

Применение технологий искусственного интеллекта в контрольно-надзорной деятельности: проблемы и перспективы правового регулирования¹

Аннотация. В статье исследуются правовые и организационные аспекты применения искусственного интеллекта в деятельности органов, осуществляющих государственный контроль (надзор). Показаны особенности и преимущества цифровой трансформации контрольно-надзорной деятельности, одним из направлений которой является применение искусственного интеллекта. Проведен анализ ключевых направлений применения искусственного интеллекта в контрольно-надзорной деятельности, приведены типы операций, осуществляемых искусственным интеллектом. Выявлены проблемы применения технологий искусственного интеллекта в контрольно-надзорной деятельности. Сделан вывод, что особенностью формируемой российской модели развития правового регулирования искусственного интеллекта является акцент на сохранении решающей роли человека при принятии итоговых решений. Показано, что принятие федерального закона «Об основах государственного регулирования сфер применения технологий искусственного интеллекта в Российской Федерации», основанного на риск-ориентированном подходе, призвано устранить правовую неопределенность и создать унифицированные основания для контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова: искусственный интеллект, государственный контроль (надзор), контрольно-надзорная деятельность, контрольно-надзорные мероприятия, риск-ориентированный подход, цифровая трансформация, цифровая платформа, автоматизация, идентификация, прогнозирование, систематизация данных, мониторинг, риски использования искусственного интеллекта



**Марина Борисовна
ДОБРОБАБА,**

профессор кафедры
информационного права
и цифровых технологий
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
доцент
mbdobrobaba@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.142.6.031-039

¹ Статья подготовлена в рамках выполнения работ по государственному заданию на тему «Развитие правовой системы в условиях обеспечения технологического лидерства Российской Федерации: национальные приоритеты и международные вызовы (FSMW-2026-0005)». Регистрационный номер: 126022017763-1.

Marina B. DOBROBABA,

*Professor of the Department of information law and digital technologies
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),*

Dr. Sci. (Law), Associate professor

mbdobrobaba@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

The Use of Artificial Intelligence Technologies in Control and Supervision: Challenges and Prospects for Legal Regulation

Abstract. *The article explores the legal and organizational aspects of the application of artificial intelligence in the activities of state control (supervision) bodies. It highlights the features and advantages of the digital transformation of control and supervision activities, one of which is the use of artificial intelligence. The article analyzes the key areas of application of artificial intelligence in control and supervision activities and the types of operations performed by artificial intelligence. It also identifies the challenges of using artificial intelligence technologies in control and supervision activities. The article concludes that the Russian model of developing legal regulation for artificial intelligence emphasizes the importance of human decision-making. It is shown that the adoption of the Federal Law “On the Fundamentals of State Regulation of the Application of Artificial Intelligence Technologies in the Russian Federation”, based on a risk-oriented approach, is intended to eliminate legal uncertainty and create unified grounds for control and supervision activities.*

Keywords: *artificial intelligence, state control (supervision), control and supervision activities, control and supervision measures, risk-based approach, digital transformation, digital platform, automation, identification, forecasting, data systematization, monitoring, risks of using artificial intelligence*

Актуальность проблемы

К началу XXI в. традиционная модель контрольно-надзорной деятельности (далее — КНД), основанная на плановых проверках, исчерпала свой ресурс. Стало очевидным, что государство объективно не способно тотально проверить всех контролируемых субъектов. В свою очередь, в связи с низкой оперативностью традиционного государственного контроля (надзора) по ряду направлений разрыв между моментом совершения правонарушения и моментом его выявления может быть критическим. В сложившихся условиях цифровая трансформация государственного контроля (надзора) стала единственным способом перейти от реагирования на уже случившиеся инциденты к их прогнозированию и предупреждению.

Цифровая трансформация государственного управления, закреплённая в программных документах стратегического планирования, объективно требует внедрения технологий ИИ в КНД. Вместе с тем действующее законодательство

не содержит специальных норм, регламентирующих процессуальный механизм его применения. Особую остроту проблеме придает необходимость соблюдения баланса между эффективностью контроля (надзора) и признанием, соблюдением и защитой прав и свобод контролируемых лиц. Кроме того, пилотные проекты по внедрению ИИ в КНД в России уже выявили правовые коллизии, связанные с юридической силой «решений», вынесенных системами ИИ², и ответственностью за возможные ошибки³. Перечисленные обстоятельства обуславливают необходимость выработки перспективной модели правового регулирования применения технологий ИИ в КНД.

Реформа КНД и его цифровая трансформация

В России реализуется масштабная «регуляторная гильотина» и реформа КНД, целью которых является снижение административной нагрузки на бизнес. Ключевым инструментом этой реформы является *цифровая платформа* «Типовое облачное решение системы автоматизации контрольно-надзорной деятельности»⁴. Осуществляется и трансформация *риск-ориентированного подхода*, законодательно закрепленного гл. 5 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 29.12.2025) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁵ (далее — Закон № 248-ФЗ).

К числу преимуществ цифровой трансформации КНД относятся⁶:

- 1) *автоматизация контрольно-надзорных процедур*, что способствует точности анализа данных и повышению оперативности проведения контрольно-надзорных мероприятий (далее — КНМ), а следовательно, реализации *принципа оперативности* как ключевого принципа государственного контроля (надзора) (ст. 14 Закона № 248-ФЗ);
- 2) *снижение нагрузки на бизнес*, поскольку автоматизация позволяет проводить проверки дистанционно, без личного присутствия инспектора, что радикально сокращает административные издержки для контролируемых лиц;
- 3) *повышение прозрачности КНД*, осуществляемое за счет публикации данных о работе контрольно-надзорных органов через информационные системы, что

² Судебная практика по вопросам искусственного интеллекта — 2025 // URL: <https://delprof.ru/press-center/experts-pubs/sudebnaya-praktika-po-voprosam-iskusstvennogo-intellekta-2025/> (дата обращения: 15.03.2026).

³ Ковалев С. Д. Ответственность за ошибки искусственного интеллекта // Аграрное и земельное право. 2024. № 8 (236). С. 67—69.

⁴ Постановление Правительства РФ от 21.04.2018 № 482 (ред. от 07.04.2025) «О государственной информационной системе “Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности”» // СЗ РФ. 2018. № 18. Ст. 2633 ; 2025. № 15. Ст. 1894.

⁵ СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007 ; 2025. № 52 (ч. I). Ст. 8354.

⁶ См.: Иксанов Р. А., Владимиров И. А., Токолов А. В. Правовое регулирование цифровизации контрольно-надзорной деятельности в сфере природопользования // Административное право и процесс. 2025. № 9. С. 37—40.



позволяет воплотить в жизнь *принцип открытости*, который также установлен Законом № 248-ФЗ (ст. 13);

- 4) *предотвращение возможных коррупционных проявлений* в процессе осуществления КНД за счет использования цифровых инструментов, что способствует соблюдению *принципа законности* государственного контроля (надзора) (ст. 7 Закона № 248-ФЗ).

Правовое регулирование государственного контроля (надзора) и применения ИИ в государственном управлении

Основным нормативным актом, регламентирующим отношения по осуществлению государственного контроля (надзора) в России, является Закон № 248-ФЗ. Следует отметить, что в последней редакции он содержит положения, регламентирующие использование цифровых технологий при осуществлении КНД. В то же время предметная область действия Закона № 248-ФЗ сильно сужена — многие виды государственного контроля (надзора), такие как налоговый контроль, валютный контроль, таможенный контроль и т.д. (п. 5 ст. 2), регулируются специальным законодательством.

Что касается ИИ, то в настоящее время его развитие осуществляется в соответствии с Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года⁷. В то же время Минцифры России подготовлен проект федерального закона «Об основах государственного регулирования сфер применения технологий искусственного интеллекта в Российской Федерации» (далее — проект закона о госрегулировании ИИ), размещенный в марте 2026 г. на портале проектов нормативных правовых актов⁸. Данный законопроект задает вектор развития правового обеспечения применения технологий ИИ в КНД. В частности, им предусмотрено, что правовое регулирование отношений, возникающих в связи с разработкой, внедрением, использованием ИИ на территории Российской Федерации осуществляется с учетом необходимости оценки, в том числе *вероятности рисков причинения вреда (ущерба) и масштаба причиняемого ущерба* в связи с применением технологий ИИ (п. 2 ст. 5).

Что касается деятельности федеральных органов исполнительной власти, то вопросы применения ими ИИ в КНД затрагиваются только на уровне программных и стратегических документов, в том числе ведомственного характера, с большей или меньшей степенью конкретности⁹. Планируемое принятие и вступление в

⁷ Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 (ред. от 15.02.2024) «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (вместе с Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года) // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5700 ; 2024. № 8. Ст. 1102.

⁸ Проект федерального закона «Об основах государственного регулирования сфер применения технологий искусственного интеллекта в Российской Федерации» // URL: <https://regulation.gov.ru/projects/166424/> (дата обращения: 21.03.2026).

⁹ См.: *Добробаба М. Б., Чаннов С. Е., Евсиков К. С.* Правовое обеспечение применения цифровых технологий в государственном управлении. Саратов : Амирит, 2024.

силу закона о госрегулировании ИИ призвано обеспечить формирование нормативной базы, необходимой для полноценного функционирования системы мониторинга и обеспечения безопасного, этичного и подотчетного применения технологий ИИ во всех сферах общественной жизни, в том числе при осуществлении КНД.

Следует отметить, что в научной литературе указывается на необходимость разработки для дальнейшего внедрения в КНД технологии ИИ соответствующей стратегии, в которой должны быть зафиксированы основные направления, формы и методы применения ИИ в КНД, а также временные этапы его внедрения в практику и возможные риски¹⁰.

Ключевые направления применения ИИ в КНД

Основные направления применения ИИ в КНД следующие:

1. Информационно-аналитическое направление

Наиболее масштабным проектом по внедрению ИИ в КНД стали мониторинг и фильтрация интернет-контента. Так, Роскомнадзором создана система цензуры интернет-трафика на базе ИИ. Статистические показатели демонстрируют рост интенсивности КНМ в данной сфере. В 2025 г. количество заблокированных материалов увеличилось почти на 60 %, достигнув 1,29 млн. Столь значительная динамика демонстрирует объективную необходимость автоматизации процессов обнаружения и блокировки, поскольку ручная модерация в таких объемах физически невозможна. С правовой точки зрения внедрение ИИ в деятельность Роскомнадзора обосновывается концепцией цифрового суверенитета, закрепленной в готовящейся новой редакции Доктрины информационной безопасности Российской Федерации¹¹.

2. Контрольно-аналитическое направление

Другим значимым направлением применения ИИ выступает его использование в деятельности контрольно-счетных органов при осуществлении государственного финансового контроля. Так, в соответствии со Стратегией развития Счетной палаты Российской Федерации на 2025—2030 годы¹² осуществляется активная реализация комплексной программы цифровой трансформации, включающей разработку системы на базе ИИ, предназначенной для автоматизации контрольных функций. К формализованным инициативам, планируемым к внедрению на 2026 г. и до 2030 г., относятся *риск-ориентированный аудит* и *цифровой аудит*. Примечательно, что на семинаре контрольных органов БРИКС

¹⁰ Мартынов А. В. Актуальные вопросы применения искусственного интеллекта при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Вестник ННГУ. 2020. № 2. С. 184.

¹¹ В Совбезе раскрыли детали новой доктрины информационной безопасности // URL: <https://www.rbc.ru/politics/28/01/2026/6979d3ef9a79476325e0fcb9> (дата обращения: 11.03.2026).

¹² Стратегия развития Счетной палаты Российской Федерации на 2025—2030 годы // URL: <https://ach.gov.ru/documents/strategy/> (дата обращения: 11.03.2026).



в январе 2026 г. российский опыт в этой области признан соответствующим мировым тенденциям¹³.

3. Обеспечительное направление

Данное направление охватывает применение ИИ для оптимизации вспомогательных процессов в деятельности государственных органов, включая контрольно-надзорные органы. В настоящее время в Аппарате Правительства РФ проводится эксперимент по внедрению ИИ, в рамках которого участники получили возможность: генерировать документы на основе шаблонов; подготавливать проекты презентаций; проводить комплексный анализ данных из различных источников; осуществлять семантический анализ нормативных правовых актов; классифицировать входящую документацию и распределять ее по исполнителям; осуществлять контекстный поиск информации в архивах¹⁴.

Типы операций, осуществляемых ИИ в процессе КНД

В настоящее время можно выделить три основных типа операций, осуществление которых позволяет применять ИИ в КНД: прогнозирование; идентификация объектов; учет и систематизация данных.

Осуществление *прогнозирования* при применении ИИ органами государственного контроля (надзора) обусловлено предиктивными возможностями ИИ, который способен анализировать гигантские массивы данных и вычислять индикаторы риска задолго до того, как нарушение будет совершено или обнаружено. С учетом направленности КНД на предупреждение нарушений прогнозная аналитика является наиболее значимым применением ИИ в КНД, сопровождаемым, как правило, *непрерывным мониторингом*.

Идентификация объектов органами государственного контроля (надзора) может применяться для распознавания текстов документов, обрабатываемых при осуществлении КНМ, а также при наблюдении с беспилотников за объектами контроля. Так, Россельхознадзор применяет беспилотные воздушные суда, что значительно повышает эффективность государственного контроля (надзора)¹⁵.

ИИ может быть использован органами государственного контроля (надзора) для выполнения такой задачи, как *учет и систематизация данных (классификация)*. Так, при работе с обращениями граждан алгоритмы ИИ классифицируют

¹³ Семинар САИ БРИКС по применению искусственного интеллекта // URL: <https://intosairussia.org/news-media/news/brics-sais-seminar-on-artificial-intelligence-use.html> (дата обращения: 11.03.2026).

¹⁴ В Аппарате Правительства внедряют ИИ-сервисы для работы с документами // URL: https://rg.ru/2026/02/12/v-apparate-pravitelstva-vnedriaiut-ii-servisy-dlia-raboty-s-dokumentami.html?utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2F (дата обращения: 11.03.2026).

¹⁵ Эффективность проверок бизнеса повысят за счет беспилотников и ИИ // URL: https://rg.ru/2025/11/10/effektivnost-proverok-biznesa-povysiat-za-schet-besplotnikov-i-ii.html?utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2F (дата обращения: 03.03.2026).

входящие обращения, определяют тему, степень критичности и даже предлагают возможные ответы или направляют в соответствующий отдел.

Риски и проблемы применения технологий ИИ в КНД

В мире активно развивается регулирование ИИ. Так, в принятом Европейским союзом 13.03.2024 Регламенте об искусственном интеллекте (EU AI Act) ИИ-системы дифференцируются по категориям: неприемлемый, высокий, ограниченный, минимальный риски. При этом использование ИИ в публичном управлении (включая контроль и надзор) относится к группе высокого риска.

В российском законодательстве установление категорий рисков применения ИИ нормативно не закреплено. В то же время предлагается отойти от европейской риск-классификации и передать решения отраслевым регуляторам, которые определяют правила в своих секторах. По мнению Минцифры России, такой подход несет *риски фрагментации и формирования неравных стандартов для участников рынка*¹⁶.

Следует отметить, что в основу проекта закона о госрегулировании ИИ положен *риск-ориентированный подход*, согласно которому требования к системам ИИ дифференцируются в зависимости от степени их потенциального влияния на жизнь человека и общество, что позволяет выстраивать систему мониторинга, адекватную уровню выявленных угроз¹⁷. При этом разработка и обучение моделей ИИ должны осуществляться исключительно на территории Российской Федерации. Особенностью формируемой российской модели развития правового регулирования ИИ является акцент на *сохранении решающей роли человека при принятии итоговых решений*.

Применение цифровых технологий при осуществлении КНД сопряжено с рядом проблем. Так, требует нормативного обеспечения вопрос, связанный с применением процессуальных норм в случае, если *решение вынесено алгоритмом*. В силу отсутствия специального правового регулирования не решен вопрос, связанный с определением *субъекта ответственности* (разработчик, оператор либо инспектор, утвердивший решение) в случае сбоя алгоритма или причинения ущерба неправомерным решением, принятым ИИ. Одной из проблем является *дефицит кадров* сотрудников контрольно-надзорных органов, обладающих профессиональными компетенциями в сфере цифровизации КНД, в том числе связанными с применением технологий ИИ. В связи с этим требуется создание специальных образовательных программ для сотрудников контрольно-надзорных органов.

¹⁶ Минцифры назвало формулу «развитие VS безопасность» основой при внедрении ИИ // URL: https://rapsinews.ru/digital_law_news/20260212/311594824.html (дата обращения: 20.03.2026).

¹⁷ Первый законопроект о регулировании ИИ разработали в России: что изменится для граждан // URL: <https://fedpress.ru/news/77/economy/3429728> (дата обращения: 20.03.2026).



Перспективы применения ИИ в КНД

В настоящее время Аналитический центр при Правительстве РФ совместно с Минцифры и Минэкономразвития изучает перспективы внедрения ИИ в ведомственные информационные системы контрольно-надзорных органов. Сформированы *возможные сценарии применения ИИ* в КНД для отдельных федеральных органов исполнительной власти.

Примечателен пример регионов, где применение ИИ позволяет *выявлять факты нецелевого использования земельных участков*, осуществлять фиксацию нелегальных построек и заброшенных объектов, а также территорий, заросших борщевиком. Данные, собранные ИИ с помощью видеокамер, прикрепляемых на автомобилях инспекторов Министерства имущественных отношений Московской области, аккумулируются в системе, имеющей интеграцию с Росреестром, в автономном режиме проводится их анализ и обозначаются те объекты, где имеется нарушение¹⁸. Полагаем, что положительный региональный опыт применения ИИ при осуществлении КНД может быть внедрен в деятельность органов государственного контроля (надзора) и других субъектов РФ.

Важнейшим направлением развития применения ИИ при осуществлении государственного контроля (надзора) выступает его институализация, сопровождаемая созданием *специализированных координационных органов*. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 26.02.2026 № 116¹⁹ образована *Комиссия по развитию технологий искусственного интеллекта*, призванная обеспечить межведомственную координацию, что критически важно для КНД, осуществляемой множеством ведомств, формировать унифицированные подходы к внедрению ИИ.

Выводы и предложения

Подводя итог, можно сформулировать следующие выводы и предложения, направленные на совершенствование правового регулирования применения технологий ИИ в КНД:

1. Цифровизация КНД является одним из направлений ее совершенствования. Ключевые инструменты реформы КНД — цифровая платформа «Типовое облачное решение системы автоматизации контрольно-надзорной деятельности» и трансформация риск-ориентированного подхода, связанная с динамичным ранжированием рисков.

2. Российская модель правового регулирования ИИ должна, с одной стороны, стимулировать внедрение ИИ, а с другой — устанавливать надежные гарантии защиты прав граждан и бизнеса от возможных рисков алгоритмизации. Принятие

¹⁸ В Подмоскowie появился земельный нейропатруль // URL: <https://rg.ru/2025/09/01/reg-cfo/vkalyvaiut-roboty.html> (дата обращения: 03.03.2026).

¹⁹ Указ Президента РФ от 26.02.2026 № 116 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам развития технологий искусственного интеллекта» // СЗ РФ. 2026. № 9. Ст. 1023.

федерального закона о госрегулировании ИИ, основанного на риск-ориентированном подходе, призвано устранить правовую неопределенность и создать унифицированные основания для КНД.

3. Основными направлениями применения ИИ в КНД являются: информационно-аналитическое, контрольно-аналитическое и обеспечительное. Основные типы операций, осуществление которых позволяет применять ИИ в КНД, следующие: прогнозирование; идентификация объектов; учет и систематизация данных. Проведен их анализ. С учетом общей направленности приоритета предупреждения нарушений прогнозирование (предиктивная аналитика) является наиболее значимым применением ИИ в КНД и сопровождается, как правило, непрерывным мониторингом.

4. Основными проблемами применения ИИ при осуществлении КНД, требующими системного подхода, являются: проблема защиты информации, в том числе персональных данных субъектов контроля (надзора) при функционировании информационных систем в рамках КНД; проблема определения правового статуса ИИ, в том числе определение субъекта ответственности (разработчик, оператор либо инспектор, утвердивший решение) в случае сбоя алгоритма или причинения ущерба неправомерным решением, принятым ИИ; проблема дефицита кадров сотрудников контрольно-надзорных органов, обладающих профессиональными компетенциями в сфере цифровизации КНД.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Добробаба М. Б., Чаннов С. Е.* Система управления рисками применения искусственного интеллекта в государственном управлении : монография / под ред. М. Б. Добробабы. — Саратов : Амирит, 2025. — 121 с.
2. *Добробаба М. Б., Чаннов С. Е., Евсиков К. С.* Правовое обеспечение применения цифровых технологий в государственном управлении / под ред. М. Б. Добробабы. — Саратов : Амирит, 2024. — 160 с.
3. *Иксанов Р. А., Владимиров И. А., Токолов А. В.* Правовое регулирование цифровизации контрольно-надзорной деятельности в сфере природопользования // Административное право и процесс. — 2025. — № 9. — С. 37—40.
4. Искусственный интеллект в юридической деятельности : учебник для вузов / под ред. С. Е. Чаннова. — М. : Юрайт, 2026. — 131 с.
5. *Ковалев С. Д.* Ответственность за ошибки искусственного интеллекта // Аграрное и земельное право. — 2024. — № 8 (236). — С. 67—69.
6. *Мартынов А. В.* Актуальные вопросы применения искусственного интеллекта при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. — 2020. — № 2. — С. 175—186.

