

УДК 342

DOI: 10.34670/AR.2023.50.62.010

## Основные ограничения и препятствия в использовании искусственного интеллекта в государственном управлении

**Таппасханова Елизавета Оюсовна**

Доцент, кафедра менеджмента и маркетинга,  
Кабардино-Балкарский государственный университет,  
360004, Российская Федерация, Нальчик, ул. Чернышевского, 173;  
e-mail: tappazliza777@mail.ru

**Зумакулова Зарема Ахматовна**

Доцент, завкафедрой гражданского права,  
Кабардино-Балкарский государственный университет,  
360004, Российская Федерация, Нальчик, ул. Чернышевского, 173;  
e-mail: zarema.zum@mail.ru

**Токмакова Рузана Азиковна**

Доцент, кафедра менеджмента и маркетинга,  
Кабардино-Балкарский государственный университет,  
360004, Российская Федерация, Нальчик, ул. Чернышевского, 173;  
e-mail: amrikru@yandex.ru

### Аннотация

В работе обосновывается необходимость внедрения прорывных цифровых технологий в госуправление и значение его для конкурентоспособности российской экономики в долгосрочной перспективе. Рассмотрены и систематизированы основные ограничения и препятствия в использовании искусственного интеллекта в государственном управлении. Особое внимание в работе уделено таким проблемам как «цифровое недоверие» со стороны населения и представителей бизнеса, дефицит квалифицированных специалистов и несовершенство законодательных и подзаконных правовых актов в сфере трансформации искусственного интеллекта. Основываясь на нормативно – правовых документах (законах, постановлениях, указах) рассмотрены также основные направления решения проблем, ограничивающих и препятствующих цифровой трансформации госуправления, причем аргументирован комплексный и поэтапный подход в реализации этих задач. Внедрение ИИ потребует высокими темпами развивать инфраструктуру связи, увеличивать вычислительные мощности, внедрять прорывные технологии защиты информации, что, в свою очередь, потребует больших капиталовложений. Использование цифровых технологий и ИИ в государственном секторе потребует серьезных изменений в действующем законодательстве. Потребуется также разработка новых нормативно-правовых актов. Однако, что очень важно, данные процессы изменений должны проводиться комплексно и соблюдая определенные этапы, сочетая все решения правовых задач не только в сфере применения ИИ, но и в других областях.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Таппасханова Е.О., Зумакулова З.А., Токмакова Р.А. Основные ограничения и препятствия в использовании искусственного интеллекта в государственном управлении // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 5А. С. 95-103. DOI: 10.34670/AR.2023.50.62.010

**Ключевые слова**

Искусственный интеллект, технологии ИИ, госуправление, цифровая трансформация госуправления, риск-ориентированный подход, информационно-технологическая инфраструктура, цифровые компетенции, цифровые риски и угрозы, правовые ограничения.

**Введение**

Внедрение и использование искусственного интеллекта (ИИ) и применение его на практике в государственном управлении и в его различных сферах представляет собой на сегодня одну из актуальнейших проблем, которая позволяет достичь стратегических целей развития России. Цифровая трансформация госуправления дает возможность повышать качество госуслуг, и в целом эффективность государственного управления, позволяет предоставлять населению и всем организациям возможность получать быстро и качественно государственные сервисы и услуги, создавать свою национальную систему управления данными, дает возможность развивать инфраструктуру электронного правительства, проектирование и использование цифровых платформ [Косоруков, 2019].

Началом официального подхода к использованию ИИ в госсекторе считают октябрь 2019 года, когда Президент подписал указ об утверждении Национальной стратегии развития искусственного интеллекта до 2030 года. В документе также была указана ее основная цель – обеспечение роста спроса в России на продукты, созданные на основе ИИ. Органы государственной власти были названы в числе авторов Стратегии, наряду с гражданами и организациями.

Причем следует отметить, что органы власти в России все чаще осваивают продвинутое компьютерные технологии. увеличивается количество проектов по внедрению технологий, сочетающие использование программных роботов и машинного интеллекта, для обработки документов и обращений, все чаще используют возможности новых технологий. Поэтому можно с уверенностью сказать, что интерес госсектора к технологиям ИИ все более усиливается [Понкин, 2017].

Однако процесс внедрения искусственного интеллекта в госуправление происходит медленно и выборочно, причем это наблюдается практически во всех его областях, выборочно также происходит проникновение тех или иных технологий ИИ, а если и происходит успешное внедрение, то оно затрагивает обычно одну какую-либо сферу госуправления. Можно констатировать, что государственная служба на сегодня продвинулась в решении данной проблемы не так далеко, хотя скорость проникновения технологий ИИ в сферу госуправления сейчас наиболее высокая.

Цель данного исследования – выявить основные ограничения и препятствия в использовании искусственного интеллекта в сфере государственного управления. Определить

основные направления решения проблем, препятствующих внедрению ИИ в этот важнейший сектор управления.

### Основная часть

В процессе исследования были использованы аспектный, системный и концептуальный подходы. Первый позволил выбрать в исследуемой проблеме самую важную одну сторону, которая наиболее актуальна. Так, например, проблему цифровой трансформации госуправления можно рассматривать как экономический, так и с социальной и образовательной точек зрения и т.д. Системный подход позволил подойти к исследованию объекта как к системе, что позволило в процессе исследования выделить как внутренние элементы так и внешние связи, которые более всего влияют на результаты исследования, причем данный подход дал возможность определить цели каждого из элементов. Чтобы правильно разработать концепцию нашего исследования в работе был использован концептуальный подход, позволивший определить комплекс самых важных направлений, позволивших определить общую направленность исследования. В исследовании также были использованы общенаучные методы.

Безусловно, сегодня имеются существенные барьеры, ограничивающие развитие ИИ в госсекторе (рис. 1).



**Рисунок 1 – Основные барьеры, ограничивающие использование ИИ в госуправлении**

Речь прежде всего идет об инфраструктурных, технологических и информационно-коммуникационных ограничениях. Чтобы решить эти проблемы, следует вкладывать ощутимые инвестиции в инфраструктуру связи, которая будет способствовать использованию всех преимуществ интернета вещей. Особенно это важно для межмашинного взаимодействия, увеличения вычислительных операций.

Для развития информационно-коммуникационных технологий в России были разработаны основные направления до 2030 года. Поставлены задачи: внедрить технологии ИИ; осуществить сближение всех сетей связи и внедрить сети последнего поколения; анализировать большие объемы данных; применить технологии электронной цифровой идентификации, которые защищены и которые включают кредитно-финансовую сферу. Стоит также задача развивать облачные технологии; осуществить переход к Интернету вещей и промышленному Интернету; развивать и совершенствовать такие направления как робототехника и биотехнология, радиотехника и отечественная электронная компонентная база; создавать условия для информационной безопасности.

Рассматривая препятствия и барьеры в части внедрения ИИ в госуправление, не следует забывать о таком ключевом факторе цифровой трансформации, как «цифровое доверие» со стороны населения и представителей бизнеса. Следует отметить, что цифровое доверие – явление, которое возникает в процессе отношений между населением и теми организациями, которые предоставляют цифровые услуги, в процессе которого общество будет надеется, что различные цифровые операции будут проведены надежно, будет сохранена конфиденциальность личных данных и все это будет соответствовать этическим нормам. Многие исследователи отмечают, что у людей в процессе цифровизации возникают различные страхи: они боятся потерять работу, у некоторых возникает страх, что он будет не способен приспособиться к новым условиям, требующее определенных навыков и знаний. Отсюда возникновение так называемого «цифрового недоверия». Так, опрос Edelman Trust Barometer показал, что при всем благоприятном отношении к новым технологиям, только 56% людей доверяют технологии блокчейн, и 62% доверяют искусственному интеллекту [Горбач, Клименко, Зими́на, 2021].

Отсутствие доверия сдерживает принятие новых технологий. Поэтому следует больше информировать население о значении и пользе внедрения технологий ИИ, делать прозрачным процесс принятия решений по ИИ, повышать контроль за процессами внедрения и использования ИИ. сохранения конфиденциальности личных данных и порядочности их использования, необходимо убедить людей, что организация не манипулирует данными без их ведома и против их воли. Ключом к минимизации разрыва между технологиями и информированностью населения является цифровое образование [Косоруков, 2019; Смирнова, 2020].

Безусловно, ограничивает использование ИИ и возможность угроз «персональной информационной безопасности», угроз возможности нанести ущерб физическому лицу от использования ИИ, а также риск увольнения работника, что неминуемо скажется на его материальном положении. Отсюда возможность сопротивления персонала, блокирование прогрессивных изменений в организации (рис. 2).

Препятствуют данному процессу и «экономические риски», суть которых заключаются в том, что расходы на внедрение ИИ могут не дать ожидаемого экономического эффекта. Следует отметить, что использование ИИ может привести к изменению процессов и характера функциональной деятельности, а также к существенному снижению производительности труда и профессиональной мотивации работников [Перспективы и проблемы..., www].

Одно из основных препятствий внедрения ИИ в госуправление является дефицит квалифицированных специалистов. Проблема подготовки персонала к цифровой трансформации приобретает особую актуальность. Основными путями решения рассматриваемой проблемы являются: достижение полной вовлеченности персонала в план

цифровой трансформации; установление соответствующего баланса компетенций для эффективного взаимодействия с цифровыми технологиями; более тесное взаимодействие с теми специалистами, которые принимают решения, связанные с основными вопросами цифровых решений.



**Рисунок 2 - Основные риски, ограничивающие использование ИИ в госуправлении**

Особая роль в решение вопроса отводится повышению квалификации сотрудников и найму таких специалистов, которые могут соответствовать условиям цифровизации. Необходимо разрабатывать стратегические задачи в области развития персонала, в частности в области обучения и повышения квалификации сотрудников. При этом специалисты, которые входят в цифровые команды, должны быть соответственно подготовленными, иметь соответствующие знания и обладать цифровыми компетенциями. Эти условия необходимы для управления изменениями в процессе внедрения цифровых технологий в госуправлении, в управлении регионами, а также в управлении муниципалитетом [там же; Таппасханова, Арипшев, Жабоев, 2022].

Для успешной подготовки персонала к новым условиям необходимо обеспечить прозрачность коммуникаций на всех уровнях госуправления. И еще, что важно, необходимо учитывать, что произойдут серьезные изменения на кадровом рынке, так как будет вероятность оттока квалифицированных специалистов, в том числе и для госсектора, в зарубежные страны.

Законодательные проблемы – следующая группа препятствий для внедрения ИИ в государственное управление. К ограничениям в этой области можно отнести отсутствие понятной и прозрачной системы законодательных и подзаконных правовых актов в сфере трансформации ИИ. И как следствие, в основе правового регулирования содержится

минимальное количество базовых законов, положения которых получают развитие в подзаконных актах. Необходима тщательное правовое регулирование и детализация отдельных направлений внедрения ИИ в госуправление [Добролюбова, 2019].

В научной литературе можно встретить деление на две группы те ограничения, которые связаны с правовыми отношениями по внедрению и использованию искусственного интеллекта в госуправлении. К первой группе относят общие ограничения, которые характерны для их правового регулирования в целом. Отдельные этапы государственного управления или реализация государственных функций создают вторую специальную группу ограничений(таблица) [Южаков, Талапина, Ефремов, 2018].

**Таблица 1 - Правовые ограничения по внедрению и использованию цифровых технологий**

| <b>Общие ограничения, связанные с правовым регулированием в целом</b>  | <b>Специальные ограничения, связанные с отдельными этапами управленческого цикла государственного управления</b>  |
|--|---|
| Отсутствует нормативное определение ключевого понятия цифровых технологий, правовой режим внедрения и использования цифровых технологий и искусственного интеллекта  | - характерны для этапа, когда проводится подготовка управленческих решений;   |
| Отсутствует четкое определение тех субъектов, которые ответственны за правонарушения, которые связаны с применением прорывных цифровых технологий;   | - актуальны для этапа, когда происходит организация деятельности и исполнение принятых решений;   |
| Отсутствует четкое требование безусловного подчинения к определению и использованию конкретных цифровых технологий, конкретных форм работы с информацией на всех стадиях разработки, реализации и оценки управленческих решений; | - характерны для этапа, когда проводится мониторинг и контроль исполнения управленческих решений, результатов, которые достигла государственное управление; |
| Отсутствует единый порядок, на основе которых проводятся правовые эксперименты по внедрению и использованию цифровых технологий в госуправлении.   | - актуальна на стадии, когда проводится оценка выполнения решений, результатов и эффективности принятых решений.  |

Одним словом, активно внедрять прорывные цифровые технологии в государственное управление возможно лишь только при изменении действующего законодательства.

## **Заключение**

Итак, в последние годы интерес госсектора к технологиям ИИ все более стал усиливаться. Органы власти в России все чаще стали осваивать продвинутые компьютерные технологии, увеличивать количество проектов по внедрению технологий, сочетающие использование программных роботов и машинного интеллекта. Однако процессу внедрения технологий ИИ в госуправление препятствуют ряд факторов, такие как недостаточные финансовые ресурсы; слабая технологическая инфраструктура, требующая серьезной модернизации и средств; отсутствие специалистов и компетенций, слабая нормативная база для внедрения ИИ, ряд этических проблем, которые также являются «факторами сдерживания» в целом социально-экономического развития государства. Внедрение ИИ потребует высокими темпами развивать инфраструктуру связи, увеличивать вычислительные мощности, внедрять прорывные

технологии защиты информации, что, в свою очередь, потребует больших капиталовложений. Использование цифровых технологий и ИИ в государственном секторе потребует серьезных изменений в действующем законодательстве. Потребуется также разработка новых нормативно-правовых актов. Однако, что очень важно, данные процессы изменений должны проводиться комплексно и соблюдая определенные этапы, сочетая все решения правовых задач не только в сфере применения ИИ, но и в других областях [Таппасханова, Мустафаева, Лигидов, 2013; Таппасханова и др., 2020].

## Библиография

1. Горбач Л.А., Клименко Т.И., Зими́на И.В. Цифровое доверие как фактор цифровой трансформации экономической системы // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Социальные науки. 2021. № 3. С. 13-23.
2. Добролюбова Е.И. Цифровое будущее государственного управления по результатам. М.: Дело, 2019. 114 с.
3. Косоруков А.А. Технологии искусственного интеллекта в современном государственном управлении // Социодинамика. 2019. № 5. С. 28-34.
4. Перспективы и проблемы использования технологий Искусственного интеллекта в регионах Российской Федерации. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc](http://www.consultant.ru/document/cons_doc)
5. Понкин И.В. Использование технологий искусственного интеллекта в государственном управлении // Теория публичного управления. М.: Буки Веди, 2017. С. 311-313.
6. Распоряжение Правительства РФ от 19 августа 2020 г. № 2129-р: Об утверждении Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники на период до 2024 г.
7. Смирнова Е.Н. Об актуальных вопросах использования информационных технологий в профилактическом направлении контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2020. № 2. С. 27-37.
8. Таппасханова Е.О. и др. Маркетинг персонала: современный подход // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2020. № 8-1. С. 96-104.
9. Таппасханова Е.О., Арипшев А.Ю., Жабоев А.А. Проблемы обеспечения квалифицированными кадрами в процессе цифровизации системы государственных услуг // Современные аспекты экономики. 2022. № 1 (293). С. 62-69.
10. Таппасханова Е.О., Мустафаева З.А., Лигидов Р.М. Формирование конкурентной позиции товаров особого спроса (автомобилей премиум-класса) в России // Маркетинг в России и за рубежом. 2013. № 2. С. 109-119.
11. Указ Президента Российской Федерации от 10.10.2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации на период до 2030 года».
12. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Ефремов А.А. Правовые ограничения для использования прорывных цифровых технологий в государственном управлении // Вестник российского университета дружбы народов. Серия: государственное и муниципальное управление. 2018. № 3. С. 235-247.

## Main limitations and obstacles in the use of artificial intelligence in state administration

**Elizaveta O. Tappaskhanova**

Associate Professor,  
Department of Management and Marketing,  
Kabardino-Balkarian State University,  
360004, 173, Chernyshevskogo str., Nalchik, Russian Federation;  
e-mail: [tappazliza777@mail.ru](mailto:tappazliza777@mail.ru)

**Zarema A. Zumakulova**

Associate Professor,  
Head of the Department of Civi Law,  
Kabardino-Balkarian State University,  
360004, 173, Chernyshevskogo str., Nalchik, Russian Federation;  
e-mail: zarema.zum@mail.ru

**Ruzana A. Tokmakova**

Associate Professor,  
Department of Management and Marketing,  
Kabardino-Balkarian State University,  
360004, 173, Chernyshevskogo str., Nalchik, Russian Federation;  
e-mail: amrikru@yandex.ru

**Abstract**

The paper substantiates the need to introduce breakthrough digital technologies in public administration and its importance for the competitiveness of the Russian economy in the long term. The main limitations and obstacles in the use of artificial intelligence in public administration are considered and systematized. Particular attention is paid to such problems as “digital mistrust” on the part of the population and business representatives, the shortage of qualified specialists and the imperfection of legislative and subordinate legal acts in the field of artificial intelligence transformation. Based on the regulatory and legal documents (laws, resolutions, decrees), the main directions for solving problems that limit and impede the digital transformation of public administration are also considered, and a comprehensive and phased approach to the implementation of these tasks is argued. The introduction of AI will require a rapid development of communication infrastructure, an increase in computing power, the introduction of breakthrough information security technologies, which, in turn, will require large investments. The use of digital technologies and AI in the public sector will require major changes in the current legislation. It will also require the development of new legal acts. However, what is very important, these processes of change should be carried out comprehensively and following certain stages, combining all the solutions to legal problems not only in the field of AI application, but also in other areas.

**For citation**

Tappaskhanova E.O., Zumakulova Z.A., Tokmakova R.A. (2023) Osnovnye ogranicheniya i prepyatstviya v ispol'zovanii iskusstvennogo intellekta v gosudarstvennom upravlenii [Main limitations and obstacles in the use of artificial intelligence in state administration]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (5A), pp. 95-103. DOI: 10.34670/AR.2023.50.62.010

**Keywords**

Artificial intelligence, AI technologies, public administration, digital transformation of public administration, risk-based approach, information technology infrastructure, digital competencies, digital risks and threats, legal restrictions.

---

## References

1. Dobrolyubova E.I. (2019) *Tsifrovoye budushchee gosudarstvennogo upravleniya po rezul'tatam* [The Digital Future of Public Administration by Results]. Moscow: Delo Publ.
2. Gorbach L.A., Klimentko T.I., Zimina I.V. (2021) Tsifrovoye doverie kak faktor tsifrovoy transformatsii ekonomicheskoy sistemy [Digital trust as a factor in the digital transformation of the economic system]. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. Sotsial'nye nauki* [Bulletin of the Nizhny Novgorod University. Social science], 3, pp. 13-23.
3. Kosorukov A.A. (2019) Tekhnologii iskusstvennogo intellekta v sovremennom gosudarstvennom upravlenii [Artificial intelligence technologies in modern public administration]. *Sotsiodinamika* [Sociodynamics], 5, pp. 28-34.
4. *Perspektivy i problemy ispol'zovaniya tekhnologii Iskusstvennogo intellekta v regionakh Rossiiskoi Federatsii* [Prospects and problems of using artificial intelligence technologies in the regions of the Russian Federation]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc](http://www.consultant.ru/document/cons_doc) [Accessed 05/05/2023]
5. Ponkin I.V. (2017) Ispol'zovanie tekhnologii iskusstvennogo intellekta v gosudarstvennom upravlenii [The use of artificial intelligence technologies in public administration]. In: *Teoriya publichnogo upravleniya* [Theory of Public Administration]. Moscow: Buki Vedi Publ.
6. *Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 19 avgusta 2020 g. № 2129-r: Ob utverzhdenii Kontseptsii razvitiya regulirovaniya otoshenií v sfere tekhnologii iskusstvennogo intellekta i robototekhniki na period do 2024 g.* [Decree of the Government of the Russian Federation of August 19, 2020 No. 2129-r: On approval of the Concept for the development of regulation of relations in the field of artificial intelligence technologies and robotics for the period up to 2024].
7. Smirnova E.N. (2020) Ob aktual'nykh voprosakh ispol'zovaniya informatsionnykh tekhnologii v profilakticheskom napravlenii kontrol'no-nadzornoj deyatelnosti organov ispolnitel'noi vlasti [On topical issues of using information technologies in the preventive direction of control and supervision activities of executive authorities]. *NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya* [NB: Administrative Law and Administration Practice], 2, pp. 27-37.
8. Tappaskhanova E.O. et al. (2020) Marketing personala: sovremennyyi podkhod [Staff marketing: a modern approach]. *Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava* [Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law], 8-1, pp. 96-104.
9. Tappaskhanova E.O., Aripshv A.Yu., Zhaboev A.A. (2022) Problemy obespecheniya kvalifitsirovannymi kadrami v protsesse tsifrovizatsii sistemy gosudarstvennykh uslug [Problems of providing qualified personnel in the process of digitalization of the system of public services]. *Sovremennye aspekty ekonomiki* [Modern aspects of the economy], 1 (293), pp. 62-69.
10. Tappaskhanova E.O., Mustafaeva Z.A., Ligidov R.M. (2013) Formirovanie konkurentnoi pozitsii tovarov osobogo sprosa (avtomobilei premium-klassa) v Rossii [Formation of the competitive position of special demand goods (premium class cars) in Russia]. *Marketing v Rossii i za rubezhom* [Marketing in Russia and abroad], 2, pp. 109-119.
11. *Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 10.10.2019 g. № 490 «O razvitií iskusstvennogo intellekta v Rossiiskoi Federatsii na period do 2030 goda»* [Decree of the President of the Russian Federation of October 10, 2019 No. 490 "On the development of artificial intelligence in the Russian Federation for the period up to 2030"].
12. Yuzhakov V.N., Talapina E.V., Efremov A.A. (2018) Pravovye ogranicheniya dlya ispol'zovaniya proryvnykh tsifrovyykh tekhnologii v gosudarstvennom upravlenii [Legal restrictions for the use of breakthrough digital technologies in public administration]. *Vestnik rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie* [Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: state and municipal management], 3, pp. 235-247.