

NB: Административное право и практика администрирования

Правильная ссылка на статью:

Алимпеев Д.Р. Информатизация государственного контроля (надзора): в поисках вектора административно-правового регулирования // NB: Административное право и практика администрирования. 2024. № 3. DOI: 10.7256/2306-9945.2024.3.71846 EDN: JFXXRW URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=71846

Информатизация государственного контроля (надзора): в поисках вектора административно-правового регулирования

Алимпеев Даниил Романович

ORCID: 0000-0002-4010-7609

аспирант; кафедра правового обеспечения государственной и муниципальной службы; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
аналитик; институт государственного и муниципального управления; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

101000, Россия, г. Москва, ул. Мясницкая, 11, каб. 524

✉ alimpeev17@gmail.com



[Статья из рубрики "АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ"](#)

DOI:

10.7256/2306-9945.2024.3.71846

EDN:

JFXXRW

Дата направления статьи в редакцию:

24-09-2024

Дата публикации:

01-10-2024

Аннотация: Особое внимание в работе уделяется поиску связей и закономерностей в развитии регулирования информационного обеспечения контрольной (надзорной) деятельности на протяжении всего периода существования российской правовой системы; определению контуров сложившейся модели информатизации; решению отдельных правовых проблем на основе анализа нормативно-правовой базы и доктринальных источников. Актуальность темы во многом обусловлена тем, что утвержденная Правительством РФ Концепция совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г. впервые с момента принятия нового отраслевого Закона поставила перед регулятором задачу создания единой модели данных о

государственном контроле (надзоре). Если раньше ключевой ГИС в этой сфере являлся Единый реестр проверок (ЕРП), не в полной мере охватывавший работу ведомств, то с запуском новых информационных систем поменялся и функциональный подход к автоматизации административных процессов, и философия контроля, постепенно переходящего в «информационное» или «цифровое» измерение, что дает поле для широкой научной дискуссии. В статье используются и общенаучные методы исследования, такие как анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия, и специальные научные методы, такие как историко-правовой, догматический и сравнительно-правовой. Основным, впрочем, является относительно редко используемый метод правового моделирования, позволяющий предположить направление развития регулирования информатизации контрольной (надзорной) деятельности. Новизна исследования заключается в выделении двух исторических этапов развития информатизации государственного контроля (надзора); определении общих черт сложившейся в России модели правового регулирования информационного обеспечения контрольной (надзорной) деятельности; проектировании предложений для дискуссии регулятора и научного сообщества о контурах будущей цифровой трансформации государственного контроля (надзора). Одним из основных выводов статьи, сформулированных на основе ретроспективного анализа закономерностей регулирования, является обнаружение постепенного формирования регулятором единого информационного пространства в сфере государственного контроля (надзора). Устойчивая практика может ограничить региональную инициативу, сегодня представленную большим количеством разрозненных цифровых платформ, а также привести к утрате актуальности ведомственных информационных систем, создававшихся в том числе федеральными контрольными (надзорными) органами. Единая модель данных требует сквозного сопряжения существующих ГИС и централизации сбора новых сведений.

Ключевые слова:

государственный контроль, информационное обеспечение, цифровой контроль, цифровизация контрольной деятельности, единая модель данных, облачные технологии, государственные информационные системы, реестр контрольных мероприятий, реестр видов контроля, реестр обязательных требований

В апреле 2023 года, выступая перед участниками марафона «Знание», Председатель Правительства России М.В. Мишустин объявил о переходе страны к новой модели управления, основанной на использовании объективных данных при принятии социально-экономических решений (*Российская газета от 27 марта 2023 г. № 9037*). Ранее, на протяжении длительного периода информатизации государственного и муниципального управления, новые технологические решения применялись скорее для автоматизации внутренних управленческих процессов ведомств, а также оптимизации предоставления государственных услуг и выдачи разрешений, развитию отраслевых сервисов [\[8, с. 65-66\]](#). Принятие решений оставалось пространством для субъективной оценки сведений, получаемых органами исполнительной власти в ходе правоприменительной практики, либо в результате проведения научно-исследовательских и прикладных работ российскими аналитическими центрами.

Теперь же информация, необходимая для принятия решений, становится предметом автоматического расчета из баз данных, агрегируемых государством посредством систематического наблюдения за экономикой. С помощью информационных технологий,

позволяющих осуществлять более точное прогнозирование на основе массивов сведений, Правительство планирует успешно реагировать на внешние вызовы, характерные в условиях появления пула недружественных стран и продолжения санкционного давления на российскую экономику. Одним из успешных примеров такой политики уже можно считать регулирование финансово-валютной сферы внутри страны, вовремя адаптированное под технологические особенности национальной платежной инфраструктуры [\[1, с. 53-57\]](#).

Однако принятие решений в рамках государственного управления экономикой всегда сопряжено с последующим контролем (надзором) за соблюдением новых обязательных требований. Переводя в ходе ускоренного процесса информатизации принятие решений в автоматическую плоскость, необходимо в полной мере использовать технологии, которые позволяют отслеживать их исполнение, минимизировать риски нарушения прав подконтрольных лиц [\[5, с. 217\]](#). К примеру, постоянное функционирование автоматических датчиков, систем видеонаблюдения, программных средств для анализа информации в сети «Интернет» или в корпоративных информационных системах контролируемых лиц позволяет значительно повысить плотность контроля (надзора) и его глубину. При этом затраты предпринимателей и граждан тоже должны снижаться, ведь информационные технологии позволяют осуществлять контроль (надзор) в незаметном режиме, избегая выездных мероприятий и меняя в сторону клиентоцентричности «модели взаимодействия между властным субъектом и подконтрольным (поднадзорным) лицом» [\[9, с. 120\]](#).

Новая модель контроля (надзора) государства за экономикой требовала правовой фиксации. Поэтому, принимая Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», законодатель ввел в отечественное регулирование термин «информационное обеспечение государственного контроля (надзора), муниципального контроля», не дав ему четкого определения, но указав, что в целях реализации информационного обеспечения создаются государственные информационные системы, ядром которых выступают Единый реестр видов контроля (ЕРВК) и Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий (ЕРКНМ). Закон-спутник, принятый вместе с основным актом (Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»), зафиксировал создание еще одной ключевой информационной системы – Единого реестра обязательных требований (ЕРОТ).

Впервые в истории отечественного контроля (надзора) были запущены не просто отдельные информационные системы, инициированные самими ведомствами, а независимые от контрольных (надзорных) органов агрегаторы информации, курируемые Генеральной Прокуратурой РФ и Минэкономразвития России. Правовые принципы функционирования этих систем предполагают, что на территории страны ни одно контрольное (надзорное) мероприятие не может пройти и без фиксации в соответствующем реестре, и без привязки к нарушению, фактическому или подозреваемому, конкретного обязательного требования, внесенного в соответствующий реестр. Очевидно, что новые правила информационного обеспечения контрольно-надзорной деятельности привели к положительным изменениям для граждан и организаций, повысив стандарт доступа к информации об осуществляемой государством деятельности и снизив нагрузку на предпринимателей. Однако реформа, как подчеркивает сам регулятор, не завершена.

Так, Концепция совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года, принятая Распоряжением Правительства РФ от 21 декабря 2023 г. № 3745-р (далее –

Концепция-2026), предполагает, что необходимо продолжить «развитие информационных систем, обеспечивающих цифровизацию основных процессов, а также сформировать единую модель данных в сфере контроля». Регулятор фактически подтверждает, что дальнейшее развитие информационного обеспечения контрольной (надзорной) деятельности пойдет в сторону выработки общего административно-правового механизма информатизации контроля (надзора).

При этом вывод о необходимости централизации данных не является очевидным сам по себе, тем более в условиях федеративного устройства Российского государства, предполагающего отсутствие субординации между контрольными (надзорными) органами разных уровней. Правительство РФ пришло к нему по результатам двух исторических этапов формирования государственной информационной политики, дающих представление о контурах будущего правового регулирования в сфере государственного контроля (надзора).

Этап 1. Становление информационной политики государственного контроля (надзора)

В 1990-е годы в России параллельно с массовым распространением новых информационных технологий проходило становление основ их регулирования. Отказавшись от централизованного планирования и перейдя к рыночной экономике, государство сместило интерес с попыток автоматизации управления хозяйственными процессами, свойственными позднему Госплану [\[13\]](#), на решение множества точечных проблем, характерных для экономики переходного периода. Как следствие, менее чем за десять лет, по данным профессора Н.Н. Ковалевой, было принято более 200 законов, федеральных и региональных, регулирующих информационные отношения [\[11, с. 20\]](#).

Значительная их часть касалась гарантий прав граждан и организаций на доступ к государственным данным, в том числе о формах контроля (надзора) за экономическими субъектами. Предполагалось, как справедливо отмечала Л.К. Терещенко, что «общественный контроль позволит повысить ответственность государственных и муниципальных служащих за свою деятельность, сделает более эффективной борьбу с коррупцией, растратами, со злоупотреблением должностным положением» [\[16, с. 46\]](#). Наличие множества пробелов в «доставке» информации, позволявших, например, проводить выездные проверки предприятий без надлежащего уведомления, оставалось существенным вызовом для проведения экономических реформ.

Во многом поэтому был принят Указ Президента РФ от 20 января 1994 г. № 170 «Об основах государственной политики в сфере информатизации», устанавливающий общие принципы развития этого процесса для всех направлений государственной деятельности. Предполагалось, что политика в сфере информатизации все так же, как и в советские годы, будет тяготеть к централизации и обеспечению единства данных. Среди основных постулатов выделялись:

- Ø формирование государственных информационных систем (ГИС) с учетом обеспечения их совместимости между собой и необходимости создания единого информационного пространства России;
- Ø формирование и развитие единой государственной политики в информационной сфере;
- Ø создание и защита государственных информационных ресурсов;

Ø обеспечение информационной безопасности в сфере государственного и муниципального управления;

Ø обеспечение единых государственных стандартов в информационной сфере.

Такой подход в целом отражал взгляды административно-правовой доктрины того времени. Один из ключевых специалистов в области информационного права, И.Л. Бачило, отмечала, что формирование государственной информационной политики должно пройти несколько этапов, а Россия в большинстве сфер находится лишь на первом из них [\[4, с. 698-700\]](#).

Во-первых, сначала требуется проведение научных и опытно-конструкторских исследований, концептуализирующих информационные отношения и позволяющих понять границы текущего технологического развития. Проведенные еще в советские годы исследования кибернетики и информатики, а также философского осмысления их роли в жизни общества, позволяли России отталкиваться от прочной основы. *Во-вторых*, государство должно вывести концептуальные идеи в правовую плоскость, используя собственный нормативный инструментарий, задающий основные направления информационной политики. Принимая, помимо всего прочего, Концепцию формирования и развития единого информационного пространства России, одобренную решением от 23 ноября 1995 г. № Пр-1694, Президент РФ нормализовал теоретические идеи информатизации для государственного аппарата. *В-третьих*, критически важно, отталкиваясь от документов стратегического характера, принимать конкретные законы, направленные на регулирование информационных правоотношений. Они, в свою очередь, могут уточняться подзаконными нормативными актами и финансово обеспечиваться целевыми программами или государственными проектами, однако без конкретизации концептуальных положений регулирование не будет иметь полноценной силы.

Более того, преследуя цель сформировать единую государственную информационную политику в сфере контроля (надзора), невозможно отталкиваться от подхода, свойственного странам общего права и предполагающего значительное административное усмотрение правоприменителя, преимуществам которого посвящена работа Д.И. Зайцева [\[7, с. 80-81\]](#). Исследуя зарубежный опыт, необходимо принимать во внимание исторический опыт и правовой контекст, иначе окажется, что в контрольной (надзорной) деятельности каждое ведомство будет работать по собственным стандартам, не позволяющим гражданам получить надлежащий доступ к информации.

Во многом следуя логике развития государственной информационной политики, предложенной И.Л. Бачило, Постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 была принята Федеральная целевая программа (ФЦП) «Электронная Россия (2002–2010 годы)», ставшая, по мнению некоторых исследователей, поводом «к улучшению государственного сервиса и повышению уровня жизни» [\[18\]](#).

Она отвечала за внедрение концепции «электронного правительства», являющейся копией устоявшейся западной концепции «e-government», выведенной на основе идей школы государственного управления «new public management». Хотя, как отмечает профессор М.А. Федотов, существуют самые разнообразные трактовки этого термина – так, речь может идти о системе взаимодействия государства и общества, основанном на применении современных технологий доставки информации, облегчении предоставления государственных услуг и устранении административных барьеров, и российская

интерпретация концепции совсем не требует обращения к западным лекалам [\[19\]](#). В рамках государственного контроля (надзора) административных барьеров особенно много, причем как в части устаревших обязательных требований, так и в части недостаточно оцифрованных форм контроля, предполагающих, например, живой визит инспектора вместо удаленного обследования через мобильное приложение [\[6\]](#).

Как бы то ни было, ФЦП «Электронная Россия» предполагала постепенное внедрение принципов электронного правительства, причем не только на бумаге, но и на практике за счет создания разветвленной инфраструктуры. Предполагалось, что на первом этапе будет проведено традиционное научное исследование, связанное с анализом действующих нормативных правовых актов, изучением международного опыта, оценкой эффективности расходования бюджетных средств на предоставление государственных услуг, по результатам которого будут выявлены ключевые проблемы и сформированы предложения по их устранению с учетом отечественной специфики управленческих практик.

Затем, руководствуясь полученными результатами, ответственные органы исполнительной власти готовили изменения в нормативно-правовом поле. Параллельно с этим велась работа по созданию единой информационной инфраструктуры федеральных органов государственной власти, созданию портала электронных государственных закупок, оптимизации неэффективных услуг. Вопрос перевода контроля (надзора) в электронную форму пока не ставился, останавливаясь на общих организационных процессах ведомств. Предполагалось, что общая работа по развитию инфраструктуры позволит на крайнем этапе реализации ФЦП достичь широкого проникновения информационных технологий в жизни общества.

Как и в случае со многими другими государственными проектами, оценить конечный эффект реализации ФЦП «Электронная Россия» трудно. С одной стороны, даже Департамент экономического и социального развития ООН, преимущественно находящийся под контролем недружественных стран, определяет Российскую Федерацию как одного из лидеров по уровню электронного взаимодействия государства и граждан в предоставлении услуг [\[21, с. 240\]](#). С другой стороны, вклад конкретной программы в достижение такого впечатляющего показателя не ясен, тем более что после окончания ее действия было принято еще 11 федеральных программ и подпрограмм, направленных на развитие информатизации государственного управления и государственного контроля (надзора) [\[11, с. 25\]](#). Вряд ли можно в полной мере согласиться с выводами доктрины, свидетельствующими об исключительно положительном влиянии одной, пусть и важной программы.

В этот же временный промежуток времени принимались и другие документы, заложившие основу текущей государственной информационной политики России. Так, речь идет о: а) *Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.*, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р, – примечательна поддержкой удаленного доступа к государственным данным для граждан, созданием многофункциональных центров госуслуг, перевода их в электронный формат, расширением межведомственного взаимодействия и развитием системы электронных подтверждений-подписей в рамках документооборота; б) *Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года*, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 27 сентября 2004 г. № 1244-р, – во многом повторяет Указ Президента РФ от 1994 г., однако дополняет его ответами на новые вызовы, в частности в вопросах использования

интеллектуальной собственности, обеспечения более гармоничного и централизованного создания информационной инфраструктуры, применения технологий для целей социально-экономического развития и т.п.; в) *Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг., утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р*, – более общей, но также содержащей положения, регулирующие информационную сферу, помимо прочего, через электронные госзакупки и внедрение обязательной антикоррупционной экспертизы, осуществляемой в электронной форме.

Предпринятые мероприятия по созданию электронного правительства, поддерживая мнение И.Л. Бачило, следует рассматривать как существенный толчок развитию информационного общества [\[3\]](#). Однако они оказались безрезультатны и для сферы государственного контроля (надзора). Методы и формы его осуществления на этом этапе во многом оставались аналоговыми, что не помешало созданию в 2014 году Единого реестра проверок – информационной системы, содержащей сведения о процессах работы всех контрольных органов, и фактически не имевшей аналогов на постсоветском пространстве. Неслучайно запуск системы был анонсирован Президентом России в Послании Федеральному собранию от 4 декабря 2014 г.: «каждая проверка должна стать публичной. В следующем году для этого запускается специальный реестр — с информацией о том, какой орган и с какой целью инициировал проверку, какие результаты получены. Это позволит отсеять немотивированные и, еще хуже, «заказные» визиты контролеров».

Параллельное внедрение «умного» государственного контроля (надзора), выразившееся в переводе проверок на риск-ориентированный подход, предполагающий проведение контрольных мероприятий только в случае обнаружения существенной вероятности наступления общественно опасных последствий в случае их непроведения, поменяли саму философию государственного контроля. Как следствие, уже к 2019 году исследователи фиксировали «положительную тенденцию роста доли граждан, оценивающих уровень защищенности значимых для них ценностей» [\[20, с. 87\]](#), несмотря на сокращение числа взаимодействий между населением и государством в условиях действия «надзорных каникул», больше известных как мораторий на плановые проверки.

Этап 2. Переход к регулированию цифровой трансформации государственного контроля (надзора)

Распоряжением Правительства РФ от 16 марта 2024 г. № 637-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления» была принята Стратегия цифровой трансформации государственного управления (далее – Стратегия ЦТ), частично озвученная Председателем Правительства РФ в ранее упоминавшейся программной речи. Можно сказать, что она полностью соответствует ожиданиям правовой доктрины, поскольку позволяет примирить цифровые технологии и право, по меткому наблюдению Ю.А. Тихомирова [\[17\]](#), обозначая границы допустимого вмешательства регулятора и существующие риски, а также отвечая на вызовы в сфере информационной безопасности государственных данных, беспокоящие специалистов не первый год [\[12, с. 121\]](#). Впервые сформулированные еще в Приказе Минцифры России от 1 августа 2018 г. № 428 принципы цифровизации, имевшие скорее общее методическое значение, получают нормативное оформление и развитие.

В частности, Стратегией ЦТ отмечается, что целевое состояние цифровой трансформации предполагает полный переход всех органов государственной власти, как РФ, так и

субъектов РФ, на единое информационное пространство, соответствующее общим стандартам информационной безопасности и предполагающее авторизацию граждан и организаций через единое окно, в качестве которого, вероятно, рассматривается Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА) портала Госуслуг.

Кроме того, отмечая факт работы «более 90 информационных систем 30 федеральных органов исполнительной власти на государственной единой облачной платформе», Стратегия ЦТ подчеркивает дальнейшее развитие этого направления через его институционализацию и создание профильного «проектного офиса». Логика ясна – облачные технологии будут играть все более важную роль в цифровой трансформации, способствуя созданию удобных государственных услуг, результативного и эффективного государственного контроля (надзора). Созданная в 2018 году Постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2018 г. № 482 ГИС «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности», на базе которой сегодня ведется работа большей части федеральных и региональных контрольно-надзорных органов, становится ядром для других информационных систем, содержащих облачные данные.

Указывает Стратегия ЦТ и на риски, возникающие в связи с крайне высокой скоростью развития информационных технологий, а также особенностями существующего правового регулирования. Отмечаются ресурсные (в первую очередь бюджетные) ограничители, нормативно-правовые и организационные препятствия, которые возникают в ходе цифровой трансформации, зачастую неожиданно для реформаторов. Например, ст. 3 Закона г. Москвы от 5 мая 1999 г. № 17 «О защите зеленых насаждений» предусматривает, что вырубка деревьев и кустарников в городе может осуществляться только на основании специального разрешения (порубочного билета). Оно, в свою очередь, выдается «на бланке, имеющем степень защиты». Когда Правительство г. Москвы перевело разрешительный режим в электронный вид, бумажные бланки пришлось сохранить, так как нормативно-правовое ограничение продолжило свое действие. Такое решение ограничивает не только потенциал цифровой трансформации, вынуждая заявителя и само ведомство тратить дополнительные ресурсы, но и мешает внедрению реестровой модели выдачи порубочных билетов.

В Стратегии ЦТ отмечаются и другие перспективные технологии, такие как искусственный интеллект и машинное обучение. Хотя они могут привести к гиперавтоматизации, то есть крайне быстрому замещению рабочих мест и вытеснению человека из привычных для него отраслей экономической деятельности, нельзя недооценивать потенциал нейросетей для государственного контроля (надзора) – они могут анализировать большие объемы данных с целью выявления закономерностей (М.В. Мишустин в качестве иллюстрации закономерности, обнаруженной ИИ, приводил пример с машинами черного цвета, гораздо чаще попадающими в аварии из-за плохих условий освещения на дорогах), прогнозирования наступления чрезвычайных ситуаций и автоматизации рутинных процессов, для которых содержание государственного аппарата является излишним. Все это может повысить качество государственного контроля (надзора) и принятия решений на всех уровнях, хотя вопросы этического толка, скорее всего, сохранятся [\[10, с. 180\]](#).

Помимо Стратегии ЦТ, в конце 2023 года была принята ранее упоминавшаяся Концепция-2026. Помимо внедрения единой модели данных в сфере контроля, она предполагает создание личного кабинета контролируемого лица, позволяющего вести взаимодействие с контрольными органами в режиме «одного окна». Взаимодействие, особенно документарное, должно быть полностью переведено в электронную форму, а в

той части, где это возможно, контрольно-надзорные и профилактические мероприятия будут проводиться через мобильное приложение «Инспектор». Предполагается, что ведомства также начнут цифровизацию дел об административных правонарушениях и будут вести производство в государственных информационных системах. Многочисленные разрозненные ГИС Минэкономразвития России, курирующее реформу контроля (надзора) в стране, все активнее пытается объединить в *единый цифровой контур*.

По мнению исследователей, шансы на реализацию такого подхода есть, однако в сфере госконтроля ситуация осложняется закрытостью данных и ведомственными интересами, зачастую препятствующими беспристрастному наблюдению [\[14, с. 77–85\]](#). Ряд технических проблем, связанных с корректной работой алгоритмов, решаемы относительно быстро. Возможно, более существенным фактором станет низкая цифровая грамотность не только пользователей государственных сервисов, но и непосредственно сотрудников контрольных (надзорных) органов, зачастую не проходящих повышение квалификации в работе с информационными ресурсами, отмечаемая в доктрине [\[15, с. 62\]](#). Реализация реформы всегда зависит от качества работы «на местах».

В любом случае утвержденные Правительством РФ концепции и стратегии соответствуют фундаментальным положениям «майского указа» Президента РФ, принятого в 2018 году (Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»). Тогда, преследуя цель укрепления научно-технологического суверенитета России, было объявлено о необходимости скорейшего внедрения цифровых технологий в государственное управление. Старт использования все большего количества информационных государственных платформ способствует сокращению транзакционных издержек в экономике, снижению административных барьеров и открытости информации для предпринимателей, ставших опорой национальной экономики за последние годы.

Анализируя этапы формирования государственной информационной политики в сфере государственного контроля (надзора) за экономикой, можно сделать несколько выводов, определяющих перспективное состояние информатизации контрольно-надзорной деятельности.

Во-первых, как и было заложено еще в 1994 году, все федеральные инициативы по созданию государственных информационных систем, укладывались в логику формирования единого информационного пространства на территории России, что предполагает снижение дискреции регуляторов контроля (надзора) в субъектах РФ, сокращение числа разрозненных информационных систем на региональном и муниципальном уровне. Безусловно, сегодня существуют отдельные удачные решения в регионах. Например, ГИС «Открытый контроль», разработанная Правительством Москвы, позволяет с помощью электронного портала проводить консультирование контролируемых лиц, рассчитывать им уровень риска, размещать сведения о самообследовании по отдельным видам контроля. Этот полезный функционал, впрочем, не выходит за рамки дозволенного федеральным регулятором. В дальнейшем формирование единой модели данных будет осуществляться либо через федеральные ГИС, либо через подключение к ним регионов.

Во-вторых, создаваемые в сфере государственного контроля (надзора) информационные системы сопряжены между собой, что позволяет передавать данные в сквозном виде, а также расширяет возможности межведомственного взаимодействия. К примеру, если контрольный (надзорный) орган в сфере благоустройства, обычно относимый к органам

местного самоуправления, использует риск-ориентированный подход при прогнозировании нарушений, он сможет обратиться к результатам мероприятий по смежным видам контроля. Ведь в рамках жилищного контроля или лицензионного контроля за предпринимательской деятельностью по управлению многоквартирными домами проверяются похожие обязательные требования, и их нарушение даст представление о недобросовестных жилищных кооперативах, управляющих компаниях, учреждениях и других организациях.

В-третьих, на этапе цифровой трансформации уже недостаточно регулирования базовых информационных правоотношений в сфере государственного контроля (надзора), предполагающих разграничение прав и обязанностей участников без комплексного вовлечения в правовую материю стремительно меняющегося технологического пространства. Новые инструменты контроля, особенно дистанционного, должны получать нормативное закрепление и другой уровень правовых гарантий. Скажем, многие контрольные (надзорные) органы уже используют беспилотники, позволяющие обследовать гораздо большее пространство без взаимодействия с контролируемыми лицами [\[2\]](#). При этом, несмотря на более широкую доказательную базу, использование БПЛА в контексте правовых гарантий является точно таким же контрольным мероприятием, как и единичный осмотр инспектором объекта контроля в рамках выездного обследования.

Вполне вероятно, что дальнейшие шаги регулятора будут направлены на *продолжение сложившихся тенденций* в информационном обеспечении государственного контроля (надзора). Уже сейчас можно предположить, что в следующих редакциях нормативных текстов будет уделено значительное внимание инструментам цифрового дистанционного контроля, которых с развитием технологий становится все больше. Кроме того, до сих пор не до конца решенные вопросы, например с цифровизацией административных производств в сфере контрольно-надзорной деятельности, с систематизацией учета случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям, наверняка получат приоритет. Вполне возможно, что для каждого из направлений будет разработана отдельная информационная система, интегрированная с уже существующими. Как бы то ни было, вектор административно-правового регулирования уже задан, и только существенные политические решения могут его изменить.

Библиография

1. Артёмов Н.М., Ситник А.А. Противодействие антироссийским санкциям в платежной и валютной сферах // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 6. С. 48–62.
2. Аскеров Э.С., Абдулаева А.А., Ухумаалиева А.М. Перспективы использования беспилотных летательных аппаратов при обследовании земель и земельном надзоре // Аграрное и земельное право. 2022. № 2. С. 108–111.
3. Бачило И.Л. Правовая платформа построения электронного государства // Информационное право. 2008. № 4. С. 3–8.
4. Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право. СПб, 2001. 789 с.
5. Болотаева О.С. Правовое регулирование систем автоматизированного принятия решений // Право и государство: теория и практика. 2023. № 9 (225). С. 215–218.
6. Жулин А.Б. и др. Знакомьтесь, административные барьеры, или государственное регулирование бизнеса по-русски. М.: Новое издательство, 2014. 176 с.
7. Зайцев Д.И. Административное усмотрение и административные процедуры: конец и вновь начало // Административное право и процесс. 2024. № 7. С. 78–82.
8. Зубарев С.М. Цифровизация государственного управления: новая административная реформа? // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 62–66.

9. Кабытов П.П., Стародубова О.Е. Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 113–126.
10. Катандов С.Л., Ковалев А.А. Технологическое развитие современных государств: искусственный интеллект в государственном управлении // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2023. № 1. С. 174–182.
11. Ковалева Н.Н. Правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении: монография. М.: Проспект, 2021. 258 с.
12. Михеева Т.Н. К вопросу о правовых основах цифровизации в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2019. № 9. С. 114–122.
13. Онищенко В.В. и др. Пионеры цифровизации. М.: АЦ при Правительстве РФ, 2019. 80 с.
14. Плаксин С.М. и др. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Вектор развития до 2030 года. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2024. 102 с.
15. Стенькин Д.С. Реформа контрольной (надзорной) деятельности в российской федерации: опыт цифровизации // Legal Bulletin. 2024. № 1. С. 52–65.
16. Терещенко Л.К. Доступ к информации: правовые гарантии // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 46–53.
17. Тихомиров Ю.А. и др. Право и цифровая информация // Право. Журнал ВШЭ. 2021. № 2. С. 4–23.
18. Уваров С.В. Федеральная целевая программа «Электронная Россия» как фактор эффективного развития электронного документооборота // Вестник ЧелГУ. 2011. № 16. С. 53–56.
19. Федотов М.А. и др. Правовые основы информатизации публичного (государственного и муниципального) управления. М.: Юрайт, 2024. 128 с.
20. Южаков В.Н. и др. Реформа контрольно-надзорной деятельности государства: оценка с позиции граждан // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 71–92.
21. Ямзина С.А., Колмогоров М.В., Оганесян С.М. Правовой анализ электронного правительства в Российской Федерации // Социология и право. 2023. № 2. С. 240–246

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предметом исследования в представленной на рецензирование статье является, как это следует из ее наименования, информатизация государственного контроля (надзора). Автор сосредоточил свое внимание на поисках соответствующего вектора административно-правового регулирования. Заявленные границы исследования соблюдены ученым.

Методология исследования в тексте статьи не раскрывается.

Актуальность избранной автором темы исследования несомненна и обосновывается им следующим образом: "В апреле 2023 года, выступая перед участниками марафона «Знание», Председатель Правительства России М.В. Мишустин объявил о переходе страны к новой модели управления, основанной на использовании объективных данных при принятии социально-экономических решений (Российская газета от 27 марта 2023 г. № 9037). Ранее, на протяжении длительного периода информатизации государственного и муниципального управления, новые технологические решения применялись скорее для автоматизации внутренних управленческих процессов ведомств, а также

оптимизации предоставления государственных услуг и выдачи разрешений, развитии отраслевых сервисов [8, с. 65–66]. Принятие решений оставалось пространством для субъективной оценки сведений, получаемых органами исполнительной власти в ходе правоприменительной практики, либо в результате проведения научно-исследовательских и прикладных работ российскими аналитическими центрами. Теперь же информация, необходимая для принятия решений, становится предметом автоматического расчета из баз данных, агрегируемых государством посредством систематического наблюдения за экономикой. С помощью информационных технологий, позволяющих осуществлять более точное прогнозирование на основе массивов сведений, Правительство планирует успешно реагировать на внешние вызовы, характерные в условиях появления пула недружественных стран и продолжения санкционного давления на российскую экономику. Одним из успешных примеров такой политики уже можно считать регулирование финансово-валютной сферы внутри страны, вовремя адаптированное под технологические особенности национальной платежной инфраструктуры [1, с. 53–57]. Однако принятие решений в рамках государственного управления экономикой всегда сопряжено с последующим контролем (надзором) за соблюдением новых обязательных требований. Переводя в ходе ускоренного процесса информатизации принятие решений в автоматическую плоскость, необходимо в полной мере использовать технологии, которые позволяют отслеживать их исполнение, минимизировать риски нарушения прав подконтрольных лиц [5, с. 217]" и др.

Дополнительно исследователю необходимо перечислить фамилии ведущих специалистов, занимавшихся исследованием поднимаемых в статье проблем, а также раскрыть степень их изученности.

Научная новизна работы проявляется в ряде заключений автора: "Во-первых, сначала требуется проведение научных и опытно-конструкторских исследований, концептуализирующих информационные отношения и позволяющих понять границы текущего технологического развития. Проведенные еще в советские годы исследования кибернетики и информатики, а также философского осмысления их роли в жизни общества, позволяли России отталкиваться от прочной основы. Во-вторых, государство должно вывести концептуальные идеи в правовую плоскость, используя собственный нормативный инструментарий, задающий основные направления информационной политики. Принимая, помимо всего прочего, Концепцию формирования и развития единого информационного пространства России, одобренную решением от 23 ноября 1995 г. № Пр-1694, Президент РФ нормализовал теоретические идеи информатизации для государственного аппарата. В-третьих, критически важно, отталкиваясь от документов стратегического характера, принимать конкретные законы, направленные на регулирование информационных правоотношений. Они, в свою очередь, могут уточняться подзаконными нормативными актами и финансово обеспечиваться целевыми программами или государственными проектами, однако без конкретизации концептуальных положений регулирование не будет иметь полноценной силы"; "Как и в случае со многими другими государственными проектами, оценить конечный эффект реализации ФЦП «Электронная Россия» трудно. С одной стороны, даже Департамент экономического и социального развития ООН, преимущественно находящийся под контролем недружественных стран, определяет Российскую Федерацию как одного из лидеров по уровню электронного взаимодействия государства и граждан в предоставлении услуг [21, с. 240]. С другой стороны, вклад конкретной программы в достижение такого впечатляющего показателя не ясен, тем более что после окончания ее действия было принято еще 11 федеральных программ и подпрограмм, направленных на развитие информатизации государственного управления и государственного контроля (надзора) [11, с. 25]. Вряд ли можно в полной мере согласиться с выводами доктрины,

свидетельствующими об исключительно положительном влиянии одной, пусть и важной программы"; "Помимо Стратегии ЦТ, в конце 2023 года была принята ранее упоминавшаяся Концепция-2026. Помимо внедрения единой модели данных в сфере контроля, она предполагает создание личного кабинета контролируемого лица, позволяющего вести взаимодействие с контрольными органами в режиме «одного окна». Взаимодействие, особенно документарное, должно быть полностью переведено в электронную форму, а в той части, где это возможно, контрольно-надзорные и профилактические мероприятия будут проводиться через мобильное приложение «Инспектор». Предполагается, что ведомства также начнут цифровизацию дел об административных правонарушениях и будут вести производство в государственных информационных системах. Многочисленные разрозненные ГИС Минэкономразвития России, курирующее реформу контроля (надзора) в стране, все активнее пытается объединить в единый цифровой контур" и др. Таким образом, статья вносит определенный вклад в развитие отечественной правовой науки и, безусловно, заслуживает внимания потенциальных читателей.

Научный стиль исследования выдержан автором в полной мере.

Структура работы вполне логична. Во вводной части статьи ученый обосновывает актуальность избранной им темы исследования. Основная часть работы состоит из двух разделов: "Этап 1. Становление информационной политики государственного контроля (надзора)"; "Этап 2. Переход к регулированию цифровой трансформации государственного контроля (надзора)". В заключительной части статьи содержатся выводы по результатам проведенного исследования.

Содержание статьи соответствует ее наименованию и не вызывает особых нареканий.

Библиография исследования представлена 21 источником (монографиями, научными статьями, учебником). С формальной и фактической точек зрения этого достаточно.

Автору удалось раскрыть тему исследования с необходимой полнотой и глубиной.

Апелляция к оппонентам имеется, как общая, так и частная (Д.И. Зайцев, М.А. Федотов и др.), и вполне достаточна. Научная дискуссия ведется автором корректно. Положения работы обоснованы в должной степени и проиллюстрированы примерами.

Выводы по результатам проведенного исследования имеются ("Во-первых, как и было заложено еще в 1994 году, все федеральные инициативы по созданию государственных информационных систем, укладывались в логику формирования единого информационного пространства на территории России, что предполагает снижение дискреции регуляторов контроля (надзора) в субъектах РФ, сокращение числа разрозненных информационных систем на региональном и муниципальном уровне. Безусловно, сегодня существуют отдельные удачные решения в регионах. Например, ГИС «Открытый контроль», разработанная Правительством Москвы, позволяет с помощью электронного портала проводить консультирование контролируемых лиц, рассчитывать им уровень риска, размещать сведения о самообследовании по отдельным видам контроля. Этот полезный функционал, впрочем, не выходит за рамки дозволенного федеральным регулятором. В дальнейшем формирование единой модели данных будет осуществляться либо через федеральные ГИС, либо через подключение к ним регионов. Во-вторых, создаваемые в сфере государственного контроля (надзора) информационные системы сопряжены между собой, что позволяет передавать данные в сквозном виде, а также расширяет возможности межведомственного взаимодействия. К примеру, если контрольный (надзорный) орган в сфере благоустройства, обычно относимый к органам местного самоуправления, использует риск-ориентированный подход при прогнозировании нарушений, он сможет обратиться к результатам мероприятий по смежным видам контроля. Ведь в рамках жилищного контроля или лицензионного контроля за предпринимательской деятельностью по управлению многоквартирными

домами проверяются похожие обязательные требования, и их нарушение даст представление о недобросовестных жилищных кооперативах, управляющих компаниях, учреждениях и других организациях.

В-третьих, на этапе цифровой трансформации уже недостаточно регулирования базовых информационных правоотношений в сфере государственного контроля (надзора), предполагающих разграничение прав и обязанностей участников без комплексного вовлечения в правовую материю стремительно меняющегося технологического пространства. Новые инструменты контроля, особенно дистанционного, должны получать нормативное закрепление и другой уровень правовых гарантий. Скажем, многие контрольные (надзорные) органы уже используют беспилотники, позволяющие обследовать гораздо большее пространство без взаимодействия с контролируемыми лицами [2]. При этом, несмотря на более широкую доказательную базу, использование БПЛА в контексте правовых гарантий является точно таким же контрольным мероприятием, как и единичный осмотр инспектором объекта контроля в рамках выездного обследования. Вполне вероятно, что дальнейшие шаги регулятора будут направлены на продолжение сложившихся тенденций в информационном обеспечении государственного контроля (надзора). Уже сейчас можно предположить, что в следующих редакциях нормативных текстов будет уделено значительное внимание инструментам цифрового дистанционного контроля, которых с развитием технологий становится все больше. Кроме того, до сих пор не до конца решенные вопросы, например с цифровизацией административных производств в сфере контрольно-надзорной деятельности, с систематизацией учета случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям, наверняка получат приоритет. Вполне возможно, что для каждого из направлений будет разработана отдельная информационная система, интегрированная с уже существующими. Как бы то ни было, вектор административно-правового регулирования уже задан, и только существенные политические решения могут его изменить"), они четкие, конкретные, обладают свойствами достоверности, обоснованности и, несомненно, заслуживают внимания научного сообщества.

Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен прежде всего со стороны специалистов в сфере административного права, информационного права при условии ее небольшой доработки: раскрытии методологии исследования и дополнительном обосновании актуальности его темы (в рамках сделанного замечания).