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

Государство как платформа: правовые проблемы прозрачности и ответственности при принятии решений на основе данных

Островецкая Юлия Анатольевна,
доцент кафедры государственного и муниципального управления, Уральский государственный экономический университет,
кандидат юридических наук, yuliya-ostroveck@mail.ru

Аннотация. Работа посвящена юридическим вопросам, возникающим при переходе от автоматизации отдельных ведомственных процедур к платформенной организации государственного управления. Исследование направлено на определение гарантий прозрачности и правил распределения ответственности в случаях, когда публичное решение вырабатывается с использованием данных и алгоритмов.

Ключевые слова: государство как платформа, государственное и муниципальное управление, управление на основе данных, автоматизированное решение, публично-правовая ответственность.

Цифровая трансформация публичного управления в России развивается от перевода отдельных процедур в электронный формат к объединению государственных данных, реестров и сервисов. В рамках модели «государство как платформа» взаимодействие гражданина с публичной властью переносится в единую цифровую среду, а уже имеющиеся сведения повторно используются при оказании услуг и осуществлении публичных функций. Повторное использование данных может ускорить предоставление услуг, сократить объем документов, которые гражданин должен представлять повторно, и облегчить межведомственную проверку сведений; кроме того, на основе таких данных органы власти могут предлагать услуги без отдельного обращения. Правовой риск возникает в тех случаях, когда отказ, назначение выплаты, включение в контрольную выборку или иное властное последствие формируется автоматически либо опирается на алгоритмическую рекомендацию. Адресат такого решения нередко не знает, какие сведения и правила повлияли на результат и в какой орган следует обратиться для исправления ошибки.

О распространении цифрового способа получения государственных услуг свидетельствуют статистические данные: доля получателей государственных и муниципальных услуг, использовавших Интернет, составила в 2021 г. 85,1 %, в 2022 г. — 86,6 %, в 2023 г. — 87,9 %, в 2024 г. — 89,6 %, в 2025 г. — 92,5 % [1]. За 2021–2025 гг. этот показатель вырос на 7,4 процентного пункта, что составляет около 8,7 % относительно уровня 2021 г. Наибольший годовой прирост (2,9 процентного пункта) зафиксирован в 2025 г. Однако эти показатели характеризуют только распространенность электронного канала и не отражают, насколько законны решения, понятны причины отказов и эффективны способы обжалования и восстановления права.

По итогам 2025 г. на портале «Госуслуги» было зарегистрировано 120 млн человек, ежедневная аудитория составила 14 млн пользователей, а количество услуг и сервисов превысило 2,6 тыс. [2]. Региональный дашборд, созданный на базе государственной автоматизированной информационной системы «Управление», объединяет 100 федеральных и 22 региональных показателя [3]. Когда платформа используется не только для оказания услуг, но и для подготовки управленческих решений, юридическую значимость приобретают достоверность исходных данных и возможность повторить расчет.

Российское законодательство предусматривает отдельные гарантии, применимые к решениям, принимаемым с использованием данных. Наиболее определенное правило содержится в ст. 16 Федерального закона «О персональных данных». По общему правилу решение, которое порождает юридические последствия для гражданина либо иным образом затрагивает его права и законные интересы, не может приниматься исключительно на основании автоматизированной обработки персональных данных. Отступление допускается при наличии письменного согласия гражданина или в случаях, установленных федеральным законом, который одновременно должен предусматривать меры защиты его прав. На оператора возложены обязанности разъяснить порядок принятия такого решения и его возможные последствия, обеспечить возможность заявить возражение и рассмотреть его в течение тридцати дней [4].

Действие указанной нормы ограничивается решениями, основанными исключительно на автоматизированной обработке. На практике должностное лицо способно формально подтвердить рассчитанный системой результат, не располагая реальной возможностью проверить исходные сведения или отступить от рекомендации. Подобное решение сложно признать исключительно автоматизированным, хотя характер риска для гражданина от этого не меняется. Поэтому правовую оценку следует связывать не с наличием подписи должностного лица, а с тем, могло ли оно самостоятельно проверить сведения, изменить рассчитанный результат и мотивировать принятое решение.

Федеральный закон N 210-ФЗ регулирует предоставление услуг в электронной форме и предусматривает их досудебное обжалование [5]. Федеральный закон N 8-ФЗ гарантирует доступ к информации о деятельности органов государственной власти [6]. Однако данные акты прямо не обязывают раскрывать версию использованного алгоритма, существенные факторы решения и

происхождение данных. Без такой информации гражданин не может определить, по какой причине возник спорный результат, и подготовить содержательные возражения.

Судебная защита предоставляется в порядке, установленном гл. 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. При оспаривании публичного решения орган или лицо, принявшие его, обязаны подтвердить наличие соответствующих полномочий, соблюдение установленной процедуры и нормативных оснований [7]. Закрытый характер работы системы не должен ставить заявителя в менее выгодное процессуальное положение. Если орган не может восстановить цифровую последовательность, которая привела к решению, это свидетельствует о недостаточности доказательств его законности, и последствия такого недостатка не могут возлагаться на гражданина.

Для обеспечения правовой прозрачности не требуется публиковать исходный код в полном объеме. Раскрытию подлежат сведения, необходимые для проверки индивидуального решения, с учетом ограничений, установленных законодательством о персональных данных, охраняемой законом тайне и информационной безопасности.

Проверка начинается с установления происхождения данных. Необходимо определить, из какого реестра получены сведения, на какую дату и в какой редакции существовала запись, а также какие изменения в нее вносились. Неточность базового реестра может перейти в несколько государственных сервисов, тогда как гражданину трудно установить, какой орган должен исправить первичную запись. В научной литературе качество данных и фрагментарность инфраструктуры рассматриваются как существенные ограничения датацентричной модели управления [8].

Далее подлежат раскрытию правовое и алгоритмическое основания решения: примененная норма, юридически значимые обстоятельства, использованные пороговые значения и конкретная функция автоматизированной системы. Адресату необходимо объяснить связь установленных фактов с итоговым выводом и сообщить, как исправить сведения или оспорить решение. Описание системы в целом не позволяет понять причины конкретного результата и не может заменить его индивидуальную мотивировку [9].

Проверка решения возможна только при сохранении цифровых доказательств. Поэтому журналы операций, примененные версии правил и исходные данные должны храниться не менее срока, установленного для обжалования. Иначе обновление реестра или программного обеспечения лишит гражданина и суд возможности восстановить обстоятельства принятия акта.

При платформенной организации управления технические обязанности распределяются между владельцем реестра, органом, предоставляющим услугу, оператором платформы и разработчиком. Такое распределение определяет их внутренние отношения, но не должно затруднять для гражданина поиск ответственного органа.

Каждый участник отвечает за собственный участок работы: владелец информационного ресурса — за законность формирования и актуализации данных; оператор — за доступность и защищенность системы, а также сохранность журналов; разработчик — за соответствие программы техническому заданию и сообщение об известных ограничениях. Это разграничение может учитываться при предъявлении регрессных требований и взыскании убытков между участниками проекта. Перед гражданином, однако, отвечает орган, от имени которого вынесено властное решение.

Именно орган публичной власти должен установить юридически значимые обстоятельства, изложить мотивы решения и организовать его пересмотр. Ошибка в реестре, сбой программы или ненадлежащее исполнение договора подрядчиком не прекращают обязанность органа восстановить нарушенное право. Поскольку алгоритм не обладает публичной компетенцией, условия договора с разработчиком также не могут ограничивать право гражданина получить объяснение и обжаловать решение.

Решения, способные повлечь отказ в социальной поддержке, ограничение права, санкцию или включение лица в контрольную выборку, требуют содержательного участия должностного лица. Для этого оно должно иметь доступ к исходным обстоятельствам и полномочие изменить рекомендацию системы. Простое подтверждение автоматически сформированного результата не обеспечивает человеческого контроля. Следовательно, юридическое сопровождение цифровизации должно регулировать не только технические требования к информационным системам, но и порядок осуществления публичного полномочия [10].

Выявленные пробелы требуют нескольких взаимосвязанных изменений в правовом регулировании.

Прежде всего необходимо определить в законе решение, принятое с существенным использованием автоматизированной системы. Такое понятие должно включать полностью автоматические процедуры и случаи, когда должностное лицо сохраняет формальное участие, но результат в действительности задает алгоритмическая рекомендация. Это позволит применять защитные гарантии к гибридным процедурам независимо от способа оформления решения.

Сведения об используемых государством алгоритмических системах целесообразно объединить в специальном реестре. В открытой части следует указывать назначение системы, заказчика и оператора, категории данных, класс риска, форму человеческого контроля и способ обжалования. Сведения ограниченного доступа могут храниться в закрытом разделе, но сам факт применения системы должен быть общедоступным.

Для каждого индивидуального решения следует формировать электронный протокол, или паспорт. Он должен отражать

время обработки, версии данных и правил, значимые для результата факторы, нормативное основание и ответственное подразделение. В административном или судебном споре такой документ позволит установить ход принятия решения. Если обязательный протокол отсутствует, связанные с этим сомнения должны толковаться не в пользу органа, обязанного доказать законность своего акта.

Гражданину необходимо предоставить возможность исправить исходные данные и инициировать повторное рассмотрение дела. Пересмотр должен проводить сотрудник, который вправе не согласиться с машинной рекомендацией и обязан изложить мотивы окончательного решения.

Условия государственных контрактов на создание и сопровождение таких систем должны предусматривать ведение журналов, сохранение использованных версий, испытания и передачу заказчику необходимой документации. При этом исключительные права разработчика и коммерческая тайна не должны лишать орган возможности доказать законность принятого от его имени решения.

Системы высокого риска нуждаются в независимой проверке. Аудит должен оценивать законность целей обработки, качество данных, надежность работы системы, различия в результатах для отдельных групп заявителей и практическую доступность исправления ошибок. Эксперимент 2025–2027 гг. предусматривает меры при снижении качества государственных услуг [11]. Для оценки алгоритмических процедур используемые показатели следует дополнить данными о числе автоматизированных решений, жалоб и отмен, сроках исправления сведений и частоте предоставления заявителям объяснений.

Таким образом, предложенные меры позволят повысить эффективность управления на основе данных без ослабления гарантий законности, судебной защиты и публичной подотчетности.

Примечания

1. Использование населением информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей (2025 г.). URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/business/it/ikt25/index.html (дата обращения: 20.09.2026).

2. Дмитрий Григоренко: Ведомства подвели итоги цифровой трансформации за 2025 год. URL: http://government.ru/news/57791/ (дата обращения: 20.09.2026).

3. Дмитрий Григоренко: Российские регионы начали подключаться к федеральной цифровой системе госуправления. URL: http://government.ru/news/54024/ (дата обращения: 20.09.2026).

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

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

6. Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 2009. N 7. Ст. 776.

7. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. N 10. Ст. 1391.

8. Шевцова И. В., Днепровская Н. В. Специфика производства и использования больших данных в государственном управлении // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. N 1.

9. Кабытов П., Назаров Н. Прозрачность государственного управления в условиях автоматизированного принятия решений // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2025. N 3.

10. Захаров И. В., Режецкая А. И. Цифровизация публичного управления: правовые основы становления и развития // Труды по интеллектуальной собственности. 2025. Т. 53. N 2.

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.2025 N 923 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по повышению качества предоставления государственных, муниципальных услуг (сервисов, функций), реализации жизненных ситуаций, а также увеличению доли предоставления массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг в электронной форме, в том числе в целях реализации инициативы социально-экономического развития Российской Федерации «Государство для людей» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 20.09.2026).

English version

State as a platform: legal problems of transparency and accountability in data-driven decision-making

Ostrovetskaya Yuliya Anatol’evna, associate professor of the department of state and municipal administration, Ural State University of Economics, candidate of sciences (law)

The paper addresses the legal issues arising from the transition from the automation of individual departmental procedures to the platform-based organization of public administration. The study aims to determine the guarantees of transparency and the rules for allocating responsibility in cases where a public decision is made using data and algorithms.

Keywords: state as a platform, state and municipal administration, data-driven governance, automated decision, public law liability.