Научная статья

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2025-3-148-166

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

Голик М.Е.

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, Российская Федерация

golikme@spa.msu.ru

Зайцева Т.В.

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, Российская Федерация

zaytv@spa.msu.ru

Аннотация. Цифровизация представляет собой один из ключевых элементов развития системы контроля. Для местного уровня внедрение цифровых технологий и формирование культуры цифровизации носит неоднородный характер, обусловленный цифровым неравенством муниципалитетов. Статья посвящена анализу нормативной основы и практических инструментов цифровизации муниципального контроля. Целью исследования является выявление пробелов, коллизий и иных проблемных аспектов цифровизации административного и технического характера. Федеральное законодательство и документы стратегического планирования не содержат положений, обособляющих муниципальный контроль в системе публичного контроля. Также отсутствуют отдельные положения, касающиеся внедрения цифровых инструментов на городских и сельских территориях. На основании анализа сайтов городов — административных центров федеральных округов авторы приходят к выводу о неполноте предоставления сведений об использовании цифровых инструментов в муниципальном контроле, среднем уровне удобства и доступности материалов указанных сайтов для пользователя. Для оценки эффективности цифровизации и цифрового муниципального контроля требуется разработка новых критериев, заменяющих «палочные» количественные индикаторы.

© Голик М.Е., Зайцева Т.С., 2025

Ключевые слова: цифровизация, муниципальный контроль, цифровой муниципальный контроль, реформа контрольно-надзорной деятельности, местное самоуправление, муниципальные информационные системы, эффективность управления.

Для цитирования: *Голик М.Е., Зайцева Т.В.* Организационно-правовые аспекты цифровизации муниципального контроля // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2025. Т. 22. № 3. С. 148–166.

Дата поступления в редакцию: 01.08.2025

ORGANIZATIONAL-LEGAL ASPECTS OF DIGITALIZATION OF MUNICIPAL CONTROL

Golik M.E.
Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
golikme@spa.msu.ru

Zaytseva T.V.
Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
zaytv@spa.msu.ru

Abstract. Digitalization is one of the key elements of the development of the control system. For the local level, the introduction of digital technologies and the formation of a culture of digitalization is heterogeneous, due to the digital inequality of municipalities. The article is devoted to the analysis of the regulatory framework and practical tools for the digitalization of municipal control. The purpose of the study is to identify gaps, collisions and other problematic aspects of digitalization of an administrative and technical nature. Federal legislation and strategic planning documents do not contain provisions that separate municipal control from the system of public control. There are also no separate provisions regarding the introduction of digital tools in urban and rural areas. Based on the analysis of the websites of the cities-administrative centers of the federal districts, the authors come to the conclusion about the incompleteness of providing information on the use of digital tools in municipal control and the average level of convenience of these sites for the user. To assess the effectiveness of digitalization and digital municipal control, it is necessary to develop new criteria that replace the "stick" quantitative indicators.

Key words: digitalization, municipal control, digital municipal control, reform of control and supervisory activities, local government, municipal information systems, management efficiency.

© Golik M.E., Zaytseva T.V., 2025

For citation: *Golik M.E., Zaytseva T.V.* Organizational-legal aspects of digitalization of municipal control // Lomonosov Public Administration Journal. Series 21. 2025. Vol. 22. № 3. P. 148–166.

Received: 01.08.2025

Введение

Цифровая трансформация является одной из целей национального развития, перечисленных в Указе Президента РФ от 07.05.2024 N 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»[1]. Общее направление развития в этой области задано Стратегией развития информационного общества[2]. Как актуальное направление развития управления, она включает такие аспекты, как переход на электронный документооборот, предоставление услуг в электронном виде, использование государственных и муниципальных информационных систем, внедрение систем поддержки принятия управленческих решений с применением искусственного интеллекта и другие.

Применение различных цифровых инструментов позволяет повысить эффективность управленческой деятельности: увеличить скорость проведения процедур, снизить административные издержки. Скорость принятия решений особенно важна в кризисных ситуациях, обработка большого количества данных в кратчайшие сроки — в условиях неопределенности[3]. Именно на улучшение значений этих показателей направлена цифровизация управленческой деятельности.

Контроль — неотъемлемый элемент управленческой деятельности. Цифровизация позволяет обеспечить доступ к «своевременной, качественной и достоверной информации»[4] о контролируемых лицах, способствует выработке более прозрачных и понятных для всех сторон критериев категории риска и добросо-

---

[1] Собрание законодательства РФ. 2024. N 20. Ст. 2584.

[2] Указ Президента РФ от 09.05.2017 N 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собрание законодательства РФ. 2017. N 20. Ст. 2901.

[3] *Будай С.Н.* Цифровизация как средство повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности // Актуальные проблемы сравнительного правоведения и юридической лингвистики: Сборник материалов Третьей международной научно-практической конференции. Москва: Московский государственный лингвистический университет, 2019. С. 304.

[4] *Фесько Д.С.* Цифровизация контроля как гарантия прав граждан и организаций при его осуществлении // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 64. DOI: 10.18572/2071-1166-2020-3-63-68

вестности и обеспечивает бесперебойную работу системы органов публичной власти в кризисных условиях, таких как эпидемиологические ограничения или устранение последствий чрезвычайных ситуаций.

Согласно данным Сводного доклада о контроле за 2024 г., было проведено 395,2 тыс. контрольных мероприятий[5]. Цифровизации контроля посвящен раздел доклада, однако в нем отсутствует статистика соотношения дистанционных и очных контрольных мероприятий. С использованием мобильного приложения «Инспектор» было проведено около 3 тыс. контрольных мероприятий. В пилотном тестировании участвовали федеральные органы, однако в дальнейшем планируется расширение перечня контрольных органов, использующих приложение.

Актуальность исследуемой проблематики подтверждают данные наукометрического анализа. Поиск в базе РИНЦ по ключевой фразе «цифровизация муниципального контроля» выдал 31083 результата-публикации. Однако большинство публикаций посвящено цифровизации управления в целом, цифровой трансформации экономики, цифровизации контрольно-надзорной деятельности, а также муниципальному финансовому контролю. Правовым аспектам цифровизации посвящено 20% публикаций, а «муниципальный контроль» не встречается среди часто использованных ключевых слов, что указывает на недостаточную изученность вопросов организационно-правовой специфики цифровизации контрольной деятельности на местном уровне.

Структура и круг полномочий органов местного самоуправления, характеризующиеся значительными отличиями от других уровней публичной власти, не получают отражения в нормативных документах. Муниципальный контроль занимает особое положение, являясь одновременно элементом системы публичного контроля и функцией органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Однако даже в федеральном законе о контроле (надзоре)[6], в большинстве положений рассматривается неразрывно от государственного контроля.

Для муниципального контроля ограничения соразмерны полному прекращению контрольных мероприятий ввиду опциональ-

---

[5] Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2024 году // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: http://government.ru/info/55375/ (дата обращения 10.08.2025).

[6] Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. N 31. Часть I. Ст. 5007.

ности применения системы управления рисками и, соответственно, отсутствия категорированных объектов контроля в большинстве муниципалитетов[7]. В сложившихся условиях на первый план выходят профилактические мероприятия и мероприятия, проводимые без взаимодействия с контролируемым лицом. Цифровизация повышает удобство их проведения. Консультирование и профилактический визит, в частности, могут быть проведены в режиме видеоконференции, а отчет по правоприменительной практике размещается на сайте контрольного органа, что делает материал более доступным для пользователей и не требует посещения контрольного органа.

Целью исследования является комплексный анализ правовых и организационных основ цифровизации муниципального контроля, выявление проблем и перспектив цифровизации контрольной деятельности на местном уровне. В качестве конкретного практического инструмента рассматривается содержание сайтов муниципальных образований и наполнение Единого реестра видов контроля в части муниципального контроля.

Нормативная основа цифровизации муниципального контроля

Определение понятия «муниципальный контроль» получает нормативное закрепление в п. 4 ст. 2 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[8]. В ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — 248-ФЗ) приводится определение «государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», муниципальный контроль отдельным пунктом не обозначен. Обособленность муниципального контроля в 248-ФЗ прослеживается в уровне нормативных правовых актов, регламентирующих различные виды контроля.

Потребность во всестороннем реформировании контрольно-надзорной деятельности подчеркивается в тексте приоритетного

---

[7] Применение системы управления риском при осуществлении муниципального контроля стало обязательным с вступлением в силу Федерального закона от 28.12.2024 N 540-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2024. N 53 (Часть I). Ст. 8550.

[8] Собрание законодательства РФ. 2008. N 52. Ч. 1. Ст. 6249.

проекта «Реформа контрольной и надзорной деятельности» и связанных с ним проектов[9]. Одним из направлений трансформации является цифровизация, ее основы закреплены в тексте приоритетного проекта «Автоматизация контрольно-надзорной деятельности».

Цифровизации контрольной деятельности посвящен раздел V Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г.[10] В тексте раздела обосновывается необходимость использования базовых информационных систем, перечисленных в 248-ФЗ, подтверждается актуальность дистанционного формата проведения контрольных мероприятий. Отдельных специфических положений, касающихся муниципального контроля, в разделе не обнаруживается, что подтверждает ранее сформулированный тезис об унифицированном подходе ко всем уровням контроля.

Внедрению цифровых платформ в контрольно-надзорную деятельность посвящена глава 4 248-ФЗ. В ст. 17 перечислены информационные системы, использование которых предусматривается при осуществлении контроля[11]: единый реестр видов контроля (далее — ЕРВК), единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий (далее — ЕРКНМ), подсистема досудебного обжалования, реестр заключений о подтверждении соблюдения обязательных требований, система административного производства, мобильное приложение «Инспектор», а также ведомственные информационные системы. При этом их перечень не является исчерпывающим, на региональном и местном уровне могут быть внедрены собственные цифровые решения. Кроме того, Федеральным законом от 28.12.2024 N 540-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»[12] было внесено уточнение в ч. 5 ст. 56 248-ФЗ, закрепившее видеоконференцсвязь и мобильное приложение «Инспектор» в качестве цифровых инструментов контроля.

---

[9] Справочная информация: «Перечень государственных программ, национальных и федеральных проектов, приоритетных программ и проектов в Российской Федерации» (Материал подготовлен специалистами КонсультантПлюс) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310251/ (дата обращения 01.08.2025).

[10] Распоряжение Правительства РФ от 21 декабря 2023 года N 3745-р «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. N 1. Ч. IV. 2024. Ст. 285.

[11] Собрание законодательства РФ. 2024. N 53. Часть I. Ст. 8550.

[12] Собрание законодательства РФ. 2024. N 53. Часть I. Ст. 8550.

Нормативным источником цифровизации на уровне муниципалитета являются муниципальные программы. Например, «Цифровая трансформация муниципального управления г. Казани на 2023–2025 годы»[13], «Цифровизация города Красноярска»[14]. Отметим, что основным направлением в муниципальных программах является цифровизация предоставления муниципальных услуг.

С точки зрения нормативного закрепления, особенностью цифровизации на местном уровне является «сращивание» государственного и муниципального управления как объекта цифровой трансформации[15]. При формировании стратегических документов, касающихся контрольной деятельности, не учитывается специфика муниципального контроля, предмет регулирования и значение для решения вопросов местного значения. Соответственно, решение о внедрении цифрового портала или иного инструмента может быть направлено в муниципалитет «сверху», без учета его потребности и возможности реализации.

На отсутствие обособления местного самоуправления в документах стратегического планирования, касающихся цифровизации, указывают и результаты исследования М.А. Липчанской[16]. Регламентация процессов «сверху» и неучет особенностей местного уровня, таких как различий городских и сельских территорий, устремляет к нулю потенциальные результаты цифровизации.

Особенности цифровизации муниципального контроля

С.М. Зубарев и А.В. Сладкова, характеризуя цифровизацию контрольно-надзорной деятельности, отмечают: «цифровые технологии контроля в сфере государственного управления основываются на широком применении Интернета, компьютеров, мобильных

---

[13] Постановление Исполнительного комитета г. Казани от 29.12.2022 № 4737 «Об утверждении Муниципальной программы «Цифровая трансформация муниципального управления г. Казани на 2023–2025 годы» // Сборника документов и правовых актов муниципального образования города Казани от 12 января 2023 года. С. 298–321.

[14] Постановление администрации г. Красноярска от 14.11.2024 N 1079.

[15] *Сибилева А.Ю.* Правовые аспекты цифровизации местного самоуправления // Актуальные проблемы сравнительного правоведения: Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции с международным участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и магистров. Симферополь: Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского. 2019. С. 382.

[16] *Липчанская М.А., Шиндина А.В.* Особенности цифровой трансформации сельских муниципалитетов: конституционно-правовое исследование // Вестник Томского государственного университета. Право. 2025. № 55. С. 72. DOI: 10.17223/22253513/55/6.

устройств, операционных систем и специальных программ, активном участии в информационном процессе пользователей, использовании режима реального времени при доступе пользователей к удаленным базам данных»[17]. Основным цифровым инструментом являются муниципальные информационные системы. В структуру муниципальной информационной системы входят: муниципальный сайт (портал), информационные системы представительного и исполнительно-распорядительного органа, базы данных.

Ключевой особенностью муниципального контроля являются небольшие финансовые и кадровые ресурсы. Цифровые решения, повышая нагрузку на финансовый сектор, способны снизить нагрузку и повысить качество работы инспекторского корпуса. Цифровые решения могут внедряться на различных этапах контроля: основание проведение проверки, проведение контрольного мероприятия в опасных условиях, работа с контролируемым лицом, подготовка отчетов и материалов дел, формирование и уточнение системы управления рисками. Например, согласно докладу о муниципальном лесном контроле[18] в г.о. Жуковский (Московская область) в 2024 году штат инспекторов состоял из двух сотрудников при площади лесов 126 га. Использование таких инструментов, как дроны для панорамного наблюдения, автоматические камеры и робот-инспектор способно облегчить контрольную работу человека на обширных территориях.

Для координации мероприятий по цифровизации, оценки и мониторинга последствий внедрения цифровых технологий может создаваться отдельное структурное подразделение. В рамках исследования цифровизации местного самоуправления в Германии Томас Веллани отмечает, что создание обособленных институтов цифровизации положительно влияет на качество оказания муниципальных услуг[19]. Следует отметить, что наряду с положительной ролью, «отдел цифровизации» может создать излишние затраты для

---

[17] *Зубарев С.М., Сладкова А.В.* О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 53–59.

[18] Доклад о муниципальном лесном контроле в городском округе город Жуковский за 2024 контроля [Электронный ресурс]. URL: https://zhukovskiy.ru/wp-content/uploads/2025/03/Доклад-2024-лесной-контроль.pdf (дата обращения 18.08.2025).

[19] *Vellani T.* The Digitalization of Smaller Medium-Sized Municipalities: A Quantitative Perspective // Digitalization of Local Governments in Germany. Palgrave Studies in Sub-National Governance. Palgrave Macmillan, Cham. 2025. P. 129–154. DOI: 10.1007/978-3-031-86050-8_5

муниципалитета и сформировать неопределенность результативности местной администрации в целом.

Одним из факторов, характеризующих цифровизации муниципального контроля является цифровое неравенство муниципалитетов. Муниципалитеты в разных природных и экономических условиях имеют разный доступ к обеспечению компьютерной техникой, бесперебойной интернет-связью и обучающим ресурсам (неравенство первого уровня)[20]. Имеет место и цифровое неравенство психологического плана, связанное с отсутствием мотивации использования цифровых сервисов. Препятствия цифровой компоненте контроля могут создавать и сами информационные системы, призванные убрать межведомственные и межуровневые барьеры. Администратор платформы должен контролировать доступность портала и отдельных компонентов, его удобство для пользователей.

Муниципальный контроль по своей сути ближе к общественному контролю, на важность взаимодействия этих институтов указывал Президент в Послании к Федеральному Собранию[21]. Видится актуальным рассмотрение применимости цифровых инструментов общественного контроля (например, порталов), в работе органов муниципального контроля. Так, в практике г. Москвы реализован портал-контролер «Наш город», где жители могут обращать внимание профильных ведомств на существующие проблемы. Однако большую роль общественный контроль играет и в профилактике нарушений — и в этом смысле его потенциал взаимодействия с муниципальным контролем видится обширным.

Оценка уровня цифровизации контрольной деятельности муниципальных образований

В банке кейсов цифровизации[22] можно обнаружить незначительное количество проектов, созданных и реализованных на уровне муниципального образования, по сравнению с количеством цифровых решений на региональном уровне и федеральных проектов. Это может быть обусловлено отсутствием достаточного фи-

---

[20] *Липчанская М.А., Паламарчук С.А.* Цифровое неравенство и цифровая трансформация в публичном управлении: эволюция понятия и критериев // Государственная власть и местное самоуправление. № 02. 2025. С. 38–42. DOI: 10.18572/1813-1247-2025-2-38-42

[21] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. N 28. 13.12.2012.

[22] Цифробанк [Электронный ресурс]. URL: https://cdo2day.ru/cases (дата обращения 19.08.2025).

нансирования и недостаточным масштабированием практик. При этом в муниципалитетах используются «традиционные» цифровые решения, такие как реестр контрольных мероприятий и т.д.

Сайт или портал муниципального образования — наиболее открытый и доступный элемент муниципальной информационной системы. Его создание и обеспечение функционирования — тоже элемент цифровизации управления[23]. На сайте размещаются сведения о составе органов местного самоуправления, вакантных должностях, бюджете, актуальные новости. Практически всегда есть отдельная вкладка, посвященная муниципальному контролю. Сайт зачастую выступает источником информации для контролируемого лица, выступая первичным инструментом стимулирования добросовестности.

Рассмотрим качественное состояние сайтов и порталов органов местного самоуправления в части информирования об организации и осуществлении муниципального контроля, а также полноты предоставления сведений о проведении контрольных мероприятий и обобщении правоприменительной практики. Предметным полем практического исследования определим административные центры федеральных округов РФ. В качестве источников информации используются материалы официальных сайтов и портала «Единый реестр видов контроля». Результаты исследования представлены в табл. 1.

Таблица 1

Анализ наполнения сайтов городов-административных центров федеральных округов РФ по вопросам муниципального контроля[24]

Город	Наличие сведений в ЕРВК	Раздел «муниципальный контроль» на сайте	Инструменты цифровизации по видам контроля
Москва	Нет	Нет, разделение по ведомствам	*Земельный* — автоматизированная информационная система (АИС ГИН), полномочия по учету и фиксации правонарушений[25]

[23] *Ивакин В.И.* Цифровые технологии и муниципальное право // Цифровые технологии и право: сборник научных трудов I Международной научно-практической конференции. В 6 т. Т. 1. Казань: Изд-во «Познание» Казанского инновационного университета, 2022. С. 119. DOI: 10.21202/978-5-8399-0768-320221560

[24] Составлено авторами на основании материалов сайтов городов и портала ЕРВК.

[25] Доклад о муниципальном земельном контроле на территории города Москвы за 2024 год [Электронный ресурс]. URL: https://www.mos.ru/upload/content/files/52eb4195a41e65eb0c705a9201027664/GodovoidokladMZKza2024god-1.pdf (дата обращения 18.08.2025).

Таблица 1 (продолжение)

Город	Наличие сведений в ЕРВК	Раздел «муниципальный контроль» на сайте	Инструменты цифровизации по видам контроля
			Благоустройство — мобильное приложение для самоконтроля[26] *Теплоснабжение* — цифровая платформа «Открытый контроль»[27]
Санкт-Петербург	Нет	Нет, разделение по ведомствам	Опрос о профилактической деятельности Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности
Ростов-на-Дону	Частично	Нет	*Жилищный* — размещение информации на сайте, в реестрах и ГИС ЖКХ[28]
Пятигорск	Да	Да	В докладах ничего не указано
Нижний Новгород	Частично	Да	Типовые информационные системы
Екатеринбург	Да	Да	*Благоустройство* — Типовые системы ЕРВК, ЕРКНМ, ГИС ТОР КНД *Земельный* — региональная информационная система автоматизации контрольно-надзорной деятельности «Акцент»[29] *Жилищный, ООПТ* — федеральные и региональные информационные системы

[26] ОАТИ рассказало о муниципальном контроле в сфере благоустройства в Москве // Информационный Центр Правительства Москвы [Электронный ресурс]. URL: https://icmos.ru/news/oati-rasskazalo-o-municipalnom-kontrole-v-sfere-blagoustroistva-v-moskve (дата обращения 18.08.2025).

[27] Доклад о муниципальном контроле за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения на территории города Москвы за 2024 год // Официальный сайт Мэра Москвы [Электронный ресурс]. URL: https://www.mos.ru/dgkh/documents/view/318961220/ (дата обращения 18.08.2025).

[28] Доклад о муниципальном жилищном контроле в городе Ростов-на-Дону за 2024 год [Электронный ресурс]. URL: https://rostov-gorod.ru/upload/iblock/98f/ejxzjo6owf7091xilc91mqlcg6j7ox0a/Доклад%202024%20год.pdf (дата обращения 18.08.2025).

[29] Единый реестр видов контроля [Электронный ресурс]. URL: https://ervk.gov.ru/public/0af4cd2e-78cb-109b-8178-e981366403f4 (дата обращения 18.08.2025).

[30] Доклад о муниципальном лесном контроле в городском округе город Новосибирск за 2024 год [Электронный ресурс]. URL: https://novo-sibirsk.ru/upload/municipal-control/Doklad%20Les%202024.pdf (дата обращения 18.08.2025).

Таблица 1 (окончание)

Город	Наличие сведений в ЕРВК	Раздел «муниципальный контроль» на сайте	Инструменты цифровизации по видам контроля
Новосибирск	Да	Да	*Лесной* — применение БПЛА[30] *Благоустройство* — ЕРКНМ, ЕРВК, портал Реформа КНД[31]
Владивосток	Частично	Нет, разделение по вопросам (до 2021 — отдельный раздел)	*Жилищный* — ЕРКНМ, ЕРВК[32]

Прежде всего, отметим неравномерность наполнения страниц муниципального контроля в ЕРВК. У некоторых из рассмотренных городов страницы отдельных видов контроля содержат комментарии о необходимости доработки, файлы с отчетами зачастую дублируются с разными названиями, а о Москве и Санкт-Петербурге сведения отсутствуют. Следует отметить, что Москва и Санкт-Петербург — больше самостоятельные субъекты, чем города — административные центры, и «муниципальный» характер видов контроля для них довольно условен. Контроль осуществляется на уровне региона, используя ресурсы и возможности последнего. Тем не менее, опираясь на данные сайтов и отчетные документы, трудно сделать вывод о цифровых инновациях в организации и осуществлении муниципального контроля.

Сайты рассматриваемых городов различаются по оформлению и расположению раздела «муниципальный контроль». Например, в Екатеринбурге муниципальный контроль находится внутри раздела «благоустройство», в Новосибирске — в разделе «Мэрия», в Ростове-на-Дону четыре вида муниципального контроля «спрятаны» в разделе «деятельность» департамента ЖКХ, и их можно найти только с помощью поисковой строки.

Говоря о применении цифровых инструментов, отметим, что в отчетах фигурируют федеральные и региональные информационные системы. Интересным примером видится применение беспилотников в лесном контроле в Новосибирске. Следует отметить,

[31] Доклад о муниципальном контроле в сфере благоустройства в городском округе город Новосибирск за 2024 год [Электронный ресурс]. URL: https://novosibirsk.ru/upload/municipal-control/Doklad%20blago%202024.pdf (дата обращения 18.08.2025).

[32] Доклад о муниципальном жилищном контроле во Владивостокском городском округе [Электронный ресурс]. URL: https://www.vlc.ru/upload/zhkkh/2025/03-mart/Доклад.pdf (дата обращения 18.08.2025).

что на федеральном уровне их применение было закреплено только в 2025 г.[33], а на уровне города Москвы законопроект, разрешающий применение «технических средств», осуществляющих аудио-, фото- и видеофиксацию при проведении контрольных мероприятий, находится на рассмотрении[34].

Можно заключить, что несмотря на статус административных центров, «образцов для подражания», не во всех городах ведется работа по цифровизации муниципального контроля. Следует отметить, что в большинстве докладов в графе «Сведения о цифровизации» пусто или написано «0». Среди заполненных строк наиболее популярными инструментами являются информационные системы, перечисленные в 248-ФЗ. Можно предположить, что на практике используется больше инструментов, однако контрольный орган не пожелал усложнять себе отчетную работу и не указал их.

Проблемы и перспективы цифровизации муниципального контроля

Цифровизация затрагивает все сферы общественной жизни, однако ее влияние проявляется неравномерно. Исследуя барьеры цифровой трансформации публичного управления, Л.С. Бьерке-Буш и А. Аспелунд отмечают, что государственные органы демонстрируют меньшую гибкость к внедрению цифровых технологий и иным изменениям, связанным с цифровизацией, по сравнению с частным сектором[35]. Муниципальные образования более открыты к новшествам на этапе предложения, однако возникают финансовые трудности на этапе реализации ввиду значительной ограниченности местных бюджетов.

Положительная роль применения цифровых технологий в муниципальном контроле заключается в дополнении функций инспектора, снижающим риск ошибки и недосмотра человеком из-за усталости[36]. Часто штат муниципальных инспекторов немногочис-

---

[33] Кабмин разрешил использовать беспилотники при проведении земельного контроля // Гарант.ру [Электронный ресурс]. URL: https://www.garant.ru/news/1842285/ (дата обращения 12.08.2025).

[34] Законопроект № 897224-8 «О внесении изменений в статью 14 Закона Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/897224-8 (дата обращения 02.07.2025).

[35] *Bjerke-Busch L.S., Aspelund A.* Identifying Barriers for Digital Transformation in the Public Sector. In: Schallmo, D.R.A., Tidd, J. (eds) Digitalization. Management for Professionals. Springer, Cham. 2021. P. 277–290. DOI: 10.1007/978-3-030-69380-0_15

[36] *Мартынов А.В.* Актуальные вопросы применения искусственного интеллекта при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов исполни-

лен, встречаются случаи с одной штатной единицей инспектора на весь муниципалитет и несколько видов муниципального контроля. Дистанционный осмотр земельных и лесных участков с помощью беспилотной техники и последующий анализ полученных сведений с помощью искусственного интеллекта в данном контексте представляются эффективным инструментом.

Среди проблем, сопутствующим и препятствующим цифровизации муниципального контроля, следует упомянуть отсутствие и/или неполное представление сведений «органами-контролерами». С.М. Зырянов отмечает, что имеют место различного рода цифровые хитрости[37]. Так, на сайте местной администрации раздел «муниципальный контроль» может располагаться в разделе «деятельность», быть разделен по сферам, или отсутствовать в контекстном меню вовсе. Количественные показатели в докладах о виде контроля часто трудночитаемы из-за плохого качества изображения.

Кроме того, актуальной проблемой является оценка эффективности цифровизации и ее влияния на эффективность муниципального контроля. Так, по данным опроса, проведенного А.В. Мартыновым, Е.В. Ширеевой и А.Э. Логиновой[38], среди должностных лиц контрольных органов, менее 10% не считают цифровизацию инструментом повышения эффективности деятельности. Важной задачей и достижением цифровизации в сфере контроля является уход от «палочной системы»[39] в оценке эффективности и результативности контрольной деятельности. Необходимость изменения системы оценки неоднократно подчеркивал Президент РФ в Посланиях Федеральному Собранию. При этом количество дистанционных проверок, несмотря на «цифровой ярлык», также не является релевантным критерием оценки эффективности.

тельной власти // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2020. № 2. С. 177.

[37] *Зырянов С.М.* Государственный контроль (надзор): монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ООО «Юридическая фирма Контракт», 2023. С. 30.

[38] *Мартынов А.В., Ширеева Е.В., Логинова А.Э.* 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) // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 5. С. 119–135. DOI: 10.52452/19931778_2021_5_119

[39] *Мартынов А.В.* Актуальные вопросы применения искусственного интеллекта при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2020. № 2. С. 182.

Риски содержит и техническая сторона цифровизации. Обеспечение контрольного органа техникой — первый этап, далее важно обеспечить ее бесперебойную работу. Технический сбой может стать причиной непринятия у контрольного лица документов или утери сведений, что может привести к негативным последствиям для обеих сторон контроля. Неоднозначно и возможное влияние технических проблем при осуществлении контроля на статус добросовестности контролируемого лица[40].

Еще одной проблемой представляется дополнительная нагрузка по актуализации материалов в ГИС и появление двойного документооборота[41]. Это негативно сказывается на отношении должностных лиц контрольного органа к цифровизации. В особенности, на уровне муниципалитета объем бумажного документооборота может быть незначительным, и внедрение цифрового дубликата может казаться бессмысленным, и даже вредным.

Обратной стороной цифровизации являются сопутствующие затраты, не только финансовые, но также временные и кадровые. Для муниципальных служащих в условиях значительно ограниченных ресурсов, внедрение новых инструментов требует серьезного обоснования — какие улучшения принесет инструмент, и сопоставимы ли они с затратами.

Рис. 1. Уровни формирования культуры цифровизации на местном уровне[42]

---

[40] *Гриценко Е.В., Курындин П.А.* Цифровизация контрольно-надзорной деятельности: опыт России и Франции // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 3. С. 42. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3)

[41] *Кабытов П.П., Стародубова О.Е.* Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2021. № 11. С. 116. DOI: 10.12737/jrl.2020.136

[42] Составлено авторами.

Формирование культуры цифровизации на уровне муниципалитета можно представить в виде «пирамиды потребностей» (рис. 1). Пока не сформирован устойчивый технический базис, у служащих отсутствует навык работы с техникой и информационными системами, трудно говорить о создании и внедрении муниципальной практики.

Заключение

Внедрение цифровых решений в контрольную деятельность органов публичной власти способствует обеспечению непрерывности и прозрачности проведения контрольных мероприятий, выявления нарушений и привлечения контролируемых лиц к административной ответственности. Открытость во взаимодействии с местным бизнес-сообществом — ключевой группой контролируемых лиц — четкость и однозначность правил благоустройства, размещение отчетов в открытом онлайн-доступе, — все это влияет на формирование комфортной и безопасной среды.

Цифровизация контроля как части управления направлена на повышение скорости и качества принятия решений, снижение административной нагрузки на служащих контрольных органов и повышение прозрачности и открытости управленческой деятельности. Среди направлений цифровизации выделяется формирование системы управления рисками, подготовка и проведение контрольных мероприятий, формирование отчетов, межведомственное и взаимодействие.

Цифровизация не должна быть самоцелью, необходимо учитывать такие факторы, как: неготовность инфраструктуры (интернет, компьютеры, программы), низкая цифровая грамотность населения и должностных лиц публичной власти[43], потребность в специальной систематической подготовке кадров, создание и функционирование службы технической поддержки. Кроме того, внедрение цифровых решений актуально и релевантно не для всех уровней и процессов контрольно-надзорной деятельности. Также вызывают сомнения аспекты пересмотра решения, принимаемого искусственным интеллектом, в рамках административного усмотрения ввиду избыточной объективности постановлений цифрового контролера.

Для муниципального уровня вопрос обеспечения цифровизации — инфраструктурный и кадровый аспекты — стоит особенно

---

[43] *Ватлина Л.В.* Цифровые инструменты в системе муниципального самоуправления // Методология и инструментарий управления. 2020. С. 138–139.

остро. И если в крупных городах ситуация может быть удовлетворительной, то для большинства поселков и поселений наличие больше одного инспектора и двух компьютеров видится недоступным.

Анализ информационных ресурсов городов-центров федеральных округов показал, что статус административного центра не играет большой роли в формировании информационной культуры контрольных органов и заинтересованности в реализации цифровой трансформации. Поиск нужных сведений на сайтах затруднен, требуется использовать инструмент «поиск по сайту», что, однако, не гарантирует обнаружение, в частности, докладов о виде контроля за актуальный период. При обращении к Единому реестру видов контроля также обнаруживается неполнота и несвоевременность предоставления информации.

Литература

Будай С.Н. Цифровизация как средство повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности // Актуальные проблемы сравнительного правоведения и юридической лингвистики: Сборник материалов Третьей международной научно-практической конференции. Москва: Московский государственный лингвистический университет, 2019. С. 302–308.

Ватлина Л.В. Цифровые инструменты в системе муниципального самоуправления // Методология и инструментарий управления. 2020. С. 135–139.

Гриценко Е.В., Курындин П.А. Цифровизация контрольно-надзорной деятельности: опыт России и Франции // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 3. С. 25–45. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).

Зубарев С.М., Сладкова А.В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 53–59.

Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ООО «Юридическая фирма Контракт», 2023. 232 с.

Ивакин В.И. Цифровые технологии и муниципальное право // Цифровые технологии и право: сборник научных трудов I Международной научно-практической конференции. В 6 т. Т. 1. Казань: Изд-во «Познание» Казанского инновационного университета, 2022. 560 с. DOI: 10.21202/978-5-8399-0768-320221560

Кабытов П.П., Стародубова О.Е. Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2021. № 11. С. 113–126. DOI: 10.12737/jrl.2020.136

Липчанская М.А., Паламарчук С.А. Цифровое неравенство и цифровая трансформация в публичном управлении: эволюция понятия и критери-

ев // Государственная власть и местное самоуправление № 02. 2025. С. 38–42. DOI: 10.18572/1813-1247-2025-2-38-42

Липчанская М.А., Шиндина А.В. Особенности цифровой трансформации сельских муниципалитетов: конституционно-правовое исследование // Вестник Томского государственного университета. Право. 2025. № 55. С. 66–77. DOI: 10.17223/22253513/55/6

Мартынов А.В. Актуальные вопросы применения искусственного интеллекта при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2020. № 2. С. 175–186.

Мартынов А.В., Ширеева Е.В., Логинова А.Э. Проблемы использования цифровых технологий в деятельности органов государственного контроля и надзора в условиях цифровой экономики (исследование, проведенное на основе опроса должностных лиц органов государственного контроля и надзора) // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 5. С. 119–135. DOI: 10.52452/19931778_2021_5_119.

Сибилева А.Ю. Правовые аспекты цифровизации местного самоуправления // Актуальные проблемы сравнительного правоведения: Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции с международным участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и магистров. Симферополь: Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского. 2019. С. 380–383.

Фесько Д.С. Цифровизация контроля как гарантия прав граждан и организаций при его осуществлении // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 63–68. DOI: 10.18572/2071-1166-2020-3-63-68

Bjerke-Busch L.S., Aspelund A. Identifying Barriers for Digital Transformation in the Public Sector. In: Schallmo, D.R.A., Tidd, J. (eds) Digitalization. Management for Professionals. Springer, Cham. 2021. P. 277–290. DOI: 10.1007/978-3-030-69380-0_15

Vellani T. The Digitalization of Smaller Medium-Sized Municipalities: A Quantitative Perspective. In: Digitalization of Local Governments in Germany. Palgrave Studies in Sub-National Governance. Palgrave Macmillan, Cham. 2025. P. 129–154. DOI: 10.1007/978-3-031-86050-8_5

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Голик Мария Евгеньевна — аспирант кафедры правовых основ управления, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, Российская Федерация; *e-mail:* golikme@spa.msu.ru

Зайцева Татьяна Вячеславовна — доктор экономических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой управления персоналом, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, Российская Федерация; *e-mail:* zaytv@spa.msu.ru

ABOUT THE AUTHORS:

Mariia E. Golik — postgraduate student, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: golikme@spa.msu.ru

Tatiana V. Zaytseva — DSc (Economics), Professor, Deputy Head of Human Resource Management Department, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail:* zaytv@spa.msu.ru