

6/23

ПРЕПРИНТЫ

*ЦИФРОВОЕ ОБЩЕСТВО
И ИНФОРМАЦИОННЫЕ
ТЕХНОЛОГИИ. ИННОВАЦИИ
DIGITAL SOCIETY AND
INFORMATION TECHNOLOGIES
INNOVATIONS*

**ЦИФРОВОЕ ОБЩЕСТВО
И ИНФОРМАЦИОННЫЕ
ТЕХНОЛОГИИ. ИННОВАЦИИ
DIGITAL SOCIETY AND
INFORMATION TECHNOLOGIES
INNOVATIONS**

В. Н. Южаков, Д. Ю. Козяр (Двинских)
А. Н. Старостина, И. А. Черешнева

**ПРИНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНЧЕСКОГО РЕШЕНИЯ
С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ АЛГОРИТМОВ:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ**

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(РАНХиГС)

ПРЕПРИНТ
(НАУЧНЫЙ ДОКЛАД)

по теме:
**ПРИНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНЧЕСКОГО РЕШЕНИЯ
С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ АЛГОРИТМОВ:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Южаков В.Н., директор ЦТГУ, д.ф.н., проф., 0000-0002-5687-1863, yuzhakov-vn@ranepa.ru

Талапина Э.В., в.н.с. ЦТГУ, д.ю.н., 0000-0003-3395-3126, talapina-ev@ranepa.ru

Козяр Д.Ю. (Двинских), н.с. ЦТГУ, к.э.н., dvinskikh-dy@ranepa.ru

Старостина А.Н., м.н.с. ЦТГУ, 0000-0001-8116-0919, starostina-an@ranepa.ru

Черешнева И.А., н.с. ЦТГУ, 0000-0001-8135-4166, chereshneva-ia@ranepa.ru

Москва 2023

Аннотация

Несмотря на расширяющееся практическое использование алгоритмов, многие возможные риски их применения до сих пор не изучены, не учтены и не получили нормативной реакции, что особенно опасно в государственном управлении. Само право на использование алгоритмов при принятии государственных управленческих решений должно быть гармонично вписано в российское законодательство, в этой связи **актуально** изучение методологических и правовых проблем использования алгоритмов при принятии государственных управленческих решений. **Цель** исследования - выявление и систематизация методологических и правовых проблем, связанных с использованием алгоритмов при принятии государственных управленческих решений, а также разработка вариантов их разрешения. **Предмет** исследования составили научные публикации, нормативные правовые акты международного и национального уровня, в том числе зарубежных государств. В исследовании применены **методы**: формально-правовой, историко-правовой, метод юридического толкования, сравнительно-правовой метод, статистический метод, метод моделирования. **Результатами** стали: обоснование особенностей управленческих решений в государственном управлении в цифровую эпоху; результаты анализа и систематизации преимуществ использования алгоритмов при принятии управленческих решений в государственном управлении; результаты выявления и систематизации проблем (рисков) использования алгоритмов при принятии управленческих решений в государственном управлении; варианты решения проблем, связанных с использованием алгоритмов при принятии управленческих решений в государственном управлении; предложения по развитию законодательства, отражающему принятие в государственном управлении управленческих решений с использованием алгоритмов. Исследование позволяет сделать **выводы** о недостаточной методологической и правовой проработке проблем, связанных с использованием алгоритмов при принятии государственных управленческих решений. Необходимо, во-первых, закрепить общую политику применительно к различным технологиям Искусственного интеллекта (ИИ) в целом, создав общие условия для использования разрешенных технологий в государственном управлении. Во-вторых, создать специальное законодательство о принятии государственных управленческих решений, в котором закрепляются возможности и правила использования алгоритмов. **Научная новизна** исследования определяется практическим отсутствием правовой и методологической проработки принятия государственных управленческих решений в цифровых условиях и необходимостью правового регулирования этого процесса. **Рекомендации** по итогам исследования заключаются в использовании результатов исследования для адаптации и развития законодательства в области принятия государственных управленческих решений к цифровым условиям.

Ключевые слова:

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, АЛГОРИТМ, ИСКУССТВЕННЫЙ ИНТЕЛЛЕКТ, УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ РЕШЕНИЕ, ЦИФРОВИЗАЦИЯ, ПРАВО

Коды JEL Classification

H11; H83; K38

RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY AND PUBLIC
ADMINISTRATION (RANEPА)

PREPRINT
(SCIENTIFIC REPORT)

**ADOPTION OF A STATE MANAGEMENT DECISION BASED ON ALGORITHMS:
PROBLEMS AND PROSPECTS OF LEGAL REGULATION**

Yuzhakov Vladimir N., director, Center of Public Administration Technologies, Dr. Sci.
(Philosophy), professor, ORCID 0000-0002-5687-1863, yuzhakov-vn@ranepa.ru
Talapina Elvira V., lead researcher, Center of Public Administration Technologies, Dr. Sci.
(Law), ORCID 0000-0003-3395-3126, talapina-ev@ranepa.ru
Koziar Daria.Yu. (Dvinskikh), researcher, Center of Public Administration Technologies,
Cand. Sci. (Economy), dvinskikh-dy@ranepa.ru
Starostina Aleksandra N., junior researcher, Center of Public Administration Technologies,
ORCID 0000-0001-8116-0919, starostina-an@ranepa.ru
Chereshneva Irina A., researcher, Center of Public Administration Technologies,
ORCID 0000-0001-8135-4166, chereshneva-ia@ranepa.ru

Moscow 2023

Abstract

Despite the expanding practical use of algorithms, many possible risks of their application have not yet been studied, taken into account and have not received a regulatory response, which is especially dangerous in public administration. The right to use algorithms in making public management decisions should be harmoniously integrated into Russian legislation, therefore, the study of methodological and legal problems of using algorithms in making public management decisions **is relevant**. **The purpose of the study** is to identify and systematize methodological and legal problems associated with the use of algorithms in making public management decisions, as well as to develop solutions to them. Scientific publications, regulatory legal acts of international and national level, including foreign ones, have become **the subject** of the study. The study is based on the following **methods**: formal legal, historical legal, method of legal interpretation, comparative legal method, statistical method, modeling method. **The results** of the study include: features of public management decisions in the digital age; results of analysis and systematization of the advantages of using algorithms in making managerial decisions in public administration; results of identification and systematization of problems (risks) of using algorithms in making managerial decisions in public administration; solutions to the problems of using algorithms in making managerial decisions in public administration; and relevant legislative proposals. The study shows an insufficient level of methodological and legal research of the problems of using algorithms in making public management decisions. First, it is necessary to consolidate the general policy in relation to various AI technologies in general, in order to create general conditions for the use of permitted technologies in public administration. Second, to create a special legislation of making public management decisions, to establish the possibilities and rules for using algorithms. **The scientific novelty** of the research is determined by the practical absence of a legal and methodological basis for making public management decisions in digital conditions and the need for legal regulation of this process. **The recommendations** contain proposals for the adaptation and development of legislation for making public management decisions to digital conditions.

Key words:

PUBLIC ADMINISTRATION, ALGORITHM, ARTIFICIAL INTELLIGENCE, MANAGEMENT DECISION, DIGITALIZATION, LAW

JEL Classification:

H11; H83; K38

Оглавление

Введение.....	3
1 Обоснование особенностей управленческих решений и их принятия в государственном управлении в цифровую эпоху.....	4
2 Результаты анализа и систематизации преимуществ использования алгоритмов при принятии управленческих решений в государственном управлении	10
3 Результаты выявления и систематизации проблем (рисков) использования алгоритмов при принятии управленческих решений в государственном управлении	15
4 Варианты решения проблем, связанных с использованием алгоритмов при принятии управленческих решений в государственном управлении.....	21
5 Предложения по развитию законодательства, отражающему принятие в государственном управлении управленческих решений с использованием алгоритмов	24
Заключение.....	26
Благодарности.....	28
Список источников.....	28

Введение

Цифровое государственное управление расширяет поле применения алгоритмов, в том числе при принятии управленческих решений. Преимущества алгоритмов (в современных исследованиях понимаемых как алгоритмы искусственного интеллекта), такие как быстрота, беспристрастность, безошибочность, позволяют предположить положительный эффект от их использования в государственном управлении для повышения его качества (обоснованности, результативности и эффективности). В то же время при составлении и применении алгоритмов в государственном управлении должны быть учтены все возможные риски, а само право на использование алгоритмов должно быть гармонично вписано в российское законодательство. В этой связи актуально изучение методологических и правовых проблем использования алгоритмов при принятии государственных управленческих решений.

Целью настоящего исследования является выявление и систематизация методологических и правовых проблем, связанных с использованием алгоритмов при принятии государственных управленческих решений, а также разработка вариантов их разрешения.

Для достижения цели в рамках работы выполнены следующие, предусмотренные Техническим заданием, задачи:

1) Актуализация теории управленческих решений применительно к государственному управлению с учетом вызовов цифровой эпохи.

2) Выявление и систематизация преимуществ использования алгоритмов при принятии управленческих решений в государственном управлении (государственных управленческих решений).

3) Выявление и систематизация проблем (рисков), связанных с использованием алгоритмов при принятии управленческих решений в государственном управлении.

4) Прогнозирование вариантов решения проблем, связанных с использованием алгоритмов при принятии управленческих решений в государственном управлении.

5) Прогнозирование потребности развития законодательства, отражающего принятие в государственном управлении управленческих решений с использованием алгоритмов.

Результаты работы могут быть использованы для адаптации и развития законодательства в области принятия государственных управленческих решений к цифровым условиям.

Новизна настоящего исследования определяется практическим отсутствием правовой и методологической проработки принятия государственных управленческих решений в цифровых условиях и необходимостью правового регулирования этого процесса.

1 Обоснование особенностей управленческих решений и их принятия в государственном управлении в цифровую эпоху

Предметом настоящего исследования является использование алгоритмов ИИ для принятия государственных управленческих решений. В авторитетных рецензируемых публикациях последних лет, отражающих ход технологического развития, термины «алгоритм», «искусственный интеллект» и «алгоритм ИИ» употребляются как синонимы. Мы во многом разделяем и используем данный подход.

Основной методологической опорой исследования считаем инициативный проект федерального закона «Об обеспечении качества государственного управления в Российской Федерации» [1], разработанный коллективом в 2016 году. Важной методологической проблемой является соединение требований к качеству государственного управления и правил использования алгоритмов ИИ в процессе принятия решений. Для этого потребуются внесение соответствующих изменений в инициативный законопроект, что составляет правовую часть проблематики исследования.

Принятие управленческих решений образует целую отрасль знаний в рамках различных наук – экономической, юридической, управленческой, психологической и пр. Тематика настоящего исследования предполагает государственно-управленческий уклон, а потому не может обойтись без теории решений, разработанной экономистами и юристами. Говоря о типах ИИ, к которым применимы рекомендации данной НИР, здесь и далее будем подразумевать виды, применимые для отечественного госсектора, для которых выполняются требования полного цикла разработки в России. Актуальная стратегия развития ИИ в РФ позволяет утверждать, что к таковым будут отнесены: обработка естественного языка и синтез речи; компьютерное зрение; интеллектуальная поддержка принятия решений; перспективные методы ИИ.

Принятие решений изучается с точки зрения нормативного и описательного подходов. Нормативные теории фокусируются на том, как принимать наилучшие решения, выводя алгебраические представления предпочтений из идеализированных

поведенческих аксиом. Например, принцип максимизации полезности в экономике и концепция равновесия в теории игр описывают, как должны вести себя незаинтересованные рациональные агенты индивидуально или в группе соответственно. С другой стороны, описательные теории включают в себя известные ограничения человеческого поведения в процессе принятия решений. Например, теория перспектив может успешно учитывать неудачи теории ожидаемой полезности при описании человеческого принятия решений в условиях неопределенности [2].

Нобелевский лауреат Г. Саймон по праву считается пионером теории управленческих решений в экономической науке. Он же впервые связал интеллектуальную деятельность человека по принятию решения с возможной автоматизацией этого процесса. «Синтетические программы, по-видимому, будут больше походить на приемы, которые ранее использовались инженерами с университетским образованием в такой же проектной работе. Оказалось возможным достаточно детально описать принципы принятия инженерных решений и процесс получения вывода, чтобы получить рабочую компьютерную программу» [3].

В экономической науке теория принятия решений образует целое направление и исследуется весьма подробно. При этом управленческое решение рассматривается:

– как процесс, представляющий цикл стадий, включающих сбор, группировку и анализ требуемой информации субъектом государственного управления в интересах разработки, утверждения и реализации поставленных целей и задач;

– как явление – облеченная в официальную форму властная воля государства, закрепленная в нормативных актах и документах.

В юридической науке управленческие решения рассматриваются как формализованный результат управленческой (исполнительной) деятельности. Одна из значимых работ на эту тему была опубликована в России в 1972 г. [4]. Административисты к правовым формам управленческой деятельности относят принятие правовых актов (решений), заключение договоров¹, совершение иных юридически значимых действий [5]. При этом «управленческое решение представляет собой в большинстве случаев правовой акт» [6]. Оговоримся сразу, что придерживаемся широкого подхода к трактовке форм управленческой деятельности, выраженного в инициативном законопроекте, и считаем основным разделением административных актов на нормативные (создающие нормы) и индивидуальные (нацеленные на конкретизацию и применение нормы к индивидууму).

¹ По нашему мнению, договор является также видом решения.

В целом в науке и мировой практике преобладает «нормативистский» подход к управленческим решениям, которые в праве отождествляются с правовыми актами. Это корреспондирует исходной позиции инициативного законопроекта о качественном госуправлении относительно необходимости урегулирования всех форм управленческой деятельности (включая поручения).

Цифровизация государственного управления продолжает быть основным трендом совершенствования качества принятия управленческих решений и оказания государственных услуг в России. В фокусе внимания остаются data-менеджмент, автоматизация и цифровизация процессов, наравне с чем уверенно увеличивают свой вес разработка и внедрения технологий искусственного интеллекта [7, 8]. Алгоритмы, построенные на технологии искусственного интеллекта, являются сравнительно прорывными и обладают важнейшей для госорганов, работающих на бюджетном финансировании, характеристикой – эффективностью.

Требования к качеству государственного управления за десятилетия научно-экспертного рассмотрения устоялись, и включают следующие элементы: обоснованность госуправления, его результативность и эффективность [9]. Несложно догадаться, что основным объектом технологического-алгоритмического совершенствования разработки государственных управленческих решений стало внедрение подходов, непосредственно влияющих именно на эти элементы оценки качества ГУ [9]:

1) Влияние технологии на повышение обоснованности государственного управления (прозрачность процесса разработки решения, беспристрастность принятия решений государством и его органами, равный доступ всех к госуслугам, снижение коррупции).

2) Влияние технологии на повышение результативности государственного управления (соответствие достигнутых целей плановым по «букве и духу»).

3) Влияние технологии на повышение эффективности государственного управления (экономия ресурсов: времени, финансов).

Если задаться вопросом эволюции внедрения таких подходов, можно наблюдать следующую картину изменения качества государственного управления за счет алгоритмизации процессов разработки и принятия решений (*таблица 1*).

Таблица 1.

Эволюция разработки и принятия ГУР в цифровую эпоху, влияние на изменение качества принимаемых решений (характер связи этапов: технология последующего периода включает технологию предыдущих)

Основа разработки и принятия ГУР	Содержание технологии	Этап внедрения технологии	Обоснованность ГУ	Результативность ГУ	Эффективность ГУ
Большие данные ¹	Принятие решений на основе данных включает сбор данных, извлечение закономерностей и фактов из этих данных, и использование этих фактов для вывода заключения, влияющее на принятие решений [10]	Финальный: реализована оцифровка [11] и широко проведена датафикация [12]	+++	0	+
Автоматизированные процессы	Принятие решений на основе предложений автоматизированных процессов разработки решений. Автоматизации могут подлежать сбор данных, анализ данных и выработка решений. Процесс разработки решений в точности повторяет регламентированный аналоговый процесс	Финальный: широко внедрено автоматизированное предоставление госуслуг, активно внедряется автоматизация межведомственных процессов	+	0	+++
Слабый ИИ	Принятие решений на основе результатов разработки решений искусственным интеллектом, либо, в том числе, передача принятия решения искусственному интеллекту	Начальная – технологии ИИ внедряются в локальные процессы	-	-	+++
Сильный ИИ	Принятие управленческих решений искусственным интеллектом	Нулевая – технология находится на стадии разработки	---	---	+++

¹ Большие данные – структурированные и неструктурированные данные огромных объёмов и значительного многообразия, эффективно обрабатываемых горизонтально масштабируемыми программными инструментами.

Государственное управление не может не учитывать и не использовать возможности новых технологий. При этом, на наш взгляд, любые меры цифровизации должны подчиняться цели повышения качества государственного управления. Административная деятельность – это, прежде всего, искусство принимать хорошие решения и умение претворять их в жизнь [5]. Это дает основания утверждать, что качественное, хорошее госуправление и есть цель использования алгоритмов.

Государственные управленческие решения обладают такими особенностями, как подчиненность управленческим задачам, организационная связь с государственным аппаратом, приоритет режима транспарентности принятия и возможности оспаривания.

Принятие государственных управленческих решений с использованием алгоритмов обладает целым рядом особенностей, которые необходимо будет учесть в дальнейшей нормативной регламентации.

Во-первых, возрастание значения строгой регламентации процедуры, ее внятной делимости на этапы, необходимые компоненты, в том числе с ограничением сфер (предметов) применения подобных решений. Потенциальное преимущество применения ИИ-инструментов (таких как машинное обучение, например) для принятия решений в государственном управлении заключается в количестве переменных, которые могут учитывать алгоритмы ИИ, а также в степени детализации и точности действий, которые могут быть рекомендованы системой ИИ. Отсюда вытекает необходимость обеспечения строгой регламентации процесса принятий государственного управленческого решения.

Во-вторых, адаптация специфики технологии в виде правовых принципов ввиду того, что этические требования не обязательны к выполнению (например, если этика алгоритмов становится нормативными принципами – конкретными юридическими требованиями в области ИИ и алгоритмов). Так, принципы качественного госуправления (законность, защита прав и свобод человека и гражданина, управление по результатам, соблюдение и полнота управленческого цикла, экономическая эффективность, оптимальность функционирования субъектов государственного управления, ответственность государственного управления, пропорциональность, открытость, общественное участие), закрепленные в инициативном проекте закона об обеспечении качества государственного управления [13], необходимо распространить на принятие государственных управленческих решений при помощи ИИ.

В-третьих, расширение базы для принятия решений за счет разнообразных данных. Значимость данных неоспорима для формирования и развития экономики данных, в рамках которой особую важность приобретает разработка алгоритмов обработки и анализа данных, в том числе основанных на использовании ИИ [14]. Учет всех данных

необходим в конечном счете для разумности решения, достижения целей устойчивого развития. Это означает, что целесообразность становится измеримой, а значит, потенциально может контролироваться, как вышестоящими органами, так и судом. Разнообразие данных позволяет также расширить предиктивный потенциал управленческих решений.

В-четвертых, возрастает необходимость соблюдения прав человека, в том числе за счет их горизонтального эффекта (их распространение на частную сферу, так как значительная часть алгоритмов ИИ разработаны и эксплуатируются частными субъектами и находятся в частной собственности). Широкий спектр данных, используемых алгоритмом, способен расширить мотивацию решений, и закрепить само требование мотивации как одно из предъявляемых к автоматизированным управленческим решениям.

В-пятых, государственные управленческие решения нуждаются в объяснимости, понятности алгоритмов. Административная транспарентность достигает нового уровня, выходя за рамки простого информирования.

В-шестых, необходимо разрабатывать и расширять возможности обжалования решений с использованием алгоритмов. В зарубежной литературе предложено восстановить официальные, отдельные суды справедливости с целью предоставления судебного «второго взгляда» на результаты алгоритмов [15], для рассмотрения вопросов, в которых адекватная справедливость не может быть обеспечена с помощью алгоритма. Суды справедливости управляются гибкими правилами, которые адаптируют их к конкретным ситуациям и требуют предоставления льгот всякий раз, когда, с учетом всех обстоятельств, это позволило бы одной стороне потерпеть несправедливость по отношению к другой. Суд справедливости ИИ может быть построен таким образом, чтобы можно было требовать пороговых стандартов, чтобы *prima facie* продемонстрировать вероятную ошибку или вред, чтобы избежать поглощения судов сомнительными исками.

Возможен также вариант специализации существующих судов. В любом случае создание административных судов упростило бы решение данной задачи.

В-седьмых, государственные управленческие решения с использованием ИИ являются электронными по форме принятия, форма доведения решений до адресата такая же (онлайн), что делает процесс мгновенным.

Перечисленные особенности необходимо учесть при разработке обязательного к исполнению законодательства в области регулирования принятия государственных управленческих решений с использованием алгоритмов ИИ, при этом имеющиеся этические правила могут служить ориентиром, но не заменять закон.

2 Результаты анализа и систематизации преимуществ использования алгоритмов при принятии управленческих решений в государственном управлении

Анализ международной практики разработки инициатив в области ИИ и опыта применения инструментов на базе ИИ показывает, что при достаточно активном развитии технологий ИИ лишь незначительное число инициатив и инструментов направлено непосредственно на оптимизацию принятия государственных управленческих решений.

Примеры основных положений некоторых стратегий стран ЕС, в части, касающейся государственного управления, представлены в *таблице 2*.

Таблица 2.

Основные положения некоторых Стратегий в сфере развития искусственного интеллекта, касающиеся сферы государственного управления

Страна	Наименование Стратегии	Основные цели/задачи в сфере госуправления	Основные положения
Австрия	Artificial Intelligence Mission Austria 2030	Оценить административные процессы с точки зрения возможности использования ИИ Успешное проектирование использования ИИ в госсекторе, повышение компетенций госслужащих на разных уровнях	Применение ИИ в сфере госуправления должно проводиться после оценки воздействия Правовая база для использования ИИ должна быть оценена и скорректирована Министерства разработают ведомственные стратегии, в которых обозначат какие данные и как могут быть использованы
Болгария	Concept for the development of artificial intelligence in bulgaria until 2030	Сфера госуправления является одной из ключевых сфер для внедрения ИИ Использование ИИ может расширяться, т.к. страна обладает квалифицированными специалистами и опытом использования ИИ	Государственные услуги – ключевое направление для внедрения ИИ Приоритетом является обеспечение возможности использования общедоступных данных, позволяющей создавать продукты и услуги ИИ для бизнеса, и госсектора Повышение осведомленности о преимуществах и рисках применения ИИ, проведение информационных кампаний
Кипр	National Strategy for Artificial Intelligence (AI): Actions for the Exploitation and Development of AI in Cyprus	Модернизация государственных услуг, кооперация для цифровизации	Ключевое направление реализации стратегии – повышение качества госуслуг и госуправления Необходимо задействовать механизм ГЧП для устранения препятствий при разработке и внедрении ИИ Предполагается разработка и внедрение законодательной базы, обеспечивающей защиту данных и упрощение обмена данными

Продолжение таблицы 2

Страна	Наименование Стратегии	Основные цели/задачи в сфере госуправления	Основные положения
			Обеспечение доступа к большому количеству данных государственного и частного секторов
Дания	National Strategy for Artificial Intelligence	Государственный сектор должен использовать ИИ, чтобы предлагать качественные услуги Основные инициативы: принцип ответственного развития и использования ИИ и увеличение числа открытых данных государственного сектора для их использования при обучении ИИ	Необходимо создание правовой и этической основы для использования ИИ в сфере госуправления Улучшение качества и количества данных для использования в системах ИИ Повышение компетенции в части использования ИИ среди госслужащих Выделение финансирования для тестирования и развертывания новых технологий
Германия	Artificial Intelligence Strategy	Внедрение ИИ в госуправление («Безопасность и производительность коммуникационные и информационные системы в государственном управлении») Создание нормативно-правовой базы использования ИИ	ИИ позволяет сделать госуслуги более адресными, доступными для граждан Ключевым инструментом стимулирования развития ИИ является открытие данных, имеющихся у государства, такие данные будут открытыми по умолчанию (если не предусмотрено иное) Предусматривается выделение финансирования для управления данными во всех федеральных органах государственной власти
Франция	National Strategy for Artificial Intelligence	Поддерживать государственные органы в разработке проектов ИИ Настроить национальную систему данных здравоохранения (Health Data Hub) чтобы облегчить использование данных для исследований и инноваций. Финансировать проекты, позволяющие, например, прогнозировать на основе ИИ-анализа банкротство организаций	Разработать законодательство и внедрить политику открытых данных Предусмотреть возможность повторного использования предварительно обученных моделей ИИ, используемых в государственном управлении (база данных моделей) Обучение госслужащих работе с инструментами ИИ Разработка стратегии «зеленого» ИИ как на национальном, так и на местном уровне (умные города)
Нидерланды	Strategic Action plan for Artificial Intelligence	Оптимальное использование ИИ при выполнении государственных задач	Использование ИИ-инструментов государством должно соответствовать требованиям прозрачности. Предполагается стимулирование использования в госсекторе человекоориентированного ИИ (с помощью проведения оценки,

Продолжение таблицы 2

Страна	Наименование Стратегии	Основные цели/задачи в сфере госуправления	Основные положения
			сертификации и аудитов систем ИИ)

Сравнительный анализ применения ИИ для выполнения государственных функций приведен в *таблице 3*.

Таблица 3.

Примеры применения инструментов на основе искусственного интеллекта для выполнения государственных функций в странах ЕС¹

Государственная функция	Применение инструментов на основе ИИ для выполнения государственной функции	Примеры (национальный уровень)
Выработка государственной политики	Да	Corpus Viewer (Испания); AIDA – Interpreting detailed plan provisions (Швеция), Forecasting models Road Administration (Roads conditions and return of investments); PRE-VIEW – Identification of international crisis (Германия); Capsat – Information from satellite images for a better agricultural policy in Flanders and Europe (Фландрия-Бельгия)
Нормотворческая деятельность	Да	Calculemus FLINT – Ensuring understandability of normative law texts; Smart regulation – Using Artificial Intelligence to train computers to interpret regulation (Бельгия)
Предоставление административных государственных услуг	Да	Portugal – Predicting long term unemployment (Португалия); Enhanced Care Management (Эстония); TÉBA (Венгрия); Kamu – Chatbot about immigration processes (Финляндия); Aria – Chatbot answering retired people (Франция); VDA – Voicebot on calls from Irish taxpayer on tax clearance (Ирландия); Toms – Chatbot facilitating customer communication with the State Revenue service (Латвия); Study certificates – Automatic recognition for applying for child benefit и Child benefit – Voice assistant for parents support (Германия); Finland Migration Service Chatbot (Финляндия)
Предоставление бюджетных услуг	Да	Andrija – Virtual assistant supporting advising suspected COVID-19 infections (Хорватия); Chatbot National Library – Help find the correct information (Эстония); SAMPA – Service of registration and promotion of the adherence to medications in elderly patients (Испания)
Разрешительная деятельность	н.д.	н.д.
КНД	Да	Improve the online pre-complaint system – Detecting infringements automatically (Франция); Verontrusting – Enabling accurate predictions to detect day-care services inspection (Бельгия); SATIKAS – Detecting the agricultural grasslands changes (Эстония); French Fraud – Fraud detection value declarations (Франция); FITS ITEMS – Road safety; Véda-KAFIR-ROBOTZSARU ('Robocop') – System Operated by the Police for Traffic Safety Automated Processing (Венгрия); Tracing labour exploitation – Tracing potential victims of human trafficking (Нидерланды); Identify false customs declarations using text mining AI to identify entities presenting a risk to economic interests (Франция); Forensic Image Recognition (FIRE) – Recognition of containers that have illegal cargo (Нидерланды)

¹ Составлено авторами по данным AI –Watch. - URL: <https://data.jrc.ec.europa.eu/dataset/7342ea15-fd4f-4184-9603-98bd87d8239a> (дата обращения 22.05.2023).

Проведенное исследование позволяет систематизировать преимущества использования ИИ применительно к отдельным функциям госуправления, выделяемым в инициативном законопроекте (таблица 4).

Таблица 4.

Преимущества применения ИИ-инструментов для отдельных функций государственного управления

Государственная функция	Потенциальные преимущества использования ИИ-инструментов
Выработка государственной политики	разработка сценариев развития (в т.ч. отдельных отраслей) с учетом существенного массива данных (реализация прогностического сценарного анализа в рамках планирования и программирования государственного управления) [16]; обеспечение согласованности документов стратегического планирования как между собой, так и разного уровня (например, региональных с федеральными);
Нормотворческая деятельность	обеспечение согласованности нормативно-правовых актов разного уровня
Предоставление административных государственных услуг	снижение транзакционных издержек; повышение качества предоставления госуслуг, в т.ч. для людей с ограниченными возможностями; сокращение сроков получения государственной услуги; персонализированное предложение госуслуг в зависимости от категории получателя
Предоставление бюджетных услуг (образование, здравоохранение)	обеспечение равного доступа к бюджетным услугам всех категорий граждан; выработка оптимальной индивидуальной траектории для получателя бюджетной услуги (например, образовательный маршрут для ученика или маршрутизации для пациента); повышение качества предоставления бюджетных услуг
Разрешительная деятельность	сокращение сроков принятия решения по выдаче разрешений (лицензий); в рамках контроля за соблюдением лицензионного соглашения – те же преимущества, что и для КНД
КНД	выявление приоритетных объектов для проведения контрольных мероприятий; дистанционный контроль, снижение издержек на проведение проверки как со стороны бизнеса, так и со стороны КНО; получение наиболее точных данных при работе с большим массивом информации, цифрами, сведениями, производство сложных вычислений; более точное определение отклонения от нормального функционирования объекта путем разностороннего анализа его деятельности при помощи обработки большого массива данных; создание «цифровых двойников»; экономия времени на поиск информации, в том числе информации для оценки деятельности объекта, подлежащего государственному контролю и надзору; предотвращение технических ошибок при производстве вычислений или проведении оценки на основе объективных данных, исключение человеческого фактора; предоставление от имени органов государственной власти значительного числа консультаций и ответов на вопросы по КНД при минимальных затратах человеческих ресурсов; исключение коррупционных и других преступных проявлений при проведении КНД; ИИ может быть использован в качестве независимой оценки деятельности подконтрольного (поднадзорного) объекта, тем самым может быть произведена замена независимых экспертов; повышение качества принимаемых управленческих решений должностных лиц КНО, в том числе сокращение сроков принятия таких решений; обеспечение перехода от оценки деятельности КНО по количеству проведенных проверок, выявленных нарушений и привлеченных к

Продолжение таблицы 4

Государственная функция	Потенциальные преимущества использования ИИ-инструментов
	ответственности лиц к оценке предотвращенного вреда в результате нарушения обязательных для исполнения норм и правил [17]
Администрирование доходов	обработка больших массивов данных, системное выявление неплательщиков налогов; повышение собираемости налогов, оперативное предоставление компаниям максимально точной информации по налогам, чтобы они могли строить верные финансовые планы, не нарушая при этом законодательства [18]. Также возможно совершенствование системы налогообложения в целом, разработка благоприятной налоговой политики (AI Economist [19]), что будет способствовать сокращению неравенства

3 Результаты выявления и систематизации проблем (рисков) использования алгоритмов при принятии управленческих решений в государственном управлении

В целях удобной систематизации рисков структурируем и опишем решения для алгоритмизации разных видов, выделенных по принципу возрастания неопределённости работы и результата алгоритма (*таблица 5*).

Таблица 5.

Типология алгоритмов при принятии управленческих решений в цифровом обществе

	Аналоговый автоматизированный алгоритм	Слабый, или узкий ИИ Artificial Narrow Intelligence (ANI)	Сильный, или общий ИИ Artificial General Intelligence (AGI)	Супер ИИ Artificial Super Intelligence (ASI)
Описание	Выполняет жёстко формализованный процесс	Выполняет низко формализованный узкий круг задач: обработка текста на естественном языке машинное обучение экспертные системы виртуальные агенты (чат-боты и виртуальные помощники) системы рекомендаций	Выполняет неформализованный неограниченный круг задач, результаты неотличимы от человеческого мышления (не разработан на данный момент, гипотетический)	Выполняет полностью автономные задачи,кратно превосходит человеческий интеллект, обладает собственной формы мотивации и морали (не разработан на данный момент, гипотетический)
Подконтрольность человеку	Абсолютная, неподвластное человеку автономное поведение или самостоятельное развитие исключены, даже на теоретическом уровне.	Абсолютная, неподвластное человеку автономное поведение или самостоятельное развитие исключены. Системы, снабженные ANI, могут существовать только в той форме, в которой они были созданы человеком и даже теоретически не могут выйти из-под его контроля	Высокая, допустимо неподвластное человеку автономное поведение или самостоятельное развитие.	Ничтожная, неподвластное человеку автономное поведение или самостоятельное развитие наиболее вероятны.
Масштаб распространения	Максимальный	Начальный	Нулевой	Нулевой
Контроль над технологией	Максимальный	Высокий	Нулевой	Нулевой

На текущий момент широкое распространение получили технологии автоматизации процессов, на начальном этапе внедрения находятся технологии слабого ИИ – определим их как «узкие» алгоритмы, так как их работа ограничена решением «узкой» задачи, что позволяет сформировать представление об уже реализованных рисках – проблемах, имевших место при применении технологий этих групп.

Внедрение слабого искусственного интеллекта в государственное управление сопряжено со следующими рисками:

1) Нарушение общественной справедливости, включая риски:

– недостаточной точности: слабый ИИ может допускать ошибки в принятии решений, что приводит к неправильным выводам, ошибочному перераспределению ресурсов и риску для государственных систем;

– неправильного использования: слабый ИИ может быть использован неправильно, например, при сборе и обработке личных данных, или с нарушениями в методологии внедрения;

– отсутствия прозрачности: в отличие от сильного ИИ, который может объяснить, как он пришел к определенному выводу, слабый ИИ может не предоставлять достаточной прозрачности в своих действиях, что может привести к сомнениям в его результативности, а вместе с тем к сомнениям в действиях госорганов, применяющих его.

2) Угроза безработицы и зависимость от технологии: внедрение слабого ИИ приводит к вытеснению рабочей силы и радикальной переоценке ценности человеческого труда как такового, включая его роль в общественном развитии. Также использование слабого ИИ может привести к зависимости от технологии, что может быть рискованно, если технология станет неустойчивой или устаревшей.

3) Угроза кибербезопасности и нарушения свобод и права на частную жизнь: при использовании слабого ИИ в государственном управлении может возникнуть риск нарушения кибербезопасности, если системы слабо защищены от кибератак и хакерских атак, а также возникнуть ситуации утраты, разрушения или безнравственного использования личных данных.

В основном риски слабого ИИ связаны с человеческим фактором качества его программирования и регулирования, а управление риском довольно успешно может осуществляться человеком, в том числе правовыми и регуляторными методами.

Создание сильного ИИ может иметь более радикальные риски, управляемость которых видится либо невозможной, либо не гарантированной:

1) Этические вопросы: использование сильного ИИ может вызывать этические вопросы, например, если ИИ используется для контроля и наблюдения за гражданами.

2) Замещение людей, принимающих решения, что может привести к сокращению рабочих мест и несправедливым социальным последствиям.

3) Риск потери контроля и непредсказуемость: при использовании сильного ИИ возможен риск потери контроля над системой, так как она может развиваться и принимать решения вне власти человека. Исходя из природы сильного ИИ этот риск стоит рассматривать не как вероятность, а как безусловное свойство технологии. Создание машины, во всём превосходящей человечество, не может быть сопряжено с созданием более умной системы контроля, неподвластной ей.

4) Вредоносность и риск видового уничтожения человечества либо остановки его развития.

Систему рисков ИИ и направления правового регулирования их контроля рассмотрим в *таблице 6*.

Таблица 6.

Описание рисков и изменения качества ГУ при внедрении различных технологий алгоритмизации разработки и принятия ГУ

Уровень алгоритмизации / группа риска	Содержание технологии	Риски реализации алгоритма	Возможность эффективного контроля риска	Обоснованность ГУ	Результативность ГУ	Эффективность ГУ	Направление правового регулирования
Аналоговый автоматизированный алгоритм: Автоматизированные процессы, в том числе, на основе больших данных	Принятие решений на основе предложений автоматизированных процессов разработки решений. Автоматизации могут подлежать сбор данных, анализ данных и выработка решений. Процесс разработки решений в точности повторяет регламентированный аналоговый процесс	Риски человеческого фактора при программировании, качества программирования, защиты данных	Высокая, возрастающая в процессе обучения	+	0	+++	Регулирование кибербезопасности, политики работы с персональными и большими данными
Слабый или узкий ИИ Artificial Narrow Intelligence (ANI)	Принятие решений на основе результатов разработки решений искусственным интеллектом, либо, в том числе, передача принятия решения искусственному интеллекту	Риски качества программирования Риски несправедливости Риски безработицы и защиты данных Риски видовой стагнации из-за отсутствия сильного цивилизационного вызова	Высокая, возрастающая в процессе обучения	-	-	+++	Регулирование кибербезопасности, политики работы с персональными и большими данными, Регулирование требований к качеству алгоритмов, Обеспечение сохранения участия человека в контроле этичности решений ИИ Регулирование рынка труда

Продолжение таблицы 6

Уровень алгоритмизации / группа риска	Содержание технологии	Риски реализации алгоритма	Возможность эффективного контроля риска	Обоснованность ГУ	Результативность ГУ	Эффективность ГУ	Направление правового регулирования
Сильный, или общий ИИ Artificial General Intelligence (AGI) Супер ИИ Artificial Super Intelligence (ASI)	Принятие управленческих решений искусственным интеллектом	Риск потери контроля над ИИ Риск зловредности ИИ Риск видового уничтожения человечества Риск видового «замораживания» человечества Риск неприменимости ИИ для задач человека, и не окупаемости его разработки	Отсутствует	---	---	+++	Блокировка прав разработки, тестирования

Таким образом, к проблемам использования алгоритмов разных типов при принятии управленческих решений отнесем:

1) Лакуны низкой эффективности, непрозрачности и коррупционных схем, возникающие вследствие ограниченного внедрения технологии автоматизации процессов.

2) Ошибки алгоритмов, непрозрачность решений алгоритмов для апелляции, несправедливые и дискриминационные решения, безработица, угроза безопасности, включая глобальные вопросы отставания в гонке технологий – актуальные для применения технологии слабого ИИ.

3) Неконтролируемость разрушительных последствий при реализации технологии сильного ИИ.

4 Варианты решения проблем, связанных с использованием алгоритмов при принятии управленческих решений в государственном управлении

В отношении проблем, возникающих при автоматизации процессов и обработки больших данных нам видится два варианта решения сложившейся ситуации:

1) Доработка цифрового контура до уровня, исключающего человеческий фактор со стороны чиновников, при сохранении коммуникации с госорганом в рамках, например, горячей линии (этот вариант концептуально мы рассмотрели в начале раздела).

2) «Полумера» в виде пересмотра регламента оказания услуги в части сроков, ответственности; информационного обеспечения; алгоритмизации процесса; автоматизации секторов алгоритма оказания услуги в зонах, где автоматизация даст наибольший положительный эффект.

Реализация первого варианта потребует следующих мер:

1) Проведение независимого аудита результатов автоматизации и цифровизации процессов, на предмет выявления «разрывов» цельного процесса, либо подмены его тела на аналоговый процесс (Указы Президента и нацпроект «Цифровая экономика РФ»).

2) Формирование базы доработок, в целях цифровизации и автоматизации всех процессов, содержание которых может быть автоматизировано в рамках возможностей данной технологии.

3) Формирование технических заданий на доработку соответствующих систем, обеспечение финансирования (для случаев, не обеспеченных актуальными документами стратегического планирования), проведение процедур закупки и приёмки.

4) Контроль за исполнением НПА, регулирующих кибербезопасность, политику работы с персональными и большими данными.

Реализация второго варианта требует:

1) Проведение независимого аудита результатов автоматизации и цифровизации процессов, на предмет выявления «разрывов» цельного процесса, либо подмены его тела на аналоговый процесс (Указы Президента и нацпроект «Цифровая экономика РФ»)

2) Ранжирование выявленных проблемных процессов от наиболее подверженных рискам человеческого фактора (низкой эффективности и коррупции) до наименее подверженных.

3) Формирование базы доработок, в целях цифровизации и автоматизации процессов, в зонах, где автоматизация даст наибольший положительный эффект.

4) Пересмотр регламентов оказания услуг в части сроков, ответственности, информационного обеспечения, в секторах, наименее подверженных человеческому фактору, где автоматизация процессов не имеет принципиального значения; обеспечение прозрачности и клиентоориентированности процессов для обеспечения высокой эффективности и исключения коррупции.

5) Реализация проекта.

Для решения проблем, связанных с использованием алгоритмов слабого ИИ при принятии государственных управленческих решений, видятся следующие варианты. (таблица 7).

Таблица 7.

Варианты решения проблем, связанных с использованием алгоритмов слабого ИИ при принятии управленческих решений в государственном управлении и в рамках госполитики использования ИИ в целом

Проблемы применения ИИ для принятия ГУР	Организационные варианты решения проблем	Направления правового регулирования
Ошибки алгоритмов Непрозрачность решений алгоритмов для апелляции Несправедливые и дискриминационные решения	Обеспечить качество процесса разработки и аудита решений (единый центр лицензирования ИИ) Обеспечить участие человека в апелляции и пересмотре решений Возложить персональную ответственность на чиновников	Регулирование требований к качеству алгоритмов, обеспечение сохранения участия человека в контроле этичности решений ИИ Принципы (нормативные) работы ИИ НПА, устанавливающий общие принципы регулирования ИИ («политика в области ИИ», Единая национальная политика, который позволит всем игрокам определить свою позицию на рынке, оценить причины и последствия работы с их данными (на примере Китая и ЕС).

Продолжение таблицы 7

Проблемы применения ИИ для принятия ГУР	Организационные варианты решения проблем	Направления правового регулирования
		Создание (определение) и урегулирование статуса специального органа, уполномоченного осуществлять сертификацию разработок ИИ. Это должен быть специальный орган исполнительной власти с нормотворческими полномочиями, обладающий экспертной квалификацией в ИИ
Угроза безопасности: персональный аспект (нарушение приватности)	Прозрачная и общественно одобренная позиция в отношении нового баланса персональной жизни и государственного технологического контроля. Формирование рейтинга применения технологий (с учётом общественного баланса персональной жизни и государственного технологического контроля), составляющих угрозу свободе личности и обществу. Разработка мер общественных гарантий исполнения ограничений.	Разработка доктрины общественного консенсуса границ персональной жизни и общественного контроля в цифровую эпоху как основа обновленного законодательства о персональных данных. Разработка нормативных установок о защите человека от ИИ, закрепляющего позицию доктрины общественного консенсуса для конкретного этапа развития технологии. Варианты такого закона реализованы в ряде стран, включая США и Евросоюз. Законодательное закрепление в рамках подзаконного акта рейтинга применения технологий составляющих угрозу свободе личности и обществу. Разработка мер общественных гарантий исполнения ограничений: доступное обозначение точек взаимодействия человека и машины, например дипфейки, общение с чат-ботами, идентификация биометрии в общественных местах; фиксация случаев нарушения свобод, назначение компенсации вреда и наказания ответственных.
Угроза безопасности, включая глобальные вопросы отставания в гонке технологий	Формирование общественного договора, закрепляющего видение относительно целей на рынке коммерции и национальной безопасности. Обеспечение приоритетного финансирования развития технологий, значимых для защиты национальных интересов безопасности и гонки технологий.	Сообразное регулирование кибербезопасности, политики работы с персональными и большими данными. Разработка и принятие акта, устанавливающего общие принципы регулирования ИИ. Это может быть такой документ, как «политика в области ИИ», Единая национальная политика, который позволит всем игрокам определить свою позицию на рынке, оценить причины и последствия работы с их данными (на примере Китая и ЕС). Создание (определение) и урегулирование статуса специального органа, уполномоченного осуществлять сертификацию разработок ИИ. Результаты работы ИИ непредсказуемы, его экспериментальное внедрение может быть вредоносно. При этом для поддержки

Продолжение таблицы 7

Проблемы применения ИИ для принятия ГУР	Организационные варианты решения проблем	Направления правового регулирования
		<p>конкурентоспособности разработок внедрять их необходимо. Внедрение ИИ в госсектор требует особого контроля. Контролирующий орган должен обладать достаточной полнотой власти, чтобы утверждать проекты либо накладывать на них вето, равно как и обладать достаточной гибкостью для быстрого и квалифицированного принятия решений, чтобы не тормозить процесс внедрения технологий. В этих интересах должен быть создан специальный орган исполнительной власти с нормотворческими полномочиями, обладающий экспертной квалификацией в ИИ</p> <p>Создание (определение) и урегулирование статуса (компетенции) национального надзорного органа защиты данных в системах ИИ (например, схожими функциями наделён орган по защите данных Евросоюза (DPA))</p> <p>Нормативное закрепление обеспечения приоритетного финансирования стратегических проектов ИИ</p>

Также особых мер реагирования потребует потенциальная безработица. Единственным вариантом решения проблемы сильного ИИ в рамках госполитики в области ИИ в целом, и при принятии управленческих решений в государственном управлении в частности является стратегия блокировки.

5 Предложения по развитию законодательства, отражающему принятие в государственном управлении управленческих решений с использованием алгоритмов

Проведенное исследование позволяет предложить контуры будущего законодательства, в рамках которого будет происходить использование алгоритмов при принятии государственных управленческих решений. Такое законодательство условно можно разделить на две части – то, которое закрепляет общую политику применительно к различным технологиям ИИ в целом, создает общие условия для использования разрешенных технологий в государственном управлении (1), и специальное законодательство о принятии государственных управленческих решений, в котором закрепляются возможности и правила использования алгоритмов (2).

В качестве целей предлагаемых законодательных изменений выступает фиксация в правовом поле решений применительно к следующим вопросам:

- 1) Обеспечение национальной безопасности от угроз, связанных с ИИ-технологиями, в частности технологией сильного ИИ.
- 2) Централизация ответственности за разработки и развитие ИИ и контроль угроз национальной безопасности, включая глобальные вопросы отставания в гонке технологий.
- 3) Обеспечение ликвидации лакун низкой эффективности, непрозрачности и коррупционных схем в деятельности госорганов мерами алгоритмизации госуправления.
- 4) Обеспечение общественных гарантий приватности.

В интересах закрепления данных положений предлагается целый ряд мер, в их числе:

1) Сформировать единую межгосударственную политику в области блокировки разработки потенциально неконтролируемых технологий, включая межгоспрограммы и соглашения:

- включить в Стратегию национальной безопасности положения об ограничении разработки и тестирования потенциально неконтролируемых технологий, реализация которых может быть связана с необратимыми и разрушительными последствиями.

- разработать законодательство, ограничивающее разработку и тестирование потенциально неконтролируемых технологий, в частности, блокирующее возможность создания и реализации прототипа сильного ИИ до этапа полной общественной и технологической готовности эффективно управлять всеми рисками, связанными с ним.

- организовать работу госорганов в части исполнения законодательства, ограничивающего разработку и тестирование потенциально неконтролируемых технологий:

- разработать меры общественного контроля разработки и тестирования потенциально неконтролируемых технологий и обеспечить их реализацию в рамках направления «Информационная безопасность» национального проекта «Цифровая экономика РФ».

2) Учредить специальный орган, для сертификации и поддержки разработок ИИ, с нормотворческими полномочиями, наделив его ответственностью за достижение мирового лидерства России в технологическом развитии ИИ по ключевым направлениям; закрепить ответственность данного органа в национальном проекте «Цифровая экономика РФ», включить цели, задачи и КПЭ лидерства в области экспорта технологий и разработок и объёмов замещения импортных разработок отечественными.

3) Создать Национальный надзорный орган защиты данных в системах ИИ.

4) Обеспечить приоритетное финансирование стратегических проектов ИИ, значимых для защиты национальных интересов безопасности и гонки технологий.

5) Разработать доктрину общественного консенсуса границ персональной жизни и общественного контроля в цифровую эпоху, как основу обновления законодательства и персональных данных; разработать нормативные требования (закон) о защите человека от ИИ, закрепляющие позицию доктрины общественного консенсуса для конкретного этапа развития технологии.

Поскольку на данный момент в Российской Федерации не существует системного специального законодательства, регулирующего процесс государственного управления в целом и принятия государственных управленческих решений в частности, предложено усовершенствовать инициативный проект федерального закона «Об обеспечении качества государственного управления» посредством дополнений (изменений). В том числе:

- добавить статью, посвященную принципу ответственного использования цифровых технологий в государственном управлении (предусмотрев обязательную оценку технологий предмета фактического и потенциального воздействия на права человека, право граждан на доступ к информации о таких технологиях, включая право на раскрытие исходного кода);

- конкретизировать положения об ответственности государственных служащих, распространив их на управленческие решения, принятые с использованием алгоритмов;

- добавить статью «Принятие управленческих решений с использованием алгоритмов» с описанием процедуры и условий применения алгоритмов.

Таким образом, инициативный законопроект «Об обеспечении качества государственного управления» может быть адаптирован под случаи принятия государственных управленческих решений с использованием алгоритмов. Полагаем, что подобный подход к правовому регулированию использования алгоритмов в государственном управлении и при принятии государственных управленческих решений в частности позволяет гармонизировать интересы государства, субъектов государственного управления и граждан.

Заключение

В проведенном исследовании систематизированы основные положения теории принятия решений с точки зрения управленческой, экономической и юридической наук. Теория управленческих решений актуализирована применительно к государственному

управлению с учетом вызовов цифровой эпохи. За основу принят нормативистский подход: акт – это выражение решения, что корреспондирует положениям инициативного законопроекта о качестве госуправления: государственное управление основывается на праве и облечено в правовую форму.

В анализе использования алгоритмов ИИ при принятии управленческих решений использовалось несколько отправных постулатов. Во-первых, модель процесса принятия разумных решений на основе данных полезна проработкой способов трансформации данных в знания. Во-вторых, при принятии управленческих решений с использованием ИИ право должно обеспечивать соблюдение прав человека и ответственное исполнение государством своих функций. Для этого используется концепция подотчетного ИИ. Кроме того, из различных методологий перевода прав человека в требования к проектированию избрана следующая: вместо простого внедрения прав человека в этику ИИ, обязательства, основанные на правах человека, должны быть превращены в конкретные юридические требования в области ИИ и алгоритмов (ввиду того, что этические требования не обязательны к выполнению). В-третьих, подчеркнута необходимость признания горизонтального эффекта прав человека в сфере ИИ (их распространение на частную сферу, так как значительная часть алгоритмов ИИ разработаны и эксплуатируются частными субъектами и находятся в частной собственности). В-четвертых, изучена и констатирована полезность концепции устойчивого ИИ для государственного управления. Ее соответствие целям устойчивого развития позволяет опереться на политику и практику, связанные с этими целями, которые были разработаны, апробированы и интегрированы в практику государственного сектора на протяжении достаточного количества времени.

В процессе исследования сформулированы особенности принятия государственных управленческих решений с использованием алгоритмов ИИ, выявлены и систематизированы преимущества и риски использования алгоритмов ИИ при принятии управленческих решений в государственном управлении.

В итоге сформулированы предложения по развитию законодательства, отражающему принятие в государственном управлении управленческих решений с использованием алгоритмов, для чего, в том числе, необходимо усовершенствовать инициативный проект федерального закона «Об обеспечении качества государственного управления».

Благодарности

Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС на 2023 год по научному направлению «Государственное управление и государственная служба. Реформа государственного управления на основе развития проектного и процессного подходов».

Список источников

1. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. - М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. - С. 150.
2. Mentzas G., Lepenioti K. at all (eds.) (2021) Data-Driven Collaborative Human-AI Decision Making // Dennehy D. et al (Eds.) Responsible AI and Analytics for an Ethical and Inclusive Digitized Society. Cham: Springer. P. 120.
3. Саймон Герберт А. Теория принятия решений в экономической теории и науке о поведении // American Economic Review (1959). Опубликовано в сборнике Microeconomics : Selected Readings (Ed. by E. Mansfield. New York, 1971).
4. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. - М.: Наука, 1972.
5. Административное право. - М.: БЕК, 1996. С. 151.
6. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. - М.: Юридическая литература, 1997. - С. 172.
7. Указ Президента Российской Федерации от 10.10.2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года») // СЗ, 14.10.2019, № 41, ст. 5700.
8. «Путин призвал массово внедрить в этом десятилетии искусственный интеллект во все отрасли». - М., 24 ноября. 2022/ТАСС. - URL: <https://tass.ru/ekonomika/16418761> (дата обращения 26.05.2023).
9. Научно-исследовательская работа по теме Оценка эффектов цифровизации государственного управления для граждан и бизнеса, РАНХиГС, 2022.
10. Schwartz J. (2017) Data-Driven Decision Making: A Primer For Beginners, Northeastern University Blogs, 14 December 2017. - URL: <https://www.northeastern.edu/graduate/blog/data-driven-decision-making/> (дата обращения 22.05.2023).

11. Оцифровка – процесс преобразования аналогового формата в цифровой. // Gil Press, A Very Short History of Digitization, Forbes, 27 December 2015. - URL: <https://www.forbes.com/sites/gilpress/2015/12/27/a-very-short-history-of-digitization/#bf522f349ac2> (дата обращения 22.05.2023).

12. Датафикация - превращение ранее невидимых процессов/деятельность в данные, которые можно мониторить, отслеживать, анализировать и оптимизировать. //Margarita Shilova, The Concept Of Datafication; Definition & Examples, Apiumhub, 15 June 2017. - URL: <https://apiumhub.com/tech-blog-barcelona/datafication-examples/> (дата обращения 22.05.2023).

13. Братченко С.А. Роль качества управленческих решений в обеспечении качества государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. - 2022. №4. - С. 77-103.

14. Перечень поручений Президента РФ по итогам встречи с учёными и пленарного заседания Форума будущих технологий. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/72190> (дата обращения 05.09.2023).

15. Barton Th.D. (2022) Designing Legal Systems for an Algorithm Society // Jacob K. et all (Eds.). Liquid Legal – Humanization and the Law. Cham: Springer. P. 101.

16. Морхат П.М. Возможности, особенности и условия применения искусственного интеллекта в юридической практике // Администратор суда. - 2018. - № 2. - С. 8-12.

17. Мартынов А.В. Актуальные вопросы применения искусственного интеллекта при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2020. - №2. – С. 175-186 - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-voprosy-primeneniya-iskusstvennogo-intellekta-pri-osuschestvlenii-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti-organov-ispolnitelnoy> (дата обращения 13.04.2023).

18. How Tax is leveraging AI - Including machine learning - In 2019 (PWC). - URL: <https://www.pwc.com/gx/en/tax/publications/assets/how-tax-leveraging-ai-machine-learning-2019.pdf> (дата обращения 13.04.2023).

19. Stephan Zheng et al. (2022) The AI Economist: Taxation policy design via two-level deep multiagent reinforcement learning. Sci. Adv. 8, eabk2607.

**В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ
РАНХиГС РАССМАТРИВАЮТСЯ
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
К СОЗДАНИЮ, АКТИВНОМУ
ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
ВОЗМОЖНОСТЕЙ
ИННОВАЦИЙ В РАЗЛИЧНЫХ
СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ
КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ**



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ