

Информационное общество и право

О ПРИМЕНЕНИИ АЛГОРИТМОВ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Статья рекомендована к публикации главным редактором Т.В. Ершовой 07.06.2023.

Талапина Эльвира Владимировна

Доктор юридических наук

РАНХиГС при Президенте РФ, Институт прикладных экономических исследований, Центр технологий государственного управления, ведущий научный сотрудник

Москва, Российская Федерация

talapina-ev@ranepa.ru

Аннотация

Использование алгоритмов искусственного интеллекта для проведения антикоррупционной экспертизы позволяет минимизировать субъективизм, унифицировать подходы к толкованию коррупциогенных факторов, снизить трудозатраты. Созданию алгоритма благоприятствует то, что коррупциогенные факторы сформулированы как типичные, имеют вполне конкретные индикаторы, обнаруживаемые непосредственно в тексте нормативного акта. Правовые ограничения использования алгоритмов искусственного интеллекта при проведении антикоррупционной экспертизы легко устранимы. При этом необходимым условием для создания и работы подобных алгоритмов служит политика управления данными, сама формализация данных должна иметь семантическую природу, а открытость государственных данных – стать принципом государственного управления. В исследовании применены формально-правовой и сравнительно-правовой методы, методы юридического толкования и моделирования.

Ключевые слова

коррупция; экспертиза; цифровизация; искусственный интеллект; нормативный акт; алгоритм

Введение

В процессе государственного управления принимаются нормативные правовые акты (далее – НПА), качество которых должны обеспечивать государственные служащие. Одним из аспектов их качества в нашей стране является отсутствие коррупциогенности, то есть потенциального способствования коррупционным нарушениям. С этой целью акты проходят специальную антикоррупционную экспертизу (далее – АЭ).

Использование ИИ при проведении таких экспертиз способно снизить кадровые, организационные затраты, унифицировать результаты, снизить субъективизм. Задача внедрения технологий искусственного интеллекта (далее – ИИ) определена и в Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года¹, и в Перечне поручений по итогам конференции «Путешествие в мир искусственного интеллекта» от 29.01.2023 № Пр-172². В этой связи актуально исследование возможностей применения алгоритмов ИИ для проведения антикоррупционной экспертизы, с использованием формально-правового и сравнительно-правового методов, методов юридического толкования и моделирования.

¹ Утв. Указом Президента РФ от 10.10.2019 N 490 "О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации".

² Перечень поручений по итогам конференции «Путешествие в мир искусственного интеллекта» от 29.01.2023 № Пр-172. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/70418>

© Талапина Э.В., 2023

Производство и хостинг журнала «Информационное общество» осуществляется Институтом развития информационного общества.

Данная статья распространяется на условиях международной лицензии Creative Commons «Атрибуция — Некоммерческое использование — На тех же условиях» Всемирная 4.0 (Creative Commons Attribution – NonCommercial – ShareAlike 4.0 International; CC BY-NC-SA 4.0). См. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.ru>

https://doi.org/10.52605/16059921_2023_05_100

1 Анतिकоррупционная экспертиза в свете алгоритмов искусственного интеллекта

Несмотря на существование Федерального закона от 17 июля 2009 года «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»³ и Постановления Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁴, в отечественном законодательстве до сих пор не содержится легальной дефиниции антикоррупционной экспертизы НПА. На самом деле, суть экспертизы сводится к проверке соблюдения правил юридической техники (формальный аспект) и оценке «дефектных» норм с точки зрения коррупционного потенциала (содержательный аспект). Для этого весь текст нормативного акта должен быть проверен на наличие типичных коррупциогенных факторов – нормативно-правовых конструкций, которые увеличивают коррупционную опасность. В действующей правительственной методике экспертизы таких факторов 12.

По вполне понятным причинам действующее законодательство рассчитано на проведение антикоррупционной экспертизы человеком. Тем не менее, с самого ее запуска в жизнь ставился вопрос о возможной автоматизации процесса – путем составления специальных алгоритмов, позволяющих обнаружить те или иные коррупциогенные факторы (слова, фразы, коллизии норм). Какие в этом преимущества? АЭ с использованием алгоритмов ИИ позволяет минимизировать субъективизм, унифицировать подходы к толкованию коррупциогенных факторов, повысить общее качество НПА и соответствие юридико-техническим требованиям. А также сократить время экспертизы и сэкономить человеческие трудозатраты.

Следующий момент – собственно возможности антикоррупционной экспертизы с использованием алгоритмов ИИ. Очевидно, при достаточной степени формализации отыскание коррупциогенных факторов не составит особого труда для алгоритмов ИИ. В целом применение ИИ в антикоррупционной экспертизе имеет высокие шансы на успех ввиду изначальной технологичности этой экспертизы. Во-первых, антикоррупционная экспертиза создана как система поиска определенных коррупционных рисков, имеющих достаточно конкретные семантические выражения в виде слов, словосочетаний, словесных конструкций. Во-вторых, антикоррупционный анализ текста должен проводиться методически последовательно, необходимо проверить каждую норму на наличие каждого коррупциогенного фактора, а затем – каждый коррупциогенный фактор на наличие в каждой норме, что создает довольно сложный ряд рутинных операций, которые хорошо «ложатся» в алгоритм.

Определенная шаблонность законодательного языка уже послужила тому, что удалось сформулировать типичные коррупциогенные факторы, и, очевидно, способствует их переводу на язык алгоритма. Приведем ориентировочный перечень индикаторов коррупциогенных факторов – слов и выражений, встречающихся в нормативных текстах, которые могут указывать на коррупционные риски (наличие коррупциогенных факторов), и легко переводятся на алгоритмический язык (табл. 1).

Таблица 1. Индикаторы коррупциогенных факторов

Коррупциогенный фактор	Индикаторы фактора в тексте НПА
Широта дискреционных полномочий	В течение Не позднее Срок При наличии Если В случае При условии На основании
Определение компетенции по формуле «вправе»	Может Имеет право Вправе

³ Собрание законодательства РФ. 2009. N 29. Ст. 3609.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2010. N 10. Ст. 1084.

Выборочное изменение объема прав	Как правило В исключительных случаях По общему правилу В общем порядке В исключительном порядке
Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества	В соответствии с правилами, нормами, порядком, установленным ... В порядке, определяемом (устанавливаемом) ... На основании критериев, установленных (определенных, разработанных, принятых)...
Отказ от конкурсных (аукционных) процедур	Не допускаются к участию в конкурсе (аукционе) Отказывается в участии ... Кандидат должен отвечать следующим требованиям...

Получается, как минимум 7 коррупциогенных факторов из 12, предусмотренных Постановлением Правительства, имеют вполне конкретные индикаторы, обнаруживаемые непосредственно в тексте нормативного акта. Ряд других (принятие нормативного правового акта за пределами компетенции, заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий, нормативные коллизии) требуют системного анализа самого акта в сопоставлении с другими актами (акт, устанавливающий компетенцию органа, совокупность НПА в отдельной области регулирования, сопоставление с текстом Конституции, федеральных законов, регулирующих ту или иную сферу), что также является вполне осуществимой задачей для алгоритма.

2 Правовые ограничения использования алгоритмов искусственного интеллекта при проведении антикоррупционной экспертизы

В настоящее время существуют общие и специальные ограничения для проведения антикоррупционной экспертизы при помощи ИИ. К общим отнесем те, которые лимитируют использование ИИ в целом - неурегулированность правового режима самого искусственного интеллекта, режима используемых алгоритмов (начиная с создания алгоритма и определения его содержания и заканчивая прозрачностью его использования). Отсутствие норм о возможности использования технологий ИИ при проведении антикоррупционной экспертизы можно считать основным среди подобного рода формальных ограничений, поскольку нормативно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы изначально и всецело рассчитано на фигуру эксперта - человека.

Помимо этого, существует множество организационно-правовых ограничений (преимущественно процедурного характера) в применении ИИ при проведении антикоррупционной экспертизы. Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» ограничивает круг субъектов экспертизы (1), устанавливает далекую от совершенства (на наш взгляд) иерархию органов, проводящих экспертизу (2), сводит к нулю возможности использования ИИ для проведения антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА независимыми экспертами (которая проводится за счет собственных средств и имеет рекомендательный характер) (3).

Содержательные ограничения для проведения АЭ НПА и проектов НПА с помощью ИИ включают:

- определенный законодательством круг НПА и проектов НПА, подлежащих антикоррупционной экспертизе (содержательная градация НПА предполагает разные методики обучения ИИ, поскольку материал для машинного обучения будет различаться от определения этого круга НПА и проектов НПА);
- дифференцированный статус заключения антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА (что означает, что одинаково обученный ИИ в отношении содержательно одинаковых НПА будет работать на разные цели - предложить новую формулировку нормы или просто указать на коррупциогенный фактор);

- принцип компетентности лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу (ст. 2 ФЗ от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»), не может быть применен к использованию ИИ. Соответственно, законодательство об антикоррупционной экспертизе должно быть существенно откорректировано в целях создания правовых условий для использования ИИ.

Изложенные ограничения, на наш взгляд, являются довольно легко устранимыми. Гораздо более сложной задачей является собственно создание алгоритма АЭ.

3 Зарубежные подходы к использованию искусственного интеллекта в противодействии коррупции

Антикоррупционная экспертиза нормативных актов – в общем-то, эксклюзивный российский продукт. Его полного аналога за рубежом (кроме постсоветского пространства) не существует. Тем не менее, в последние годы оценка коррупционных рисков становится все более эффективной благодаря доступности данных в машиночитаемом формате. А аналитика больших данных способна соотносить между собой самые разные переменные, выявляя оригинальные связи и корреляции, которые до сих пор оставались скрытыми и необнаруженными (1); может вероятно предсказывать будущее развитие анализируемых явлений, благодаря огромному объему данных, которые она может обрабатывать (2).

Методологические подходы, весьма приближенные к российской антикоррупционной экспертизе, связаны с серьезными итальянскими разработками по оценке риска коррупции с помощью «красных флажков»⁵. К примеру, в итальянской литературе предложена следующая классификация индикаторов коррупционного риска в сфере государственных закупок⁶.

Первая группа – индикаторы риска тендеров, сообщающие о рисках коррупционных манипуляций в процессе публикации о тендере с целью получения прибыли путем распределения их между связанными компаниями. Здесь используются такие индексы, как расчет количества и стоимости недостающих вводимых ресурсов, чтобы указать на коррупцию во время выполнения контракта. Или разница между объемом инфраструктуры и совокупными государственными расходами на нее для оценки объема недостающих результатов закупок в сфере инфраструктуры. Возможно использование трех «красных флажков» (индикаторов) одновременно для построения составного индикатора коррупционного риска в сфере государственных закупок: единичные торги, одна и та же фирма неоднократно получает контракты, короткий период объявления о заключении контракта.

Вторая группа – индикаторы политических связей, дающие представление о прямых/косвенных политических связях между заказчиком и частными компаниями, которые могут повлиять на процесс государственных закупок посредством коррупционных соглашений. Речь о личных политических связях и политическом влиянии, установленном через пожертвования политическим партиям, при этом доказательства прямых связей получить сложно.

Показатели риска третьей группы – индикаторы риска поставщиков, сигнализирующие об инструментальном использовании выигравших тендер компаний в качестве средства для обеспечения незаконного распределения прибыли и преимуществ, необходимых для вознаграждения всех участников незаконного соглашения. Их описывают через атрибуты реестра компаний, финансовую информацию компании, данные о владении и управлении компанией и информацию о руководстве компании. Например, регистрация нескольких компаний по одному и тому же адресу может указывать на коррупцию, поскольку часто скрывает подозрительные связи между самими компаниями. Под «подозрение» попадают компании, созданные в период смены правительства или непосредственно перед этим и выигравшие крупные контракты. Тревожным знаком коррупции может быть внезапное прекращение деятельности компании сразу после завершения контракта. Исследования показывают, что владельцы компаний в одном и том же секторе, как правило, имеют схожий социально-экономический профиль, с точки зрения возраста,

⁵ Gnaldi M. et al. Measuring Corruption // Carloni E., Gnaldi M. (Eds.) Understanding and Fighting Corruption in Europe. From Repression to Prevention. Cham: Springer, 2021. P. 56.

⁶ См.: Fazekas, M., Cingolani, L., & Tóth, B. A comprehensive review of objective corruption proxies in public procurement: Risky actors, transactions, and vehicles of rent extraction // Government Transparency Institute Working Paper Series No. GTI-WP/2016:03. Budapest, 2017.

пола и уровня образования. Поэтому любое отклонение от «типичного» профиля владельца компании в конкретном секторе может быть использовано в качестве тревожного сигнала. Кроме того, склонность к взяточничеству выше в компаниях, управляемых индивидуальными владельцами или семьями, по сравнению с компаниями, управляемыми советами директоров⁷.

Четвертая группа – индикаторы риска подрядных организаций (госзаказчиков), измеряющие слабость официальных подрядных органов, то есть государственных структур, призванных защищать компании от неправомерного давления, направленного на предпочтение определенным участникам торгов. Они направлены на выявление коррупционных рисков на уровне организации или агентства и фокусируются на некоторых организационных характеристиках, связанных с коррупционными рисками, таких как организационный потенциал, влияние, честность, прозрачность и подотчетность.

Множество приводимых индикаторов высвечивает совершенно очевидную задачу – соединения этих индикаторов таким образом, чтобы они максимально точно указывали на коррупционные риски. Поиск такого составного (или комплексного) индикатора и составляет главную исследовательскую озабоченность в последнее время. Очевидно, что подобный индикатор способен стать основой для алгоритма антикоррупционной экспертизы.

Заключение

Итальянский пример показал нам с очевидностью, насколько важно детально разработать систему индикаторов для каждого коррупциогенного фактора. Стартовые варианты системы индикаторов для АЭ мы предложили выше (см. табл. 1). Для того чтобы алгоритм ИИ мог эти факторы обнаруживать, необходимо учесть следующее.

Во-первых, превентивная антикоррупционная деятельность имеет весьма широкие возможности для использования ИИ, основой чему становится тщательная и продуманная политика управления данными. Обязательным условием работы алгоритмов ИИ (в любой сфере) является система управления данными – у ИИ должен быть доступ к базам данных, которые обновляются качественной информацией. А это значит, что такие данные существуют в цифровой форме.

Во-вторых, формализация данных должна иметь семантическую природу. Большая часть сегодняшнего контента Сети предназначена для чтения людьми, а не для компьютерных программ. Компьютеры могут ловко разбирать веб-страницы для верстки и рутинной обработки – здесь заголовок, там ссылка на другую страницу – но в целом, компьютеры не имеют надежного способа обработки семантики⁸. Искусственный интеллект же нуждается в формальных представлениях знаний. И в этом его сходство с правом и законом (что дает надежду на должную формализацию коррупциогенных факторов). Чем больше эта формализация имеет семантическую природу, тем легче ИИ будет ее использовать и иметь возможность делать выбор на основе контекста.

Наконец, в-третьих, трудно представить надлежащую работу ИИ без открытости государственных данных, которая должна стать принципом государственного управления.

Благодарности

Статья подготовлена на основе научно-исследовательской работы, выполняемой в рамках государственного задания РАНХиГС.

Литература

1. Gnaldi M. et al. Measuring Corruption // Carloni E., Gnaldi M. (Eds.) Understanding and Fighting Corruption in Europe. From Repression to Prevention. Cham: Springer, 2021. P. 43-71.
2. Fazekas, M., Cingolani, L., & Tóth, B. A comprehensive review of objective corruption proxies in public procurement: Risky actors, transactions, and vehicles of rent extraction // Government Transparency Institute Working Paper Series No. GTI-WP/2016:03. Budapest, 2017.

⁷ Wu, X. Corporate governance and corruption: A cross-country analysis // Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions. 2005. № 18(2). P. 151-170.

⁸ Berners-Lee, T., Hendler, J., & Lassila, O. The semantic web // Scientific American. 2001. № 284(5). P. 34-43.

3. Wu, X. Corporate governance and corruption: A cross-country analysis // Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions. 2005. № 18(2). P. 151–170.
4. Berners-Lee, T., Hendler, J., & Lassila, O. The semantic web // Scientific American. 2001. № 284(5). P. 34–43.

ON THE ARTIFICIAL INTELLIGENCE ALGORITHMS APPLICATION FOR ANTI-CORRUPTION EXPERTISE

Talapina, Elvira V.

Doctor of law

RANEPa, AERI, Public management technologies center, leading researcher

Moscow, Russian Federation

talapina-ev@ranepa.ru

Abstract

The creation of the artificial intelligence algorithms for anti-corruption expertise is possible because the corruption factors are formulated as typical, have specific indicators, detectable directly in the normative text. The necessary conditions are: data management policy; semantic nature of data formalization, and the State data transparency. The study uses formal legal and comparative legal methods, legal interpretation and modeling methods.

Keywords

corruption; expertise; digitalization; artificial intelligence; normative act; algorithm

References

1. Gnaldi M. et al. Measuring Corruption // Carloni E., Gnaldi M. (Eds.) Understanding and Fighting Corruption in Europe. From Repression to Prevention. Cham: Springer, 2021. P. 43-71.
2. Fazekas, M., Cingolani, L., & Tóth, B. A comprehensive review of objective corruption proxies in public procurement: Risky actors, transactions, and vehicles of rent extraction // Government Transparency Institute Working Paper Series No. GTI-WP/2016:03. Budapest, 2017.
3. Wu, X. Corporate governance and corruption: A cross-country analysis // Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions. 2005. № 18(2). P. 151–170.
4. Berners-Lee, T., Hendler, J., & Lassila, O. The semantic web // Scientific American. 2001. № 284(5). P. 34–43.