России от 08.04.2020 № 716-П // Вестник Банка России. — 2020. — № 51.

39. Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по приему, рассмотрению заявлений (уведомлений) застрахованных лиц в целях реализации ими прав при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений и

принятию решений по ним : постановление Правления Пенсионного фонда России от 17.12.2018 № 524п // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. — URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.02.2025).

40. Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по информированию граждан о предоставлении государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг : постановление Правления Пенсионного фонда РФ от 06.09.2019 № 446п // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». (Документ утратил силу.)

41. О направлении типового административного регламента : письмо Минпросвещения России от 09.06.2022 № ДГ-1513/06 // Документ опубликован не был. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

42. О применении ГОСТ Р 56038-2023 : письмо Минстроя России от 20.08.2024 № 21846-ОГ/00 // Ценообразование и сметное нормирование в строительстве. — 2024. — № 11.

43. Материалы XXIV съезда КПСС. — М. : Политиздат, 1971. — С. 67–68.

44. Об утверждении Порядка записи транспортных приложений для бесплатного проезда с использованием удостоверения ветерана боевых действий, оформленного в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19.12.2003 № 763 «Об удостоверении ветерана боевых действий», в виде пластиковой идентификационной карты» : постановление Правительства МО от 23.10.2024

№ 1274-ПП // Правительство Московской области : сайт. — URL: <https://mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/prinyato-pravitelstvom/postanovleniya-pmo/postanovlenie-pravitelstva-moskovskoi-oblasti-ot-23102024-1274-pp-ob-utverzdenii-poryadka-zapisi-transportnyx-prilozenii-dlya-besplatnogo-proezda-s-ispolzovaniem-udostovereniya-veterana-boevyx-deistvii-oformlennogo-v-sootvetstvii-s-postanovleniem-pravitelstva-rossiiskoi-federacii-ot-19122003-763-ob-udostoverenii-veterana-boevyx-deistvii-v-vide->

plastikovo-identifikacionnoi-karty?ysclid=m9gsmtztsj696112242 (дата обращения: 22.02.2025).

45. Об утверждении Порядка предоставления ежемесячной денежной выплаты на обеспечение полноценным питанием беременных женщин, кормящих матерей, а также детей в возрасте до трех лет, и внесении изменения в Положение о Единой автоматизированной информационной системе обеспечения социальной защиты и социального обслуживания населения Московской области «Социальная защита и социальное обслуживание населения Московской области» : постановление Правительства МО от 15.01.2025 № 10-ПП // Правительство Московской области : сайт. — URL: <https://mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/prinyato-pravitelstvom/postanovleniya-pmo/postanovlenie-pravitelstva-moskovskoi-oblasti-ot-15012025-10-pp-ob-utverzdenii-poryadka-predostavleniya-ezemesyacnoi-deneznoi-vyplaty-na-obespecenie-polnocennym-pitaniem-beremennykh-zenshin-kormyashhix-materei-a-takze-detei-v-vozraste-do-trex-let-i-vnesenii-izmeneniya-v-polozenie-o-edinoi-avtomatizirovannoi-informacionnoi-sisteme-obespeceniya-socialnoi-zashhity-i-socialnogo-obsluzivaniya-naseleniya-moskovskoi-oblasti-socialnaya-zashhita-i-socialnoe-obsluzivanie-naseleniya-moskovskoi-oblasti> (дата обращения: 22.02.2025).

46. О Концепции обеспечения жителей города Москвы телекоммуникационными услугами для получения социально значимой информации путем создания условий равного доступа к кабельному телевидению и интернет-ресурсам : распоряжение Правительства Москвы от 11.10.2010 № 2215-РП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2010. — № 60.

47. Концепция развития технологий машиночитаемого права (утв. Правительственной комиссией по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 15.09.2021 № 31) // Документ опубликован не был. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

48. ГОСТ Р ИСО 9000-2015. Национальный стандарт Российской Федерации. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь, утвержденные Приказом Росстандарта от 28.09.2015 № 1390-ст. — М. : Стандартинформ, 2015.

49. Данные пространственные базовые. Общие требования. ГОСТ Р 53339-2009 (утв. приказом Ростехрегулирования от 20.04.2009 № 137-ст) // Документ опубликован не был. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

50. Стандарт Банка России «Обеспечение информационной безопасности организаций банковской системы Российской Федерации. Общие положения» СТО БР ИББС-1.0-2014, принят и введен в действие Распоряжением Банка России от 17.05.2014 № Р-399 // Вестник Банка России. — 2014. — № 48–49.

51. Методические рекомендации оценки достоверности, полноты и точности данных, используемых при расчете показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, утв. протоколом заседания проектного комитета от 09.11.2017 № 73(13) // Документ опубликован не был. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

52. Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления, а также технические требования к публикации открытых данных. Версия 3.0, утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого Правительства от 29.05.2014 № 4 // Документ опубликован не был. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

53. Об административных процедурах : проект федерального закона № 64090-3 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Судебные акты и обзоры практики

54. По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 2, подпункта 2 пункта 1 статьи 8, пункта 2 статьи 307 и пункта 1 статьи 395 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В. Г. Михайлика :

Постановление Конституционного Суда РФ от 12.07.2023 № 39-П // СЗ РФ. — 2023. — № 29. — Ст. 5500.

55. По делу о проверке конституционности пунктов 11 и 12 части 1 статьи 79 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Ф. : Постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2022 № 31-П // СЗ РФ. — 2022. — № 30. — Ст. 5691.

56. По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма : Постановление Конституционного Суда РФ от 03.07.2019 № 26-П // СЗ РФ. — 2019. — № 27. — Ст. 3655.

57. По делу о проверке конституционности статьи 15 и пункта 2 статьи 1248 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 106 и части 1 статьи 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «НИКА-ПЕТРОТЭК» : Постановление Конституционного Суда РФ от 10.01.2023 № 1-П // СЗ РФ. — 2023. — № 4. — Ст. 696.

58. По делу о проверке конституционности части первой статьи 137 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина П. О. Вильке : Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.2024 № 2-П // СЗ РФ. — 2024. — № 5. — Ст. 763.

59. По делу о проверке конституционности части третьей статьи 131 и статьи 132 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а также пункта 30 Положения о возмещении процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением дела арбитражным судом, гражданского дела, административного дела, а также расходов в связи с

выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Э. Р. Юровских : Постановление Конституционного Суда РФ от 13.05.2021 № 18-П // СЗ РФ. — 2021. — № 21. — Ст. 3673.

60. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Милушева Фярида Ибрагимовича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : Определение Конституционного Суда РФ от 26.05.2011 № 619-О-О // Документ опубликован не был. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

61. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Опарина Павла Валерьевича на нарушение его конституционных прав статьями 196, 199, пунктом 1 статьи 200 и статьей 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации : Определение Конституционного Суда РФ от 27.12.2023 № 3497-О // Документ опубликован не был. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

62. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Уния» на нарушение конституционных прав и свобод статьями 1069 и 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации : Определение Конституционного Суда РФ от 04.06.2009 № 1005-О-О // Документ опубликован не был. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

63. По жалобам граждан Гудимова Александра Валерьевича и Шуршева Александра Олеговича на нарушение их конституционных прав пунктом 1 статьи 1070 и статьей 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации : Определение Конституционного Суда РФ от 17.01.2012 № 149-О-О // Документ опубликован не был. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

64. По жалобе гражданина Егорова Андрея Дмитриевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 137 и 138 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 22 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 1995 года, статей 29 и 198 Арбитражного процессуального

кодекса Российской Федерации 2002 года : Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2003 № 418-О // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2004. — № 2.

65. Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации) : Информация Конституционного Суда РФ, одобренная решением Конституционного Суда РФ от 19.10.2021 // Документ опубликован не был. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

66. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.06.2019 № 20 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2019. — № 9.

67. О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.11.2015 № 50 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2016. — № 1.

68. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2009. — № 4. (Документ утратил силу.)

69. Постановление Верховного Суда РФ от 08.08.2022 № 56-АД22-4-К9 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

70. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях : Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 // Вестник ВАС РФ. — 2004. — № 8.

71. О внесении дополнений в некоторые постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, касающиеся рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях : Постановление

Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 20.11.2008 № 60 // Вестник ВАС РФ. — 2009. — № 1.

72. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 5 (2017), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27.12.2017 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2018. — № 12.

73. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 23.10.2023 № 309-ЭС23-10618 по делу № А07-21169/2021 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

74. Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 16.06.2015 по делу № 306-КГ15-624 по делу № А55-10714/2014.

75. Апелляционное определение Московского городского суда от 28.10.2015 по делу № 33а-36214/2015

76. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 29.08.2018 № Ф03-3146/2018 по делу № А24-6818/2017.

77. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15.12.2021 № Ф07-16848/2021 по делу № А56-10882/202.

78. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19.10.2018 № Ф09-6763/18 по делу № А47-11579/2017.

79. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 06.02.2023 № 09АП-90743/2022 по делу № А40-229939/2022

80. Решение Московского городского суда от 17.05.2022 по делу № 7-5722/2022.

81. Решение Саратовского областного суда от 02.02.2009 по делу № 3-1/2009.

Зарубежные правовые акты и материалы их подготовки

82. Automated assistance in administrative decision making // Australian Government : site. — URL: <https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/report-46.pdf> (дата обращения: 04.03.2025).

83. Code des relations entre le public et l'administration 23.10.2015 // Legifrance : site. — URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000031366350/ (дата обращения: 10.12.2024).

84. Copyright Law of Japan // CRIC : site. — URL: <https://www.cric.or.jp/english/clj/cl2.html> (дата обращения: 09.01.2024).

85. Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC // EUR-Lex : site. — URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/790/oj/eng> (дата обращения: 20.12.2024).

86. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data // European Union : site. — URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/1995/46/oj/eng> (дата обращения: 04.03.2024).

87. Directive on Automated Decision-Making // Government of Canada : site. — URL: <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32592> (дата обращения: 11.12.2024).

88. Förvaltningslag (2017:900) // Riksdagen : site. — URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forvaltningslag-2017900_sfs-2017-900/ (дата обращения: 10.12.2024).

89. Gesetz über die Möglichkeit des Einsatzes von datengetriebenen Informationstechnologien bei öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit (IT-Einsatz-Gesetz — ITEG) Vom 16. März 2022 // Landesportal Schleswig-Holstein : site. — URL: <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/jlr-ITEGSHpP1/part/X> (дата обращения: 10.12.2024).

90. Haldusmenetluse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 634 SE // Riigikogu : site. — URL:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/21f6df90-a333-413a-a533-ebbf7e9deebe/Haldusmenetluse%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (дата обращения: 10.12.2024).

91. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público // Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado : site. — URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566> (дата обращения: 05.09.2024).

92. Lov om folketrygd (folketrygdloven) // LOVDATA : сайт. — URL: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19/*#* (дата обращения: 06.09.2024).

93. Lov om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsloven) // LOVDATA : site. — URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-69> (дата обращения: 06.09.2024).

94. Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) // LOVDATA : сайт. — URL: <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1998-07-17-61> (дата обращения: 06.09.2024).

95. Maksukorralduse seadus 20.02.2002 // Riigi Teataja : site. — URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/MKS> (дата обращения: 06.09.2024).

96. Proposal for a Regulation laying down harmonised rules on artificial intelligence // European Commission : сайт. — URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-laying-down-harmonised-rules-artificial-intelligence> (дата обращения: 06.09.2024).

97. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) // EUR-lex : site. — URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj> (дата обращения: 23.01.2024).

98. Straßenverkehrsgesetz (StVG) § 6g Internetbasierte Zulassungsverfahren bei Kraftfahrzeugen // Bundesministerium der Justiz : site. — URL: https://www.gesetze-im-internet.de/stvg/__6g.html (дата обращения: 30.11.2024).

99. Taxation Act // Riigi Teataja : site. — URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/508072020001/consolide> (дата обращения: 01.12.2024).

100. Verhältnismäßigkeit als rechtsstaatliches Grundprinzip // Bundesministerium der Justiz : site. — URL: https://www.bmj.de/DE/rechtsstaat_kompakt/rechtsstaat_grundlagen/verhaeltnismaessigkeit/verhaeltnismaessigkeit_artikel.html (дата обращения: 27.05.2024).

101. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) // Bundesministerium der Justiz : site. — URL: https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/__35a.html (дата обращения: 04.03.2025).

Зарубежные судебные акты и обзоры практики

102. 2023 Year-End Report on the Federal Judiciary // WebArchive : site. — URL: <https://web.archive.org/web/20250323031212/https://www.supremecourt.gov/publicinfo/year-end/2023year-endreport.pdf> (дата обращения: 27.11.2024).

103. Article 1242 — Code civil // Légifrance : site. — URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000032041559 (дата обращения: 11.03.2025).

104. Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC // EUR-lex : site. — URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/24/oj/eng> (дата обращения: 22.02.2025).

105. ECLI:NL:RBDHA:2020:865 // de Rechtspraak : site. — URL: <https://deemlink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:865> (дата обращения: 25.01.2024).

106. Joint cases C-293/12 and C-594/12 Digital Rights Ireland and Others (Joined Cases) // GDPRhub : site. — URL: https://gdprhub.eu/index.php?title=CJEU_-_C-293/12_

and_C-594/12_-_Digital_Rights_Ireland_and_Others_(Joined_Cases) (дата обращения: 22.02.2025).

107. Legislative bill 1985/86:80 on a new Administrative Procedures Act // GovTrack : site. — URL: <https://www.govtrack.us/congress/bills/99/hr2968> (дата обращения: 22.02.2025).

108. Loomis v. Wisconsin, 137 S. Ct. 2290, 582 U.S., 198 L. Ed. 2d 729 (2017).

109. Prop. 91 L (2021–2022) Endringer i pasientjournalloven mv. (nasjonal digital samhandling) // Regjeringen.no : site. — URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-91-l-20212022/id2907937/> (дата обращения: 06.09.2024).

110. Proposal for a regulation of the European parliament and of the council laying down harmonised rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain union legislative acts // EUR-lex : site. — URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021PC0206> (дата обращения: 19.12.2024).

111. Singapore Supreme Court releases guidelines for AI use in court // MEDIANAMA : site. — URL: <https://www.medianama.com/2024/10/223-singapore-supreme-courts-new-guidelines-for-ai-use/> (дата обращения: 01.12.2024).

112. Закон Азербайджанской Республики об административном производстве от 21.10.2005 № 1036-ПQ // Законодательство стран СНГ : сайт. — URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=13868 (дата обращения: 10.12.2024).

Монографии, сборники, учебные издания, комментарии законодательства

113. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта. — Москва : Статут, 2011. — 317 с.

114. Алексеев, С. С. Общая теория права : в 2 т. Т. 1 / С. С. Алексеев. — Москва : Юрид. лит., 1981. — 359 с.

115. Амелин, Р. В. Эволюция права под воздействием цифровых технологий / Р. В. Амелин, С. Е. Чаннов. — Москва : Норма, 2023. — 280 с.

116. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. — Москва : Омега-Л, 1997. — 398 с.

117. Болдырев, Е. В. Правоприменение в Советском государстве / Е. В. Болдырев, С. Н. Братусь, А. Б. Венгеров, Л. Д. Воеводин. — Москва : Юрид. лит., 1985. — 304 с.

118. Большой академический словарь русского языка. — Т. 5. — СПб. : Наука, 2006.

119. Братусь, С. Н. Юридическая ответственность и законность / С. Н. Братусь. — Москва : Юрид. лит., 1976. — 215 с.

120. Вашкевич, А. М. Автоматизация права: право как электричество / А. М. Вашкевич. — М. : Симплоер, 2019. — 256 с.

121. Венгеров, А. Б. Право и информация в условиях автоматизации управления (Теоретические вопросы) / А. Б. Венгеров. — Москва : Юрид. лит., 1978. — 208 с.

122. Венгеров, А. Б. Правовые основы автоматизации управления народным хозяйством СССР / А. Б. Венгеров, В. А. Пертцик, И. С. Самощенко. — Москва : Высш. шк., 1979. — 245 с.

123. Венгеров, А. Б. Теория государства и права / А. Б. Венгеров. — Москва : Юриспруденция, 2000. — 528 с.

124. Войниканис, Е. А. Информация. Собственность. Интернет: Традиция и новеллы в современном праве / Е. А. Войниканис, М. В. Якушев. — Москва : Волтерс Клувер, 2004. — 163 с.

125. Волчинская, Е. К. Интернет и гласность / Е. К. Волчинская, Л. К. Терещенко, М. В. Якушев. — Москва : Галерея, 1999. — 182 с.

126. Глобальный атлас регулирования искусственного интеллекта. Вектор БРИКС / под ред. А. В. Незнамова. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва, 2024. — 384 с.

127. Дубовицкий, В. Н. Законность и усмотрение в советском государственном управлении / В. Н. Дубовицкий. — Минск : Наука и техника, 1984. — 141 с.

128. Евтихийев, И. И. Административное право СССР / И. И. Евтихийев, В. А. Власов. — Москва : Юрид. изд-во Министерства юстиции СССР, 1946. — 431 с.

129. Елистратов, А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. — 2-е изд. — Москва : Издание Г. А. Лемана и С. И. Сахарова, 1917. — 294 с.

130. Зырянов, С. М. Государственный контроль (надзор) : монография / С. М. Зырянов. — Москва : КОНТРАКТ, 2023. — 232 с.

131. Индикаторы цифровой экономики: 2024 : статистический сб. / В. Л. Абашкин, Г. И. Абдрахманова, К. О. Вишневецкий, Л. М. Гохберг [и др.]. — Москва : ИСИЭЗ ВШЭ, 2024. — 278 с.

132. Иоффе, О. С. Ответственность по советскому гражданскому праву / О. С. Иоффе. — Ленинград : Изд-во Ленинград. ун-та, 1955. — 308 с.

133. Исполнительное производство : учебник / К. Л. Брановицкий, Д. В. Бурачевский, В. В. Долганичев [и др.] ; под общ. ред. В. В. Яркова. — Москва : Статут, 2020. — 576 с.

134. Канеман, Д. Несовершенство человеческих суждений / Д. Канеман, О. Сибони, К. Шум Санстейн. — Москва : АСТ, 2021. — 544 с.

135. Конин, Н. М. Административное право России : учебник / Н. М. Конин. — Москва : Проспект, 2007. — 454 с.

136. Коренев, А. П. Нормы административного права и их применение / А. П. Коренев. — Москва : Наука, 1978. — 142 с.

137. Нерсесянц, В. С. Общая теория права и государства / В. С. Нерсесянц. — Москва : Норма, 2012. — 560 с.

138. Нормативные правовые акты, разъяснения и методические рекомендации в сфере исполнительного производства / сост. Д. Е. Дугинов. — Москва : Статут, 2014. — 637 с.

139. Ойгензихт, В. А. Проблема риска в гражданском праве / В. А. Ойгензихт. — Душанбе : Ирфон, 1972. — 224 с.

140. Основные положения гражданского права: постатейный комментарий к статьям 1–16.1 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А. Г. Карапетов. — Москва : М-Логос, 2020. — 1469 с.

141. Пашуканис, Е. Б. Общая теория права и марксизм / Е. Б. Пашуканис. — 3-е изд. — Москва : Изд-во Коммунистической Академии, 1927. — 128 с.

142. Пиголкин, А. С. Теория государства и права / А. С. Пиголкин. — Москва : Городец, 2003. — 534 с.

143. Россинский, Б. В. Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — 4-е изд., пересмотр. и доп. — Москва : Норма, 2009. — 640 с.

144. Савельев, А. И. Научно-практический постатейный комментарий к Федеральному закону «О персональных данных» / А. И. Савельев. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Статут, 2021. — 468 с.

145. Самощенко, И. С. Ответственность по советскому законодательству / И. С. Самощенко, М. Х. Фарукшин. — Москва, 1971. — 240 с.

146. Сеницын, С. А. Российское и зарубежное гражданское право в условиях роботизации и цифровизации. Опыт междисциплинарного и отраслевого исследования / С. А. Сеницын. — Москва : Инфотропик Медиа, 2021. — 193 с.

147. Словарь иностранных слов. — Москва : Рус. яз., 1989. — 624 с.

148. Советское законодательство и хозяйственный механизм / С. Н. Братусь, И. Н. Петров, А. Б. Венгеров, И. Д. Тиновицкая [и др.]. — Москва : Юрид. лит., 1984. — 272 с.

149. Талапина, Э. В. Права человека в условиях цифровизации: риски и перспективы их признания, соблюдения и защиты государством / Э. В. Талапина, В. Н. Южаков, И. А. Черешнева. — Москва : ИД «Дело», 2023. — 77 с.

150. Теория государства и права : учебник для юридических вузов / под общ. ред. А. С. Пиютшна. — Москва : ИД «Городец», 2003. — 539 с.

151. Тихомиров, Ю. А. Право: прогнозы и риски : монография / Ю. А. Тихомиров. — Москва, 2018. — 240 с.

152. Тихомиров, Ю. А. Управленческое решение / Ю. А. Тихомиров. — Москва : Наука, 1972. — 288 с.

153. Толстошеев, В. В. Автоматизация управления народным хозяйством: Правовые проблемы : монография / В. В. Толстошеев. — Москва : Юрид. лит., 1978. — 182 с.

154. Управленческие процедуры : монография. — Москва : Наука, 1988. — 271 с.

155. Флейшиц, Е. А. Ответственность государственных органов за имущественный вред, причиняемый должностными лицами. — Москва : Юрид. изд-во, 1948. — 36 с.

156. Хабриева, Т. Я. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года / Т. Я. Хабриева, Л. В. Андриченко, С. Б. Нанба, А. Е. Помазанский. — Москва : ИНФРА-М, 2021. — 368 с.

157. Цифровая трансформация и государственное управление : науч.-практ. пособие / под ред. Л. К. Терещенко, А. С. Емельянов, Н. А. Поветкина. — Москва : Инфотропик Медиа, 2022. — 224 с.

158. Четвернин, В. А. Демократическое конституционное государство / В. А. Четвернин. — Москва : Институт государства и права РАН, 1993. — 140 с.

159. Шершеневич, Г. Ф. Избранное : в 6 т. / Г. Ф. Шершеневич. — Т. 4. — Москва : Статут, 2016. — 750 с.

160. Энгельс, Ф. Анти-Дюринг / Ф. Энгельс. — Москва : Издательство АСТ, 2019. — 480 с.
161. Юридическая концепция роботизации / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. Б. Нанба. Москва, 2019. — 240 с.
162. Barak, A. Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations : Cambridge Studies in Constitutional Law. Proportionality / A. Barak. — Cambridge: Cambridge University Press, 2012. — 667 p.
163. Beatty, D. M. The Ultimate Rule of Law / D. M. Beatty. — Oxford University Press, 2004. — 328 p.
164. Beck, U. Risk society: towards a new modernity: Theory, culture and society / U. Beck. — Repr. — London : Sage, 2009. — 260 p.
165. Bingham T. The Rule of Law. – Reprint edition. – London: Penguin UK, 2011. – 215 p.
166. Carey, P. Data protection: a practical guide to UK and EU law. Data protection / P. Carey. — 5th ed. — Oxford, 2018. — 410 p.
167. Carlson, L. The Fundamentals of Swedish Law / L. Carlson. — Lund : Studentlitteratur, 2012. — 508 p.
168. Craig, P. EU Administrative Law: Collected Courses of the Academy of European Law / P. Craig. — 3d ed. — Oxford ; New York : Oxford University Press, 2018. — 934 p.
169. Daly, P. Understanding Administrative Law in the Common Law World / P. Daly. — Oxford ; New York : Oxford University Press, 2021. — 320 p.
170. Data-driven decision making: law, ethics, robotics, health: Law, science and new technologies. — Pavia : Pavia University Press, 2020. — 108 p.
171. Governmental Automated Decision-Making and Human Rights. Reconciling Law and Intelligent Systems. — Cham, 2023. — 305 p.
172. Guckelberger, A. Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung / A. Guckelberger. — Baden-Baden, 2019. — 690 p.

173. Kahneman, D. *Thinking, fast and slow* / D. Kahneman. — Macmillan, 2011. — 512 p.
174. Kuner, C. *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): a commentary* / C. Kuner, L. A. Bygrave, C. Docksey. — Oxford, United Kingdom : Oxford University Press, 2019. — 1393 p.
175. Loening, E. *Die Haftung des Staats aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten nach deutschem Privat- und Staatsrecht. Eine Festschrift* / E. Loening. — Rütten und Loening, 1879. — 135 c.
176. Meehl, P. E. *Clinical versus statistical prediction: A theoretical analysis and a review of the evidence.* — Minneapolis, MN, US : University of Minnesota Press, 1954. — 149 p.
177. Molnar, C. *Interpretable Machine Learning: A Guide For Making Black Box Models Explainable* / C. Molnar. — Munich : Independently published, 2022. — 328 p.
178. Nilsson, N. J. *Understanding beliefs* / N. J. Nilsson. — MIT Press, 2014. — 168 p.
179. Østby, V. *Borgernes rettigheter ved utvikling og bruk av kunstig intelligente systemer i offentlig forvaltning* / Viktoria Østby, Clarissa Lage Dahl, Anna Pettersdatter Melkild. — Oslo, 2012. — 139 p.
180. *Oxford Handbook of Digital Ethics.* Oxford University Press, 2023. — 816 p.
181. Pauli, L. K. *Künstliche Intelligenz und Gefährdungshaftung im öffentlichen Recht.: Zur Notwendigkeit der Einführung eines speziellen Gefährdungshaftungstatbestands* / L. K. Pauli. — Duncker & Humblot, 2023. — 266 p.
182. Ruffert, M. *Administrative Law in Europe: Between Common Principles and National Traditions* / M. Ruffert. — Groningen : Europa Law Publishing, 2013. — 236 p.
183. Rumelin, M. *Die Grunde Der Schadenszurechnung: Und Die Stellung Des Deutschen Burgerlichen Gesetzbuchs Zur Objektiven Schadensersatzpflicht* / M. Rumelin. — Kessinger Publishing, 1896. — 102 c.

184. Schartum, D. W. Digital forvaltning: en innføring: juridiske, informatiske og organisatoriske aspekter / D. W. Schartum, A. Jansen, T. Tranvik. — Bergen : Fagbokforlaget, 2017. — 222 p.

185. The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law: Oxford Handbooks / ed. by Peter Cane, Herwig C. H. Hofmann, Eric C. Ip, and Peter L. Lindseth. — Oxford ; New York : Oxford University Press, 2020. — 1168 p.

186. The Role of Data in AI / T. Sveinsdottir [et al.]. — Zenodo, 2020. — 73 p.

187. Tyler, T. R. Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts Through / T. R. Tyler, Y. J. Huo. — Russell Sage Foundation, 2002. — 264 p.

188. Tyler, T. R. Why people obey the law / T. R. Tyler. — Princeton, N. J. : Princeton University Press, 2006. — 299 p.

189. Voßkuhle, A. Grundlagen des Verwaltungsrechts : 2 t. / A. Voßkuhle, M. Eifert, C. Möllers. — München, 2022. — 4091 p.

190. Wischmeyer, T. Artificial Intelligence and Transparency: Opening the Black Box / T. Wischmeyer, T. Rademacher // Regulating Artificial Intelligence. — Cham : Springer International Publishing, 2020. — P. 75–101.

Научные статьи

191. Авдеев, Д. А. Право на отказ от использования цифровых технологий в контексте охраны частной жизни // Гражданское общество в России и за рубежом. — 2023. — № 4. — С. 18–20.

192. Амелин, Р. В. Использование государственных информационных систем как форм (источников) права: перспективы и проблемы // Вестник Московского университета. — Сер. 21: Управление (государство и общество). — 2021. — № 4. — С. 3–15.

193. Амелин, Р. В. Презумпция достоверности информации в государственных информационных системах // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. — 2017. — 4. — С. 458–464.

194. Андреев, Л. А. Уголовно-правовая защита достоверности информации в системе управления // Правоведение. — 1978. — № 1. — С. 25–30.

195. Архипов, В. В. Искусственный интеллект и автономные устройства в контексте права: о разработке первого в России закона о робототехнике / В. В. Архипов, В. Б. Наумов // Труды СПИИРАН. — 2017. — № 55. — С. 46–62.

196. Архипов, В. В. Пределы принятия юридически значимых решений с использованием искусственного интеллекта / В. В. Архипов, В. Б. Наумов, К. М. Смирнова // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. — 2021. — № 4. — С. 882–906.

197. Брагинский, М. И. Правовое регулирование информационных отношений в условиях АСУ // Советское государство и право. — 1976. — № 1. — С. 38–46.

198. Васильева А. Ф. Принцип ответственности публичной администрации в условиях цифровизации // Сравнительное конституционное обозрение. — 2024. — № 4. — С. 61–84.

199. Венгеров, А. Б. Информационные отношения в управлении народным хозяйством как объект правового регулирования // Ученые записки ВНИИСЗ. — 1973. — № 29. — С. 40–60.

200. Виноградова, П. А. Правовой статус участников контрактной системы // Подготовлено для СПС «КонсультантПлюс», 2014.

201. Гвоздев, Ю. Г. Ненормативный правовой акт как предмет судебного разбирательства в арбитражном суде // Судья. — 2019. — № 10. — С. 42–49.

202. Головкин, Л. В. Место нотариата в системе правоохранительных органов: континентальная традиция // Российский нотариат: 25 лет на службе государству и обществу : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Москва, МГУ имени М. В. Ломоносова, 29 марта 2018 г. — Москва : Фонд развития правовой культуры, 2018. — С. 69–77.

203. Гришковец, А. А. Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития // Административное право и процесс. — 2018. — № 2. — С. 38–48.

204. Гуреев, В. А. Идентификация концепции развития законодательства об исполнительном производстве на современном этапе // Вестник гражданского процесса. — 2023. — № 3. — С. 28–42.

205. Давыдов, К. В. Принципы административных процедур: функции, система, перспективы развития // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. — 2017. — № 2 (29). — С. 125–143.

206. Данилов, Д. Б. Цифровизация принудительного исполнения: проблемы и перспективы / Д. Б. Данилов, М. Ю. Порохов // Общество и право. — 2022. — № 1 (79). — С. 144–148.

207. Денисов, Д. С. Цифровые экосистемы и право на отказ от технологий // International Journal of Open Information Technologies. — 2023. — № 12. — С. 128–137.

208. Едидин, Б. А. Сбор избыточных данных: вопросы правового регулирования / Б. А. Едидин, К. В. Крымская // Право и цифровая экономика. — 2022. — № 2. — С. 27–32.

209. Зырянов, С. М. О соотношении административного надзора с другими видами контрольно-надзорной деятельности // Полицейское право. — 2007. — № 2. — С. 61–65.

210. Идрисов, Х. В. Об отдельных видах юридической ответственности: сущность, подходы к определению, специфика реализации в сфере государственной гражданской службы // Российская юстиция. — 2020. — № 6. — С. 8–10.

211. Кабытов, П. П. Административные решения: понятие, виды, формы // Журнал российского права. — 2019. — № 12. — С. 129–139.

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

213. Казакова С. Ответственность местных органов власти за противодействие при строительстве объектов. Анализ споров // Жилищное право. — 2018. — № 11. — С. 81–94.

214. Калятин, В. О. О соотношении исключительного права с правом собственности в современном информационном обществе // Закон. — 2018. — № 5. — С. 54–62.

215. Клименко, А. В. Полномочия, функции и услуги исполнительной власти: соотношение, классификация и основные характеристики / А. В. Клименко, О. С. Минченко // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2016. — № 1. — С. 7–37.

216. Колосович, М. С. Транспарентность государственных органов: нормативная регламентация, понятие, содержание и средства обеспечения // Государство и право. — 2019. — № 7. — С. 24–25.

217. Комиссаров, К. И. Судебное усмотрение в советском гражданском процессе // Советское государство и право. — 1969. — № 4. — С. 49–56.

218. Крамер, У. Электронные формы в административном процессе России и Германии / У. Крамер, Л. А. Мицкевич, А. Ф. Васильева // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. — 2019. — Т. 10. — № 4. — С. 759–760.

219. Крохина, Ю. А. Ошибки цифровых технологий в налоговом контроле: юридические последствия для бюджетной системы // Финансовое право. — 2022. — № 9. — С. 26–29.

220. Крылов, И. В. Алгоритмический менеджмент в трудовых отношениях: правовые риски и векторы развития законодательства // Хозяйство и право. — 2023. — № 7. — С. 90–97.

221. Кудрявцева, В. П. Новеллы исполнительного производства, внесенные Федеральным законом от 21 декабря 2021 г. № 417-ФЗ: правоприменение без правоприменителя — критический взгляд // Арбитражный и гражданский процесс. — 2022. — № 4. — С. 48–51.

222. Лазарев, В. В. Основные источники (формы) судебного права / В. В. Лазарев, Х. И. Гаджиев // Журнал российского права. — 2022. — № 9. — С. 5–22.

223. Майле, А. Д. Законодательство об административных процедурах: опыт Германии // Сибирское юридическое обозрение. — 2021. — № 2. — С. 204–215.

224. Макутчев, А. В. Современные возможности и пределы внедрения искусственного интеллекта в систему правосудия // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — № 8. — С. 47–58.

225. Наумов, В. Б. Отказ от цифровых технологий: абсурд или новое право человека и гражданина // Бачиловские чтения : сб. ст. — Москва : Амирит, 2022. — С. 78–84.

226. Недосекова, Е. С. Особенности терминологии и правового регулирования обжалования и оспаривания актов, решений, действий или бездействия таможенных органов или их должностных лиц // Арбитражный и гражданский процесс. — 2022. — № 12. — С. 40–44.

227. Ноздрачев, А. Ф. О законодательных основах реализации федерального проекта «Цифровое государственное управление» (положения *de lege lata* и предложения *de lege ferenda* // Административное право и процесс. — 2024. — № 5. — С. 3–16.

228. Овчарова, Е. В. Функции административного принуждения в механизме правового регулирования налогообложения и сборов // Административное право и процесс. — 2019. — № 11. — С. 26–33.

229. Омелехина, Н. В. Цифровизация бюджетной сферы как предмет правового воздействия // Журнал российского права. — 2020. — № 8. — С. 127–140.

230. Пибает, И. А. Алгоритмы в механизме реализации конституционных прав и свобод: вызовы цифровой эпохи / И. А. Пибает, С. В. Симонова // Сравнительное конституционное обозрение. — 2020. — Т. 29. — № 6. — С. 31–50.

231. Поветкина, Н. А. «Цифровые» права налогоплательщика / Н. А. Поветкина, А. А. Копина // Налоги. — 2020. — № 5. — С. 40–44.

232. Прокопович, Г. А. Дискреционное правоприменение (теоретический аспект) // Российский судья. — 2016. — № 2. — С. 7–11.

233. Романова, И. Н. Проблемы юридической ответственности за вред, причиненный при использовании технологий искусственного интеллекта // Человек: преступление и наказание. — 2022. — Т. 30. — № 1. — С. 72–77.

234. Савельев, А. И. (Анти)социальный мониторинг: право и (или) целесообразность? // Закон. — 2020. — № 8. — С. 96–110.

235. Сафьянников, А. В. Обезличенные данные: есть ли будущее в России? // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. — 2022. — Т. 17. — № 9. — С. 55–74.

236. Сеницын, С. А. Личные неимущественные права и безопасность человека в виртуальном пространстве // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2023. — № 1. — С. 13–24.

237. Стависский, П. Р. Обязанность возмещения вреда по ст. 95 Основ гражданского законодательства // Правоведение. — 1971. — № 5. — С. 73–74.

238. Старилов, Ю. Н. Административные процедуры — неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении: проблемы теории, практики и законотворчества // Вестник Воронежского государственного университета. — Сер.: Право. — 2019. — № 4 (39). — С. 8–27.

239. Талапина, Э. В. Автоматизированное принятие решений в государственном управлении: теоретический разбор возможностей // Журнал российского права. — 2022. — № 11. — С. 60–73.

240. Талапина, Э. В. Законотворчество под влиянием цифровых технологий // Государственная власть и местное самоуправление. — 2024. — № 11. — С. 38–42.

241. Талапина, Э. В. Права человека в цифровом государственном управлении // Журнал российского права. — 2024. — № 9. — С. 137–149.

242. Талапина, Э. В. Правовые проблемы ответственности за государственные управленческие решения с использованием искусственного интеллекта / Э. В. Талапина, И. А. Черешнева // Информационное общество. — 2024. — № 6. — С. 98–106.

243. Талапина, Э. В. Принцип прозрачности использования искусственного интеллекта // Государственная власть и местное самоуправление. — 2024. — № 7. — С. 36–39.

244. Терещенко, Л. К. Доступ к информации: правовые гарантии // Журнал российского права. — 2010. — № 10. — С. 46–53.

245. Терещенко, Л. К. Заседание секции правовых проблем автоматизации управления в народном хозяйстве // Советское государство и право. — 1974. — № 3. — С. 139.

246. Терещенко, Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. — 2004. — № 10. — С. 15–23.

247. Третьяков, В. А. Общая характеристика принципа соразмерности (пропорциональности) // Юридическая наука. — 2021. — № 5. — С. 13–15.

248. Федотов, М. А. Право на отказ от цифровых технологий: результаты экспертного опроса / М. А. Федотов, В. Б. Наумов, А. Г. Дейнеко, Е. В. Тытюк // Труды по интеллектуальной собственности. — 2024. — № 1. — С. 8–28.

249. Хабриева, Т. Я. Право в условиях цифровой реальности / Т. Я. Хабриева, Н. Н. Черногор // Журнал российского права. — 2018. — № 1 (253). — С. 85–102.

250. Хабриева, Т. Я. Технологические императивы современного мира и право // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2023.

—
№ 1. — С. 5–13.

251. Черешнева, И. А. Искусственный интеллект в государственном управлении и транспарентность: европейский опыт // Государственная служба. — 2022. — Т. 24. — № 2. — С. 80–87.

252. Черногор, Н. Н. Трансформация идейной основы юридической ответственности: между архаикой и постмодерном / Н. Н. Черногор, А. С. Емельянов, М. В. Залоило // Вопросы истории. — 2021. — № 11-2. — С. 248–259.

253. Шарнина, Л. А. К вопросу о разграничении усмотрения и произвола в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 1. — С. 11–14.

254. Шахновский, А. А. Правовое обеспечение автоматизированных систем управления // Правоведение. — 1978. — № 1. — С. 21–24.

255. Юдин, А. В. Категория «риск» в гражданском судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. — 2014. — № 5. — С. 11–53.

256. Яковлев, А. М. Автоматизация управления и совершенствование законодательства // Советское государство и право. — 1975. — № 9. — С. 41–46.

257. Якушев, М. В. Информационное общество и правовое регулирование: новые проблемы теории и практики // Информационное общество. — 1999. — № 1. — С. 40–43.

258. Adadi, A. A survey on data-efficient algorithms in big data era // Journal of Big Data. — 2021. — Vol. 8. — № 1. — P. 1–54.

259. Alter, S. A taxonomy of decision support systems // Sloan Management Review. — 1977. — № 19 (1). — P. 39–56.

260. Artificial Intelligence (AI): Multidisciplinary perspectives on emerging challenges, opportunities, and agenda for research, practice and policy / Y. K. Dwivedi, L. Hughes, E. Ismagilova, G. Aarts [et al.] // International Journal of Information Management. — 2021. — Vol. 57. — P. 1–47.

261. Artificial Intelligence in Information Systems: State of the Art and Research Roadmap / P. Ågerfalk, K. Conboy, K. Crowston, J. E. Lundström [et al.] // Communications of the Association for Information Systems. — 2022. — Vol. 50. — № 1. — P. 556–574.

262. Bekker, S. Fundamental rights in digital welfare states: The case of SyRI in the Netherlands // Netherlands Yearbook of International Law. — 2019. — P. 289–307.

263. Bekkum, M. van. Digital welfare fraud detection and the Dutch SyRI judgment / M. van Bekkum, F. Z. Borgesius // European Journal of Social Security. — 2021. — Vol. 23. — № 4. — P. 323–340.

264. Boos, A. K. Conceptualizing Automated Decision-Making in Organizational Contexts // Philosophy & Technology. — 2024. — Vol. 37. — № 3. — P. 1–30.

265. Bovens, M. From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control / M. Bovens, S. Zouridis // Public Administration Review. — 2002. — Vol. 62. — № 2. — P. 174–184.

266. boyd, danah Critical Questions for Big Data / boyd danah, K. Crawford // Information, Communication & Society. — 2012. — Vol. 15. — № 5. — P. 662–679.

267. Bradford, A. The Brussels Effect // Northwestern University Law Review. — 2012. — Vol. 107. — № 1. — P. 1–68.

268. Brkan, M. Do algorithms rule the world? Algorithmic decision-making and data protection in the framework of the GDPR and beyond // International Journal of Law and Information Technology. — 2019. — Vol. 27. — № 2. — P. 94.

269. Buffat, A. Street-Level Bureaucracy and E-Government // Public Management Review. — 2015. — Vol. 17. — № 1. — P. 149–161.

270. Bullock, J. Artificial intelligence, bureaucratic form, and discretion in public service / J. Bullock, M. M. Young, Y.-F. Wang // Information Polity. — 2020. — № 4. — P. 491–506.

271. Casado, E. G. Automated Decision-Making Systems in Spanish Administrative Law // CERIDAP. — 2023. — № 1. — P. 24–40.

272. Cassauwers, T. Opening the ‘black box’ of artificial intelligence // European Commission : site. — URL: <https://ec.europa.eu/research-and-innovation/en/horizon-magazine/opening-black-box-artificial-intelligence> (дата обращения: 25.03.2025).

273. Citron, D. The Scored Society: Due Process for Automated Predictions / D. Citron, F. Pasquale // Washington Law Review. — 2014. — Vol. 89. — № 1. — P. 1–33.

274. Clemmensen, L. H. Data Representativity for Machine Learning and AI Systems / L. H. Clemmensen, R. D. Kjærsgaard // arXiv : site. — URL: <https://arxiv.org/abs/2203.04706> (дата обращения: 19.12.2024).

275. Custers, B. The right of access in automated decision-making: The scope of article 15(1)(h) GDPR in theory and practice / B. Custers, A.-S. Heijne // Computer Law & Security Review. — 2022. — Vol. 46. — P. 105727.

276. Dawes, R. M. Clinical versus actuarial judgment / R. M. Dawes, D. Faust, P. E. Meehl // Science (New York, N.Y.). — 1989. — Vol. 243. — № 4899. — P. 1668–1674.

277. Edwards, L. Enslaving the Algorithm: From a «Right to an Explanation» to a «Right to Better Decisions»? / L. Edwards, M. Veale // IEEE Security & Privacy. — 2018. — Vol. 16. — № 3. — P. 46–54.

278. Exploring Digital Government transformation in the EU / E. Barcevičius, G. Cibaitė, C. Codagnone, V. Gineikytė, [et al.] // JRC Publications Repository : site. — URL: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC118857> (дата обращения: 18.04.2024).

279. Ferreira, J. J. The human-AI relationship in decision-making: AI explanation to support people on justifying their decisions / J. J. Ferreira, M. Monteiro // arXiv : site. — URL: <https://arxiv.org/abs/2102.05460v2> (дата обращения 23.02.2025).

280. Fiske, S. T. Introduction: Social Cognition Research and Small Group Research, a West Side Story or...? / S. T. Fiske, S. A. Goodwin // *Small Group Research*. — 1994. — Vol. 25 (2). — P. 147–171.

281. Fonseca, E. Accountability and Transparency in Automated Decision-making // *Legal Business World* : site. — URL: <https://www.legalbusinessworld.com/post/accountability-and-transparency-in-automated-decision-making> (дата обращения: 12.03.2024).

282. Friedman, B. Bias in computer systems / B. Friedman, H. Nissenbaum // *ACM Transactions on Information Systems*. — 1996. — Vol. 14. — № 3. — P. 330–347.

283. Grimmelikhuijsen, S. Explaining Why the Computer Says No: Algorithmic Transparency Affects the Perceived Trustworthiness of Automated Decision-Making // *Public Administration Review*. — 2023. — Vol. 83. — № 2. — P. 241–262.

284. Guckelberger, A. E-Government: Ein Paradigmenwechsel in Verwaltung und Verwaltungsrecht? // *VVDStRL*. — 2019. — P. 235–288.

285. Guidotti, R. Counterfactual explanations and how to find them: literature review and benchmarking // *Data Mining and Knowledge Discovery*. — 2022. — Vol. 28 (5). — P. 1–55.

286. Hill, S. Bail Reform and the (False) Racial Promise of Algorithmic Risk Assessment // *Ohio State Legal Studies Research Paper*. — 2021. — № 674. — P. 910–987.

287. Hirvonen, H. Just accountability structures — a way to promote the safe use of automated decision-making in the public sector // *AI & SOCIETY*. — 2024. — Vol. 39. — № 1. — P. 155–167.

288. Kahneman, D. Judgment under uncertainty: Heuristics and biases / D. Kahneman, A. Tversky // *SCIENCE*. — 1974. — Vol 185. — Issue 4157. — P. 1124–1131.

289. Kaun, A. Suing the algorithm: the mundanization of automated decision-making in public services through litigation // *Information, Communication & Society*. — 2022. — Vol. 25. — № 14. — P. 2046–2062.

290. Kilkenny, M. F. Data quality: “Garbage in – garbage out” / M. F. Kilkenny, K. M. Robinson // *Health Information Management Journal*. — 2018. — Vol. 47. — № 3. — P. 103–105.

291. Kim, T. W. Why a Right to an Explanation of Algorithmic Decision-Making Should Exist: A Trust-Based Approach / T. W. Kim, B. R. Routledge // *Business Ethics Quarterly*. — 2022. — Vol. 32. — № 1. — P. 75–102.

292. Kuijpers, K. Vonnis te koop / K. Kuijpers, T. Muntz, T. Staal, O. Ettema // *De Groene Amsterdammer* : site. — URL: <https://www.groene.nl/artikel/vonnis-te-koop> (дата обращения: 21.12.2024).

293. Lee, A. Unconscious Bias Theory in Employment Discrimination Litigation // *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*. — 2005. — Vol. 40. — P. 481–503.

294. Lee, M. K. Understanding perception of algorithmic decisions: Fairness, trust, and emotion in response to algorithmic management // *Big Data & Society*. — 2018. — Vol. 5. — № 1. — P. 1–16.

295. Lomborg, S. Automated decision-making: Toward a people-centred approach / S. Lomborg, A. Kaun, S. S. Hansen // *Sociology Compass*. — 2023. — Vol. 17. — № 8. — P. 1–15.

296. Magnusson, Sjöberg C. Förvaltningslagen och digitaliseringen // *Förvaltningsrättslig tidskrift*. — 2018. — Vol. 3. — P. 519–530.

297. Margetts, H. Rethink government with AI / H. Margetts, C. Dorobantu // *Nature*. — 2019. — Vol. 568. — № 7751. — P. 163–165.

298. Martini, M. Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung // *Verwaltungspraxis und Verwaltungswissenschaft*. — 2018. — P. 11–68.

299. Navigating the Jagged Technological Frontier: Field Experimental Evidence of the Effects of AI on Knowledge Worker Productivity and Quality / F. Dell’Acqua,

E. McFowland, E. R. Mollick, H. Lifshitz-Assaf et al. // SSRN Electronic Journal. — 2023. — P. 1–44.

300. O'Reilly, T. Government as a Platform // *Innovations: Technology, Governance, Globalization*. — 2011. — Vol. 6. — № 1. — P. 13–40.

301. Panel Paper: Evaluating Equity in Boston Public Schools' School Choice and Assignment System: How Do Assumptions Undermine Aspirations of Equity? // Association for Public Policy Analysis and Management : site. — URL: <https://appam.confex.com/appam/2018/webprogram/Paper28335.html> (дата обращения: 01.12.2024).

302. Parasuraman, R. Complacency and bias in human use of automation: An attentional integration / R. Parasuraman, D. H. Manzey // *Human factors*. — 2010. — Vol. 52 (3). — P. 381–410.

303. Pencheva, I. Big Data and AI — A transformational shift for government: So, what next for research? / I. Pencheva, M. Esteve, S. J. Mikhaylov // *Public Policy and Administration*. — 2020. — Vol. 35. — № 1. — P. 24–44.

304. Pilniok, A. Administratives Entscheiden mit Künstlicher Intelligenz: Anwendungsfelder, Rechtsfragen und Regelungsbedarfe // *JZ*. — 2022. — Vol. 77. — Issue 21. — P. 1021–1031.

305. Pilving, I. Guidance-based Algorithms for Automated Decision-Making in Public Administration: the Estonian Perspective // *CERIDAP*. — 2023. — № 1. — P. 51–74.

306. Ranerup, A. Value positions viewed through the lens of automated decision-making: The case of social services / A. Ranerup, H. Z. Henriksen // *Government Information Quarterly*. — 2019. — Vol. 36. — № 4. — P. 1–13.

307. Proschofsky, A. Vorurteile und zweifelhafte Umsetzung: AMS-KI-Chatbot trifft auf Spott und Hohn // *derStandard* : site. — URL: <https://www.derstandard.de/story/3000000201774/vorurteile-und-zweifelhafte-umsetzung-der-ams-ki-chatbot-trifft-auf-spott-und-hohn> (дата обращения: 07.03.2025).

308. Reichel, J. Regulating Automation of Swedish Public Administration // CERIDAP. — 2023. — Vol. 1. — P. 75–94.

309. Richardson, R. Defining and Demystifying Automated Decision Systems // Maryland Law Review. — 2022. — Vol. 81. — № 3. — P. 785–840.

310. Rocher, L. Estimating the success of re-identifications in incomplete datasets using generative models / L. Rocher, J. M. Hendrickx, Y.-A. de Montjoye // Nature Communications. — 2019. — Vol. 10. — № 1. — P. 1–9.

311. Roehl, U. B. U. Automated decision-making and good administration: Views from inside the government machinery // Government Information Quarterly. — 2023. — № 4.

312. Rudin, C. Why Are We Using Black Box Models in AI When We Don't Need To? A Lesson From an Explainable AI Competition / C. Rudin, J. Radin // Harvard Data Science Review. — 2019. — Vol. 1. — № 2. — P. 1–9.

313. Samuelson, P. CONTU Revisited: The Case Against Copyright Protection for Computer Programs in Machine-Readable Form // Duke Law Journal. — 1984. — Vol. 33. — № 4. — P. 663–769.

314. Schneider, J.-P. Automated Decision-Making Systems in German Administrative Law / J.-P. Schneider, F. Enderlein // CERIDAP. — 2023. — № 1. — P. 95–115.

315. Schuett, J. Risk Management in the Artificial Intelligence Act // European Journal of Risk Regulation. — 2023. — Vol. 15 (2). — P. 1–19.

316. Serwin, A. Privacy 3.0-The Principle of Proportionality // University of Michigan Journal of Law Reform. — 2009. — Vol. 42. — № 4. — P. 869–930.

317. Skitka, L. J. Does automation bias decision-making? / L. J. Skitka, K. L. Mosier, M. Burdick // International Journal of Human-Computer Studies. — 1999. — Vol. 51 (5). — P. 991–1006.

318. Shruti, T. Disproportional Proportionality: An Analysis of the Proportionality Test, Aadhaar, and Digital ID // Indian Journal of Law and Technology : site. — URL:

<https://www.ijlt.in/post/disproportional-proportionality-an-analysis-of-the-proportionality-test-aadhaar-and-digital-id> (дата обращения: 26.11.2024).

319. Sunshine, J. The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing / J. Sunshine, T. R. Tyler // *Law & Society Review*. — 2003. — Vol. 37. — № 3. — P. 513–547.

320. Teaching and discussing about risk: seven elements of potential significance for science education / L. Schenk, K. M. Hamza, M. Enghag, I. Lundegård [et al.] // *International Journal of Science Education*. — 2019. — Vol. 41. — № 9. — P. 1271–1286.

321. The Meta-Analysis of Clinical Judgment Project: Fifty-Six Years of Accumulated Research on Clinical Versus Statistical Prediction / S. Ægisdóttir, M. J. White, P. M. Spengler, A. S. Maugherman // *The Counseling Psychologist*. — 2006. — Vol. 34. — № 3. — P. 341–382.

322. Veale, M. Clarity, surprises, and further questions in the Article 29 Working Party draft guidance on automated decision-making and profiling / M. Veale, L. Edwards // *Computer Law & Security Review*. — 2018. — Vol. 34. — № 2. — P. 401–402.

323. Vogl, T. M. Smart Technology and the Emergence of Algorithmic Bureaucracy: Artificial Intelligence in UK Local Authorities / T. M. Vogl, C. Seidelin, B. Ganesh, J. Bright // *Public Administration Review*. — 2020. — Vol. 80. — № 6. — P. 946–961.

324. Wachter, S. Counterfactual Explanations Without Opening the Black Box: Automated Decisions and the GDPR / S. Wachter, B. Mittelstadt, C. Russell // *Harvard Journal of Law & Technology*. — 2018. — Vol. 31. — № 2. — P. 841–887.

325. Wachter, S. Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation / S. Wachter, B. Mittelstadt, L. Floridi // *International Data Privacy Law*. — 2017. — Vol. 7. — № 2. — P. 76–99.

326. Wachter, S. Why fairness cannot be automated: Bridging the gap between EU non-discrimination law and AI / S. Wachter, B. Mittelstadt, C. Russell // *Computer Law & Security Review*. — 2021. — Vol. 41. — P. 1–72.

327. Wagner, B. Liable, but Not in Control? Ensuring Meaningful Human Agency in Automated Decision-Making Systems // *Policy & Internet*. — 2019. — Vol. 11. — № 1. — P. 104–122.

328. Waldman, A. Power, Process, and Automated Decision-Making // *Fordham Law Review*. — 2019. — Vol. 88. — № 2. — P. 613–632.

329. Weitzenboeck, E. M. Simplification of Administrative Procedures through Fully Automated Decision-Making: The Case of Norway // *Administrative Sciences*. — 2021. — Vol. 11. — № 4. — P. 1–23.

330. Williams, R. Rethinking Administrative Law for Algorithmic Decision Making // *Oxford Journal of Legal Studies*. — 2022. — Vol. 42. — № 2. — P. 468–494.

331. Wulf, A. J. «Please understand we cannot provide further information»: evaluating content and transparency of GDPR-mandated AI disclosures / A. J. Wulf, O. Seizov // *AI & SOCIETY*. — 2024. — Vol. 39. — № 1. — P. 235–257.

332. Yacoby, Y. If it didn't happen, why would I change my decision?: How Judges Respond to Counterfactual Explanations for the Public Safety Assessment / Y. Yacoby, B. Green, Jr. C. L. Griffin, F. Doshi-Velez // *Proceedings of the AAAI Conference on Human Computation and Crowdsourcing*. — 2022. — Vol. 10 (1). — P. 219–230.

333. Zalnieriute, M. The Rule of Law and Automation of Government Decision-Making / M. Zalnieriute, L. B. Moses, G. Williams // *The Modern Law Review*. — 2019. — Vol. 82. — № 3. — P. 425–455.

334. Zeleznikow, J. Project Report: Split-Up — a Legal Expert System Which Determines Property Division Upon Divorce / J. Zeleznikow, A. Stranieri, M. Gawler // *Artificial Intelligence and Law*. — 1995. — Vol. 3. — № 4. — P. 267–275.

335. Zuiderveen, Borgesius F. J. Singling out people without knowing their names — Behavioural targeting, pseudonymous data, and the new Data Protection Regulation // *Computer Law & Security Review*. — 2016. — Vol. 32. — № 2. — P. 256–271.

336. Давыдов, К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук / К. В. Давыдов. — Н. Новгород, 2021. — 655 с.

337. Давыдов, К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / К. В. Давыдов. — Н. Новгород, 2021. — 44 с.

338. Куманин, Е. В. Социалистическая законность в условиях автоматизации управления (Теоретические проблемы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Куманин. — Москва : ВНИИ советского законодательства, 1978. — 16 с.

339. Лазарев, И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / И. М. Лазарев. — Москва, 2002. — 199 с.

340. Ноздрачев, А. Ф. Нормативные акты министерств и ведомств СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Ф. Ноздрачев. — Москва, 1968. — 17 с.

341. Петровская, О. В. Принцип достоверности в информационном праве : дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Петровская. — Москва, 2022. — 204 с.

342. Туганов, Ю. Н. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе Вооруженных Сил Российской Федерации на контрактную форму комплектования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. Н. Тиунов. — Москва, 2003. — 23 с.

Электронные ресурсы

343. Глава ФССП: роботы помогают работать с должниками уже во всех регионах России // ТАСС : сайт. — URL: <https://tass.ru/interviews/22288059> (дата обращения: 23.01.2025).

344. Директор ФССП Дмитрий Аристов: Роботы-приставы вынесли уже более 473 тысяч постановлений // Российская газета : сайт. — URL: <https://rg.ru/2023/10/31/>

direktor-fssp-dmitrij-aristov-roboty-pristavy-vynesli-uzhe-bolee-473-tysiach-postanovlenij.html (дата обращения: 23.01.2025).

345. Дмитрий Чернышенко назвал самые популярные госуслуги среди граждан в 2023 году // Правительство России : сайт. — URL: <http://government.ru/news/49268/> (дата обращения: 28.01.2025).

346. Замглавы Минцифры Олег Качанов презентовал достижения цифровых проектов на выставке «Россия» // ЦифраСтрой : сайт. — URL: <https://cifrastroy.ru/news/zamglavy-mintsifry-oleg-kachanov-prezentoval-dostizhenija-tsifrovyh-proektov> (дата обращения: 22.05.2024).

347. Исполнительный документ в электронном формате // УФССП по Тамбовской области : сайт. — URL: <https://r69.fssp.gov.ru/press/news/bab5bbf7-af9c-46ef-b401-70464a986887> (дата обращения: 22.01.2025).

348. Исследование ООН «Электронное правительство 2022: будущее цифрового правительства» // ООН : сайт. — URL: <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2023-02/UN%20E-Government%20Survey%202022%20-%20Russian%20Web%20Version.pdf> (дата обращения: 13.03.2025).

349. Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта // Альянс в сфере ИИ : сайт. — URL: <https://ethics.a-ai.ru/> (дата обращения: 19.12.2024).

350. Миллион человек воспользовались новой версией Робота Макса // Минцифры России : сайт. — URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/54670/> (дата обращения: 28.01.2025).

351. Минюст в тестовом режиме использует ИИ при регистрации НПА // Минюст России : сайт. — URL: <https://www.minjust.gov.ru/ru/events/48960/> (дата обращения: 23.02.2025).

352. Проект Цифрового кодекса Киргизской Республики // prevention.kg : сайт. — URL: <https://code.digital.gov.kg/ru/bills/6/> (дата обращения: 23.09.2024).

353. Раскрытие искусственного интеллекта: 10 шагов для защиты прав человека // Совет Европы : сайт. — URL: <https://rm.coe.int/-10-/16809a42e4> (дата обращения: 30.11.2024).

354. РЕД СОФТ и ФССП России разработали систему автоматического вынесения постановлений // РЕД СОФТ : сайт. — URL: <https://www.red-soft.ru/ru/blog/ред-софт-и-фссп-россии-разработали-систему-автоматического-вынесения-постановлений> (дата обращения: 09.01.2025).

355. Тадтаев, Г. Россияне назвали свои главные страхи перед искусственным интеллектом // РБК : сайт. — URL: <https://www.rbc.ru/society/28/12/2022/63ab45de9a7947664c3ef893> (дата обращения: 23.02.2025).

356. Толковый словарь Ушакова : сайт. — URL: <https://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=12406> (дата обращения: 11.03.2025).

357. Утечки информации ограниченного доступа в России за 2022 год // InfoWatch : сайт. — URL: <https://www.infowatch.ru/analytics/analitika/utechki-informatsii-ogranichenного-dostupa-v-rossii-za-2022-god> (дата обращения: 20.12.2024).

358. A map of automated decision-making in the NSW Public Sector // Ombudsman : site. — URL: https://www.ombo.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0004/145093/Introduction-and-Brief-Observations.pdf (дата обращения: 01.10.2024).

359. AI on Trial: Legal Models Hallucinate in 1 out of 6 (or More) Benchmarking Queries / Varun Magesh, Faiz Surani, Matthew Dahl, Mirac Suzgun et al. // Stanford University : site. — URL: <https://hai.stanford.edu/news/ai-trial-legal-models-hallucinate-1-out-6-or-more-benchmarking-queries> (дата обращения: 27.11.2024).

360. AI Risk Management Framework // NIST : site. — URL: <https://www.nist.gov/itl/ai-risk-management-framework> (дата обращения: 06.12.2024).

361. Article 29 data protection working party. Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/67 // CyberLaws : site. — URL: <https://www.cyberlaws.it/wp-content/uploads/2018/04/WP251-Guidelines-on->

Automated-individual-decision-making-and-Profiling-for-the-purposes-of-Regulation-2016679.pdf (дата обращения: 23.02.2025).

362. Automated Decision Making Standard // Ministry of Social Development : site. — URL: <https://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/work-programmes/initiatives/phrae/adm-standard.html> (дата обращения: 30.11.2024).

363. Automated decision-making better practice guide // APO : site. — URL: <https://apo.org.au/node/306481> (дата обращения: 06.04.2024).

364. Automated decision-making impacting society // European Commission : site. — URL: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/automated-decision-making-impacting-society_en (дата обращения: 30.11.2024).

365. Automated Decision-making: Better Practice Guide // Australian Government Architecture : site. — URL: <https://architecture.digital.gov.au/automated-decision-making-better-practice-guide> (дата обращения: 30.11.2024).

366. ChatGPT Misstep Prompts Victoria's Child Protection AI Ban // MEDIANAMA : site. — URL: <https://www.medianama.com/2024/10/223-australian-information-commissioner-halts-genai-use-for-child-protection-agency-as-chatgpt-downplays-risk/> (дата обращения: 01.12.2024).

367. Data Ethics Framework // GOV.UK : site. — URL: <https://www.gov.uk/government/publications/data-ethics-framework/data-ethics-framework-2020> (дата обращения: 19.12.2024).

368. Denmark: AI-powered welfare system fuels mass surveillance and risks discriminating against marginalized groups — report // Amnesty International : site. — URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/11/denmark-ai-powered-welfare-system-fuels-mass-surveillance-and-risks-discriminating-against-marginalized-groups-report/> (дата обращения: 01.12.2024).

369. Digital Government: Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People // GovInfo : site. — URL: <https://www.govinfo.gov/app/details/GOVPUB-PREX2-PURL-про23623> (дата обращения: 18.04.2024).

370. Dutch childcare benefit scandal an urgent wake-up call to ban racist algorithms // Amnesty International : site. — URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/10/xenophobic-machines-dutch-child-benefit-scandal/> (дата обращения: 13.03.2025).

371. Fact Sheet — Automated decision-making, digital government and preserving information access rights — for agencies // IPC : site. — URL: <https://www.ipc.nsw.gov.au/fact-sheet-automated-decision-making-digital-government-and-preserving-information-access-rights-agencies> (дата обращения: 04.10.2024).

372. Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679 // European Commission: site. — URL: <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/612053> (дата обращения: 16.02.2024).

373. HDPА (Greece) — 51/2021 // Hellenic Data Protection Authority : site. — URL: <https://www.dpa.gr/el/enimerwtiko/prakseisArxis> (дата обращения: 20.02.2025).

374. How Can You Make Data Error-free and Complete? // Eminenture : site. — URL: <https://www.eminenture.com/blog/how-can-you-make-data-error-free-and-complete/> (дата обращения: 20.12.2023).

375. How Dutch activists got an invasive fraud detection algorithm banned // Algorithm Watch : site. — URL: <https://algorithmwatch.org/en/syri-netherlands-algorithm/> (дата обращения: 14.10.2024).

376. How to combat algorithmic discrimination? A guidebook by AutoCheck // AlgorithmWatch : site. — URL: <https://algorithmwatch.org/en/autocheck-guidebook-discrimination/> (дата обращения: 01.12.2024).

377. Interactive Natural Language Technology for Explainable Artificial Intelligence // CORDIS : site. — URL: <https://cordis.europa.eu/project/id/860621> (дата обращения: 25.04.2023).

378. ISO/IEC 23894:2023 // ISO : site. — URL: <https://www.iso.org/standard/77304.html> (дата обращения: 06.12.2024).

379. Känsliga uppgifter spreds via kod till biståndsrobot // Dagens Samhalle : site. URL: <https://www.dagensamhalle.se/samhalle-och-valfard/socialtjanst/kansliga-uppgifter-spredd-via-kod-till-bistandsrobot/> (дата обращения: 10.12.2024).

380. NOU 2022: 11. Ditt personvern — vårt felles Ansvar. Tid for en personvernpolitikk // Regjeringen.no : site. — URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-11/id2928543/> (дата обращения: 05.09.2024)

381. OECD Recommendation on Digital Government Strategies // OECD : site. — URL: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm> (дата обращения: 18.03.2025).

382. Principle of proportionality // EUR-lex : site. — URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/principle-of-proportionality.html> (дата обращения: 30.11.2024).

383. Reactie ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op uitspraak rechter over inzet SyRI // Rijksoverheid : site. — URL: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/02/05/reactie-ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid-op-uitspraak-rechter-over-inzet-syri> (дата обращения: 14.10.2024).

384. Science and technology for the explanation of AI decision making // CORDIS : site. — URL: <https://cordis.europa.eu/project/id/834756> (дата обращения: 25.03.2025).

385. Technical documentation // Wikipedia : site. — URL: https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Technical_documentation&oldid=1181414399 (дата обращения: 09.12.2024).

386. The impact of the General Data Protection Regulation (GDPR) on artificial intelligence // European Parliament : site. — URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2020\)641530](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2020)641530) (дата обращения: 22.12.2024).

387. Trapped by Automation: Poverty and discrimination in Serbia's welfare state // Amnesty International : site. — URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2023/>

12/trapped-by-automation-poverty-and-discrimination-in-serbias-welfare-state/ (дата обращения: 01.12.2024).

388. TÜV // Wikipedia : site. — URL: <https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=T%C3%9CV&oldid=1271402353> (дата обращения: 23.02.2025).

389. Washington Facial Recognition Law // European Commission : сайт. — URL: <https://app.leg.wa.gov/billssummary?BillNumber=6280&Year=2019&Initiative=false> (дата обращения 23.03.2025).

390. Weiser, B. Here's What Happens When Your Lawyer Uses ChatGPT // New York Times : site. — URL: <https://www.nytimes.com/2023/05/27/nyregion/avianca-airline-lawsuit-chatgpt.html> (дата обращения: 27.11.2024).

391. Weiser, B. Michael Cohen Used Artificial Intelligence in Feeding Lawyer Bogus Cases / B. Weiser, J. E. Bromwich // New York Times : site. — URL: <https://www.nytimes.com/2023/12/29/nyregion/michael-cohen-ai-fake-cases.html> (дата обращения: 27.11.2024).

392. What is automated individual decision-making and profiling? // ICO : site. — URL: <https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/individual-rights/automated-decision-making-and-profiling/what-is-automated-individual-decision-making-and-profiling/> (дата обращения: 10.12.2024).

393. What is data quality? // IBM : site. — URL: <https://www.ibm.com/topics/data-quality> (дата обращения: 19.12.2024).

394. Xenophobic machines: Discrimination through unregulated use of algorithms in the Dutch childcare benefits scandal // Amnesty International : site. — URL: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/4686/2021/en/> (дата обращения: 13.03.2025).