УДК 34.03

Савина С.Г.

Академия управления МВД России

(г. Москва, Россия)

ВНЕДРЕНИЕ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА КАК ПУТЬ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ НОРМОТВОРЧЕСТВА В СИСТЕМЕ МВД РОССИИ

Аннотация: *в работе рассмотрены возможности искусственного интеллекта при подготовке нормативных правовых актов МВД России. Определены основные задачи применения искусственного интеллекта в правовой сфере. Рассмотрены выбор применимой редакции нормы, проверка компетенции и отсылок, выявление противоречий и пробелов в праве. Проанализированы Федеральный закон от 26.07.2026 № 243-ФЗ «О поддержке развития технологий искусственного интеллекта в Российской Федерации» и установленные правила ведомственного нормотворчества, сделаны выводы об оптимальных условиях применения искусственного интеллекта и проверки достоверности полученных результатов. Рассмотрены риски ложных ссылок, пропуска существенных дефектов, допустимого уровня доверия и пределы использования больших фундаментальных моделей, специализированных нейросетей, а также требования к защите информации.*

Ключевые слова: *искусственный интеллект, ведомственное нормотворчество, МВД России, нормативный правовой акт, правовая экспертиза, защита информации.*

Интерес к искусственному интеллекту во многом связан с его распространением в повседневной жизни. По мере развития технологий искусственного интеллекта расширяется и сфера их применения. Возможность обрабатывать большие массивы документов, сопоставлять их содержание и определять существенны различия делает эти инструменты востребованными в профессиональной деятельности. Одним из направлений применения искусственного интеллекта в правовой сфере является нормотворчество.

Нормотворческая деятельность Министерства внутренних дел Российской Федерации является ключевым элементом механизма государственного управления в сфере обеспечения общественной безопасности, противодействия преступности и защиты прав граждан. Правовую основу данного процесса составляют как общефедеральные стандарты, так и специализированные ведомственные акты.

Несмотря на наличие жестко регламентированной процедуры правовой работы, современный этап развития ведомственного правотворчества характеризуется рядом проблем. Эффективность нормативного регулирования снижается под воздействием дефектов стратегического планирования, методологических ошибок юридической техники, пропуски специального акта. Ситуация усугубляется практикой внесения точечных изменений и поправок в действующие ведомственные приказы, в результате чего правоприменителю приходится работать не с единым текстом, а со сложной системой «наслоений», что повышает риск процедурных ошибок. Перспективы использования инструментов искусственного интеллекта в сфере нормотворчества МВД России требуют отдельного рассмотрения.

При разработке ведомственного акта прежде всего устанавливается потребность в регулировании, при этом крайне важно оценить выполнимость предписаний и провести проверку проекта на соответствие законодательства. Участники нормотворческого процесса вынуждены обращаться к одним и тем же источникам для разных целей. Организационный эффект цифрового инструмента зависит от его способности последовательно связывать работу над редакцией приказа с действующими нормами и решениями по имеющимся замечаниям.

Ведомственное нормотворчество определено как регламентированная деятельность по подготовке и изданию в пределах компетенции Министерства внутренних дел подзаконных нормативных правовых актов, устанавливающих, изменяющих или отменяющих нормы в сфере внутренних дел. Подготовка проекта входит в процесс нормотворчества, а издание акта составляет властное

полномочие. Для внутриорганизационных предписаний существенны распределение обязанностей, согласованность сроков и сохранность информации.

Положение о МВД России закрепляет полномочие Министерства внутренних дел по нормативно-правовому регулированию сферы внутренних дел в установленных пределах [2]. Правила, утвержденные постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009, требует наличия полномочия на издание акта или группы актов в федеральном конституционном законе, федеральном законе, акте Президента РФ либо постановлением Правительства РФ [4]. Для каждого проекта устанавливают предмет и пределы делегированного регулирования. Более того, Правила устанавливают планирование и подготовку, согласование в отдельных случаях, а также проверку проекта до подписания на соответствие законодательству и правилам русского языка, а также визирование руководством юридической службы.

Правила, утвержденные приказом МВД России от 27.06.2003 № 484 конкретизируют подготовку и оформление проектов в центральном аппарате МВД России, их согласование и экспертизу [9].

Наставление, утвержденное приказом МВД России от 05.01.2007 № 6 раскрывают направления нормотворческой деятельности и порядок выявления потребности в регулировании. Вместе с тем, Наставление охватывает также участие МВД России в подготовке актов других органов и подготовку отзывов, заключений и поправок [10]. При такой работе окончательное решение принимает орган, к компетенции которого относится издание акта. Ведомственные приказы представляют собой применение уже существующих норм. Эти операции образуют самостоятельные области применения инструментов искусственного интеллекта, в результате мы получаем готовый рабочий материал, который целесообразно включить в действующий маршрут проекта. Маршрут согласования также подлежит такой проверке.

Национальная стратегия развития искусственного интеллекта, утвержденная Указом Президента РФ от 10.10.2019 № 490, задает стратегический курс на внедрение инструментов искусственного интеллекта [3]. Принятый Федеральный закон от 26.07.2026 № 243-ФЗ «О поддержки развития технологий искусственного интеллекта в Российской Федерации» (Далее – Закон) внес фундаментальные императивы в ведомственную практику [5]. Важнейшим инновационным вектором является разработка и внедрение суверенных больших фундаментальных моделей (Далее – БФМ) искусственного интеллекта, имеющих свыше 1 миллиарда параметров. Для квалификации БФМ учитывается совокупность признаков, включая выполнение интеллектуальных задач на уровне, сопоставимом с человеческим, обучение на данных, использование как основы для разработки программ, многоцелевое применение. Закон предусматривает внедрение БФМ федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенций. Это является основанием рассматривать БФМ как средство выполнения имеющихся функций.

С 1 марта 2027 года Законом предусматривается для обеих категорий российского разработчика и подготовку ответов и хранение данных в российских центрах обработки данных, принадлежащих российском юридическим лицам. Для суверенной модели требуется полная воспроизводимость цикла разработки, включая обучение. Для национальной модели Закон отдельно регулирует изменение существенных характеристик и использование компонентов по открытой лицензии.

Применяемые принципы к ведомственному процессу закрепляют независимость, обеспечение прав граждан, уважение автономии человека, риск-ориентированный подход и безопасность. При выборе системы целесообразно оценивать контроль над обработкой и обновлениями. Особого внимания заслуживают права граждан. Проекты, затрагивающие условия реализации прав граждан, требуют усиленной проверки. При справочном поиске сотрудник сверяет найденный источник. При генерации нормативных формулировок

разработчик обосновывает каждое существенное изменение, а юридическая служба проверяет итоговый проект.

Таким образом, ведомственная практика использования технологий искусственного интеллекта должна строго следовать принципам, сформулированным в Законе. Во-первых, это принцип технологического суверенитета, который предполагает разработку специализированной нейросети МВД, которая должна полностью опираться на отечественные программные архитектуры, исключая использование открытых зарубежных моделей. Во-вторых, Вся обработка служебной информации и проектов приказов должна осуществляться исключительно на изолированных мощностях Главного центра связи и защиты информации МВД России. Обучающиеся датасеты обязаны проходить процедуру автоматического обезличивания персональных данных, это закреплено Федеральным законом от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» [7]. И, наконец, необходимо соблюдать принцип разграничения правовой субъектности искусственного интеллекта, то есть, вся полнота юридической и дисциплинарно ответственности за итоговые тексты приказов безусловно сохраняется за должностными лицами. Система искусственного интеллекта не наделена правом самостоятельного издания нормативных предписаний.

Поиск по реквизитам и сравнение редакций могут выполняться обычными программными правилами. Специализированная поисковая нейросеть разрабатывается и функционирует строго в рамках указанного Федерального закона, которым установлены специальные правила установленные федеральными законами и актами Президента РФ, в частности для государственного управления, оперативно-розыскной деятельности и охраны общественного порядка. Однако, специального акта для подготовки и проверки проектов ведомственных актов МВД России пока еще нет. Использование модели для работы с материалами требует самостоятельной оценки по цели обработки и в зависимости от содержащихся в них информации, включая правовой режим.

Для ведомственной работы предлагается разработать поисковую нейросеть, классификатор предписаний и модуль подготовки текста на основе найденных норм. Как уже было сказано, проверка реквизитов, номера пунктов, дат и буквальных изменений логично выполнять программными правилами. Нейросеть применяется там, где необходимо сопоставить смысл формулировок. Поисковая нейросеть сопоставляет запрос и содержание правовых норм, классификатор выделяет положения о сроках, полномочиях и обязанностях, языковая модель объясняет различия и подготавливает варианты формулировок на основе документов. Отдельные программные модули проверяют реквизиты, даты, текстовые изменения. Ведомство может разработать специализированные компоненты и испытать адаптацию доступной базовой модели. Решение о применении БФМ принимается по результатам квалификации с учетом оценки безопасности. Основой системы искусственного интеллекта должен стать корпус правовых источников с указанием реквизитов, юридической силы, даты вступления в силу и происхождения текста. Для формирования ответа система получает выборку из этого корпуса. Интерфейс показывает сотруднику найденный фрагмент, редакцию и ссылку на источник. Актуальные и будущие редакции отображаются раздельно. В случает отсутствия основания система фиксирует неопределенность и передает вопрос на ручную проверку.

Объединение, например, инструментов искусственного интеллекта с системой документооборота, делает возможным выполнение задачи планирования нормотворчества, решений и поручений, инициативную подготовку и выявления самой потребности в регулировании. Так, система искусственного интеллекта извлекает сведения из документов, устанавливает смысловые связи и готовит предложения, а система документооборота ведет учет проектов, маршруты и сроки по утвержденным правилам.

На стадии планирования система сопоставляет опубликованные изменения законодательства, поручения и действующие приказы МВД России. При обнаружении изменения готовит предложения с правовым основанием, датой вступления изменения в силу, перечнем потенциально затрагиваемых

приказов и связанных проектов. Ответственный сотрудник проверяет связь между актами и при необходимости предлагает включить работу в план. Это помогает обнаружить ссылку на отмененные акты, применение будущей редакции раньше срока опубликованной поправки. Разработчик сверяет даты и применимость нормы по источнику, включая даты предполагаемого вступления проекта в силу.

В зависимости от предмета проекта и затрагиваемым функциям система искусственного интеллекта может предложить головного исполнителя и подразделения, чьи замечания могут потребоваться. Руководителю остается проверить и утверждает распределение задач.

Далее, система группирует замечания по пунктам проекта и показывает, какие предложения совпадают, противоречат друг другу или относятся к прежней редакции. Таким образом формируется черновик таблицы разногласий с указанием автора замечания, редакция и решение по нему. Сотрудником сверяются полученные замечания и определяется круг подразделений для повторного рассмотрения измененных положений.

В рамках контроля прохождения проекта система искусственного интеллекта может сводить причины задержек согласования. Напоминания о наступлении срока формируются в зависимости от утвержденных дат средствами документооборота. После издания акта система продолжает отслеживать изменение его правовых оснований.

Таким образом, на стадиях подготовки и проверки проекта система искусственного интеллекта способна решить ряд рутинных задач. На стадии планирования система сопоставляет действующие, утратившие силу и будущие редакции, даты вступления в силу и переходные положения. Также, при подготовке проекта система подбирает делегирующую норму и сопоставляет ее с каждым новым требованием. Проверка выявляет возможный выход за пределы компетенции, например, если проект возлагает на заявителя обязанность предоставить дополнительный документ, системой предлагается проверить, охватывает ли делегирующая норма введение такого требования. В проекте и его

приложениях программный модуль отмечает несуществующие и устаревшие отсылки, нейросеть устанавливает расхождения в терминах, адресах и сроках. Система может распределять замечания по положениям проекта, отмечать дубли и предложения, относящиеся к прежней редакции, формировать таблицу разногласий.

Отдельным важным этапом является проверка проекта на признаки коррупциогенности. В статье Р.М. Ахмедов, К.К. Рамазанова и Э.А. Кузбагаров подчеркивают значение специальных знаний при проведении антикоррупционной экспертизы и обращают внимание на трудности оценки формулировок, определяющих пределы полномочий и содержание административных процедур [14]. Система искусственного интеллекта может выделять положения, в которых отсутствуют основания для выбора одного из нескольких решений, не определен срок действия или пропущен этап процедуры. Так, формулировка «руководитель вправе продлить срок» служит поводом проверить, предусмотрены ли основания и пределы продления в самом проекте или в применимых нормах. Вывод о наличии коррупциогенного фактора требует оценки всего предписания и связанных с ним норм.

Безусловно, значение технологий искусственного интеллекта для нормотворческой деятельности МВД России определяется тем, насколько их применение позволит сократить трудозатраты и выявить существенные дефекты проекта до его подписания. Однако чрезмерное доверие к результату, ожидаемому от искусственного интеллекта, может повлечь ряд ошибок и искажений. Так, основные риски применения инструментов искусственного интеллекта связаны прежде всего с ложными ссылками и неверным толкованием норм права. Модель может придумать реквизиты или сослаться на существующий акт, который не подтверждает ее вывод. Кроме того, Искусственный интеллект способен указать несуществующую норму, выбрать устаревшую редакцию или пропустить важное исключение. На стадии согласования проекта модель может изменить круг адресатов или объем обязанностей. При группировке замечаний внешне сходные предложения могут

иметь разные юридические последствия. Неполный корпус правовых источников или ошибочная поисковая система могут скрыть специальную норму. Ложное замечание может привести к удалению законного исключения или лишней правке проекта. После обновления модели, ее настроек или корпуса один и тот же проект может получить разные замечания.

Для снижения перечисленных рисков каждое замечание, сделанное искусственным интеллектом следует связывать с пунктом проекта, фрагментом источника, датой действия нормы и версией корпуса. Также, сотруднику следует проверять существенные условия по обязательному перечню, включая случаи, по которым система не выдала замечаний.

Особенную группу составляют риски, связанные с утечкой информации, раскрытии данных и скрытых командах системы. Допуск проекта к обработке следует определять до его загрузки в систему. В ходе дальнейшего внедрения необходимо учитывать установленный режим доступа. При наличии персональных данных применяются требования к цели и объему обработки, правовому основанию, конфиденциальности и безопасности. Меры по защите информации должны включать также размещение системы в контролируемой ведомственной среде, разграничение доступа к проектам, запрет передачи рабочих материалов во внешние сервисы, контроль обновлений и возможность резервного восстановления. Доступ поискового компонента к источникам ограничивается правами сотрудника, текст из загруженных документов обрабатывается в качестве материала для анализа. Это позволит уменьшить иск исполнения инструкций, скрытых в документе.

Таким образом, эффективное применение возможностей технологий искусственного интеллекта будет достигнуто в результате анализа конкретных задач ведомственного нормотворчества, условий проверки результатов и рисков, возникающих при работе с правовой информацией.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Конституция Российской Федерации // [Электронный ресурс]. URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202210060013
2. Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 23.10.2026) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209309/
3. Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года») (ред. от 15.02.2024) // [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_335184/
4. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 15.11.2024) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16013/
5. Федеральный закон от 26.07.2026 № 243-ФЗ «О поддержке развития технологий искусственного интеллекта в Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202607260003
6. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/
7. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801/

8. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89553/

9. Приказ МВД России от 27.06.2003 № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» (ред. от 01.08.2022) // [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_111807/

10. Приказ МВД России от 05.01.2007 № 6 «Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России» (ред. от 23.12.2021) // [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_289909/

11. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ред. от 20.04.2024) // [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98088/

12. Приказ ФСТЭК России от 11.04.2025 № 117 «Об утверждении требований к защите информации в государственных информационных системах и иных информационных системах государственных органов и организаций». Зарегистрирован Минюстом России 16.06.2025 № 82619 // [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/law/hotdocs/89683.html

13. Арзамасов Ю.Г. Ведомственное нормотворчество как тип юридической деятельности // Государство и право. 2006. № 9

14. Ахмедов Р.М., Рамазанова К.К., Кузбагаров Э.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: особенности реализации в системе МВД России // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 2

15. Куртяк И.В. Взаимодействие правотворчества, нормотворчества, локального нормотворчества МВД России // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2024. Т. 15. № 4 https://doi.org/10.37973/vestnikkui-2024-58-2

Savina S.G.

Academy of Management of Ministry of Internal Affairs of Russia

(Moscow, Russia)

IMPLEMENTING ARTIFICIAL INTELLIGENCE TO IMPROVE RULEMAKING AT RUSSIA'S MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS

Abstract: *this study examines the potential of artificial intelligence in drafting regulatory legal acts for the Ministry of Internal Affairs of Russia. It identifies key objectives for applying artificial intelligence in the legal field. It addresses selection of the applicable version of a legal provision, verification of institutional authority and cross-references, and detection of contradictions and gaps in law. It analyzes Federal Law N 243 of July 26, 2026, «On Support for the Development of Artificial Intelligence Technologies in Russia», alongside established rules for departmental rulemaking, and identifies optimal conditions for using artificial intelligence and verifying the reliability of its outputs. It also examines the risks of fabricated citations and failure to detect significant defects, appropriate levels of trust, limits on the use of large foundation models and specialized neural networks, and information security requirements.*

Keywords: *artificial intelligence, departmental rulemaking, Russian Interior Ministry, regulatory legal act, legal expert review, information security.*