В диссертационный совет 24.2.336.02,
созданный на базе ФГАОУ ВО
«Московский государственный юридический
университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию Лагаевой Валентины Петровны «Правовое регулирование применения искусственного интеллекта при осуществлении государственного контроля (надзора)», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 — Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки)

Диссертационная работа выполнена на кафедре информационного права и цифровых технологий ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» под научным руководством доктора юридических наук, доцента А. А. Ефремова.

Исследование посвящено формированию правовых основ использования искусственного интеллекта в контрольно-надзорной деятельности. Автор рассматривает информационно-правовые предпосылки внедрения интеллектуальных систем, определяет пределы их применения и предлагает модель регулирования соответствующих отношений. Тематика диссертации соответствует областям исследований 25 и 26 паспорта научной специальности 5.1.2 — Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

1. Актуальность и степень исследованности проблемы

Актуальность избранной темы не вызывает сомнений. Цифровая трансформация публичного управления изменяет способы исполнения государственных функций, содержание информационного взаимодействия органов власти с гражданами и организациями, а также условия принятия юридически значимых решений. Применение искусственного интеллекта расширяет аналитические возможности государственного аппарата,

одновременно ставя вопросы о прозрачности алгоритмов, достоверности используемых данных и гарантиях защиты прав участников управленческих отношений.

Значение рассматриваемой проблематики определяется ее связью с национальными целями развития Российской Федерации, закрепленными Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309. Обновленная редакция Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года также предусматривает создание комплексной системы нормативного правового регулирования отношений, возникающих при разработке и использовании соответствующих технологий.

Валентина Петровна верно обращает внимание на особенности государственного контроля (надзора) как сферы внедрения искусственного интеллекта. Закрепленные законодательством система управления рисками и приоритет профилактики предполагают обработку значительных массивов информации для предупреждения нарушений обязательных требований. При этом результаты аналитической обработки способны влиять на категорирование объектов контроля, выбор мероприятий и интенсивность государственного вмешательства. Следовательно, развитие технологических возможностей должно сопровождаться установлением правовых пределов их использования.

Существенным обстоятельством является выявленное автором опережение практики внедрения интеллектуальных систем по отношению к формированию специальных правил их применения. Рассмотрение опыта МВД России, Росреестра, Роскомнадзора и Ространснадзора показывает необходимость уточнения требований к открытости соответствующих процессов, статусу алгоритмических рекомендаций и ответственности за подготовленные на их основе решения.

Обращение к зарубежным подходам, включая Регламент Европейского союза 2024/1689 об искусственном интеллекте и документы государств — участников БРИКС, дополняет постановку проблемы. Сопоставление

различных моделей дает возможность определить направления развития российского регулирования с учетом особенностей национальной правовой системы.

Таким образом, диссертация отвечает потребности в научном обосновании условий, при которых внедрение искусственного интеллекта способствует достижению целей государственного контроля, не ослабляя гарантий законности и защиты контролируемых лиц.

2. Научная разработанность темы, обоснованность, достоверность и новизна результатов

Теоретическая основа исследования сформирована с учетом трудов по административному и информационному праву, государственному управлению и правовому регулированию цифровых технологий. Автор учитывает результаты изучения государственного контроля (надзора), представленные в работах А. Б. Агапова, В. П. Беляева, С. М. Зубарева, С. М. Зырянова, А. В. Мартынова, Л. Л. Попова, Ю. Н. Старилова, А. И. Стахова и других ученых.

При рассмотрении общеправовых вопросов искусственного интеллекта привлечены исследования П. М. Морхата и А. А. Щитовой. Проблематика цифровизации публичного управления раскрывается с опорой на труды М. Б. Добробабы, К. С. Евсикова, Э. В. Талапиной, А. А. Ефремова, С. Е. Чаннова, В. Н. Южакова и других авторов.

Стоит согласиться с позицией диссертанта о необходимости специального изучения искусственного интеллекта в контрольно-надзорной сфере. Наличие работ по отдельным аспектам цифровой трансформации не исчерпывает вопросов, обусловленных властным характером соответствующих отношений, юридическими последствиями принимаемых решений и особенностями информационного обеспечения контроля.

Структура диссертации соответствует поставленным задачам. Работа состоит из введения, трех глав, включающих одиннадцать параграфов,

заключения, списка сокращений и условных обозначений, списка использованных источников и литературы.

В первой главе определяется место искусственного интеллекта в системе информационного обеспечения государственного контроля (надзора). Рассматриваются содержание такого обеспечения, роль информационных технологий в профилактике нарушений, виды управленческой информации и особенности государственных информационных систем (с. 19–69).

Вторая глава посвящена перспективной модели публично-правового регулирования. На основе российского и зарубежного опыта автор формулирует цели и принципы использования интеллектуальных технологий в исследуемой сфере (с. 70–105).

В третьей главе анализируются вопросы правосубъектности искусственного интеллекта, риски его применения, возможности реализации риск-ориентированного подхода и оценки эффективности контроля (с. 106–136). Избранная последовательность обеспечивает переход от характеристики информационной инфраструктуры к обоснованию регулятивных решений и условий их осуществления.

Методология соответствует характеру научных задач. Общенаучные методы сочетаются с технико-юридическим, формально-логическим и сравнительно-правовым анализом. Нормативную основу образуют российские и зарубежные правовые акты, документы стратегического планирования, стандарты и акты «мягкого» права. В качестве эмпирических источников привлечены материалы органов публичной власти, сведения ОЭСР, публикации о практиках внедрения цифровых технологий и данные библиотеки «AI Russia Works».

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций определяется согласованностью цели и задач исследования, применением соответствующих им методов, анализом нормативных правовых актов и доктринальных источников. Авторские предложения вытекают из

рассмотренных проблем информационного обеспечения контроля и соотносятся с выявленными недостатками правового регулирования.

Достоверность основных результатов юридико-догматического и сравнительно-правового характера обеспечивается их опорой на исследованный нормативный материал, сопоставлением научных позиций и прослеживаемой связью между проведенным анализом и сформулированными выводами. Вместе с тем отдельные прогнозы относительно повышения эффективности контроля требуют дополнительного эмпирического подтверждения.

Заслуживает положительной оценки объем сравнительно-правового материала. Автор рассматривает опыт Бразилии, Индии, КНР, Южной Африки, ОАЭ, Ирана, Египта, Эфиопии, Саудовской Аравии и Индонезии, а также европейское регулирование искусственного интеллекта. Прикладную основу анализа дополняет изучение ФГИС «Реестр обязательных требований», Единого реестра видов контроля, Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и отдельных цифровых сервисов.

Научная новизна заключается в комплексном рассмотрении искусственного интеллекта как инструмента информационного обеспечения контрольно-надзорной деятельности, использование которого требует согласования технологических возможностей с публично-правовыми гарантиями.

Среди полученных результатов наиболее значимыми представляются следующие.

1. Сформулировано понятие информационного обеспечения государственного контроля (надзора), объединяющее информационные ресурсы, базы данных, информационные системы, технические средства, технологии и информационно-телекоммуникационную сеть. Определены функции искусственного интеллекта в составе данного комплекса: обработка данных, прогнозирование, распознавание объектов и подготовка предварительных решений.

2. Обоснован приоритет использования интеллектуальных технологий для предупреждения нарушений обязательных требований. Автор связывает развитие прогностической функции контроля с сервисами самообследования, расчетом категорий риска и разработкой новых индикаторов риска.

3. Предложена трансформация государственных информационных систем из преимущественно фиксирующих в аналитические. Основанием выступает выявленная потребность в обеспечении связанности данных, установлении закономерностей деятельности контролируемых лиц и прогнозировании возможных нарушений.

4. Систематизированы признаки текущих моделей регулирования применения искусственного интеллекта в России и рассмотренных зарубежных государствах. Выделены значение человеко-ориентированного подхода, роль стратегических документов и «мягкого» права, а также фрагментарность специальных регулятивных решений.

5. Разработана перспективная модель, включающая цели, общие и специальные принципы применения искусственного интеллекта и мониторинг эффективности контроля по расширенному кругу сведений. В ее составе определены требования прозрачности, сочетания правового и технического регулирования, недискриминационного доступа разработчиков к государственным данным и ответственности контрольного органа.

6. Аргументировано отсутствие необходимости признавать искусственный интеллект самостоятельным субъектом контрольно-надзорных правоотношений. Его назначение связывается с подготовкой рекомендаций, тогда как принятие юридически значимого решения сохраняется за уполномоченным должностным лицом.

7. Предложена классификация рисков на антропоцентричные и эколого-экономические. В качестве средств их минимизации названы риск-ориентированный выбор интеллектуальных систем и использование доверенных технологий. Определены организационные и информационные факторы, способствующие их внедрению.

Указанные результаты отражают личный вклад соискателя в разработку правовой модели применения искусственного интеллекта в контрольно-надзорной деятельности.

3. Соответствие содержания автореферата основным положениям диссертации

Автореферат передает замысел, логику и результаты исследования. В нем представлены актуальность темы, степень ее разработанности, объект и предмет, цель и задачи, методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы. Охарактеризованы научная новизна, теоретическая и практическая значимость, приведены сведения об апробации.

Изложение основного содержания соответствует структуре диссертации и охватывает все одиннадцать параграфов. Девять положений, выносимых на защиту, раскрываются через результаты анализа информационного обеспечения контроля, отечественного и зарубежного опыта, принципов регулирования, правосубъектности, рисков и эффективности использования искусственного интеллекта.

По представленному в автореферате списку основные результаты опубликованы в семи научных работах общим объемом 3,12 п. л., в том числе в трех статьях в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России, общим объемом 1,04 п. л. Тематика указанных публикаций охватывает вопросы профилактики нарушений обязательных требований, применения искусственного интеллекта, технологической нейтральности принципов контроля и использования доверенных технологий.

Апробация проводилась на всероссийских и международных научных мероприятиях, включая Бачиловские чтения, конференцию «Актуальные проблемы информационного права», XI Московский международный юридический форум и Школу-практикум «Настоящее и будущее правового пространства БРИКС».

Содержание автореферата в целом дает достаточное представление об авторском подходе и соответствует основным положениям диссертации.

4. Теоретическая значимость

Теоретическая значимость работы определяется развитием информационно-правового подхода к цифровой трансформации публичного управления. Внедрение искусственного интеллекта рассматривается не только как изменение технических средств, но и как основание для уточнения правового режима информации, порядка подготовки решений и гарантий участников соответствующих отношений.

Предложенное разграничение конституционно-правового, стратегического и текущего уровней регулирования раскрывает связь между основополагающими правовыми началами, целями цифрового развития и конкретными механизмами функционирования информационных систем.

Существенное значение имеет включение интеллектуальных технологий в доктринальную конструкцию риск-ориентированного контроля. Тем самым их использование получает публично-правовое обоснование: критерием выбора технологии становится ее вклад в предупреждение вреда при соблюдении соразмерности государственного вмешательства.

Обоснование инструментальной природы искусственного интеллекта создает предпосылки для дальнейшего исследования ответственности публичной власти за решения, подготовленные с помощью алгоритмов. Сохранение действующего субъектного состава правоотношений позволяет сосредоточить внимание на распределении обязанностей между участниками разработки, внедрения и эксплуатации интеллектуальных систем.

Сформулированные положения также дополняют научные представления о правовом режиме государственных данных, юридическом значении цифрового профиля контролируемого лица и требованиях к объяснимости алгоритмических рекомендаций.

5. Практическая значимость

Результаты диссертации могут использоваться при совершенствовании законодательства об информации, информационных технологиях и о защите информации, законодательства о государственном контроле (надзоре), а также при формировании правовых основ применения искусственного интеллекта.

Предложения автора представляют интерес для развития подходов, закрепленных в Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2023 г. № 3745-р.

Наиболее востребованными в прикладном отношении являются:

- установление требований к использованию искусственного интеллекта в нормативных правовых актах, определяющих порядок осуществления контроля;
- уточнение правового режима государственных информационных систем и приведение их функциональных возможностей в соответствие с целями создания;
- унификация форматов документов для интеграции информационных ресурсов и формирования качественных наборов данных;
- урегулирование доступа разработчиков к государственным данным;
- развитие цифровых инструментов категорирования объектов контроля, выявления индикаторов риска, самообследования и консультирования;
- расширение информационной основы мониторинга эффективности контрольно-надзорной деятельности, в том числе за счет социологических данных.

Практическое значение профилактических сервисов состоит в содействии контролируемым лицам в самостоятельном соблюдении обязательных требований. В свою очередь, использование дополнительных источников при оценке работы контрольных органов может повысить полноту учета результатов их деятельности и ее влияния на снижение рисков причинения вреда.

Рекомендации по использованию научных выводов сформулированы применительно к нормотворческой, организационной и образовательной деятельности. Материалы исследования пригодны для преподавания информационного и административного права, специальных курсов по правовому регулированию цифровых технологий, а также для повышения квалификации государственных гражданских служащих.

6. Вопросы к автору

Для уточнения авторской позиции и условий реализации предложенных решений необходимо обсудить следующие вопросы.

1. Авторское определение искусственного интеллекта предусматривает решение задач контрольно-надзорной деятельности «без постоянного контроля и руководства со стороны человека». В то же время положение 7, выносимое на защиту, предполагает последующее одобрение предложенных решений должностным лицом. Как соотносятся автономность обработки данных и обязательность человеческого контроля? Какие гарантии должны исключать формальный характер такого одобрения?

2. В положении 8 обосновывается законодательный запрет применения так называемого сильного искусственного интеллекта. Какие юридически определенные и проверяемые признаки позволят отнести систему к этой категории? Не целесообразнее ли связывать ограничения с характером принимаемого решения, степенью автономности и риском неблагоприятных последствий для контролируемого лица?

3. Одним из специальных принципов названа возможность прекращения взаимодействия с системой искусственного интеллекта по желанию контролируемого лица. Распространяется ли он только на консультирование, самообследование и иные сервисы непосредственного взаимодействия либо также на внутреннюю аналитическую обработку данных? Как во втором случае данный принцип согласуется с предложением обрабатывать с

применением искусственного интеллекта «каждое сведение» о соблюдении обязательных требований?

4. Предлагаемое расширение информационной основы контроля охватывает сайты, цифровые платформы, персональные страницы в социальных сетях и цифровые следы. Какие пределы сбора и использования таких сведений необходимы для защиты частной жизни, персональных данных и обеспечения соразмерности вмешательства? Какое юридическое значение должна иметь вероятностная оценка, сформированная на основе цифрового профиля, при назначении профилактического или контрольного мероприятия?

5. Каким образом следует разграничивать ответственность контрольного органа, инспектора, разработчика и поставщика данных, если ошибочное решение обусловлено дефектом алгоритма либо недостатками исходной информации? Какие обстоятельства должны учитываться при установлении причинной связи между действиями каждого из участников и нарушением прав контролируемого лица?

6. По каким критериям при сравнительно-правовом анализе разграничивались отсутствие специального регулирования контрольно-надзорной деятельности и наличие общих требований к использованию искусственного интеллекта органами публичной власти? Какие зарубежные решения могут быть восприняты российским законодателем с учетом особенностей отечественной правовой системы?

7. Какие изменения Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ автор считает необходимыми для закрепления юридического значения алгоритмической рекомендации? Следует ли непосредственно в законе предусмотреть право контролируемого лица получить сведения об использовании искусственного интеллекта при подготовке затрагивающего его решения и потребовать проверки такого решения должностным лицом?

Заключение

Высказанные замечания и поставленные вопросы имеют уточняющий и дискуссионный характер, не опровергают основных результатов диссертации и не изменяют ее общей положительной оценки.

Диссертация Лагаевой Валентины Петровны «Правовое регулирование применения искусственного интеллекта при осуществлении государственного контроля (надзора)» является самостоятельной, завершенной научно-квалификационной работой, в которой решена задача, имеющая значение для развития науки информационного права: разработаны информационно-правовые основы и концептуальные подходы к регулированию использования искусственного интеллекта в контрольно-надзорной деятельности.

Основные научные положения обладают новизной, выводы юридико-догматического и сравнительно-правового характера обоснованы проведенным исследованием, а рекомендации имеют теоретическое и практическое значение. Отмеченная потребность в дополнительной эмпирической проверке отдельных прогнозов не затрагивает состоятельности предложенного правового подхода.

Обобщая изложенное, можно сделать вывод о том, что диссертация соответствует требованиям пунктов 9–14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор — Лагаева Валентина Петровна — заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 — Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Официальный оппонент:
Зенин Сергей Сергеевич,
кандидат юридических наук, доцент,
профессор Школы права и управления
ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет»,

Почетный работник науки и высоких технологий
Российской Федерации

_____ С. С. Зенин

«16» ноября 2026 г.

Подпись Зенина СС удостоверяю
Заместитель начальника управления по работе с персоналом
Н.В. Машинова
«16» 11 2026 г.

Почтовый адрес: 625003, Тюменская область, г. Тюмень, ул. Володарского, д. 6

Телефон: +

Электронная почта: zeninsergei@mail.ru