

УДК 342.95

DOI 10.52452/19931778_2021_5_119

**ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА
В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ
(ИССЛЕДОВАНИЕ, ПРОВЕДЕННОЕ НА ОСНОВЕ ОПРОСА
ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ¹
И НАДЗОРА)**

© 2021 г.

А.В. Мартынов, Е.В. Ширеева, А.Э. Логинова

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

docpred@yandex.ru

Поступила в редакцию 11.11.2021

Представлено исследование, проведенное на основе опроса должностных лиц органов государственного контроля и надзора. В соответствии с ключевыми направлениями цифровизации контрольно-надзорной деятельности были сформулированы вопросы анкетирования. По результатам опроса были выявлены основные проблемы применения цифровых технологий в данной сфере, а также предложены пути их решения. Данная статья выполнена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00584 «Концепция правового регулирования использования информационных технологий в сфере государственного контроля и надзора в условиях «цифровой экономики».

Ключевые слова: проблемы использования цифровых технологий, государственный контроль и надзор, цифровая экономика, органы исполнительной власти.

В настоящее время идет процесс активного внедрения современных цифровых технологий в деятельность органов государственного контроля и надзора, муниципального контроля. Цифровизация контрольно-надзорной деятельности происходит не на спонтанной основе, а в связи с проведением широкомасштабной реформы системы государственного контроля и надзора. На процесс цифровизации также влияют и другие существенные преобразования, происходящие в сфере исполнительной власти.

Ведущими российскими учеными отмечается, что в сфере правового регулирования появились отношения, субъектами которых стали «цифровые личности»; отношения, связанные с юридически значимой идентификацией личности в виртуальном пространстве; возникающие в связи с реализацией прав человека в «цифровом пространстве»; связанные с применением робототехники; связанные с использованием информационных баз данных; сопряженные с реализацией государственных функций в виртуальном пространстве и их переводом в цифровую форму и другое [1]. Кроме того, высказывается мнение, что контроль становится цифровым и получает все более широкое распространение [2].

В связи с чем необходимо сделать некоторые акценты на наиболее важных направлениях цифровизации контрольно-надзорной деятельности.

1. Правовой основой для реформирования системы государственного контроля и надзора

стал План мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р [3]. В документе отмечается, что повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности и переход на новые принципы ее организации невозможны без всестороннего изучения вопроса о построении комплексного информационно-коммуникационного обеспечения контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации. Так, организация эффективной системы оценки рисков и управления ими предусматривает проведение анализа большого объема данных, в частности о характеристиках подконтрольных субъектов и результатах их предыдущих проверок, что принципиально невозможно без внедрения современных информационно-коммуникационных технологий [3].

Раздел VIII указанной «дорожной карты» посвящен развитию информационных систем и совершенствованию межведомственного взаимодействия в целях обеспечения осуществления контрольно-надзорной деятельности. Мероприятия в рамках данного раздела связаны с активным внедрением государственных информационных систем (ГИС) в деятельность контрольно-надзорных органов исполнительной власти. Различные государственные информационные системы (информационно-аналитические подсистемы) должны быть основой для цифрового

взаимодействия органов государственного контроля (надзора) и контролируемых лиц, а также использоваться для информационно-аналитического обеспечения контрольно-надзорной деятельности и для обеспечения межведомственного взаимодействия при осуществлении контрольно-надзорной деятельности [4].

В рамках мероприятий указанной реформы был принят ключевой документ, посвященный цифровизации контрольно-надзорной деятельности, – Паспорт приоритетного проекта «Автоматизация контрольно-надзорной деятельности» [5]. Обращает на себя внимание наиболее амбициозный проект, который был запланирован для реализации: разработка и внедрение Стандарта информатизации контрольно-надзорной деятельности, обеспечивающего выполнение контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти, на основе требований к взаимодействию информационных систем в единой информационной среде контрольно-надзорной деятельности, что позволит провести интеграцию ведомственных информационных систем в единую информационную среду контрольно-надзорной деятельности с оптимальным использованием информационных ресурсов ведомств.

Кроме этого, приоритетным проектом предусматривались разработка и ввод в опытную эксплуатацию типового облачного решения, которое должно обеспечивать автоматизации основных процессов при реализации контрольно-надзорных функций.

Важным этапом создания основы для автоматизации контрольно-надзорной деятельности стало принятие комплексных требований к информационным системам, обеспечивающим выполнение контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти (Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности) [6].

Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности применяется к порядку проектирования и разработки информационных систем, автоматизирующих выполнение контрольно-надзорными органами своих функций. Он предназначен для использования должностными лицами КНО, организациями, обеспечивающими разработку и внедрение ведомственных информационных систем автоматизации контрольно-надзорной деятельности контрольно-надзорных органов, иными заинтересованными лицами. Стандарт предусматривает три уровня функциональных и технологических характеристик ведомственных информационных систем автоматизации контрольно-

надзорной деятельности контрольно-надзорного органа: базовый, средний, высокий.

Стандарт предусматривает 12 основных элементов контрольной деятельности, автоматизация которых предусматривается Стандартом: 1) внедрение системы управления рисками при осуществлении контрольно-надзорной деятельности; 2) внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности; 3) систематизация и учет обязательных требований к проверяемым лицам, объектам, видам деятельности; 4) проведение профилактической работы; 5) внедрение современных кадровых технологий; 6) проведение антикоррупционных мероприятий; 7) информационное взаимодействие органов контроля и проверяемых лиц; 8) информационное взаимодействие органов контроля и органов прокуратуры; 9) информационное взаимодействие органов контроля и иных органов публичной власти; 10) информационное взаимодействие органов контроля и заинтересованных граждан и организаций; 11) проведение контрольно-надзорных мероприятий; 12) внедрение информационных ресурсов в составе ведомственной информационной системы органа контроля (ВИС) [7].

Другим немаловажным направлением цифровизации контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, предусмотренным Приоритетным проектом «Автоматизация контрольно-надзорной деятельности», стало внедрение государственной информационной системы «Типовое облачное решение контрольно-надзорной деятельности» (ТОР КНД). Постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2018 г. № 482 было утверждено Положение о государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» [8]. Государственная информационная система «ТОР КНД» создается в целях реализации полномочий федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций, публично-правовых компаний, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и подведомственных им организаций, осуществляющих государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль, в целях досудебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также в целях осуществления разрешительной деятельности.

Государственная информационная система предназначена для автоматизации решения следующих задач:

а) управление рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований, в том числе сбор, обработка, анализ и учет сведений, используемых для оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба), с использованием подсистемы координации контрольной (надзорной) деятельности;

б) оценка результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов;

в) учет сведений о соблюдении обязательных требований, в том числе наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности) с использованием подсистемы сбора данных государственной информационной системы и данных, получаемых с государственных космических аппаратов дистанционного зондирования Земли, а также продуктов, создаваемых на их основе;

г) межведомственное информационное взаимодействие с гражданами и организациями (далее – контролируемые лица), контрольными (надзорными) органами, иными государственными органами, органами местного самоуправления и подведомственными им организациями;

д) проведение профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий, специальных режимов государственного контроля (надзора), в том числе с использованием мобильного приложения государственной информационной системы;

е) досудебное обжалование решений контрольных (надзорных) органов, действий (бездействия) их должностных лиц;

ж) ведение дел об административных правонарушениях, включая ведение реестра административного делопроизводства;

з) ведение реестров разрешительной деятельности;

и) обеспечение лицензирования заготовки, хранения, переработки и реализации лома черных металлов, цветных металлов [8].

Оператором государственной информационной системы является Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, а пользователями государственной информационной системы «ТОР КНД» являются:

1) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;

2) федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие нормативно-правовое регулирование в отношении отдельных видов регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

3) исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные в сфере цифровизации государственного управления, а также в случаях, установленных указанными органами, подведомственные им государственные учреждения, обеспечивающие выполнение указанных полномочий;

4) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные на формирование и проведение на территории соответствующего субъекта Российской Федерации единой государственной политики в сфере государственного контроля (надзора), в том числе в области обеспечения прав граждан, организаций при осуществлении регионального государственного контроля (надзора);

5) контрольные (надзорные) органы [8].

2. Другим немаловажным условием, способствовавшим цифровизации контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, стало принятие государственной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 [9], закреплено понятие цифровой экономики, под которой понимается хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг.

Распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р была утверждена программа «Цифровая экономика Российской Федерации» [10]. В качестве основных целей данной программы были определены:

1) создание экосистемы цифровой экономики Российской Федерации, в которой данные в цифровой форме являются ключевым фактором производства во всех сферах социально-экономической деятельности и в которой обеспечено эффективное взаимодействие, включая трансграничное, бизнеса, научно-образовательного сообщества, государства и граждан;

2) создание необходимых и достаточных условий институционального и инфраструктурного характера, устранение имеющихся препят-

ствий и ограничений для создания и (или) развития высокотехнологичных бизнесов и недопущение появления новых препятствий и ограничений как в традиционных отраслях экономики, так и в новых отраслях и на высокотехнологичных рынках;

3) повышение конкурентоспособности на глобальном рынке как отдельных отраслей экономики Российской Федерации, так и экономики в целом.

Цифровая экономика рассматривалась в качестве трех взаимосвязанных уровней, которые влияют на жизнь граждан и общества в целом:

1) рынки и отрасли экономики (сферы деятельности), где осуществляется взаимодействие конкретных субъектов (поставщиков и потребителей товаров, работ и услуг);

2) платформы и технологии, где формируются компетенции для развития рынков и отраслей экономики (сфер деятельности);

3) среда, которая создает условия для развития платформ и технологий и эффективного взаимодействия субъектов рынков и отраслей экономики (сфер деятельности) и охватывает нормативное регулирование, информационную инфраструктуру, кадры и информационную безопасность.

Одним из ключевых параметров развития цифровой экономики стало закрепление впервые в России «сквозных цифровых технологий», таких как:

- а) большие данные;
- б) нейротехнологии и искусственный интеллект;
- в) системы распределенного реестра;
- г) квантовые технологии;
- д) новые производственные технологии;
- е) промышленный Интернет;
- ж) компоненты робототехники и сенсорики;
- з) технологии беспроводной связи;
- и) технологии виртуальной и дополненной реальностей.

Следует особо отметить, что принятие данной государственной программы запустило многие процессы цифровизации различных отраслей и сфер экономики, социальной сферы и публичного управления.

29 сентября 2018 г. Правительством РФ были утверждены «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» [11]. В документе отмечается, что в целях развития цифровой экономики, основанной на использовании данных, необходимо посредством внедрения цифровых технологий и цифровых платформ обеспечить сокращение временных и административных затрат при предоставлении государ-

ственных и муниципальных услуг, осуществлении контрольно-надзорных функций, функционировании государственных и муниципальных органов. В документе также говорится о необходимости продолжить развитие единого реестра проверок как федеральной информационной системы, собирающей сведения не только о проверках, но и об иных мероприятиях по контролю, который должен обеспечивать прозрачность контрольно-надзорной деятельности и гарантии прав подконтрольных субъектов; о необходимости внедрения дистанционных методов контроля (видеонаблюдение и фотофиксация) и иных способов дистанционного технического наблюдения.

Распоряжением Правительства РФ от 12 февраля 2019 г. № 195-р [12] действие указанной государственной программы было прекращено. Однако это вовсе не означало, что государство перестало развивать этот стратегический проект – цифровая экономика. Он был скорректирован и реформатирован в соответствии с утвержденными Президентом РФ национальными целями и стратегическими задачами Российской Федерации на период до 2024 года [13].

4 июня 2019 г. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам был утвержден Паспорт программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [14]. В рамках данной программы предусмотрено, в частности, создание, развитие и функционирование Платформы исполнения государственных функций при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности, включающей создание, развитие и функционирование единого реестра обязательных требований типового облачного решения по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности в целях обеспечения управления деятельностью сотрудников государственных органов; создание, внедрение и эксплуатация цифровых платформ автоматизированных информационных систем (АИС) (Ростехнадзора) и др.

При этом цифровизация контрольно-надзорной деятельности является приоритетным направлением реализации федерального проекта «Цифровое государственное управление» Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и направлена на внедрение цифровых технологий в процесс взаимодействия участников контрольно-надзорной деятельности в целях получения эффекта снижения воздействия контрольно-надзорных органов на подконтрольные субъекты при одновременной минимизации ущерба в подконтрольной сфере [15].

Необходимо особо подчеркнуть, что обновленная государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» стала основным драйвером для цифровизации контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

3. Другим немаловажным фактором стало проведение процесса цифровой трансформации. Указом Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [16] к числу национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года отнесена цифровая трансформация.

Под цифровой трансформацией понимается совокупность действий, осуществляемых государственным органом, направленных на изменение (трансформацию) государственного управления и деятельности государственного органа по предоставлению им государственных услуг и исполнению государственных функций за счет использования данных в электронном виде и внедрения информационных технологий в свою деятельность в целях цифровой трансформации [17].

Целями цифровой трансформации являются:

а) повышение удовлетворенности граждан государственными услугами, в том числе цифровыми, и снижение издержек бизнеса при взаимодействии с государством;

б) снижение издержек государственного управления, отраслей экономики и социальной сферы;

в) создание условий для повышения собираемости доходов и сокращения теневой экономики за счет цифровой трансформации;

г) повышение уровня надежности и безопасности информационных систем, технологической независимости информационно-технологической инфраструктуры от оборудования и программного обеспечения, происходящих из иностранных государств;

д) обеспечение уровня надежности и безопасности информационных систем, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;

е) устранение избыточной административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности в рамках контрольно-надзорной деятельности.

Цифровая трансформация также представляет собой процесс интеграции информационных технологий по все аспекты деятельности органа исполнительной власти или внебюджетных фондов, сопровождающийся качественным изменением принципов и процессов оказания государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также подведом-

ственными организациями в электронном виде, и исполнения государственных функций в целях повышения удовлетворенности граждан государственными услугами, снижения издержек бизнеса при взаимодействии с государством, а также издержек непосредственно государственного управления за счет использования данных, создания условий для повышения собираемости доходов и сокращения теневой экономики за счет цифровой трансформации; повышения уровня надежности и безопасности информационных систем, технологической независимости информационно-технологической инфраструктуры от оборудования и программного обеспечения, происходящих из иностранных государств; обеспечения уровня надежности и безопасности информационных систем, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры; устранения избыточной административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности в рамках контрольно-надзорной деятельности [18].

В практическом плане цифровая трансформация представляет собой разработку и реализацию ведомственной программы цифровой трансформации, в рамках которой проводятся мероприятия по информатизации, направленные на выполнение задач по оптимизации административных процессов предоставления государственных услуг и (или) исполнения государственных функций, созданию, развитию, вводу в эксплуатацию, эксплуатации или выводу из эксплуатации информационных систем или компонентов информационно-коммуникационных технологий, нормативно-правовому обеспечению указанных процессов или иных задач, решаемых в рамках цифровой трансформации.

Программы должны быть направлены на обеспечение комплексного достижения целей и решения задач цифровой трансформации, предусмотренных государственными программами Российской Федерации, иными документами стратегического планирования, поручениями и указаниями Президента Российской Федерации и поручениями Председателя Правительства Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

Например, консолидированная ведомственная программа цифровой трансформации Министерства труда и социальной защиты РФ представляет собой документ, содержащий мероприятия, в совокупности направленные на поэтапную реализацию цифровой трансформации Министерства, государственных внебюджетных фондов, федеральной службы, цели и соответствующие им показатели (включая их значения) результативности и эффективности

системы государственного управления, которые планируется достигнуть Министерством, государственными внебюджетными фондами, федеральной службой посредством цифровой трансформации в очередном финансовом году и в плановом периоде, предусмотренном бюджетным законодательством Российской Федерации, включая сведения об источниках и объемах необходимого для этого финансового обеспечения. Проект цифровой трансформации – мероприятие, входящее в состав консолидированной ведомственной программы цифровой трансформации Министерства [18].

Распоряжением Правительства РФ от 22 октября 2021 г. № 2998-р было утверждено Стратегическое направление в области цифровой трансформации государственного управления [19].

В документе устанавливается, что в ходе реализации стратегического направления будут внедрены следующие технологии:

- 1) искусственный интеллект;
- 2) большие данные;
- 3) Интернет вещей.

Стратегическое направление утверждается до 2030 года, актуализация стратегического направления возможна ежегодно, но не более одного раза в год.

Реализация стратегического направления предусматривает достижение следующих показателей национальных целей развития Российской Федерации, определенных Указом Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»:

1) достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики, социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления;

2) доля массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде;

3) увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в 4 раза по сравнению с показателем 2019 года.

Под «цифровой зрелостью» понимается наиболее важный результат цифровой трансформации, – это переход к принятию управленческих решений на основе данных [20].

Целями цифровой трансформации государственного управления являются социально-экономическое развитие Российской Федерации (управление отраслями экономики и социальной сферы), выраженное в росте реальных доходов и повышении покупательской способности граждан Российской Федерации, повышение инвестиционной привлекательности государства, обеспечение национальной безопасно-

сти и личной безопасности граждан Российской Федерации.

Задачами цифровой трансформации государственного управления являются повышение качества и системность исполнения следующих государственных функций:

а) государственное регулирование и выработка государственной политики в отраслях экономики и социальной сфере;

б) предоставление государственных и муниципальных услуг;

в) осуществление контрольной и надзорной деятельности;

г) управление государственным имуществом;

д) обеспечение безопасности государства в целом и граждан в частности.

4. Важное значение также имеют отдельные направления внедрения «сквозных» цифровых технологий.

Понятие «цифровые технологии» используется в ряде нормативных правовых актов, в трех основных категориях:

1) постепенно внедряемые (цифровое образование, цифровые платформы, маркетинговая интеграция, умные помощники (чат-боты), мобильные платежи);

2) прорывные (Интернет вещей, искусственный интеллект, виртуальная реальность, беспроводная связь, дополненная реальность);

3) технологии ближайшего будущего (офисные роботы, квантовые вычисления, директивная аналитика, криптовалюта) [21].

Под «сквозными» цифровыми технологиями понимаются ключевые научно-технические направления, которые оказывают наиболее существенное влияние на развитие рынков. К «сквозным» относятся те технологии, которые одновременно охватывают несколько трендов или отраслей [21].

«Сквозные» цифровые технологии также могут рассматриваться как часть технологического процесса производства товаров, оказания услуг и выполнения работ, представляющая собой совокупность процессов и методов поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения информации, обеспечивающих в ходе хозяйственной деятельности по производству (поставке) товаров, оказанию услуг и выполнению работ:

а) повышение результативности, точности или иных значимых характеристик технологического процесса;

б) повышение качества или иных значимых характеристик производимых (поставляемых) товаров, оказываемых услуг и выполняемых работ (в том числе за счет сокращения брака);

в) снижение издержек при производстве (поставке) товаров, оказании услуг и выполнении работ [22].

В другом нормативном документе отмечается, что «сквозные» цифровые технологии – это направления развития следующих высокотехнологических областей:

- 1) искусственный интеллект;
- 2) новые производственные технологии;
- 3) робототехника и сенсорики;
- 4) Интернет вещей;
- 5) мобильные сети пятого поколения (цифровые сервисы);
- 6) новые коммуникационные интернет-технологии;
- 7) технологии виртуальной и дополненной реальности;
- 8) технологии распределенных реестров;
- 9) квантовые коммуникации;
- 10) квантовые сенсоры;
- 11) квантовые вычисления [23].

По многим из перечисленных документов уже сейчас приняты документы стратегического планирования, предусматривающие активное внедрение указанных «сквозных» технологий в определенные сферы деятельности.

Так, Указом Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 была утверждена Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года [24]. Под искусственным интеллектом понимается комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека. Комплекс технологических решений включает в себя информационно-коммуникационную инфраструктуру, программное обеспечение (в том числе в котором используются методы машинного обучения), процессы и сервисы по обработке данных и поиску решений.

Технологии искусственного интеллекта включают в себя технологии, основанные на использовании компьютерного зрения, обработки естественного языка, распознавания и синтеза речи, интеллектуальной поддержки принятия решений и перспективные методы искусственного интеллекта.

Распоряжением Правительства РФ от 19 августа 2020 г. № 2129-р была утверждена Концепция развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 года [25]. Согласно данной Концепции, использование технологий ис-

кусственного интеллекта и робототехники в государственном (муниципальном) управлении потенциально позволит сократить количество рутинных операций у государственных (муниципальных) служащих, минимизировать издержки и повысить скорость принятия решений.

Ключевые проблемы существующего регулирования использования систем искусственного интеллекта и робототехники в государственном (муниципальном) управлении заключаются в отсутствии однозначного понимания нормативных условий для использования систем искусственного интеллекта и робототехники при принятии каких-либо юридически значимых решений, в том числе в части:

- а) рассмотрения обращений граждан;
- б) предоставления государственных (муниципальных) услуг;
- в) осуществления действий разрешительного характера;
- г) осуществления контрольно-надзорных мероприятий.

Для решения этих проблем требуется:

- 1) повышение качества данных в государственных и муниципальных информационных системах, в том числе за счет создания национальной и региональных систем управления данными;
- 2) создание нормативных возможностей применения систем искусственного интеллекта и робототехники для принятия определенных решений в сфере государственного управления;
- 3) создание механизма пересмотра решений, принятых с помощью систем искусственного интеллекта;
- 4) утверждение прозрачных правил оценки соответствия систем искусственного интеллекта и робототехники требованиям безопасности, выработка механизма оценки эффекта от их применения с точки зрения защиты основополагающих прав человека и гражданина (защита от дискриминации и избирательного правоприменения, сокращение рисков разглашения конфиденциальной информации и др.) [25].

5. Внедрение современных цифровых технологий, в том числе «сквозных» цифровых технологий, происходит посредством введения экспериментальных правовых режимов.

31 июля 2020 г. был принят Федеральный закон № 258 «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» [26]. В данном законе под экспериментальным правовым режимом в сфере цифровых инноваций понимается применение в отношении участников экспериментального правового режима в течение определенного периода времени специального регулирования по

направлениям разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций.

Цифровые инновации представляют собой новые или существенно улучшенные продукт (товар, работа, услуга, охраняемый результат интеллектуальной деятельности) или процесс, новый метод продаж или организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях, введенные в употребление, созданные или используемые по направлениям внедрения цифровых инноваций, установленных законом, с применением технологий, перечень которых утверждается Правительством РФ, а по направлению, связанному с внедрением цифровых инноваций в финансовые рынки, Центральным банком РФ (Банком России).

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ экспериментальные правовые режимы в сфере цифровых инноваций могут устанавливаться по следующим направлениям разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций:

1) медицинская деятельность, в том числе с применением телемедицинских технологий и технологий сбора и обработки сведений о состоянии здоровья и диагнозах граждан, фармацевтическая деятельность;

2) проектирование, производство и эксплуатация транспортных средств, в том числе высокоавтоматизированных транспортных средств и беспилотных воздушных судов, аттестация их операторов, предоставление транспортных и логистических услуг и организация транспортного обслуживания;

3) сельское хозяйство;

4) финансовый рынок;

5) продажа товаров, работ, услуг дистанционным способом;

6) архитектурно-строительное проектирование, строительство, капитальный ремонт, реконструкция, снос объектов капитального строительства, эксплуатация зданий, сооружений;

7) предоставление государственных и муниципальных услуг и осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, осуществление иных полномочий и функций государственными органами и органами местного самоуправления;

8) промышленное производство (промышленность);

9) иные направления разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций, установленные Правительством Российской Федерации.

Важное значение имеет также перечень технологий, применяемых в рамках экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций. Данный перечень утвержден Поста-

новлением Правительства РФ от 28 октября 2020 г. № 1750 [27]. Указанный перечень включает 10 направлений:

1) *нейротехнологии и технологии искусственного интеллекта*, в том числе технологии в области: компьютерного зрения; обработки естественного языка; распознавания и синтеза речи; машинных рекомендаций и поддержки принятия решений; нейропротезирования; нейроинтерфейсов; нейростимуляции;

2) *технологии работы с большими данными*, в том числе в области: прослеживаемости и интероперабельности данных; программно-определяемых хранилищ данных; обработки, утилизации данных с использованием машинного обучения; обогащения данных; бизнес-анализа; дескриптивной, прескриптивной, предиктивной и предписывающей аналитики; сбора, хранения и обработки данных, в том числе децентрализованных;

3) *квантовые технологии*, в том числе в области: квантовых вычислений; квантовых коммуникаций; квантовых сенсоров и метрологии;

4) *производственные технологии*, в том числе в области: цифрового проектирования, математического, информационного моделирования и управления жизненным циклом изделия или продукции производственной или сервисной системы; «умного» производства; аддитивного производства; манипуляторов и манипулирования; проектирования, моделирования, создания и использования новых материалов и конструкций; управления производством; платформенных технологий для проектирования, инжиниринга, производства, мониторинга и логистики;

5) *технологии робототехники и сенсорики*, в том числе в области: приборных и цифровых компонентов робототехники для человеко-машинного взаимодействия; нейросенсорики; сенсоромоторной координации и пространственного позиционирования; сенсоров и обработки сенсорной информации; сенсоров и систем сбора и обработки информации для эффективного функционирования робототехнических систем; интеллектуальных систем управления робототехническими системами; систем автоматизации управления;

6) *технологии систем распределенного ресурса*, в том числе в области: организации и синхронизации данных; обеспечения целостности и непротиворечивости данных; создания и исполнения децентрализованных приложений и смарт-контрактов;

7) *технологии беспроводной связи*, в том числе в области: беспроводных сетей передачи данных, включая WAN (глобальная сеть), LPWAN (технологии связи в рамках промыш-

ленного Интернета), WLAN (беспроводная локальная сеть), PAN (беспроводная персональная связь), MAN (городская вычислительная сеть), BAN (нательная компьютерная сеть), спутниковой связи и сетевых технологий 5G, 6G; защищенной телекоммуникации;

8) *технологии виртуальной и дополненной реальности*, в том числе в области: средств разработки VR/AR-контента и технологий совершенствования пользовательского опыта (UX) со стороны разработчика; платформенных решений для пользователей (редакторов создания контента и их дистрибуции); захвата движений в VR/AR и фотограмметрии; интерфейсов обратной связи и сенсоров для VR/AR; графического вывода; оптимизации передачи данных;

9) *технологии промышленного Интернета (Интернет вещей)*, в том числе в области: автономного принятия решений; компонентов и сетей машинной связи; платформ промышленного Интернета; программных и вычислительных систем для промышленного Интернета;

10) *отраслевые цифровые технологии*, в том числе технологии, направленные на цифровую трансформацию отраслей экономики, включая технологическую трансформацию процессов, задействованных в создании продуктов (услуг), а также технологий взаимодействия с контрагентами; анализа данных [27].

Следует отметить, что Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2020 г. № 1978 были установлены особенности применения Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» к правоотношениям, возникающим в связи с установлением и реализацией экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по направлению «предоставление государственных и муниципальных услуг и осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, осуществление иных полномочий и функций государственными органами и органами местного самоуправления» [28].

Эти особенности прежде всего касаются специальных требований к инициатору, претенденту и субъекту экспериментального правового режима, в частности органы публичной власти должны соответствовать следующим требованиям:

а) орган осуществляет деятельность в сфере, к которой относится цифровая инновация, планируемая к созданию, использованию или введению в употребление в рамках экспериментального правового режима;

б) орган соответствует требованиям, которые предусмотрены в проекте программы (программе) экспериментального правового режима.

Кроме этого, устанавливаются особенности применения отдельных положений Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ.

Следует отметить, что в отношении деятельности контрольно-надзорных органов уже устанавливалось несколько экспериментальных правовых режимов:

1) Постановлением Правительства РФ от 24 июля 2020 г. № 1108 на территории Российской Федерации был проведен эксперимент по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц [29] (эксперимент проводился с 17 августа 2020 г. по 30 июня 2021 г.);

2) Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2415 проводится эксперимент по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности [30] (эксперимент проводится с 1 февраля 2021 г. по 31 декабря 2022 г.).

6. Необходимую правовую основу для внедрения информационного обеспечения в деятельность контрольно-надзорных органов заложил Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [31]. В новый закон была включена глава 4, посвященная информационному обеспечению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, которая входит в раздел II «Организация государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

В статье 17 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ устанавливается, что в целях информационного обеспечения государственного контроля (надзора), муниципального контроля создаются:

1) единый реестр видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

2) единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий;

3) информационная система (подсистема государственной информационной системы) досудебного обжалования;

4) реестр заключений о подтверждении соблюдения обязательных требований;

5) информационные системы контрольных (надзорных) органов.

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время создана серьезная правовая основа для внедрения и апробации современных цифровых технологий в контрольно-надзорную деятельность органов публичного управления.

Вместе с тем на практике возникают проблемы реализации намеченных в стратегиче-

ских и отраслевых нормативных правовых актах мероприятий по внедрению и апробации современных цифровых технологий.

Нами было проведено независимое исследование путем анкетирования сотрудников различных контрольно-надзорных органов, осуществляющих как федеральный государственный контроль и надзор, так и региональный контроль и надзор по вопросам, связанным с проблемами использования современных информационных технологий².

Всего было опрошено 319 должностных лиц контрольно-надзорных органов из 22 федеральных и региональных органов исполнительной власти³, осуществляющих деятельность в 23 субъектах Российской Федерации (Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Чувашская Республика – Чувашия, Пермский край, Астраханская область, Воронежская область, Кировская область, Нижегородская область, Омская область, Оренбургская область, Пензенская область, Самарская область, Саратовская область, Свердловская область, Тюменская область, Ульяновская область, Ярославская область, город федерального значения Москва, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ). Опросом было охвачено 43 вида государственного контроля и надзора. Опрос проводился с 1 июня по 30 августа 2021 года.

Следует отметить, что, к сожалению, не все органы исполнительной власти, осуществляющие государственный контроль и надзор, согласились принять участие в опросе. Так, некоторые руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти ссылались на закрытость информации об информатизации возглавляемого ими государственного органа; отсутствие времени у сотрудников для участия в опросе; слишком сложные вопросы, представленные в анкете; некоторые в целом игнорировали обращения ученых к руководству этих органов. К примеру, один из руководителей территориального органа федерального органа исполнительной власти 4 раза назначал встречу, и каждый раз его не оказывалось на рабочем месте, после чего он переставал выходить на связь. Особое сожаление вызывает отказ от участия в опросе налоговых органов, которые прислали официальный ответ, что направленные им вопросы носят методический характер и не относятся к деятельности налоговых органов (имеется в распоряжении авторов).

По понятным причинам мы не обращались в органы исполнительной власти, выполняющие функции по контролю и надзору в сфере госу-

дарственной безопасности. Исследование показало следующие результаты.

Во-первых, по вопросу оценки уровня правового регулирования использования современных информационных технологий в сфере государственного контроля и надзора 22% респондентов указали на высокий уровень правового регулирования данной сферы, 52% – отметили средний уровень правового регулирования, 25% – определили настоящий уровень правового регулирования как низкий, и лишь 1% указали, что не применяют современные информационные технологии, а поэтому не могут дать своей оценки по данному вопросу.

В сочетании вышеприведенной системы нормативно-правового регулирования внедрения и апробации современных цифровых технологий в деятельности органов публичного управления, и в частности контрольно-надзорных органов, можно констатировать, что в настоящее время в России достигнут необходимый уровень нормативно-правового регулирования, то есть создана минимальная правовая основа для внедрения и апробации современных цифровых технологий в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

Вместе с тем указание большого числа респондентов на «средний» уровень правового регулирования говорит о том, что необходимо продолжить создание и совершенствование правовой основы для качественного процесса использования цифровых технологий в деятельности органов публичного управления.

Во-вторых, по вопросу оценки уровня развития информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности 19% респондентов указали на высокий уровень развития информационных технологий в осуществляемой ими контрольно-надзорной деятельности, 49% – отметили средний уровень таких технологий, 31% – указали на низкий уровень применяемых цифровых технологий, а 1% – не применяют информационные технологии в своей деятельности.

При этом мнения респондентов разделились относительно того, способствует ли применение современных информационных технологий повышению эффективности осуществления контрольно-надзорной деятельности. Так, 42% отметили, что современные информационные технологии способствуют повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности (применительно к их работе), 49% – ответили, что способствуют не в полном объеме, и лишь 9% – отрицательно ответили на данный вопрос (не способствуют).

Положительная реакция опрошенных должностных лиц свидетельствует о необходимости продолжения активного процесса внедрения и апробации современных цифровых технологий в деятельность контрольно-надзорных органов исполнительной власти. Сотрудники контрольно-надзорных органов осознают, что цифровые технологии в настоящее время просто необходимы для осуществления управленческой деятельности, они повышают эффективность и результативность государственного контроля и надзора. В этом как раз и видится положительная реакция респондентов на данные вопросы.

В-третьих, представляют особый интерес полученные результаты опроса относительно видов современных информационных технологий в деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти. Несмотря на разнотипность органов исполнительной власти и разнородность видов государственного контроля и надзора, которые они осуществляют, нам удалось обобщить результаты опроса по видам информационных технологий, используемых в контрольно-надзорной деятельности. При ответе на данный вопрос респонденты могли выбрать несколько видов современных информационных технологий.

Так, на первом месте находятся единые государственные автоматизированные системы. Их используют 73% опрошенных должностных лиц. При этом 34% респондентов ответили, что они используют также автоматизированные программные комплексы. Данные результаты свидетельствуют об успешности мероприятий по автоматизации деятельности контрольно-надзорных органов, которые были намечены в рамках реформы системы государственного контроля и надзора.

Положительным моментом могут быть полученные результаты, что 19% респондентов используют в своей деятельности цифровые сервисы проверок и 18% респондентов используют электронный контроль.

Невысокий уровень результатов показали такие информационные технологии: интеллектуальные транспортные системы и средства автоматизированной фиксации движения и перемещения автомобильного транспорта – 9%; беспилотные летательные аппараты – 8%; средства идентификации и прослеживания движения товаров – 2%.

Однако, по нашему мнению, может вызывать беспокойство то, что всего лишь 7% опрошенных используют в своей деятельности такую цифровую технологию, как типовое облачное решение. Следует отметить, что Положение о государственной информационной си-

стеме «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» было утверждено Постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2018 г. № 482. Следовательно, более чем за три года данная новая государственная система не стала технологической основой при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Интересным фактом являются полученные данные о том, что 4% вообще не используют какие-либо информационные технологии в контрольно-надзорной деятельности.

В-четвертых, важным фактором развития современных цифровых технологий является их применение при взаимодействии должностных лиц органов государственного контроля (надзора) и контролируемых лиц. Проведенный опрос о том, какие современные информационные технологии используются для взаимодействия с объектами контрольно-надзорной деятельности (проверяемыми лицами), показал следующие результаты: 42% респондентов указали, что они используют цифровые порталы; 31% – цифровые платформы; 5% – электронную почту; 3% – другие электронные виды связи (в т.ч. видеоконференц-связь, мессенджеры и т.п.). При этом опрошенные лица могли указать несколько вариантов ответов.

Между тем негативным моментом могут быть признаны полученные данные о том, что 32% вообще не используют современные информационные технологии при взаимодействии с гражданами и организациями. Иными словами, их общение проходит по телефону или через почтовые отправления. В условиях развития цифровых технологий такое взаимодействие вряд ли можно назвать продуктивным и эффективным.

В-шестых, особое внимание при опросе должностных лиц контрольно-надзорных органов было уделено проблемам использования современных информационных технологий.

Сотрудникам контрольно-надзорных органов задавались как общие, так и частные вопросы по проблемам использования современных информационных технологий. При этом все вопросы имели открытый характер, то есть не предлагалось каких-либо вариантов ответов, а должностные лица контрольно-надзорных органов должны были указать самостоятельно на проблемы (например, можно были указать несколько проблем).

На вопрос о том, какие негативные факторы применения современных информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности они могут отметить, были получены следующие ответы. На первом месте результат в 30%

респондентов, ответивших, что основными являются проблемы технического характера, такие как системные сбои, «зависание» программ, непродуманное программное обеспечение и т.п. На втором месте ответ о том, что проблемой является в целом низкий уровень информатизации и автоматизации – 17%. На третьем месте фактически с одним результатом ответы, посвященные проблемам отсутствия своевременной информационной и технической поддержки – 7%, несовершенное взаимодействие государственных информационных систем – 6% и низкий уровень владения информационными технологиями – 6%.

При этом всего лишь 3% указали на усложнение документооборота и 1% опрошенных лиц на усложнения процесса взаимодействия с контролируемыми лицами.

Также были отмечены проблемы, которые не получили поддержку со стороны большого числа респондентов: 0.8% – зависимость от энергоресурсов и сети Интернет; 0.8% – ненужный цифровой контроль в отношении граждан; 0.7% – отсутствие нужных мобильных приложений; 0.5% – дороговизна информационных технологий; 0.2% – наличие противоречий в законодательстве относительно применения информационных технологий; 0.2% – ухудшение здоровья от длительного нахождения у компьютера.

Важно отметить, что наибольшая часть респондентов – 41% затруднились с ответом, то есть не указали каких-то проблем при использовании современных информационных технологий. Большое число подобных ответов мы связываем с нежеланием или опасением должностных лиц высказываться о каких-либо проблемах деятельности органа исполнительной власти.

Данный опрос показывает, что существуют множественные проблемы при использовании современных цифровых технологий. Эти проблемы в основном имеют технический характер.

Наше предположение также подтверждается ответами на вопрос о том, должны ли создаваться специальные подразделения (отделы, управления, службы) в структуре органов исполнительной власти по разработке и внедрению информационных технологий в сферу контрольно-надзорной деятельности. На этот вопрос 75% респондентов ответили положительно, а 25% отрицательно.

Следовательно, внедрение современных цифровых технологий в деятельность контрольно-надзорных органов должно сопровождаться постоянной (систематической) технической поддержкой со стороны технических служб или специалистов, работающих на постоянной основе в государственном органе.

В-седьмых, важная информация была получена по результатам ответов на вопрос о перспективных информационных технологиях, которые, по мнению респондента, должны внедряться в деятельность контрольно-надзорного органа.

Большинство опрошенных должностных лиц контрольно-надзорных органов – 26% указали в качестве перспективной информационной технологии систему дистанционного контроля и электронные сервисы проверок. На втором месте – 10% – технологии искусственного интеллекта; на третьем месте – облачные технологии и синхронизированные государственные информационные системы и единые базы данных – по 8%; на четвертом месте – современные средства мобильной коммуникации – 4%; на пятом месте – интеллектуальный поиск информации с гибкими критериями и параметрами и электронный документооборот – по 2%; на шестом месте – технологии распознавания предметов (в том числе с помощью беспилотных летательных аппаратов и спутниковой фото- и видеосъемкой), программы безопасности информационных систем и единый портал государственных услуг с расширенным функционалом – по 1%.

Крайне важно отметить, что среди перспективных информационных технологий называются «сквозные» цифровые технологии, которые предусмотрены для внедрения и апробации как государственной программой «Цифровая экономика Российской Федерации», так в рамках стратегического планирования цифровой трансформации государственного управления (искусственный интеллект, большие данные, Интернет вещей). Позитивный эффект оказывают и экспериментальные правовые режимы, так как дистанционный контроль и электронные сервисы проверок, которые внедряются с помощью таких режимов, рассматриваются в качестве наиболее перспективных цифровых технологий.

К сожалению, следует отметить, что 47% респондентов затруднились с ответом, что также показывает на отсутствие четкого понимания у должностных лиц контрольно-надзорных органов относительно перспективных цифровых технологий.

В-восьмых, при опросе должностных лиц контрольно-надзорных органов было уделено внимание проблемам безопасности применения информационных технологий.

По мнению опрошенных, безопасность применения информационных технологий должна обеспечиваться прежде всего посредством нормативно-правового регулирования, в том числе путем принятия внутренних (ведомственных)

правовых актов – так ответили 27%; 18% респондентов считают, что должны использоваться технические способы защиты (специальные алгоритмы поиска информации, программы шифрования, антивирусные продукты, лицензионное программное обеспечение). Другими участниками опроса делается акцент на системах идентификации и использования электронной подписи – 10%. Среди других ответов можно встретить: обучение сотрудников правилам информационной безопасности – 4%; ужесточение юридической ответственности – 2%; организация контроля за использованием должностными лицами информационных технологий – 1%; назначение ответственных лиц – 0.8%; своевременная техническая поддержка – 0.6%.

Отмечается также большое количество респондентов, отказавшихся отвечать на данный вопрос, – 48%.

В-девятых, последний вопрос анкетирования был связан с получением от должностных лиц контрольно-надзорных органов предложений по совершенствованию применения информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности.

На данный вопрос больше всего респондентов затруднились ответить – 55%.

Наибольшую популярность получили ответы по следующим предложениям (можно было написать несколько предложений): оснащение современной компьютерной техникой с необходимым программным обеспечением и скоростным Интернетом – 11%; создание единой информационной системы – 10%; повышение уровня информатизации и автоматизации, отказ от бумажного документооборота – 7%; обеспечение квалифицированной технической поддержкой – 7%; периодическое обучение сотрудников работе с электронными системами – 6%; качественная подготовка и тестирование программ до введения в эксплуатацию – 5%; совершенствование систем защиты информации – 3%; обеспечение эффективного электронного взаимодействия органов исполнительной власти – 3%; разработка мобильных приложений – 3%; внедрение дистанционного электронного контроля, включая электронное взаимодействие с подконтрольными субъектами, – 2%; совершенствование нормативно-правового регулирования – 1%; создание типового облачного решения по автоматизации контрольно-надзорной деятельности – 1%; введение цифровых порталов самопроверок – 1%; ужесточение ответственности за разглашение информации ограниченного доступа – 0.3%.

Выводы и предложения. Проведенный опрос показал, что степень развития информа-

ционных технологий в контрольно-надзорной деятельности в целом, а также уровень правового регулирования их использования характеризуются респондентами как недостаточно высокие.

Так, около трети опрошенных отмечают систематическое возникновение проблем технического характера: системные сбои, «зависания», нестабильность работы программного обеспечения. При этом около пятой части респондентов обращают внимание на низкий уровень информатизации и автоматизации в принципе, в том числе отсутствие современного оборудования, использование устаревшей компьютерной техники, низкую скорость сети Интернет, сохранение бумажного документооборота. В качестве сопутствующих трудностей в работе должностных лиц выступают:

- опасения за информационную безопасность («утечка» информации, предоставление подложных документов);
- недостаточный уровень владения новыми технологиями и технической поддержки со стороны IT-специалистов;
- проблемы организации взаимодействия государственных информационных систем (дублирование информации, отсутствие доступа к необходимым базам данных);
- увеличение трудоемкости документооборота (внесение однотипных данных в несколько систем, параллельное ведение электронного и бумажного документооборота);
- усложнение взаимодействия с проверяемыми организациями.

Несмотря на то что четверть респондентов оценивают правовое регулирование в данной сфере на низком уровне, несовершенство законодательства как негативный фактор применения информационных технологий отметило незначительное количество опрошенных (менее 1%). При этом 27% респондентов относят нормативно-правовое регулирование (в т.ч. ведомственное) к одному из основных инструментов обеспечения информационной безопасности в контрольно-надзорной деятельности.

Однако абсолютное большинство (91%) сходится во мнении, что применение современных информационных технологий в большей или меньшей степени всё же способствует повышению эффективности осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Результаты опроса выявили необходимость расширения перечня применяемых информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности. Почти три четверти должностных лиц отметили, что используют единые государственные автоматизированные системы, около трети – автоматизированные программные ком-

плексы. Иные информационные технологии применяются значительно реже или не применяются вообще. В связи с этим перспективным представляется расширение использования, помимо прочего, систем дистанционного контроля, электронных сервисов проверок, технологий искусственного интеллекта, облачных технологий.

Решению проблем организационного характера в данном направлении может способствовать создание специальных подразделений в структуре органов исполнительной власти по разработке и внедрению информационных технологий, с чем соглашаются 75% опрошенных. При этом обеспечение информационной безопасности должно осуществляться не только правовыми, но и техническими средствами, совершенствованием систем идентификации и аутентификации, расширением использования усиленных электронных подписей.

Для минимизации проявления иных выявленных негативных факторов в исследуемой сфере представляется важным:

- периодическое обучение сотрудников контрольно-надзорных органов работе с электронными системами, повышение их квалификации в данном направлении;
- совершенствование синхронизации данных в различных государственных информационных системах;
- сведение к минимуму бумажного документооборота;
- налаживание электронного взаимодействия с подконтрольными субъектами (применение защищенных каналов связи, расширение использования личных кабинетов).

Примечания

1. Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00584 «Концепция правового регулирования использования информационных технологий в сфере государственного контроля и надзора в условиях «цифровой экономики».

2. При проведении опроса был использован термин «информационные технологии» вместе «цифровые технологии» для удобства восприятия вопросов сотрудниками контрольно-надзорных органов.

3. Волжско-Окское управление Ростехнадзора, Главное управление МЧС России по г. Москва, Главное управление МЧС России по Нижегородской области, Главное управление ФССП России по Свердловской области, Госавтоинспекция по Нижегородской области, Госавтоинспекция по Республике Марий Эл, Государственная инспекция труда в Нижегородской области, Межрегиональное управление Росфинмониторинга по Приволжскому федеральному округу, Северо-Уральское Межрегиональное

управление государственного автодорожного надзора Ространснадзора, Управление Роскомнадзора по Воронежской области, Управление Роскомнадзора по Приволжскому федеральному округу, Управление Росреестра по Нижегородской области, Управление ФАС России по Нижегородской области, Управление Федерального казначейства по Нижегородской области, Управление ФССП России по Астраханской области, Управление ФССП России по Нижегородской области, Управление ФССП России по Омской области, Управление ФССП России по Ярославской области, Центральный аппарат ФССП России, Инспекция государственного строительного надзора Нижегородской области, Министерство информационных технологий и связи Нижегородской области, Министерство образования, науки и молодежной политики Нижегородской области, Министерство промышленности, торговли и предпринимательства Нижегородской области.

Список литературы

1. Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 94–96.
2. Юридическая концепция роботизации: Монография / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.Б. Нанба. М.: Проспект, 2019. 240 с.
3. Распоряжение Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 – 2017 годы» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2118.
4. Мартынов А.В. Обзор законодательства, устанавливающего основные направления и принципы внедрения новых информационных технологий в деятельность органов исполнительной власти, осуществляющих функции контроля и надзора в России // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 90-летию профессора И.А. Складова (Россия, г. Н. Новгород, 12 апреля 2018 г.) / Отв. ред. д.ю.н., профессор А.В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2018. С. 8–81.
5. Паспорт приоритетного проекта «Автоматизация контрольно-надзорной деятельности», утв. протоколом заседания проектного комитета от 20.12.2017 № 78 (14). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности, утв. протоколом заседания проектного комитета от 14.06.2017 № 40 (6). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. Аналитический доклад – 2017 «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации». Доклад подготовлен Институтом государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» / Автор. кол.: С.М. Плак-

син (рук. авт. кол.), И.А. Абузярова, Г.В. Баландина и др. М., 2017. С. 53.

8. Постановление Правительства РФ от 21.04.2018 № 482 «О государственной информационной системе "Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности"» // СЗ РФ. 2018. № 18. Ст. 2633.

9. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утв. указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203 // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

10. Программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утв. распоряжением Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р // СЗ РФ. 2017. № 32. Ст. 5138.

11. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

12. Распоряжение Правительства РФ от 12.02.2019 № 195-р «О признании утратившим силу распоряжения Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р» // СЗ РФ. 2019. № 8. Ст. 803.

13. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

14. Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

15. Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2019 году», подготовленный Минэкономразвития России. С. 28–29. Документ опубликован не был.

16. Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

17. Положения о ведомственных программах цифровой трансформации, утв. постановлением Правительства РФ от 10.10.2020 № 1646 // СЗ РФ. 2020. № 42 (часть 3). Ст. 6612.

18. Положение о департаменте информационных технологий Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, утв. приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 18.03.2021 № 127. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

19. Распоряжение Правительства РФ от 22.10.2021 № 2998-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.10.2021).

20. Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество», утв. поста-

новлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть 2). Ст. 2159.

21. Приказ Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ от 01.08.2018 № 428 «Об утверждении Разъяснений (Методических рекомендаций) по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

22. Правила предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку программ деятельности лидирующих исследовательских центров, реализуемых российскими организациями в целях обеспечения разработки и реализации дорожных карт развития перспективных «сквозных» цифровых технологий, утв. постановлением Правительства РФ от 03.05.2019 № 551 // СЗ РФ. 2019. № 19. Ст. 2307.

23. Правила предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку компаний-лидеров, разрабатывающих и обеспечивающих внедрение продуктов, сервисов и платформенных решений преимущественно на основе российских технологий и решений для цифровой трансформации приоритетных отраслей экономики и социальной сферы в рамках реализации дорожных карт по направлениям развития «сквозных» цифровых технологий, утв. постановлением Правительства РФ от 03.05.2019 № 549 // СЗ РФ. 2019. № 19. Ст. 2305.

24. Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года, утв. Указом Президента РФ от 10.10.2019 № 490 // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.

25. Концепция развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 19.08.2020 № 2129-р // СЗ РФ. 2020. № 35. Ст. 5593.

26. Федеральный закон от 31.07.2020 № 258 «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть 1). Ст. 5017.

27. Перечень технологий, применяемых в рамках экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28.10.2020 № 1750 // СЗ РФ. 2020. № 44. Ст. 7003.

28. Постановление Правительства РФ от 01.12.2020 № 1978 «Об установлении особенностей применения положений Федерального закона "Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации" к правоотношениям, возникающим в связи с установлением и реализацией экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по направлению "предоставление государственных и муниципальных услуг и осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, осуществление иных полномочий и функций государственными органами и органами местного самоуправления"» // СЗ РФ. 2020. № 49. Ст. 7948.

29. Постановление Правительства РФ от 24.07.2020 № 1108 «О проведении на территории

Российской Федерации эксперимента по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть 2). Ст. 5186.

30. Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2415 «О проведении эксперимента по внедрению

системы дистанционного контроля промышленной безопасности» // СЗ РФ. 2021. № 3. Ст. 557.

31. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть 1). Ст. 5007.

**PROBLEMS OF THE USE OF DIGITAL TECHNOLOGIES FOR CONTROL
AND SUPERVISORY PURPOSES BY EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE CONDITIONS
OF THE DIGITAL ECONOMY
(RESEARCH BASED ON A SURVEY OF OFFICERS OF THE STATE CONTROL BODIES)**

A.V. Martynov, E.V. Shireeva, A.E. Loginova

This article presents a study based on a survey of officials of state control and supervision bodies. In accordance with the key areas of digitalization of control and supervisory activities, questionnaire questions were formulated. Based on the survey results, the main problems of using digital technologies in this area were identified, and ways to solve them were proposed. The reported study was funded by RFBR according to the research project № 20-011-00584 «The concept of legal regulation of the use of information technologies for state control and supervision in the «digital economy's» environment».

Keywords: problems of using digital technologies, state control and supervision, digital economy, executive authorities.

References

1. Khabrieva T.Ya., Chernogor N.N. Law in the conditions of digital reality // Journal of Russian Law. 2018. № 1. P. 94–96.
2. The legal concept of robotization: Monography / Ed. Yu.A. Tikhomirov, S.B. Nanba. M.: Prospect, 2019. 240 p.
3. Decree of the Government of the Russian Federation dated 01.04.2016 № 559-r «On approval of the action plan («roadmap») for improving control and supervisory activities in the Russian Federation for 2016–2017» // CL RF. 2016. № 15. Ar. 2118.
4. Martynov A.V. Review of legislation establishing the main directions and principles of the introduction of new information technologies in the activities of executive authorities performing the functions of control and supervision in Russia // Topical issues of control and supervision in socially significant spheres of society and the state: Materials of the IV All-Russian Scientific and Practical Conference dedicated to the 90th anniversary of Professor I.A. Sklyarov (Russia, Nizhny Novgorod, April 12, 2018) / Ed. by Doctor of Law, professor A.V. Martynov. N. Novgorod: N.I. Lobachevsky Nizhny Novgorod State University Press, 2018. P. 8–81.
5. Passport of the priority project «Automation of control and supervisory activities», approved by the protocol of the meeting of the project Committee dated 20.12.2017 № 78 (14). The document was not published. Access from the LRS «ConsultantPlus».
6. The standard of informatization of control and supervisory activities, approved by the minutes of the meeting of the project committee dated 14.06.2017 № 40 (6). The document was not published. Access from the the LRS «ConsultantPlus».
7. Analytical report – 2017 «Control, supervision and licensing activities in the Russian Federation». The report prepared by the Institute of public and municipal administration, National Research University «Higher School of Economics» / The author's team: S.M. Plaksin, (head of the author's team), I.A. Abuzyarova, G.V. Balandina, etc. M., 2017. P. 53.
8. The resolution of the RF Government dated 21.04.2018 № 482 «On the state information system «Model, cloud-based solution for auto-automation control (supervision)»» // CL RF. 2018. № 18. Ar. 2633.
9. Strategy for the development of the information society in the Russian Federation for 2017–2030, approved by Decree of the President of the Russian Federation dated 09.05.2017 № 203 // CL RF. 2017. № 20. Ar. 2901.
10. The program «Digital Economy of the Russian Federation», approved by the Decree of the Government of the Russian Federation dated 28.07.2017 № 1632-r // CL RF. 2017. № 32. Ar. 5138.
11. The main activities of the Government of the Russian Federation for the period up to 2024. The document was not published. Access from the LRS «ConsultantPlus».
12. Decree of the Government of the Russian Federation № 195-r dated 12.02.2019 «On invalidation of the Decree of the Government of the Russian Federation № 1632-r dated 28.07.2017» // CL RF. 2019. № 8. Ar. 803.
13. Decree of the President of the Russian Federation dated 07.05.2018 № 204 «On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024» // CL RF. 2018. № 20. Ar. 2817.
14. Passport of the national project «National Program «Digital Economy of the Russian Federation», approved by the Presidium of the Presidential Council for Strategic Development and National Projects, Protocol № 7 dated 04.06.2019. The document was not published. Access from the LRS «ConsultantPlus».
15. Report «On the implementation of state control (supervision), municipal control in the relevant areas of activity and on the effectiveness of such control (supervision) in 2019», prepared by the Ministry of Economic Development of the Russian Federation. P. 28–29. The document was not published.
16. The decree of the President of the Russian Federation from 21.07.2020 № 474 «About the national pur-

poses of development of the Russian Federation for the period till 2030» // CL RF. 2020. № 30. Ar. 4884.

17. Provisions for institutional programs digital transformation, approved by decree of the Government of the Russian Federation from 10.10.2020 № 1646 // CL RF. 2020. № 42 (part 3). Ar. 6612.

18. The regulations on the Department of information technology of the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation, approved by order of the Ministry of Labor and Social Protection of RF from 18.03.2021 № 127. The document was not published. Access from the LRS «ConsultantPlus».

19. Decree of the Government of the Russian Federation № 2998-r dated 10.22.2021 «On approval of the strategic direction in the field of digital transformation of public administration» // Official Internet portal of legal information [Electronic resource]. URL: <http://pravo.gov.ru> (Date of access: 26.10.2021).

20. The State Program of the Russian Federation «Information Society», approved by the Decree of the Government of the Russian Federation dated 15.04.2014 № 313 // CL RF. 2014. № 18 (Part 2). Ar. 2159.

21. Order of the Ministry of Digital Development, Communications and Mass Communications of the Russian Federation № 428 dated 01.08.2018 «On Approval of Explanations (Methodological Recommendations) on the Development of regional projects within the Framework of Federal Projects of the national program «Digital Economy of the Russian Federation». The document was not published. Access from the LRS «ConsultantPlus».

22. Rules for granting subsidies from the federal budget for state support of programs of leading research centers implemented by Russian organizations in order to ensure the development and implementation of roadmaps for the development of promising «end-to-end» digital technologies, approved by Decree of the Government of the Russian Federation № 551 of 03.05.2019 // CL RF. 2019. № 19. Ar. 2307.

23. Rules for granting subsidies from the federal budget for state support of leading companies developing and providing the introduction of products, services and platform solutions mainly based on Russian technologies and solutions for the digital transformation of priority sectors of the economy and social sphere within the framework of the implementation of roadmaps for the development of «end-to-end» digital technologies, ap-

proved by Decree of the Government of the Russian Federation № 549 dated 03.05.2019 // CL RF. 2019. № 19. Ar. 2305.

24. National Strategy for the Development of artificial Intelligence for the period up to 2030, approved Decree of the President of the Russian Federation dated 10.10.2019 № 490 // CL RF. 2019. № 41. Ar. 5700.

25. The concept of regulation of relations in the field of artificial intelligence and robotics until 2024, approved. by order of the Government of the Russian Federation from 19.08.2020 № 2129-R // CL RF. 2020. № 35. Ar. 5593.

26. Federal law of 31.07.2020 № 258 «On experimental legal regimes in the field of digital innovation in the Russian Federation» // CL RF. 2020. № 31 (part 1). Ar. 5017.

27. The list of technologies used in the framework of experimental legal regimes in the field of digital innovations, approved by the Decree of the Government of the Russian Federation dated 28.10.2020 № 1750 // CL RF. 2020. № 44. Ar. 7003.

28. Decree of the Government of the Russian Federation dated 01.12.2020 № 1978 «On Establishing the Specifics of the Application of the Provisions of the Federal Law «On Experimental Legal Regimes in the Field of Digital Innovations in the Russian Federation» to Legal Relations Arising in Connection with the Establishment and Implementation of an experimental legal regime in the field of digital innovations in the direction of «provision of state and municipal services and implementation of state control (supervision) and municipal control, exercise other powers and functions of state bodies and bodies of local self-government» // CL RF. 2020. № 49. Ar. 7948.

29. Decree of the Government of the Russian Federation from 24.07.2020 № 1108 «hold on the territory of the Russian Federation of the experiment in pre-trial-mu to appeal against decisions of the control (oversight) the authority, actions (inaction) of its officials» // CL RF. 2020. № 31 (part 2). Ar. 5186.

30. Decree of the Government of the Russian Federation from 31.12.2020 № 2415 «On the experiment on the introduction of remote monitoring system of industrial safety» // CL RF. 2021. № 3. Ar. 557.

31. Federal Law № 248-FL of 31.07.2020 «On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation» // CL RF. 2020. № 31 (Part 1). Ar. 5007.