УДК 351:004.8 https://www.npzhdialog.ru/21-2026

Границы применения искусственного интеллекта в сфере государственных услуг: обобщение опыта и типология уровней допустимого воздействия

Заяц Павел Всеволодович,
Южно-Российский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат исторических наук, профессор

Карачина Мария Александровна,
магистрант, Южно-Российский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Аннотация. В статье обобщается российская практика применения искусственного интеллекта в государственных услугах. Самостоятельность ИИ в ней уже различается от операции к операции, но эта градация нигде не закреплена. Автор предлагает шкалу из пяти уровней допустимого воздействия ИИ, критерии отнесения к ним операций услуги и правило выбора уровня по самому строгому критерию. Шкала применена к выдаче выписок из реестра федерального имущества.

Ключевые слова: государственное управление, искусственный интеллект, государственные услуги, риск-ориентированный подход, контроль человека, уровень допустимого воздействия.

Органы власти применяют искусственный интеллект все шире, и самостоятельность системы при этом бывает очень разной: от справочных ответов цифрового помощника до выдачи сведений из реестра без участия служащего. Однако в законодательстве о государственных услугах нет шкалы, которая определяла бы, насколько самостоятельным ИИ может быть в конкретной операции услуги.

Правовые ориентиры для такой шкалы есть, хотя и самые общие. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ «О персональных данных» не допускает решений с юридическими последствиями, основанных исключительно на автоматизированной обработке, если на это нет согласия гражданина или прямого указания федерального закона [1]. Федеральный закон от 26 июля 2026 г. N 243-ФЗ «О поддержке развития технологий искусственного интеллекта в Российской Федерации» требует, устанавливая правила применения моделей ИИ, исходить из того, насколько вероятен вред и насколько он может быть велик (п. 5 ст. 4) [2], а Кодекс этики в сфере ИИ ставит объем надзора человека в зависимость от назначения системы [3]. В литературе модели использования ИИ в публичном управлении уже различают по тому, насколько глубоко ИИ допущен к принятию решений [4, с. 65], и пишут о необходимости правовых механизмов, которые определили бы, где проходит граница применения ИИ там, где принимаются юридически значимые решения [4, с. 72].

Задача статьи в том, чтобы обобщить российскую практику применения ИИ в государственных услугах с точки зрения самостоятельности системы и предложить типологию уровней допустимого воздействия ИИ вместе с критериями, по которым операция услуги относится к тому или иному уровню. Использованы обобщение практики, формально-юридический анализ и метод типологии. Известные проекты можно расположить по возрастанию самостоятельности системы. На нижней ступени находятся справочные сервисы. Цифровой помощник «Госуслуг» отвечает на вопросы пользователей [4, с. 70], а с декабря 2024 г. действует его бета-версия, которая отвечает с помощью генеративного ИИ [5]. Юридических последствий такие ответы не порождают. Если ответ окажется неточным, заявитель может переспросить или обратиться к служащему.

Ступенью выше стоят системы, которые обрабатывают документы и сопоставляют данные. Сервис Росреестра проверяет корректность заявлений и сверяет сведения с Единым государственным реестром недвижимости [4, с. 71]. К этой же группе М. А. Егупова и А. В. Егупов относят автоматическую проверку заявок на субсидии [4, с. 70]. ИИ здесь уже влияет на ход процедуры, хотя итоговое решение остается за человеком, и, как замечают те же авторы, интеллектуальный разбор документов в Росреестре все теснее связан с принятием регистрационных решений [4, с. 72].

Есть и операции, выполняемые без участия служащего. Порядок, утвержденный приказом Минфина России от 18 июля 2025 г. N 93н, позволяет получать сведения об объекте учета из реестра федерального имущества в автоматическом режиме [6]. Такая автоматизация, по-видимому, стала возможной потому, что сведения реестра однозначны, а результат выдается без оценочных суждений. Решений, требующих усмотрения и затрагивающих права гражданина, система при этом не принимает.

Выходит, что градация самостоятельности ИИ на практике уже существует, но складывается от проекта к проекту, без общих правил. Это согласуется с выводом М. А. Егуповой и А. В. Егупова о том, что при переходе к более сложным моделям использования ИИ ответственность приходится заново делить между служащим и алгоритмом [4, с. 72].

Чтобы градация перестала быть стихийной, нужны критерии, по которым для каждой операции определяется допустимая

самостоятельность ИИ. Опираясь на действующие нормы, мы предлагаем учитывать пять обстоятельств. Прежде всего важна юридическая значимость операции, т. е. порождает ли ее результат права и обязанности заявителя. На этот критерий указывают ст. 16 Закона N 152-ФЗ и первоначальная редакция Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 г., которая не предполагала передавать системам ИИ решения, способные нарушить права и законные интересы граждан [1; 7]. Второе, на что следует смотреть, — это объем усмотрения. Чем полнее основания действия определены административным регламентом, тем меньше в операции места для оценки и тем больше возможностей для автоматизации [8].

Далее учитываются цена и обратимость ошибки. Риск-ориентированный подход Закона N 243-ФЗ связывает строгость требований с тем, насколько вероятен и велик возможный вред [2]. Неточную справку легко исправить, тогда как ошибочный отказ приходится оспаривать. Отдельно следует оценивать качество исходных данных. Кодекс этики рекомендует опираться на качественные, репрезентативные данные из надежных источников [3], а Э. В. Талапина обращает внимание на риск дискриминации при использовании ИИ для принятия важных юридических решений [9, с. 4]; на наш взгляд, проявится ли этот риск, во многом зависит именно от данных. Наконец, значение имеет прозрачность для заявителя. Кодекс советует сообщать человеку о том, что он взаимодействует с системой ИИ, если затронуты его права, и давать возможность такое взаимодействие прекратить [3].

Сочетание этих критериев позволяет выделить пять уровней допустимого воздействия ИИ:

— нулевой уровень (ИИ не применяется): операцию выполняет служащий и сам отвечает за результат; так принимаются решения с юридическими последствиями, требующие усмотрения, например об отказе в предоставлении услуги или по жалобе;

— первый уровень (информирование): система отвечает на вопросы по проверенной базе знаний, служащий выборочно проверяет ответы и обновляет базу, а заявитель знает, что общается с ИИ, и может обратиться к человеку (консультация о порядке и сроках получения услуги);

— второй уровень (рекомендация и проект): система готовит проект, отмечает расхождения и недостающие документы, а служащий проверяет каждый результат, принимает решение и фиксирует свою проверку (проверка комплектности запроса, проект выписки);

— третий уровень (автоматизация с последующим контролем): система самостоятельно выполняет операцию, если данные однозначны, а служащий выборочно контролирует результаты и разбирает отклонения; уровень допустим, когда основания полностью формализованы, а автоматический режим предусмотрен нормативным актом (выдача сведений об объекте учета из реестра без участия служащего);

— четвертый уровень (автономное решение): система сама выносит юридически значимое решение без участия служащего; это возможно только в случаях, прямо предусмотренных федеральным законом, и в сфере услуг не рекомендуется.

Уровень устанавливается для каждой операции отдельно, а не для услуги целиком, потому что внутри одной услуги соседствуют операции с совершенно разной ценой ошибки.

Уровень операции определяется по самому строгому из критериев. Если результат операции порождает юридические последствия, ее уровень не должен превышать второго, пока нормативный акт прямо не допустит автоматизацию. Если основания формализованы и данные однозначны, но ошибку трудно исправить, система может подготовить результат, а выпустить его должен человек. Четвертый уровень в сфере государственных услуг, по нашему мнению, допустим лишь там, где это прямо предусмотрено федеральным законом, поскольку иное противоречило бы ст. 16 Закона N 152-ФЗ [1].

Применим шкалу к услуге по выдаче выписок из реестра федерального имущества. Консультирование заявителя о порядке получения выписки соответствует первому уровню: ответ опирается на официальную информацию, а заявитель всегда может обратиться к служащему. Проверку комплектности запроса, поиск объекта в реестре и сверку его сведений с ЕГРН разумно отнести ко второму уровню, поскольку система находит расхождения, а выводы из них делает служащий. Формирование выписки при однозначных данных может подниматься до третьего уровня, для которого нормативная основа уже есть: сведения об объекте учета могут выдаваться автоматически [6]. Решение об отказе в выдаче выписки и рассмотрение жалобы остаются на нулевом уровне, как и подписание выписки уполномоченным лицом везде, где автоматический режим не применяется.

Неподвижной такая шкала оставаться не может. С марта 2027 г. у Правительства Российской Федерации появится право вводить для отдельных отраслей требования, снижающие риски применения больших фундаментальных моделей (п. 4 ч. 2 ст. 5 Закона N 243-ФЗ) [2], и эти требования способны изменить допустимые уровни для отдельных операций. Кроме того, по мере накопления сведений об ошибках систем уровни придется пересматривать в обе стороны. Если в какой-то операции ошибок становится больше, ее уровень стоит понизить, а если система долго работает без сбоев и закон допускает автоматизацию, уровень можно повысить.

Особого внимания заслуживает незаметное повышение уровня. Когда служащий привыкает подписывать подготовленные системой проекты не глядя, операция второго уровня фактически превращается в операцию четвертого, хотя формально решение по-прежнему принимает человек. Поэтому мы полагаем, что порядок регулярного пересмотра уровней следует закрепить в локальном акте органа власти вместе с обязанностью фиксировать проверку проектов и случаи, когда служащий не согласился

с предложением системы.

Российская практика показывает, что самостоятельность ИИ в государственных услугах уже различается от операции к операции, начиная со справочных ответов цифрового помощника и заканчивая автоматической выдачей сведений из реестра, но эта градация складывается без единых правил. Предложенная шкала из пяти уровней и критерии отнесения к ним позволяют определить допустимую степень участия ИИ для каждой операции услуги, а правило выбора уровня по самому строгому критерию оставляет юридически значимые решения за служащим. Пример услуги по выдаче выписок из реестра федерального имущества показывает, что шкалу можно применять в конкретном органе власти через локальный акт, пересматривая уровни по мере изменения законодательства и накопления опыта.

Примечания

1. Федеральный закон от 27.07.2006 N 152-ФЗ «О персональных данных» // Собрание законодательства РФ. 2006. N 31 (ч. I). Ст. 3451.

2. Федеральный закон от 26.07.2026 N 243-ФЗ «О поддержке развития технологий искусственного интеллекта в Российской Федерации». URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202607260003 (дата обращения: 25.09.2026).

3. Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта. URL: https://www.profiz.ru/upl/2021/Кодекс_этики_в_сфере_ИИ_финальный.pdf (дата обращения: 25.09.2026).

4. Егупова М. А., Егупов А. В. Искусственный интеллект в публичном управлении Российской Федерации // Южно-российский журнал социальных наук. 2026. Т. 27. N 1.

5. Миллион человек воспользовались новой версией Робота Макса. URL: https://habr.com/ru/news/876444/ (дата обращения: 21.09.2026).

6. Приказ Минфина России от 18.07.2025 N 93н «Об утверждении Порядка предоставления информации из реестра федерального имущества об объекте учета в реестре федерального имущества в автоматическом режиме». URL: https://pravo.ppt.ru/prikaz/minfin/n-93n-317582 (дата обращения: 26.09.2026).

7. Указ Президента Российской Федерации от 10.10.2019 N 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2019. N 41. Ст. 5700.

8. Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2010. N 31. Ст. 4179.

9. Талапина Э. В. Обработка данных при помощи искусственного интеллекта и риски дискриминации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. Т. 15. N 1.

English version

Limits of the use of artificial intelligence in public services: a review of practice and a typology of permissible impact levels

Zayats Pavel Vsevolodovich, South Russian Institute of Management, branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, candidate of sciences (history), professor

Karachina Mariya Aleksandrovna, master’s student, South Russian Institute of Management, branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

The article reviews Russian practice of using artificial intelligence in public services. The degree of AI autonomy already varies from one operation to another, but this gradation is not fixed anywhere. The author proposes a five-level scale of permissible AI impact, criteria for assigning service operations to the levels, and a rule that the level is set by the strictest criterion. The scale is applied to the issuance of extracts from the federal property register.

Keywords: public administration, artificial intelligence, public services, risk-based approach, human oversight, permissible impact level.