УДК 342.9:004.8 https://www.npzhdialog.ru/21-2026

Правовое регулирование применения искусственного интеллекта в сфере государственных и муниципальных услуг после принятия Федерального закона N 243-ФЗ: новеллы и пробелы

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 анализируется, что меняет Федеральный закон N 243-ФЗ для сферы государственных и муниципальных услуг. Закон адресован большим фундаментальным моделям и их разработчикам, а применение искусственного интеллекта органами власти регулирует лишь принципами. Выявлены пробелы в административной процедуре, проанализированы гарантии заявителя в законе о персональных данных и Кодексе этики в сфере искусственного интеллекта, предложены поправки к Федеральному закону N 210-ФЗ.

Ключевые слова: государственное управление, правовое регулирование, искусственный интеллект, государственные и муниципальные услуги, административная процедура, большие фундаментальные модели, права заявителя.

Принятый 26 июля 2026 г. Федеральный закон N 243-ФЗ «О поддержке развития технологий искусственного интеллекта в Российской Федерации» стал первым в России рамочным законом об искусственном интеллекте [1; 2]. Одна из его целей состоит в повышении эффективности государственного и муниципального управления (п. 4 ст. 2), а внедрять большие фундаментальные модели ИИ в этой сфере закон поручает органам власти (ч. 4 ст. 5). Однако отношения органа власти с заявителем по-прежнему строятся по Федеральному закону от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Закон N 210-ФЗ), где об ИИ не сказано ничего [3].

Исследователи связывают интеграцию ИИ в публичное управление с защитой персональных данных, этическими стандартами и совершенствованием регулирования [4, с. 64], предупреждают о риске дискриминации, когда ИИ участвует в принятии юридически значимых решений [5, с. 4], и обращают внимание на разные ценностные основания российского и европейского подходов [6, с. 465]. Как новый закон скажется на административной процедуре предоставления услуг, пока изучено мало.

Мы ставили задачу выделить новеллы Закона N 243-ФЗ, значимые для предоставления государственных и муниципальных услуг, и найти пробелы, которые остаются на уровне административной процедуры. Мы использовали формально-юридический и сравнительно-правовой методы, а саму административную процедуру разобрали поэтапно.

Закон регулирует только большие фундаментальные модели. Так называются программы с числом параметров не менее 1 млрд, которые служат основой для другого программного обеспечения и решают большое число задач (ст. 1, п. 2 ст. 3) [1]. Под это определение попадают генеративные языковые модели, на которых работают консультационные ассистенты, но не попадают сценарные чат-боты и классификаторы документов, хотя они тоже используются при предоставлении услуг [2]. Среди назначений модели закон прямо называет принятие решений по целям, заданным человеком (п. 2 ст. 3), но условий, при которых модель может участвовать в решениях, не устанавливает.

Органам власти в первую очередь адресованы принципы регулирования. Закон требует обеспечивать права, свободы и законные интересы человека и гражданина, уважать автономию и свободу воли человека и следовать риск-ориентированному подходу, т. е. соизмерять требования с вероятностью и масштабом возможного вреда (п. 3–5 ст. 4). Методическую поддержку государственным органам и органам местного самоуправления оказывает федеральный орган исполнительной власти в сфере информационных технологий (п. 2 ч. 3 ст. 5). С 1 марта 2027 г. Правительство Российской Федерации получает право устанавливать для отдельных отраслей требования по предотвращению рисков, а также случаи, когда разрешено применять только суверенные или национальные модели (п. 3, 4 ч. 2 ст. 5) [1].

Прочие обязанности лежат на разработчиках суверенных и национальных моделей, которые должны определить правила эксплуатации модели и вести ее техническую документацию (ст. 8). Маркировку закон допускает лишь как возможность и только для аудио- и визуальных материалов (ст. 9). Об ответственности сказано одной фразой: она наступает в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 11) [1]. Судя по правовому обзору, в ходе доработки из проекта исчезли и возможность для гражданина отказаться от решения, которое вынес ИИ, и правила, распределявшие ответственность между разработчиком модели, ее оператором и пользователем [2].

Орган власти появляется в законе только как тот, кто внедряет модели, и никаких обязанностей перед заявителем, кроме следования принципам ст. 4, у него нет. При этом ч. 3 ст. 1 разрешает федеральным законам и актам Президента Российской Федерации устанавливать особенности применения моделей для целей государственного управления [1], но такого специального режима пока не существует.

Каждая услуга предоставляется по административному регламенту, в котором определены состав, последовательность и сроки административных процедур (ст. 12 Закона N 210-ФЗ) [3]. Если пройти по этим этапам и сверить их с действующими нормами, хорошо видно, где применение ИИ никак не урегулировано.

Там, где затрагиваются права заявителя, специальная гарантия всего одна, и это ст. 16 Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ «О персональных данных» [7]. Она не допускает решения, полностью основанного на автоматизированной обработке данных. Однако норма ничего не говорит о ситуации, когда проект решения готовит система ИИ, а служащий подписывает его, не вникая в суть. Решение в таком случае формально принимает человек, хотя его определила система. По нашему мнению, при массовом внедрении ИИ-ассистентов такой сценарий станет встречаться чаще полностью автоматического решения, но в законодательстве он не урегулирован.

Модель процедурных гарантий в российском праве уже есть, но она рассчитана только на полностью автоматизированные решения. Если такое решение допускается, оператор обязан объяснить человеку, как решение будет принято и какие юридические последствия оно может повлечь, дать ему возможность возразить, а затем в течение тридцати дней рассмотреть возражение и сообщить о результате (ч. 3, 4 ст. 16 Закона N 152-ФЗ) [7]. Решение, которое подготовила система ИИ, а подписал служащий, под эти правила не подпадает.

Шире круг гарантий в Кодексе этики в сфере ИИ. Он советует сообщать пользователю, что тот общается с системой ИИ, если речь идет о правах человека, и давать возможность такое общение прекратить (п. 2.5). Кодекс также рекомендует оценивать риски и гуманитарное воздействие системы на права и свободы человека на протяжении всего ее жизненного цикла (п. 1.5), сохранять надзор человека за системой, записывать важные решения, которые принимает человек, и оставлять за ним возможность отменить юридически значимое решение системы (п. 3.1) [8]. Но присоединяться к кодексу или нет, каждый решает сам, поэтому для органа власти его положения не обязательны [8].

К похожему выводу приходят М. А. Егупова и А. В. Егупов. По их мнению, одних экспериментов мало и нужна постоянная нормативная база, которая закрепила бы порядок обжалования решений, принятых с помощью алгоритмов, и единые правила, по которым граждан информируют об использовании ИИ в публичных услугах [4, с. 75]. Б. Д. Нуриев связывает своеобразие российского подхода к регулированию ИИ в государственном управлении с тем, что на первом месте в России стоит безопасность государства, тогда как в ЕС приоритет отдан негативным свободам [6, с. 465]. Пока процедурных гарантий нет, заявитель не может узнать, не стала ли причиной отказа ошибка системы, и риск дискриминации, о котором пишет Э. В. Талапина [5, с. 4], остается для него невидимым.

Восполнять эти пробелы, на наш взгляд, логичнее всего в законодательстве об услугах, поскольку именно оно регулирует отношения органа власти с заявителем. В ст. 5 Закона N 210-ФЗ можно добавить право заявителя знать, что его запрос рассматривается с использованием ИИ, и требовать, чтобы результат такой операции проверило должностное лицо. В ст. 12 стоит включить требование перечислять в административном регламенте процедуры, где применяется ИИ, и указывать, насколько самостоятельно система может действовать в каждой из них. Кроме того, должностное лицо следовало бы обязать фиксировать, что оно проверило проект решения, подготовленный системой. Наконец, механизм разъяснения и возражения из ч. 3, 4 ст. 16 Закона N 152-ФЗ имеет смысл распространить на решения, подготовленные с участием ИИ. Отраслевые требования, которые Правительство Российской Федерации сможет устанавливать с 1 марта 2027 г. (п. 4 ч. 2 ст. 5 Закона N 243-ФЗ) [1], для сферы услуг могли бы включать обязательную оценку рисков перед внедрением системы. Кодекс этики сейчас только рекомендует такую оценку. Пока соответствующих норм нет, орган власти может сам урегулировать применение ИИ локальным актом и определить в нем, в каких операциях допускается участие системы и как контролируются ее результаты.

Закон N 243-ФЗ заложил основу для внедрения больших фундаментальных моделей в государственное и муниципальное управление, однако отношения органа власти с заявителем урегулировал только на уровне принципов. На этапах административной процедуры по-прежнему не определены обязанность сообщать заявителю о применении ИИ, статус проекта решения, подготовленного системой, право на разъяснение и на рассмотрение запроса служащим, а также распределение ответственности за ошибку. Предложенные поправки к Закону N 210-ФЗ позволят закрепить эти гарантии, причем опираться можно на уже существующий механизм ст. 16 Закона N 152-ФЗ и на принципы Кодекса этики в сфере ИИ.

Примечания

1. 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).

2. Закон об ИИ (243-ФЗ): что он меняет для юриста, бухгалтера, кадровика и руководителя. URL: https://ppt.ru/obzory/zakon-ob-ii-243-fz (дата обращения: 25.09.2026).

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

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

6. Нуриев Б. Д. Искусственный интеллект в системе государственного управления России и стран Европейского союза: сравнительно-правовой анализ. Часть II // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2025. Т. 12. N 4.

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

8. 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

Legal regulation of the use of artificial intelligence in state and municipal services after the adoption of Federal Law No. 243-FZ: new provisions and gaps

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 what Federal Law No. 243-FZ changes for state and municipal services. The law is addressed to large foundation models and their developers, while the use of AI by public authorities is governed only by general principles. The author identifies gaps in the administrative procedure, analyses the safeguards for applicants in personal data legislation and the Russian AI Ethics Code, and proposes amendments to Federal Law No. 210-FZ.

Keywords: public administration, legal regulation, artificial intelligence, state and municipal services, administrative procedure, large foundation models, applicant rights.