

УДК 004.93:[351.9+342.7]

Использование цифровых технологий в качестве средства обеспечения эффективности организации и осуществления общественного контроля

Гончаров В.В.

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина»

Данная статья посвящена исследованию процессов использования цифровых технологий в качестве средства обеспечения эффективности организации и осуществления общественного контроля (на примере Российской Федерации).

Цель исследования состоит в анализе современных проблем, связанных с применением цифровых технологий в качестве средства обеспечения эффективности организации и осуществления общественного контроля, а также разработки системы мероприятий по их разрешению для оптимизации формирования и функционирования данного института гражданского общества.

Материал и методы. *Материалом для изучения темы послужили законодательный и доктринальный аспекты исследования проблемы, включающие нормативные правовые акты, концепции авторов, проведенные социологические опросы. Методами исследования являются диалектико-материалистический, методы компаративистики, толкования норм права, системного анализа, а также сравнительно-правовой, формально-логический, историко-правовой и другие.*

Результаты и их обсуждение. *Объектом исследования в статье выступают общественные отношения, возникающие в связи с использованием цифровых технологий в качестве средства обеспечения эффективности организации и осуществления общественного контроля, а предметом исследования – нормативно-правовая база формирования и функционирования общественного контроля в Российской Федерации, учебная и научная литература в области правовой доктрины общественного контроля, материалы судебной практики в области организации и осуществления общественного контроля.*

Заключение. *Таким образом, выявлены основные проблемы, связанные с использованием цифровых технологий в качестве средства обеспечения эффективности организации и осуществления общественного контроля, а также разработана система мероприятий по их разрешению (как в части оптимизации действующего законодательства об общественном контроле, так и в плане создания необходимых условий для повышения эффективности процессов использования цифровых технологий в качестве средства обеспечения эффективности организации и осуществления общественного контроля).*

Ключевые слова: *цифровые технологии, публичная власть, эффективность, средства, общественный контроль, народо-властие, конституционные принципы, организация, осуществление, Российская Федерация.*

Use of Digital Technologies as a Means of Ensuring the Efficiency of the Organization and Implementation of Public Control

Goncharov V.V.

Federal State Budgetary Education Establishment of Higher Education
"Kuban State I.T. Trubilin Agrarian University"

This article deals with the study of the processes of using digital technologies as a means of ensuring the efficiency of the organization and implementation of public control (on the example of the Russian Federation).

The purpose of the study is to analyze modern problems associated with the use of digital technologies as a means of ensuring the efficiency of the organization and implementation of public control, as well as the development of a system of measures to resolve them in order to optimize the formation and functioning of this institution of civil society.

Material and methods. *The research material was the legislative and doctrinal aspect of the study of the problem, including normative legal acts, concepts of the authors, conducted sociological surveys. The research methods were the dialectical and materialist, the comparative-legal, the method of system analysis, the formal-logical, the historical-legal and others.*

Findings and their discussion. *The object of the research is public relations arising in connection with the use of digital technologies as a means of ensuring the effectiveness of the organization and implementation of public control, while the subject of the research is the regulatory framework for the formation and functioning of public control in the Russian Federation, academic and scientific literature in the field of the legal doctrine of public control, materials of judicial practice in the Russian Federation. areas of organization and implementation of public control.*

Conclusion. *The authors identified the main problems associated with the use of digital technologies as a means of ensuring the efficiency of the organization and the implementation of public control, and also developed a system of measures to resolve them both in terms of optimizing the current legislation on public control, and in terms of creating the necessary conditions to improve the efficiency of the processes of using digital technologies as a means of ensuring the efficiency of the organization and the implementation of public control.*

Key words: *digital technologies, public power, efficiency, means, public control, democracy, constitutional principles, organization, implementation, Russian Federation.*

Вопросы использования цифровых технологий в процессе формирования и функционирования аппарата публичной власти, а также его взаимодействия с гражданским обществом, являются объектом пристального исследования в работах современных российских и иностранных ученых, например, Д.В. Удалова [1], Н.А. Баранова [2; 3], С.А. Куемжиевой, [4], К.Т. Жунуспаева [5], Л.А. Соколова [6], а также многих других авторов. Однако рост внешних и внутренних угроз, посягающих на целостность суверенных и независимых государств, проводящих самостоятельную политику, направленную на сохранение и развитие национальных обществ и государств, таких, как например, Российская Федерация и Республика Беларусь, требует анализа путей оптимизации системы государственного управления в целях повышения ее устойчивости от вышеназванных угроз, а также эффективности. В этой связи возрастает роль научных исследований, осуществляемых анализ путей укрепления основ конституционного строя, вовлечения широких масс населения в дела управления государством. Основой конституционного строя в Российской Федерации является конституционный принцип народовла-

стия, согласно которому единственным источником власти в стране и носителем суверенитета выступает многонациональный народ России, осуществляющий свою власть как непосредственно (через институты свободных выборов и референдумов), так и опосредованно (через функционирование системы органов публичной власти, а также их должностных лиц). Данный конституционный принцип нуждается в системе юридических гарантий, важнейшей из которых институт общественного контроля.

Вследствие этого особую актуальность приобретают исследования, ориентированных на анализ путей обеспечения эффективности организации и осуществления общественного контроля. В век убаыстряющегося научно-технического прогресса значимым средством обеспечения указанной эффективности являются цифровые технологии. Этим и обусловлен выбор темы настоящего научного исследования.

Цель исследования – анализ современных проблем, связанных с использованием цифровых технологий в качестве средства обеспечения эффективности организации и осуществления общественного контроля, а также разработки системы мероприятий по их разрешению для

оптимизации формирования и функционирования данного института гражданского общества.

Материал и методы. Материалом для изучения темы послужили законодательный и доктринальный аспекты исследования проблемы, включающие нормативные правовые акты, концепции авторов, проведенные социологические опросы. Методами исследования выступили диалектико-материалистический метод, методы компаративистики, толкования норм права, системного анализа, а также сравнительно-правовой, формально-логический, историко-правовой и другие.

Результаты и их обсуждение. Важнейшим средством обеспечения эффективности организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации в последнее время выступает использование цифровых технологий различными субъектами общественного контроля. Как отмечает ряд авторов, цифровая трансформация социально-экономического пространства в мире осуществлялась достаточно давно – с момента создания первых электронных вычислительных устройств и их применения в обработке определенных массивов данных [1; 2]. При этом суть цифровых технологий состоит в создании и использовании дискретных систем, базирующихся на способах кодирования и передачи информационных данных, посредством чего время получения информации для решения разнообразных задач стремится к нулю.

Но интенсивность данного процесса носила нелинейный характер. Первыми заказчиками цифровых технологий (как программ для электронных вычислительных устройств, так и самих данных устройств, а также средств коммуникации между ними) выступали правительства государств, прежде всего, для использования в программах, посвященных обеспечению обороны и безопасности государства, развитию атомной энергетики и т.п. В дальнейшем вышеназванные технологии были активно восприняты и частным бизнесом, посредством чего была проведена, по сути, технологическая революция и в производственных процессах, и в менеджменте.

Цифровые технологии активно внедряются и в механизм организации и деятельности органов публичной власти [7; 8]. Согласно мнению ряда авторов, они играют, с одной стороны, ключевую роль в системе демократического воспроизводства властных институтов [3], а с другой – используются в качестве инструмента контроля в системе публичной власти в стране, особенно

в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации [9].

В последние годы пандемия COVID-19 повлияла на процесс активизации использования цифровых технологий во всех сферах жизнедеятельности общества и государства – в связи с необходимостью осуществлять мероприятия по социальной изоляции и дистанцированию отдельных категорий граждан, находящихся в зоне риска. Прежде всего это касается организации и деятельности органов публичной власти в Российской Федерации. В частности, неоднократно изменялся режим работы органов публичной власти и их должностных лиц. Кроме того, приоритетной формой документооборота между органами публичной власти, юридическими и физическими лицами стала выступать электронная форма.

Таким образом, рост использования цифровых технологий во всех сферах жизнедеятельности общества как в Российской Федерации, так и в других странах, вкупе с пандемической угрозой, носящей уже более двух лет актуальный характер, повлекли возникновение ряда проблем, препятствующих, с одной стороны, полноценной реализации конституционных принципов народовластия и участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства, а с другой – реализации, охране и защите всей системы прав, свобод и законных интересов граждан России:

Во-первых, с начала пандемии в 2020 году существенно усложнилась возможность реализации различных видов предвыборной агитации избирателей со стороны политических партий и отдельных кандидатов, которые проводились либо на улицах, либо путем встреч с избирателями, так как требования медико-санитарного законодательства накладывают определенные ограничения и в части соблюдения социальной дистанции, и количества участников тех или иных мероприятий, особенно проводимых в помещениях. Таким образом, наблюдается явный конфликт между необходимостью обеспечения общественной безопасности (в том числе – пандемической и медико-санитарной) и рядом конституционных принципов, в частности, гласности и открытости организации и деятельности органов публичной власти. Как справедливо отмечает Н.А. Баранов, «экспансия проблематики безопасности предполагает повышенный интерес экспертного сообщества к вопросам ограничения прав и свобод человека, демократических институтов и процедур.

Осуществлять контроль за государственными институтами может только гражданское общество, акцентирующее внимание на опасности вторжения государства и общества в частную жизнь человека, ограничении его прав и свобод, всевластии органов безопасности. Поэтому современные формы демократии... представляются перспективными в вопросах ограничения запретительных мер в ответ на возможные угрозы. Поиск баланса между полномочиями специализированных органов по обеспечению безопасности личности, общества и государства и недопустимостью их вторжения в приватную сферу является актуальным для современных стран» [10].

Во-вторых, угроза пандемии подстегнула активизацию внедрения в российское избирательное законодательство новых институтов, связанных с применением цифровых технологий, например, институт электронного голосования, когда избиратели могут дистанционно (вне избирательных участков) осуществлять голосование на выборах, которое было опробовано на прошедших выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 8-го созыва в ряде избирательных округов (в частности, на территории города федерального значения Москва) и будет в дальнейшем использоваться во время голосования на выборах органов публичной власти того или иного уровня. Однако, несмотря на то, что руководство Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, правоохранительных органов России заявляет о том, что электронное голосование проводилось без нарушений, следует отметить, что действующее законодательство Российской Федерации не предусматривает механизма, с одной стороны, организации и проведения общественного контроля за электронным голосованием, а с другой – не ясен возможный механизм, пределы, формы, методы и мероприятия контроля гражданского общества за подобной формой голосования в стране. Таким образом, отсутствуют объективные юридические гарантии, препятствующие злоупотреблениям со стороны как избирательных комиссий, так и организаций, которые осуществляют информационное и технологическое сопровождение процедуры электронного голосования. В этой связи Л.А. Соколов отмечает: «Использование цифровых технологий ставит перед организациями и перед обществом в целом задачу формирования совершенного нового типа “общественного договора”, который если не исключал бы полностью подобные злоупотребления, то, по крайней мере,

предусматривал бы механизмы общественного контроля и общественной оценки деятельности власти, если речь идет о государственном и муниципальном управлении, и руководства организаций в данной сфере» [6].

В-третьих, неблагоприятная пандемическая обстановка в России способствовала ускорению внедрения института подачи жалоб, обращений, заявлений, иных документов гражданами в органы публичной власти в дистанционном режиме с использованием сети Интернет, когда данные материалы и документы направляются через сайты вышеупомянутых органов публичной власти. В одних случаях это упрощает и удешевляет работу с подобными материалами и документами для органов публичной власти и их должностных лиц. А в условиях, когда значительная часть граждан России либо не имеет доступа к сети Интернет, либо не владеет компьютерной грамотностью, особенно лица пожилого и пенсионного возраста, представляется недопустимым в дальнейшем какие-либо ограничения классических форм подачи подобных материалов и документов (через почтовые организации, либо через личный прием граждан). В то же время ряд органов публичной власти на конец 2021 – начало 2022 года (например, органы судебной власти) существенно ограничили возможность подачи документов непосредственно на территории органов публичной власти (в частности, на территории судов), что создает угрозу для реализации механизма защиты прав, свобод и законных интересов гражданами Российской Федерации.

В-четвертых, возрастает давление Всемирной организации здравоохранения, иных международных правительственных и неправительственных организаций на национальные правительства в части понуждения последних к присвоению QR-кодов различным категориям граждан, которые, либо прошли вакцинацию от COVID-19, либо относятся к категории переболевших граждан, либо освобождены от вакцинации в связи с состоянием здоровья. Некоторые авторы рассматривают введение QR-кодов для вышеназванных категорий граждан в качестве нарушения ряда конституционных прав и свобод граждан [11, с. 10–14] в том числе, их равноправия перед законом. При этом данный процесс по факту в Российской Федерации не подконтролен институтам гражданского общества.

В связи с этим представляется, что цифровые технологии в эпоху всеобщей и повсеместной цифровизации должны не саботироваться пред-

ставителями субъектов общественного контроля, а активно использоваться в качестве инструмента (средства) повышения эффективности проводимых мероприятий общественного контроля. По мнению ряда авторов, применение цифровых технологий в процессе организации и осуществления общественного контроля, с одной стороны, связано с большими проблемами организационно-технического и правового характера, а с другой – выступает в качестве важного инструмента повышения эффективности и результативности проводимых мероприятий общественного контроля, являясь перспективным направлением в совершенствовании данного института гражданского общества [12–14].

Для этого, на наш взгляд, следует осуществить разработку и внедрение системы мероприятий по использованию цифровых технологий в процессе организации и деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации.

Во-первых, субъекты общественного контроля при разработке и проведении мероприятий общественного контроля должны активно использовать цифровые технологии, особенно в части сбора и обработки информации и материалов, которые ими запрашиваются у органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, иных органов и организаций, которые осуществляют отдельные публичные полномочия (либо которые ими получены в ходе проведения выше-названных мероприятий).

Ряд авторов справедливо отмечает, что применение цифровых технологий при организации и проведении общественного контроля в Российской Федерации должно стать преобладающим трендом в развитии общественного контроля в стране [15, с. 166–169]. Более того, процесс доминирования данных технологий в механизме организации и осуществлении мероприятий общественного контроля в России и в мире неизбежен в связи с преобладанием электронного документооборота и размещением информации и документов на сайтах органов публичной власти, а также интерактивных форм коммуникации населения с органами публичной власти в государстве.

Во-вторых, в связи с тем, что значительное количество направлений публичного управления в Российской Федерации, в частности, сфера государственных и муниципальных закупок, активно задействует сеть Интернет, когда на специализированных сайтах осуществляются основ-

ные мероприятия подобных закупок, субъекты общественного контроля должны разработать и внедрить систему мероприятий по сплошному мониторингу данных электронных площадок на предмет выявления нарушений действующего законодательства. Многие авторы выделяют различные направления в развитии общественного контроля в сфере государственных и муниципальных закупок: в сфере финансового мониторинга публичных закупок [16, с. 3–11], в ходе которого будет осуществляться общественный контроль финансовой составляющей проводимых публичных закупок (целевого характера использования бюджетных средств, законности выделения денежных средств на данные категории публичных закупок, соотношения объемов выделяемых денежных средств и средней рыночной цены закупаемых товаров, работ и услуг и т.п.); в части общественной проверки целесообразности организации проведения публичных закупок по тем или иным категориям закупаемых товаров, работ и услуг [5, с. 27–31] в связи с тем, что зачастую обоснование необходимости осуществления публичных закупок носит надуманный характер (например, планируется проведение ремонта государственных и муниципальных помещений, в которых уже проводился ремонт в предыдущем году, либо в тех объектах, которые запланированы на снос в ближайший период времени и т.п.). В то же время следует использовать опыт организации и проведения мероприятий общественного контроля, который накоплен в странах, входящих в СНГ (например, Республики Беларусь, Казахстане и т.д.) [17, с. 79–88; 18, с. 17–25].

В-третьих, субъекты общественного контроля на федеральном, региональном и муниципальном уровнях (в частности, Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты и советы в муниципальных образованиях) должны применять цифровые технологии для совместной координации своей деятельности, чтобы в режиме реального времени субъекты общественного контроля могли координировать свои усилия при проведении мероприятий общественного контроля, оперативно привлекая к их проведению дополнительных представителей, обладающих достаточными профессиональными знаниями, компетентностью и опытом в проведении указанных мероприятий общественного контроля. Применение цифровых технологий позволит не только скоординировать усилия различных субъектов общественного контроля, но и струк-

турировать их в эффективно функционирующую систему общественного контроля, при которой вышестоящие органы общественного контроля смогут в режиме реального времени оценивать эффективность осуществляемых мероприятий общественного контроля, выявить оптимальные формы, виды мероприятий общественного контроля при его осуществлении в отношении отдельных видов объектов общественного контроля. Это будет способствовать уменьшению расходов на проведение мероприятий общественного контроля, а также увеличению количества проводимых мероприятий общественного контроля в отношении всех видов объектов общественного контроля в Российской Федерации. Как справедливо замечено многими исследователями, эффективность проводимых мероприятий общественного контроля различна в отношении различных видов объектов общественного контроля [19, с. 55–56; 20, с. 2018–2028; 21, с. 105–106]. Однако использование цифровых технологий позволяет в режиме реального времени выявлять, какие виды мероприятий общественного контроля, а также его форм и методов являются универсальными для организации и осуществления общественного контроля.

В-четвертых, важное значение для повышения эффективности организации и осуществления общественного контроля имеет разработка и принятие на федеральном, региональном и муниципальном уровнях системы нормативно-правовых актов, посвященных внедрению электронных площадок по проведению мониторинга общественного мнения. Как мы уже отмечали в ранее проведенных исследованиях, [4, с. 43–48] создание подобных электронных площадок позволит, с одной стороны, обеспечить эффективный интерактивный диалог между органами публичной власти, населением, а также субъектами общественного контроля в режиме реального времени, а с другой – предотвращать случаи массового нарушения действующего законодательства должностными лицами органов публичной власти, муниципальных и государственных учреждений, органов и организаций, наделенных отдельными публичными полномочиями. При этом ряд ученых считает, что использование подобных интерактивных площадок будет способствовать повышению роли института общественного контроля как превентивной гарантии реализации конституционных принципов законности и ответственности деятельности органов публичной власти, а также их должностных лиц [22; 23].

В-пятых, представляется необходимым закрепить в действующем законодательстве обязанность органов публичной власти размещать проекты подготавливаемых нормативно-правовых актов для публичного обсуждения на электронных сайтах данных органов публичной власти в сети Интернет с целью обеспечения сплошного мониторинга указанных нормативно-правовых актов со стороны гражданского общества, в частности, органов общественного контроля (на предмет выявления нарушения действующего законодательства, а также прав, свобод и законных интересов граждан Российской Федерации).

Заключение. Таким образом, выявлены основные проблемы, связанные с использованием цифровых технологий в качестве средства обеспечения эффективности организации и осуществления общественного контроля, а также разработана система мероприятий по их разрешению (как в части оптимизации действующего законодательства об общественном контроле, так и в плане создания необходимых условий для повышения эффективности процессов использования цифровых технологий в качестве средства обеспечения эффективности организации и осуществления общественного контроля).

Литература

1. Удалов, Д.В. Цифровая трансформация социально-экономического пространства / Д.В. Удалов // Вестн. Саратов. гос. соц.-эконом. ун-та. – 2020. – № 3(82). – С. 33–36.
2. Баранов, Н.А. Цифровые технологии на службе человека и государства: поиск приоритетов / Н.А. Баранов // Теория и проблемы политических исследований. – 2020. – Т. 9, № 3-1. – С. 117–127.
3. Борисов, И.Б. На пути к электронной демократии. Цифровые технологии в системе демократического воспроизводства властных институтов / И.Б. Борисов // Избирательное законодательство и практика. – 2019. – № 3. – С. 3–10.
4. Куемжиева, С.А. О необходимости разработки и внедрения на территории Краснодарского края проекта типовой электронной площадки по проведению мониторинга общественного мнения по вопросам здравоохранения в муниципальном образовании / С.А. Куемжиева, В.В. Гончаров, Д.Д. Облогин // Юрид. вестн. ДГУ. – 2021. – Т. 37, № 1. – С. 43–48.
5. Жунуспаев, К.Т. Общественный контроль за проведением государственных закупок в Кыргызстане / К.Т. Жунуспаев // Науч. аспект. – 2020. – Т. 1, № 1. – С. 27–31.
6. Соколов, Л.А. Цифровые технологии управления и контроля – возможности и вызовы / Л.А. Соколов // Фундамент. исследования. – 2021. – № 3. – С. 103–107.
7. О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 31 (часть 1). – Ст. 5018.

8. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018, № 204 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 20. – Ст. 2817.
9. Рыбалка, Е.А. Проблемы формирования финансового контроля в цифровом государстве / Е.А. Рыбалка // Вестн. юрид. факультета Южного фед. ун-та. – 2019. – Т. 6, № 2. – С. 87–93.
10. Баранов, Н.А. Открытость vs безопасность: приоритеты для государства и гражданского общества в условиях цифровизации / Н.А. Баранов // Управл. консультирование. – 2019. – № 10(130). – С. 34–35.
11. Япрынец, И.М. Общественный контроль в системе гражданских инициатив в Российской Федерации / И.М. Япрынец. – М.: Проспект, 2021. – 136 с.
12. Глушкова, С.И. Общественный контроль в современной России: основные направления и проблемы развития / С.И. Глушкова, Н.В. Палкина // Вестн. Гуманитар.ун-та. – 2020. – № 2(29). – С. 85–97.
13. Агибалов, Ю.В. Общественный контроль: практика, проблемы, направления совершенствования / Ю.В. Агибалов // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. – 2020. – № 2(41). – С. 57–73.
14. Карнаух, И.А. О важности общественного контроля на современном этапе развития финансового контроля в Российской Федерации / И.А. Карнаух // Самоуправление. – 2020. – Т. 2, № 2(119). – С. 238–241.
15. Фролова, И.В. Общественный контроль в современной России: тренды и задачи цифровизации / И.В. Фролова, А.И. Уразова, О.Н. Игнатъева // Экономика и управление: науч.-практ. журн. – 2021. – № 6(162). – С. 166–169.
16. Кикавец, В.В. Общественный финансовый контроль публичных закупок / В.В. Кикавец // Финанс. право. – 2022. – № 1. – С. 3–11.
17. Щербик, Д.В. Общественный контроль в области здравоохранения в Республике Беларусь: правовые основы, реальное состояние и направления совершенствования / Д.В. Щербик // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. Д, Экон. и юрид. науки. – 2020. – № 5. – С. 79–88.
18. Нургазинов, Б.К. Концепция проекта Закона «Об общественном контроле в Республике Казахстан» и вопросы повышения форм общественного контроля / Б.К. Нургазинов, Е.С. Абулгазин // Вестн. Ин-та законодательства и прав. информации Респ. Казахстан. – 2021. – № 3(66). – С. 17–25.
19. Романова, К.В. Общественный контроль в отношениях обращения с отходами / К.В. Романова, Э.З. Сакаева // Интеракт. наука. – 2022. – № 1(66). – С. 55–56.
20. Щелкунов, Е.А. Общественный контроль в сфере финансовой деятельности государства, проблемы правоприменения / Е.А. Щелкунов // Инновации. Наука. Образование. – 2021. – № 35. – С. 2018–2028.
21. Магомедова, Р.М. Общественный контроль как средство законности выборов / Р.М. Магомедова // Евразийский юрид. журн. – 2021. – № 4(155). – С. 105–106.
22. Лопатина, Т.М. Роль общественного контроля в современных условиях / Т.М. Лопатина // Рос. юстиция. – 2020. – № 4. – С. 49–52.
23. Маслов, В.Н. Предложения по созданию условий для эффективного общественного контроля / В.Н. Маслов // Вестн. Нижегород. ин-та управления. – 2020. – № 2(56). – С. 45–51.

Поступила в редакцию 19.08.2022