

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

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2025

Работа выполнена в федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Научный руководитель:

Терещенко Людмила Константиновна

доктор юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации, ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», лаборатория правового регулирования информационных технологий и защиты информации, главный научный сотрудник

Официальные оппоненты:

Талапина Эльвира Владимировна

доктор юридических наук, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт государства и права Российской академии наук, сектор прав человека, главный научный сотрудник

Изотова Анжелика Николаевна

кандидат юридических наук, доцент, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», департамент права цифровых технологий и биоправа

Ведущая организация:

ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»

Защита состоится «29» октября 2025 года в 13.00 часов на заседании диссертационного совета 02.1.002.02, созданного на базе ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 117218, г. Москва, Большая Черемушkinsкая ул., д. 34 и на сайте Института: <https://izak.ru/science/dissertatsionnye-sovety/dissertatsii/>.

Автореферат разослан «___» сентября 2025 года

Ученый секретарь

доктор юридических наук, профессор

Н. А. Поветкина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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. Тиновичкой, 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. Пибаев, Н. А. Поветкина, А. И. Савельев, С. В. Симонов, С. А. Синицын, 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. Wiryantiningsih), 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. Нерсисянца, 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. Евтихьева, 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 рассогласованности 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 — ИЖиСП).

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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, указываются методологическая, эмпирическая, теоретическая и нормативная основы диссертации, излагается научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту, теоретическая и практическая значимость работы, степень достоверности

результатов исследования, а также приводятся данные об апробации результатов исследования, его структуре.

Первая глава «Автоматизированное принятие юридически значимых решений как объект правового регулирования» состоит из четырех параграфов, посвященных определению сущности, содержания и форм АПР в сфере государственного управления, выявлению влияния АПР на административную процедуру, идентифицированию правовых рисков и пределов АПР в сфере государственного управления; предложению моделей нормативно-правового регулирования АПР в государственном управлении; формулированию и обоснованию системы принципов и юридических требований к АПР в государственном управлении.

В первом параграфе «Понятие, содержание, формы автоматизированного принятия юридически значимых решений в сфере государственного управления» выявляется, что АПР понимается как самостоятельный объект правового регулирования. Это обусловлено комплексом факторов: ростом роли АПР в повышении эффективности государственного управления, существенным отличием процедуры АПР от традиционной, появлением новых рисков (ограниченная возможность проверки данных, массовое использование в социально значимых сферах) и высокой юридической значимостью принимаемых решений.

Показано, что в разных правопорядках для обозначения и регулирования общественных отношений, связанных с автоматизацией принятия решений, используются различные понятия («автоматизированное принятие решений», «автоматизированная система принятия решений», «автоматизированное решение»). Проведенный анализ подходов к определению этих понятий, выявления их ключевых признаков позволил сформулировать авторскую позицию относительно их соотношения и разграничения. Рассмотрены формы АПР: полностью (без участия человека) и частично автоматизированное принятие решений (поддержка принятия решений и «осмысленный контроль»).

Во втором параграфе «Процедуры автоматизированного принятия юридически значимых решений в сфере государственного управления» анализируется влияние автоматизации на административную процедуру. Показано, что внедрение АСПР существенно трансформирует отдельные элементы административной процедуры: повышает значимость автоматического обмена информацией, корректирует права и обязанности участников правоотношений, ведет к изменению функций государственных служащих.

В качестве примеров сфер, где автоматизация оказывает наибольшее влияние на административную процедуру, рассматриваются исполнительное производство и предоставление государственных и муниципальных услуг. Выявлены основные проблемы правового регулирования АПР в административной процедуре: недостаточное внимание законодателя к особенностям АПР, фрагментарность регулирования, риски, связанные с передачей функций государственных органов разработчикам и оператором АСПР. Сделан вывод о необходимости комплексного пересмотра механизмов обеспечения принципов административной процедуры в условиях автоматизации, в том числе смещения акцента с контроля за деятельностью отдельных должностных лиц на обеспечение надлежащего функционирования АСПР в целом.

В третьем параграфе «Правовые риски и пределы автоматизированного принятия юридически значимых решений в сфере государственного управления» рассматриваются риски, связанные с применением АПР, и обосновывается необходимость установления пределов его использования. Выделены основные риски АПР: непрозрачность процедуры принятия решений и самих решений, возможность дискриминации, ошибки, обусловленные некачественными данными или сбоями в работе систем, дефицит контроля (надзора) и ответственности.

По результатам анализа в параграфе делается вывод, что применение АПР в государственном управлении, несмотря на потенциальные преимущества, требует установления четких пределов и внедрения риск-ориентированной модели

регулирующая, обеспечивающая баланс между эффективностью и защитой прав и законных интересов граждан и организаций. Предложена авторская методика определения пределов применения АПР, основанная на риск-ориентированном подходе. Методика включает оценку необходимости применения АПР (с использованием адаптированного принципа соразмерности), оценку допустимости (с учетом ограничений на использование определенных форм АПР) и систему управления рисками.

В четвертом параграфе «Нормативно-правовое регулирование автоматизированного принятия юридически значимых решений в сфере государственного управления» проводится сравнительно-правовой анализ подходов к правовому регулированию АПР в различных правовых системах. Рассматриваются три основных подхода: внесение точечных изменений в действующие нормативные акты (на примере Норвегии и Эстонии), признание автоматизированного решения и АПР в качестве самостоятельных подвидов административных решений и процедур (Германия, Швеция, Испания), а также принятие специальных законов, посвященных АПР (Канада, Германия (земля Шлезвиг-Гольштейн), Австралия, ЕС). На этой основе анализируется российская практика, где преобладает точечное регулирование на подзаконном уровне. Проводится обоснование того, что указанный подход не обеспечивает системности правового регулирования и оптимального баланса между эффективностью государственного управления и соблюдением прав человека. В заключительной части параграфа формулируются основные положения авторской концепции правового регулирования АПР, включающей систему принципов и юридических требований, направленных на обеспечение законности, справедливости и прозрачности АПР.

Вторая глава «Обеспечение законности автоматизированного принятия юридически значимых решений в сфере государственного управления» состоит из четырех параграфов, в которых подробным образом анализируются и

рассматриваются механизмы обеспечения законности в контексте АПР в государственном управлении.

В первом параграфе «Специфика формирования «информационной базы» автоматизированного принятия юридически значимых решений в сфере государственного управления» исследуется роль данных как основы для принятия решений АСПР и выявляются особенности формирования «информационной базы» АПР. Подчеркивается, что, в отличие от человека-исполнителя, АСПР (особенно в полностью АПР) не может самостоятельно верифицировать данные, что повышает значимость обеспечения их качества.

Вводится и обосновывается авторское понимание «качества данных» как совокупности свойств самих данных (наборов данных) и процедур их обработки и использования. В параграфе детально анализируется комплекс требований, предъявляемые к «качеству данных» при АПР: достоверность (точность, полнота, актуальность) и непротиворечивость данных; машиночитаемая форма данных; репрезентативность и отсутствие ошибок в наборе данных; конфиденциальность данных; ограничение сбора данных для обучения ИИ определенной целью и адекватностью; открытость набора данных в пределах, не нарушающих конфиденциальность; допустимость использования объектов интеллектуальной собственности при обучении АСПР.

Во втором параграфе «Обеспечение прозрачности процедуры автоматизированного принятия решений в сфере государственного управления» исследуется проблема обеспечения прозрачности как одного из ключевых элементов обеспечения законности и обоснованности процедур АПР. Подчеркивается, что существующие подходы к обеспечению прозрачности АПР, заимствованные из традиционных административных процедур, неэффективны в силу изменения модели принятия решений, в том числе за счет появления полностью АПР и непрозрачности ИИ. Проанализированы понятия «прозрачность» и «объяснимость»,

установлено их соотношение и разграничение. Выявлены основные негативные последствия непрозрачности АСПР.

Исследованы различные правовые механизмы обеспечения прозрачности: раскрытие логики принятия решений, контрфактические объяснения, раскрытие данных, раскрытие программного кода, независимый аудит и общественный контроль. Предложена двухуровневая модель, включающая механизмы *ex ante* (раскрытие неограниченному кругу лиц логики принятия решений, информации об АСПР, результатов независимого аудита; проведение регулярных проверок) и *ex post* (предоставление контрфактических объяснений по требованию лица, обеспечение доступа к данным, на основе которых принято решение). Доказано, что использование только одного механизма обеспечения прозрачности является недостаточным для защиты прав и законных интересов граждан.

В третьем параграфе «Особенности обжалования (оспаривания) принятого автоматизированного решения в сфере государственного управления» рассматривается трансформация института обжалования в условиях внедрения АСПР. Обосновывается, что обжалование, являясь одним из ключевых элементов обеспечения законности в государственном управлении, требует адаптации к новым технологическим реалиям. Критически анализируется получившая распространение в науке концепция приравнивания АСПР к источникам права с аргументацией того, что АСПР должны рассматриваться исключительно как технические инструменты реализации права под строгим государственным контролем.

В параграфе предложен дифференцированный подход к обжалованию автоматизированных решений, предусматривающий обязательный досудебный административный порядок и особый механизм оперативного исправления технических ошибок. Для судебного порядка оспаривания разработана модель, учитывающая специфику полностью и частично АПР, определяющая особенности подсудности, состав ответчиков и порядок распределения бремени доказывания, направленная на обеспечение баланса интересов граждан и государства.

В четвертом параграфе «Юридическая ответственность субъектов процедуры автоматизированного принятия решений в сфере государственного управления» исследуется трансформация института юридической ответственности в условиях внедрения АСПР. Отмечается, что традиционная модель, основанная на принципе персональной ответственности государственного служащего, не в полной мере применима к процедурам АПР, поскольку не учитывает роли новых субъектов (разработчиков, операторов АСПР) и размывание контроля со стороны должностных лиц.

В параграфе проведен анализ субъектного состава, вовлеченного в процедуру АПР: государство (в лице государственных органов), государственные служащие, разработчики/операторы АСПР, граждане и организации. Обосновывается необходимость расширения субъектного состава, привлекаемого к административной и дисциплинарной ответственности, за счет включения в него разработчиков и операторов АСПР в случаях полностью автоматизированных решений или при существенном влиянии АСПР на итоговое решение и отсутствии у государственного служащего возможности его перепроверить. Рассматривается концепция «риска» и строгой ответственности (*strict liability*) в контексте гражданско-правовой ответственности, обосновывается целесообразность возложения первичной ответственности на государство с последующим правом регресса к виновным лицам (разработчикам, операторам).

В заключении сформулированы основные результаты проведенного исследования, выводы и предложения, определены перспективы дальнейшей разработки темы.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации

1. Назаров, Н. А. Правовое регулирование автоматизированного принятия решений в государственном управлении: в поисках оптимального подхода / Н. А. Назаров // Журнал российского права. — 2025. — № 7. — С. 147–161. — 1 п. л.
2. Назаров, Н. А. Обеспечение качества данных при автоматизированном принятии решений в государственном управлении / Н. А. Назаров // Журнал российского права. — 2024. — № 5. — С. 140–156. — 2 п. л.
3. Назаров, Н. А. Соотношение и разграничение информации и данных / Н. А. Назаров // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — № 11. — С. 21–30. — 1,25 п. л.
4. Назаров, Н. А. Машинное творчество и право: две части одного целого / Н. А. Назаров // Труды по Интеллектуальной Собственности. — 2022. — № 43 (4). — С. 101–110. — 1,25 п. л.
5. Назаров, Н. А. Закрепление прав на результаты интеллектуальной деятельности, созданные с использованием искусственного интеллекта. Часть II / Н. А. Назаров // Патенты и лицензии. Интеллектуальные права. — 2021. — №8. — С. 50–57. — 1 п. л.
6. Назаров, Н. А. Закрепление прав на результаты интеллектуальной деятельности, созданные с использованием искусственного интеллекта. Часть I / Н. А. Назаров // Патенты и лицензии. Интеллектуальные права. — 2021. — № 7. — С. 59–65. — 0,75 п. л.
7. Назаров, Н. А. Обеспечение объяснимости и прозрачности автоматизированного принятия решений в государственном управлении /

П. П. Кабытов, Н. А. Назаров // Информационное общество. — 2024. — № 6. — С. 44–53. — 1,25 п. л.

8. Nazarov, N. Transparency in Public Administration in the Digital Age: Legal, Institutional, and Technical Mechanisms / P. Kabytov, N. Nazarov // Legal Issues in the Digital Age. – 2025. – №2. – P. 161-182. — 1,25 п. л.

Иные публикации

9. Назаров, Н. А. Особенности правового регулирования принятия решений на основании исключительно автоматизированной обработки персональных данных / Н. А. Назаров // Традиции и новации в системе современного российского права : материалы Междунар. конгресса молодых ученых, Москва, 5–6 апреля 2024 г. : в 3 т. — Т 3. — М. : ИЦ Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2024. — С. 138–140. — 0,187 п. л.

10. Назаров, Н. А. Автоматизированное решение в государственном управлении: необходимость или преждевременность единого правового регулирования? / Н. А. Назаров // Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса : материалы Междунар. науч.-практ. конф. «Лазаревские чтения 2024» / под общ. ред. В. Н. Плигина ; науч. ред. М. Н. Кобзарь-Фролова ; отв. ред. С. А. Агамагомедова. — М. : ИГП РАН, 2024. — С. 64–67. — 0,5 п. л.

11. Назаров, Н. А. Тенденции автоматизированных принятий решений в цифровом государстве / Н. А. Назаров // Роль публичного права в развитии современного российского государства как части международного сообщества : сб. докладов V Всерос. конф. студентов и магистрантов. — М. : ИЦ Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2022. — С. 162–165. — 0,5 п. л.

12. Назаров, Н. А. Риск-ориентированный подход в регулировании сферы искусственного интеллекта / П. П. Кабытов, Н. А. Назаров // Материалы Междунар. науч.-практ. конф. «Искусственный интеллект и право: опыт Республики Казахстан

и зарубежных стран», Астана — Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан, 2024. — С. 61–66. — 0,75 п. л.

13. Назаров, Н. А. Юридическая природа искусственных устройств (роботы, интернет-вещи, 3D-принтеры, беспилотники и т. п.) / Н. А. Назаров // Право и виртуальное пространство : монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. — М. : Проспект, 2025. — С. 71–84. — 1,75 п. л.