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

ИИ-ассистированная государственная услуга: содержание понятия и место в эволюции моделей предоставления государственных и муниципальных услуг

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 рассматривается понятие «ИИ-ассистированная государственная (муниципальная) услуга». На материале российского законодательства автор показывает, что для сферы услуг существенны два признака системы ИИ: вид ее результата и степень самостоятельности. Выделено пять моделей предоставления услуг, различающихся тем, кто выполняет работу по услуге. Сформулировано определение ИИ-ассистированной услуги и показано ее отличие от электронной и проактивной.

Ключевые слова: государственное управление, цифровая трансформация, искусственный интеллект, государственные и муниципальные услуги, проактивная услуга, ИИ-ассистированная услуга.

Еще Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 г., принятая в 2019 г., связывала с искусственным интеллектом повышение качества государственных и муниципальных услуг и снижение затрат на их предоставление [1]. С 1 сентября 2026 г. действует Федеральный закон от 26 июля 2026 г. N 243-ФЗ «О поддержке развития технологий искусственного интеллекта в Российской Федерации», по которому внедрение больших фундаментальных моделей ИИ в государственном и муниципальном управлении входит в полномочия органов публичной власти [2]. В научной литературе обсуждаются нерешенные вопросы защиты персональных данных и этических стандартов применения ИИ в публичном управлении [3, с. 64], методология внедрения проактивных услуг [4, с. 7] и правовой режим обработки данных, на которых такие услуги строятся [5, с. 7]. Между тем на практике словами «ИИ в государственных услугах» называют совершенно разные явления (от чат-бота на портале до автоматического решения по заявлению), хотя с правовой точки зрения это далеко не одно и то же.

В связи с этим цель статьи состоит в том, чтобы уточнить содержание понятия «ИИ-ассистированная государственная (муниципальная) услуга» и показать, какое место такая услуга занимает среди моделей предоставления услуг. Для этого использованы формально-юридический и исторический методы, а модели сопоставлены с помощью типологии.

В первоначальной редакции Стратегии ИИ определялся как комплекс технологических решений, который позволяет «имитировать когнитивные функции человека», в т. ч. способность к самообучению и к поиску решений, для которых алгоритм заранее не задан, и получать результаты, «сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека» [1]. В ст. 3 Закона N 243-ФЗ эта конструкция сохранена, лишь подробнее описано самообучение: система сама совершенствует свои функции и повышает точность решений, анализируя новые данные [2]. И Стратегия, и закон сравнивают ИИ с человеком. Органу, который оказывает услуги, такое сравнение мало что дает, потому что под него одинаково попадают чат-бот, подбирающий ответ в базе знаний, и модель, которая готовит проект отказа в услуге. Ошибку чат-бота заявитель исправит следующим вопросом, а необоснованный отказ ему придется обжаловать.

Для нашей темы полезнее другая норма того же закона, где определена большая фундаментальная модель. Модель охарактеризована в ней через то, для чего используются ее результаты: она находит закономерности, выдает информацию, принимает решения или строит прогнозы, а цели ей ставит человек (п. 2 ст. 3) [2]. Вид результата, таким образом, закреплен в законе как признак системы. Второй признак, степень ее самостоятельности, использовали М. А. Егупова и А. В. Егупов, когда классифицировали модели внедрения ИИ в публичное управление. Помимо сложности решаемых задач, они учитывают, насколько глубоко системе переданы управленческие полномочия, начиная с информационной поддержки служащего и заканчивая фактическим слиянием с его функциями [3, с. 66].

Похожий ход мысли есть и в первоначальной редакции Стратегии. Там отмечалось, что алгоритмы нейронных сетей трудно интерпретировать, поэтому результат их работы человек может поставить под сомнение и отменить, а среди задач регулирования называлось создание правовых условий, при которых отдельные решения можно поручать системам ИИ, за исключением решений, способных ущемить права и законные интересы граждан [1]. Закон N 243-ФЗ закрепляет риск-ориентированный подход, при котором требования к применению модели тем строже, чем выше вероятность и масштаб возможного вреда (п. 5 ст. 4) [2]. Для юридически значимых решений по-прежнему действует ограничение, установленное ст. 16 Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ «О персональных данных» [6]. Поэтому, на наш взгляд, систему ИИ в сфере услуг следует описывать

через вид ее результата и через степень ее самостоятельности в конкретной операции.

Историю государственных услуг удобно рассматривать как постепенное перераспределение работы между заявителем, служащим и информационными системами. С этой точки зрения различимы пять моделей. В ведомственной модели заявитель сам ходит по инстанциям и собирает справки. Модель «одного окна» сняла с него эту курьерскую работу, поскольку Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» запретил требовать документы, которые уже есть в распоряжении органов власти (п. 2 ч. 1 ст. 7) [7]. В электронной модели прием запроса и обмен сведениями взяли на себя информационные системы. Проактивная модель поменяла того, кто начинает процедуру: орган сам запускает предоставление услуги, когда у человека наступает жизненное событие (ст. 7.3 Закона N 210-ФЗ) [7], и к 2030 г. в таком режиме планируется оказывать 100 массовых социально значимых услуг [4, с. 7]. Пятая модель, которую мы называем ИИ-ассистированной, перераспределяет уже интеллектуальную работу, т. е. консультирование, проверку документов и подготовку проектов. О том, что она складывается, говорит, например, запуск в декабре 2024 г. бета-версии помощника «Робот Макс», работающей на генеративном ИИ [8].

Каждая следующая модель держится на достижениях предыдущей. Документы, которые не переведены в цифровую форму, никакая система ИИ проверить не сможет. Вместе с тем модели не сменяют друг друга окончательно и нередко сосуществуют в работе одного и того же органа. Похожее наблюдение М. А. Егупова и А. В. Егупов делают в отношении моделей внедрения ИИ, которые, по их словам, редко встречаются в чистом виде, причем переход от одной модели к другой нелинеен [3, с. 72].

Чтобы понять, где именно в услуге работает ИИ, удобно идти от административных процедур, состав и последовательность которых определяет административный регламент (ст. 12 Закона N 210-ФЗ) [7]. Технологии, названные в Стратегии, легко соотнести с этими процедурами. Обработка естественного языка нужна, когда заявителя консультируют, компьютерное зрение помогает распознавать поданные документы, а интеллектуальная поддержка принятия решений используется при подготовке проекта результата [1]. Юридический вес у процедур неодинаков. Справка о сроке рассмотрения запроса никаких правовых последствий не влечет, тогда как отказ в предоставлении услуги их влечет.

С учетом сказанного мы предлагаем называть *ИИ-ассистированной государственной (муниципальной) услугой* такую услугу, при предоставлении которой система ИИ выполняет или поддерживает отдельные операции в пределах заранее установленного для каждой операции уровня допустимого воздействия, а юридически значимое решение принимает уполномоченный служащий, который за него и отвечает. У заявителя при этом остается возможность обратиться к служащему и получить услугу без участия ИИ. Под *уровнем допустимого воздействия* понимается наибольшая степень самостоятельности, которую можно предоставить системе в данной операции с учетом правовых последствий операции, объема усмотрения служащего и цены возможной ошибки.

Понятие уровня допустимого воздействия, как нам представляется, помогает решить задачу, поставленную М. А. Егуповой и А. В. Егуповым: выработать правовые механизмы, которые определяли бы «пределы допустимого использования искусственного интеллекта при принятии юридически значимых решений» [3, с. 72]. В том же направлении движется Кодекс этики в сфере ИИ. Он рекомендует соразмерять объем надзора человека с назначением системы и оставлять за человеком возможность отменить юридически значимое решение, принятое системой [9].

Возьмем выдачу выписки из государственного реестра. Система ИИ здесь может отвечать на вопросы о том, как получить выписку, сверять сведения из запроса с данными реестра и готовить проект выписки. Подписать выписку или отказать в ее выдаче вправе только служащий.

Проактивность отвечает на вопрос, кто начинает процедуру, а участие ИИ показывает, кто выполняет ее интеллектуальную часть. Эти признаки не исключают друг друга, так что одна и та же услуга может быть и проактивной, и ИИ-ассистированной. Помогать служащему ИИ может даже тогда, когда заявитель пришел на личный прием. Предложенное определение подходит и для муниципальных услуг, поскольку Закон N 243-ФЗ относит внедрение моделей ИИ также к полномочиям органов местного самоуправления [2].

Проведенный анализ показывает, что российские легальные определения ИИ строятся на сравнении с интеллектуальной деятельностью человека. Для сферы услуг важнее другое: какой результат выдает система и насколько самостоятельно она действует. Оба признака находят опору в Законе N 243-ФЗ, а именно в определении большой фундаментальной модели и в риск-ориентированном подходе. Эволюцию моделей предоставления услуг можно описать как поэтапное перераспределение работы: сначала курьерской, затем работы по передаче данных, потом инициативы и, наконец, интеллектуальной работы. Предложенное определение ИИ-ассистированной услуги оставляет юридически значимое решение за служащим, и им можно пользоваться при подготовке локальных регламентов применения ИИ в органах власти. В дальнейшем мы планируем разработать шкалу уровней допустимого воздействия.

Примечания

1. 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.

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

4. Козяр (Двинских) Д. Ю., Талапина Э. В. Внедрение и оценка проактивных государственных услуг: методологический подход // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. N 2.

5. Талапина Э. В., Козяр (Двинских) Д. Ю. Проактивные государственные услуги: на пути к алгоритмизации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. N 2.

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

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

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

9. 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).

English version

AI-assisted public service: the concept and its place in the evolution of state and municipal service delivery models

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 examines the concept of an AI-assisted state (municipal) service. Drawing on Russian legislation, the author shows that two features of an AI system matter for public services: the kind of output it produces and how independently it acts. Five models of service delivery are identified, distinguished by who does the work involved in a service. The article offers a definition of an AI-assisted service and shows how it differs from electronic and proactive services.

Keywords: public administration, digital transformation, artificial intelligence, state and municipal services, proactive service, AI-assisted service.