

DOI: 10.17803/1729-5920.2023.201.8.077-087

А. А. Нигметзянов*

Правовые основы цифровизации контроля граждан за деятельностью органов публичной власти

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы использования цифровых технологий во взаимоотношениях государства и личности. Одним из направлений таких взаимоотношений является контроль населения за работой органов управления в сфере предоставления услуг. Возможности контроля значительно увеличиваются при использовании цифровых технологий. Их внедрение в практику работы органов публичной власти и использование для расширения коммуникации с населением повышают объективность оценки качества предоставляемых услуг. Актуальность темы определяется двумя основными факторами: во-первых, цифровизация является неизменным этапом развития человечества, в том числе в сфере деятельности органов публичной власти, а во-вторых, цифровизация расширяет возможности осуществления контроля за деятельностью органов публичной власти, позволяет минимизировать риски коррупционных факторов, повысить прозрачность государственного управления. Исследование вопроса цифровизации проведено как с точки зрения подходов к формированию понятия, так и с точки зрения практической реализации феномена в контексте взаимоотношений государства и населения. Метод системного анализа позволил выявить основные теоретические положения о цифровизации в целом. Формально-юридический метод дал возможность адаптировать различные подходы исследователей к понятию цифровизации в широком смысле и к вопросам цифровизации органов публичной власти. Рассмотрение нормативной основы закрепления цифровых технологий дает основание прийти к выводу о широком охвате цифровой коммуникацией общественных отношений, что позволяет использовать различные формы и методы контроля населения за работой органов публичной власти. Основным препятствием в развитии коммуникации в цифровой сфере является недостаточная подготовка возрастных групп населения для использования современных информационных ресурсов.

Ключевые слова: цифровизация; цифровые технологии; контроль; надзор; правоотношения; государственный аппарат; органы публичной власти; органы управления; население; граждане; личность; эффективность.

Для цитирования: Нигметзянов А. А. Правовые основы цифровизации контроля граждан за деятельностью органов публичной власти // Lex russica. — 2023. — Т. 76. — № 8. — С. 77–87. — DOI: 10.17803/1729-5920.2023.201.8.077-087.

© Нигметзянов А. А., 2023

* Нигметзянов Алмаз Альбертович, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета

Кремлевская ул., д. 18, г. Казань, Россия, 420008
diamondnig@mail.ru

Legal Foundations of Digitalization of Citizens' Control over the Activities of Public Authorities

Almaz A. Nigmatzyanov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, Faculty of Law, Kazan (Volga Region) Federal University
ul. Kremlevskaya, d. 18, Kazan, Russia, 420008
diamondnig@mail.ru

Abstract. The paper discusses the use of digital technologies in the relationships between the state and an individual. One of the directions of such relationships is the control of the population over the work of government bodies providing services. Control capabilities are significantly increased with the use of digital technologies. Their introduction into the practice of public authorities and use to expand communication with the public increase the objectivity of assessing the quality of services provided by governmental authorities. The relevance of the topic is determined by two main factors. Firstly, digitalization is an invariable stage of human development, including public authorities. Secondly, digitalization expands the possibilities of monitoring the activities of public authorities, minimizes the risks of corruption-causing factors, and increases the transparency of public administration. The study of the issue of digitalization was carried out both from the point of view of approaches to the formation of the concept, and from the point of view of the practical implementation of the phenomenon in the context of the relationship between the state and the population. The method of system analysis made it possible to identify the main theoretical provisions on digitalization in general. The formal legal method made it possible to adapt various approaches of researchers to the concept of digitalization in a broad sense and to the issues of digitalization of public authorities. Consideration of the regulatory framework for the consolidation of digital technologies gives grounds to come to the conclusion about the wide coverage of public relations by digital communication, which allows the use of various forms and methods of public control over the work of public authorities. The main obstacle in the development of communication in the digital sphere is the insufficient preparation of aging groups of the population for the use of modern information resources.

Keywords: digitalization; digital technologies; control; supervision; legal relations; state apparatus; public authorities; governing bodies; population; citizens; personality; efficiency.

Cite as: Nigmatzyanov AA. Pravovye osnovy tsifrovizatsii kontrolya grazhdan za deyatelnostyu organov publichnoy vlasti [Legal Foundations of Digitalization of Citizens' Control over the Activities of Public Authorities]. *Lex russica*. 2023;76(8):77-87. DOI: 10.17803/1729-5920.2023.201.8.077-087. (In Russ., abstract in Eng.).

Цифровизация является неотъемлемой частью общественного развития в различных сферах социума, в том числе в сфере деятельности государственного аппарата. При любом исследовании первоначально определяется смысловое значение исследуемых ключевых дефиниций. Изучение вопроса сущности цифровизации как термина носит междисциплинарный характер, что детерминирует наличие не только различных подходов к формированию и внедрению цифровых отношений в аппарат органов публичной власти, но и предопределяет многообразие интерпретаций самого термина. При этом тема цифровизации органов публичной власти, в том числе аспекты реализации контроля за их деятельностью в информационном поле, считается первоочередной ввиду глобализации мирового сообщества.

Ключевым фактором, определяющим значение цифровизации в области контроля за органами публичной власти, являются появляющиеся новые возможности вовлечения в эту сферу широких масс населения, объединений

граждан, институтов гражданского общества. В результате повышается объективность оценки работы органов управления, укрепление обратной связи по линии субъект-объект, создаются условия для создания наиболее прозрачной и свободной от неблагоприятных явлений модели функционирования органов публичной власти.

Развитие определенного феномена и его реализация в материальном мире неизменно проходят не только стадии адаптации к реальности, но и стадии выявления проблем, устранение которых является неотъемлемой частью приспособления явления к уникальным условиям социума в пределах единой территории. Данное положение применимо в том числе к выявлению и устранению проблем в части внедрения цифровых технологий в органах публичной власти.

При этом для наиболее эффективного развития и внедрения феномена цифровизации в органах публичной власти представляется целесообразным его наиболее полное закрепле-

ние в нормативных актах. Такие акты не только являются способом унификации различных положений по вопросам внедрения информационных технологий в аппарат публичного управления, но и служат ориентиром для реализации стратегий, программ и проектов, определяемых высшестоящими органами.

Феномен цифровизации неразрывно связан с эволюционированием общества, что обусловлено внедрением цифровых элементов в отношения различного уровня в пределах всех сфер общественной жизни. При этом сферы общества в рамках цифрового внедрения развиваются соразмерно друг другу, благодаря системной обустроенности социума. Определяющее значение для воздействия элементов цифровизации на общественные отношения играет их применимость и уровень эффективности в отношении отдельных категорий граждан и социальной жизни в целом. Видится целесообразным повышение результативности цифровизации элементов общества посредством расширения цифрового воздействия на отношения в различных сферах общественной жизни, а также на различных уровнях существования социума в пределах одной сферы. Иными словами, эффективность цифровизации необходимо оценивать с точки зрения ее увеличения и расширения в горизонтальной и вертикальной плоскостях.

Воздействию цифровизации подвержено большинство сфер общественной жизни. Сфера правового регулирования не является исключением. Цифровизация невозможна без правового оформления. Более того, сфера правового регулирования включает в себя два аспекта: с одной стороны, правовое воздействие на население, а с другой — воздействие населения на правовое регулирование¹. Цифровизация при такой особенности общественных отношений воздействует на публичную власть как элемент контроля, а в отношении населения используется не только в качестве способа влияния на принятие органами власти управленческих решений, но и в качестве возможности управле-

ния общественными процессами. Рассматривая же воздействие цифровизации на население, показателем эффективности цифровизации будет именно возможность управления властью, а часть управления населением посредством цифровизации будет представлять в виде некоего способа уведомления населения о предстоящих изменениях в сфере правового регулирования. Однако первопричина таких изменений так или иначе кроется во влиянии населения на правовые институты в рамках единого государства. Так, круг отношений в правовой сфере и воздействие на нее цифровизации включает и способность населения влиять на управленческие процессы, в том числе осуществлять контроль за соответствующими органами.

Цифровизация как явление имеет черты, определяемые учеными в качестве характеристик для установления его сущности. При этом дефиниция цифровизации так и не приобрела унификацию в трудах исследователей. Изучение исследуемой темы предполагает изучение основных подходов к определению понятия цифровизации, а также смежных с ним понятий. Так, группа исследователей из Центра оценки общественных инициатив ИППИ НИУ ВШЭ со ссылкой на Gartner Glossary² соотносит понятие цифровизации с тремя взаимосвязанными с ними дефинициями — оцифровка, цифровизация и цифровая трансформация, которые в последующем обозначаются авторами как стадии развития процесса цифровизации³. Некоторые авторы определяют цифровизацию через сущность смежных понятий либо путем приведения двух синонимичных понятий в единое смысловое поле. Например, Е. Б. Стариченко и Т. В. Никулина под цифровизацией понимают период времени, который основывается на технологиях нового уровня, при этом сущность проникновения цифровых технологий авторы определяют термином «информатизация»⁴. Сущность понятия цифровизации в виде явления, проникающего в сферы общества посредством преобразования информации в высокотехнологичные материалы в цифровой форме,

¹ Мальный А. Ф., Нигметзянов А. А., Никитенко И. Г. Народовластие — фундамент демократического государства // Правовое государство: теория и практика. 2021. № 3 (65). С. 21–31.

² Gartner Glossary // URL: <https://www.gartner.com/en> (дата обращения: 22.12.2022).

³ Цифровизация некоммерческого сектора: готовность, барьеры и эффекты / Ю. Скокова, И. Краснопольская. И. Корнеева [и др.]. М., 2021. URL: <https://goo.su/WiY80I> (дата обращения: 22.12.2022).

⁴ Никулина Н. В., Стариченко Е. Б. Информатизация и цифровизация образования: понятия, технологии, управление // Педагогическое образование в России. 2018. № 11 (28). Т. 2. С. 564–567.

определяется Т. В. Фомичевой⁵. При этом позиция авторов, характеризующих понятие цифровизации посредством использования смежных дефиниций, обусловлена истоками его формирования. Так, термин «цифровизация» возник из слова «цифра», в переводе на английский язык — *digit*, от которого образованы смежные понятия: *digitization* и *digitalization*. Если первое обозначает преобразование элементов материального мира в цифровую сферу, то второе применяется для определения стратегии развития систем в правовой сфере⁶.

Анализируя исследования авторов по вопросам определения сущности понятия цифровизации, видится целесообразным разделение дефиниции на два основных аспекта: цифровизация как явление и цифровизация как способ изменения образов материального мира, преобразование в сферу информационных технологий. При этом цифровизация как явление охватывает гораздо более широкий круг отношений, который распространяется в том числе и на оцифровку материальных образов и представляется в виде некоторой стадии в развитии общества в целом. Цифровизация как способ закрепления объективной реальности в цифровом формате видится важным аспектом в рамках изучения данной темы ввиду того, что взаимодействие в электронной сфере органов публичной власти, а также населения как раз и определяется возможностью цифровизации существующих в реальной плоскости связей между двумя основными участниками правоотношений.

Таким образом, под цифровизацией следует понимать не этап в развитии человечества, а отображение материальных элементов объективной реальности в цифровой плоскости.

Подходы к пониманию цифровизации органов публичной власти целесообразно рассматривать с точки зрения внедрения цифровых технологий как в отдельные элементы государственного аппарата и частей, взаимодействующих с таким аппаратом, так и с точки зрения проникновения цифровых технологий в систему общественных отношений в целом. При этом

определяющим значением для формирования подхода и продуцирования соответствующих идей будут выступать способы цифровизации правоотношений в рамках публичного управления. Способы воздействия цифровых технологий на аппарат государственного управления тесно коррелируют с основными изменениями, которые в дальнейшем должны продемонстрировать повышение эффективности управления. Так, подходы к определению сущности цифровизации органов власти определяются новеллами, которые, в свою очередь, соотносятся со способами цифровизации общественных отношений. Суть подходов к цифровизации как к критериям состоит в данном случае в видоизменяющихся методах преобразования материальной действительности в цифровое пространство в деятельности государственного аппарата.

Некоторые исследователи при определении подходов к цифровизации органов публичной власти выделяют системные и прикладные аспекты в формировании электронной среды⁷. Под системным подходом понимается формирование цифровой среды во всем государственном аппарате, в том числе цифровизация публичного управления. Под частным подходом понимается цифровизация отдельных элементов в системе публичного управления с возможным переходом отдельных функций государственных органов в цифровое поле. Определение подхода, исходя из способа воздействия цифровых технологий на государственный аппарат, основывается на едином начале — трансформация управления, в том числе отдельных органов публичной власти, путем внедрения цифровизации в правоотношения, в том числе перевод данных в электронный вид.

Ценность каждого подхода в рамках единой классификации определяется его особенностями, которые формируются исходя из широты охватываемых отношений. Результатом исследований более обширного круга отношений, а именно при изучении подхода, охватывающего наибольший объем общественных связей, становится определение единых, наиболее объективных и универсальных начал. Что же касается

⁵ Фомичева Т. В., Катаева В. И. Ценности россиян в контексте цифровизации российской экономики // Уровень жизни населения регионов России. 2019. № 2. С. 80–84.

⁶ Данилова Л. Н., Ледовская Т. В., Соломин Н. Э., Ходырев А. М. Основные подходы к пониманию цифровизации и цифровых ценностей // Вестник Костромского государственного университета. Серия «Педагогика. Психология. Социокинетика». 2020. Т. 26, № 2. С. 5–12.

⁷ Демидов А. Ю., Лукашев А. И. Отдельные подходы к цифровой трансформации государственного управления // Государственная служба. 2021. № 1. С. 28–34.

исследования отдельных элементов в рамках единой структуры цифровизации государственного аппарата, то при таком изучении устанавливается связь между отдельными частями, которые, находясь в постоянной взаимосвязи с единой системой, определяют круг индивидуальных, особенных черт. При таком подходе формируется картина, представляющая наиболее детальное изучение цифровизации органов публичной власти как частей единой системы.

Интересно также оценить цифровизацию органов публичной власти с точки зрения решения практических и теоретических задач. Ключевым фактором при определении практической значимости цифровизации при формировании того или иного подхода будет его применимость в конкретных правоотношениях, а в дальнейшем возможность привести к нивелированию проблем, которые неизбежно возникнут. Наиболее интересный подход к цифровизации представляется в теоретическом плане, который основывается на нормативных началах, а также догмах и гипотезах, исследуемых при внедрении элементов цифровых технологий в практику государственного аппарата. Таким образом, сформированные теоретические и практические элементы наиболее универсальны в рамках исследования возникающих и внедряющихся цифровых технологий в аппарат органов публичной власти.

Так, выделяются системный и прикладной подходы, а также теоретический и практический подходы. При этом сформированные практический и теоретический подходы отличаются универсальностью ввиду возможности их применения по отношению к системному и прикладному подходам, как в целом, так и в частности.

При формировании новых правовых конструкций и их внедрении в общественные отношения неизбежны сложности их практической реализации, что вполне ожидаемо. Одной из наиболее распространенных проблем, возникающих при внедрении ранее не используемых (значительной частью населения) технологий, является неготовность и непонимание того, как именно использовать тот или иной циф-

ровой феномен. Истоки данной проблемы — в сформировавшейся в течение длительного времени практике взаимодействия органов государственной власти и населения без использования цифровых технологий. Интересно, что обозначенная проблематика не проявляется в тех случаях, когда взаимодействие части социума (как правило, это более молодое поколение) с органами публичной власти изначально основывается на принципах использования цифровых технологий. Для преодоления такой проблемы (характерной для более старшего поколения) создаются обучающие вкладыши, приложения, брошюры, в которых отражается порядок взаимодействия населения с органами публичной власти посредством использования цифровых технологий. Важно отметить, что при таком уровне неподготовленности населения переход к цифровизации органов публичной власти должен быть плавным, с частичным сохранением элементов реального взаимодействия и постепенным переходом на использование элементов информационных технологий.

Немаловажной проблемой, которая приобретает актуальность в свете последних событий, происходящих на мировой арене, являются кибератаки на сайты органов публичной власти, вывод их из нормального функционирования и, как следствие, обнародование данных пользователей, в том числе данных, содержащихся в официальных документах и не предназначенных для общего пользования. При этом данная проблема в основном соотносится с явлениями в общественной жизни, не подлежащими регулированию государством в одностороннем порядке.

Авторами наиболее ярко описывается проблема, состоящая в отсутствии четкой регламентации сферы цифровизации на законодательном уровне⁸, в том числе наличие пробелов в нормах права⁹. Правовая регламентация цифровизации как способа контроля или способа взаимодействия двух частей единой системы — государства и человека — представляется более разработанной по сравнению с нормативным закреплением положений об искусственном интеллекте, которое также явля-

⁸ Мартынов А. В., Ширеева Е. В., Логинова А. Э. Проблемы использования цифровых технологий в деятельности органов государственного контроля и надзора в условиях цифровой экономики // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. 2021. № 5. С. 119–135.

⁹ Косолапова Д. И. Проблемы и перспективы цифровизации государственного управления на региональном уровне // URL: https://elar.uafu.ru/bitstream/10995/98048/1/m_th_d.i.kosolapova_2021.pdf (дата обращения: 23.12.2022).

ется частью внедрения цифровых технологий в публичную сферу.

Искусственный интеллект на данном этапе развития не достиг того уровня практического применения, который мог бы быть использован в качестве способа решения той или иной задачи. Более того, в рамках изучения данной темы необходимо указать на наличие этической составляющей, возникающей при разрешении искусственным интеллектом проблем, связанных с деятельностью реальных людей. Данная этическая проблема проявляется в том, что искусственный интеллект, созданный на основе цифровых технологий, вершит право в отношении живого человека¹⁰. При этом решение указанной проблемы возможно лишь в случае принятия населением факта допустимости использования искусственного интеллекта для управления человеком.

Так или иначе, разрешение проблем, возникающих при внедрении элементов цифровых технологий в работу аппарата органов публичной власти, является ключевой задачей, решение которой возможно только при тщательной проработке нормативного механизма, позволяющего учитывать все нюансы применения искусственного интеллекта.

Для определения эффективности цифровизации как явления важно изучить достижение поставленных органами публичной власти целей, которые формируются исходя из запросов общества в целом. Так, цифровизация органов публичной власти предполагает достижение следующих целей:

1. Повышение уровня удовлетворенности граждан при их взаимодействии с органами публичной власти.

2. Уменьшение нагрузки на государственный аппарат и, как следствие, уменьшение издержек государственного управления.

3. Повышение уровня надежности и безопасности цифровой сферы в рамках государственного управления¹¹.

Особого внимания заслуживает цель, определяемая как стремление к снижению административной нагрузки на государственный аппарат и перевод ряда отношений, связанных с взаимодействием населения, в цифровое поле¹². А. Ю. Демидов при раскрытии сущности прикладного подхода к цифровизации органов публичной власти указывал, что подобное явление, направленное на уменьшение нагрузки государственного аппарата, будет соотноситься с цифровыми двойниками, которые виртуально выполняют аналогичные действия, направленные на достижение целей по взаимодействию населения и государства¹³. Обладая определенным набором электронных возможностей, реализация шаблонных действий в цифровом поле занимает гораздо более короткое время, в отличие от механической работы, что обусловлено вводом в программу заранее известной комбинации числовых вариантов, которая разрешает типовую ситуацию в соответствии с заданными параметрами. Вместе с тем работа подобных цифровых двойников имеет и негативные стороны, которые скрываются в невозможности разрешения нетиповых ситуаций, возникающих при взаимоотношениях населения и государства.

Уместным видится дополнить перечень целей, определяемых научным сообществом, намерениями, которые содержатся в нормативных источниках. Так, ключевой целью, определяемой в Указе Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030-е годы»¹⁴ (далее — Указ № 203), является создание условий для формирования в обществе соответствующих знаний об информационном пространстве, что в дальнейшем перерастает в необходимость реализации гражданами своих прав на объективную, достоверную и безопасную информацию. Важен в рассматриваемом контексте Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях

¹⁰ Daniel Martin Katz, Michael J Bommarito, Josh Blackman A General Approach for Predicting the Behavior of the Supreme Court of the United States // *Artificial Intelligence and Law*. 2014. № 22 (4). С. 337–374.

¹¹ Мартынов А. В., Ширеева Е. В., Логинова А. Э. Проблемы использования цифровых технологий в деятельности органов государственного контроля и надзора в условиях цифровой экономики // *Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского*. 2021. № 5. С. 119–135.

¹² Малый А. Ф. Взаимодействие как организационно-правовая форма сотрудничества субъектов // *Правовое государство: теория и практика*. 2023. № 1 (71). С. 62–66.

¹³ Демидов А. Ю., Лукашев А. И. Отдельные подходы к цифровой трансформации государственного управления // *Государственная служба*. 2021. № 1. С. 28–34.

¹⁴ СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹⁵, где ключевой целью является цифровизация отдельных элементов государственной системы управления в различных сферах общественной жизни: образования, медицины, экологии и др.

Следует отметить, что формирование целей на этапе теоретического исследования отношений в сфере цифровизации органов публичной власти носит прикладной характер и требует дальнейшего определения задач, необходимых для достижения результатов. При этом формирование задач должно соответствовать действительным и практически реализуемым способам внедрения элементов цифровых технологий в правовое поле.

Так, в Указе № 203 для достижения поставленных целей по формированию информационного пространства формулируются задачи, связанные с реализацией программ в сфере образования и просвещения, создания общедоступных систем по качественному повышению знаний в информационном поле. В Указе № 204 дополнительно определяется, что для достижения цели по цифровизации различных сфер общества необходимо ускорить подготовку качественных кадров, которые способствовали бы внедрению информационных технологий в различные сферы общества, а также необходимо увеличить затраты на формирование цифровой реальности.

Интересным представляется тот факт, что нормативные акты наиболее эффективно применяются на практике, в отличие от доктринальных выводов авторов по тем или иным вопросам. Безусловно, передовые исследования в той или иной области ложатся в основу формирования законодательных материалов, и именно нормативная база становится основой для совершения или несовершения тех или иных действий. В данной связи правовое закрепление целей и задач при формировании и внедрении цифровых элементов в деятельность органов публичной власти определяется прак-

тической необходимостью, в противном случае установление единых целей и определение задач для их достижения будет затруднительным. Таким образом, определяя генеральную цель по отношению к цели, устанавливаемой в нормативном правовом акте в отношении вопроса цифровизации государственных органов и их контроля, становится очевидным, что цель в законе не только формирует способы и варианты для осуществления того или иного действия, но и задает единый смысл для изменяемой сферы в целом.

Внедрение цифровых технологий в сферу функционирования органов публичной власти позволяет не только улучшить работу аппарата управления, оптимизировать взаимодействие граждан и органов публичной власти, но и ввести новые форматы контроля населения за их деятельностью.

Для определения форм и методов контроля за работой органов публичной власти следует обратиться не только к их способам, но и к субъектам, осуществляющим подобный контроль. Существуют различные подходы к определению сущности контроля и его пониманию в целом. Так, часть авторов полагают, что контроль представляет собой явление, с помощью которого осуществляется сбор определенной информации об эффективности деятельности государственного аппарата¹⁶. Некоторые видят в контроле способ управления деятельностью высших органов¹⁷. Часть авторов полагают, что контроль представляет собой прежде всего функцию¹⁸ по управлению государственным аппаратом¹⁹.

При этом если государственный контроль является неотъемлемой частью функционирования государственного аппарата в целом, то такое явление, как общественный контроль, является феноменом развивающегося общества. Государственный контроль представляет собой обязательную составляющую функционирования той или иной сферы общественных отношений, в то время как общественный контроль

¹⁵ СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

¹⁶ Тарасов А. М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 26–36.

¹⁷ Андреева Ю. А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс. 2009. № 2. С. 6–9.

¹⁸ Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. 28 с.

¹⁹ Акопов Л. В. Контроль в управлении государством: конституционно-правовые проблемы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Ростов н/Д, 2002. 42 с.

является одним из способов, способствующих реализации гражданами правомочий, а также защиты своих прав. Значимость общественного контроля постоянно повышается благодаря тому, что именно контроль за деятельностью органов публичной власти извне способствует устранению коррупционных факторов, более того, такого рода контроль повышает уровень доверия со стороны населения в отношении этих органов.

Единство целей общественного и государственного контроля не предопределяет их отождествление²⁰, а лишь способствует эффективному устранению пробелов и проблем в аппарате органов публичной власти.

При определении объектного состава, осуществляющего контроль за деятельностью органов публичной власти, не стоит забывать и о способах осуществления такого контроля, в том числе путем реализации электронных технологий. Так, современные технологии предлагают различные способы цифрового контроля за деятельностью органов публичной власти, осуществление которого возможно посредством деятельности как общественных организаций, так и каждого человека индивидуально. Например, общественный контроль в цифровой сфере в рамках государственно-общественных отношений развивается в том числе посредством реализации программы «Активный гражданин»²¹, которая позволяет учесть мнение населения при взаимодействии с органами публичной власти, предлагает систему бонусной мотивации. Программа предусматривает возможность голосования граждан по актуальным вопросам развития общественной среды, разработки и реализации отдельных программ в рамках государственного управления. Так, в Республи-

ке Татарстан активно развивается программа «Школьный экопатруль», которая предусматривает цифровое взаимодействие школьников с представителями органов публичной власти, в рамках которого ученики могут сообщать о незаконных свалках. Для популяризации проекта органы публичной власти осуществляют не только мониторинг и устранение таких свалок, но и награждают наиболее активных участников проекта²².

Наиболее интересным с точки зрения реализации общественного контроля представляется проект «Ваш контроль»²³, который позволяет оценить работу органов публичной власти при их взаимодействии с населением в рамках оказания публичных услуг, предусмотренных нормативными предписаниями. Общественный цифровой контроль за деятельностью органов публичной власти осуществляется в том числе путем реализации программ, разработанных на платформах отдельных органов, предоставляющих услуги. Например, можно оценить качество предоставляемых услуг в Пенсионном фонде РФ²⁴. Соответствующая вкладка есть и на сайте Министерства экономического развития РФ²⁵. Интересной представляется и оценка качества посредством использования SMS-опроса, в котором граждане могут оценить качество предоставленных органами публичной власти услуг. Все данные поступают в Федеральный телефонный центр (ФТЦ)²⁶, который анализирует поступившие ответы. Далее, например, при оценке услуги на три балла по пятибалльной шкале сотрудники ФТЦ осуществляют звонок по номеру телефона, с которого поступила такая оценка, с целью определения негативных моментов при получении услуги.

²⁰ Дрейслер И. С. О соотношении государственного и общественного контроля как гарантий социалистической законности // Проблемы социалистической законности на современном этапе развития Советского государства. Харьков, 1968. С. 35–37.

²¹ Проект «Активный гражданин» // URL: <https://ag.mos.ru/> (дата обращения: 23.12.2022).

²² Участники конкурса «Школьный экопатруль» сообщили почти о 4,5 тыс. незаконных свалок // URL: <https://kzn.ru/meriya/press-tsentr/novosti/uchastniki-konkursa-shkolnyy-ekopatrul-soobshchili-pochti-o-4-5-tys-nezakonnykh-svalok/> (дата обращения: 23.12.2022).

²³ Проект «Ваш контроль» // URL: <https://vashkontrol.ru/> (дата обращения: 23.12.2022).

²⁴ Оценка качества предоставления государственных услуг // URL: https://pfr.gov.ru/about/smev/ocenka_kachestva/ (дата обращения: 23.12.2022).

²⁵ Оценка качества государственных услуг // URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/vnedrenie_novyh_principov_predostavleniya_uslug/ocenka_kachestva_gosuslug/ (дата обращения: 23.12.2022).

²⁶ Мониторинг качества госуслуг // URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/43/> (дата обращения: 23.12.2022).

Критериями для определения эффективности деятельности служат: время предоставления услуги и ее ожидания, комфортность предоставления услуги, доступность информации и удобство используемых процедур²⁷. Подобные критерии в большинстве своем едины при формировании оценки качества цифровых услуг.

Формами контроля со стороны населения за деятельностью органов публичной власти являются преимущественно опросы, анкетирование с использованием критериев, позволяющих оценить качество предоставляемых услуг. Вместе с тем посредством использования цифровых технологий распространены и способы информирования гражданами органов публичной власти о недостатках работы подведомственных учреждений.

В России создана правовая база, позволяющая осуществлять контроль с использованием цифровых технологий. Одним из актов является постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284²⁸. Данным постановлением предусмотрено использование электронных ресурсов для проведения опросов, нацеленных на выявление негативных моментов при предоставлении государственных услуг соответствующими органами. Следует отметить также, что постановление № 1284 содержит критерии для оценки эффективности деятельности органов публичной власти, а также способы выражения гражданами мнений по различным вопросам. При этом устанавливается, что соответствующими органами ведется учет мнений граждан, а в случае снижения показателя эффективности работы государственного органа проводится служебная проверка. Осуществление населением особого контроля реализуется путем не только возможности инициирования служебной проверки, но и возможности применения к должностному лицу мер воздействия, в том числе освобождения от занимаемой должности.

Распоряжение Правительства РФ от 09.06.2014 № 991-р²⁹ определяет план мероприятий по оценке качества предоставляемых услуг населением на основании данных, полученных

посредством использования цифровых опросов и информационных технологий. Распоряжение не только содержит план по разработке и одобрению графиков мероприятий, осуществляемых органами публичной власти по оптимизации предоставляемых услуг, но и определяет требования к предоставлению услуг в цифровой сфере. Ключевым элементом распоряжения является часть, направленная на создание общего электронного поля, которое объединяет в себе автоматизацию информации и ее актуализацию, ведение справочников и реестров, нацеленных на пояснение возможностей и особенностей оказания публичных услуг в информационном поле.

Значителен массив ведомственных актов. Примером является приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 01.03.2013 № 38 «Об утверждении Положения об автоматизированной информационной системе “Федеральный телефонный центр сбора мнений граждан о качестве государственных услуг”»³⁰. Данный акт содержит в себе правовые основы, которыми регламентируется деятельность ФТЦ.

Отдельную группу нормативных актов составляют нормативные предписания в части закрепления порядка взаимоотношений органов публичной власти друг с другом в целях более эффективного взаимодействия в цифровой среде, целью которого является более качественная работа с населением. В число таких актов входят постановления Правительства РФ от 08.06.2011 № 451 «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме»³¹, от 28.11.2011 № 977 «О федеральной государственной информационной системе “Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме”»³², от 08.09.2010

²⁷ Оценка качества предоставления государственных услуг // URL: https://pfr.gov.ru/about/smev/ocenka_kachestva/ (дата обращения: 23.12.2022).

²⁸ Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений)...» // СЗ РФ. 2012. № 51. Ст. 7219.

²⁹ Распоряжение Правительства РФ от 09.06.2014 № 991-р // СПС «Гарант».

³⁰ Российская газета. 17.04.2013. № 83.

³¹ URL: <http://government.ru/docs/all/77558/> (дата обращения: 23.12.2022).

³² СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. V). Ст. 7284.

№ 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия»³³ и др.

Таким образом, в России создана обширная сеть нормативных правовых предписаний, позволяющих использовать цифровую коммуникацию для осуществления общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. Правовыми актами предусмотрены различные формы и методы взаимодействия населения и органов публичной власти, что позво-

ляет решать ряд задач. Во-первых, повышать эффективность управления в части оказания публичных услуг; во-вторых, выявлять коррупциогенные факторы в деятельности органов публичной власти; в-третьих, вовлекать граждан в обсуждение общественно значимых вопросов организации жизни в городских и сельских поселениях; в-четвертых, повышать доверие населения к деятельности органов публичной власти.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Акопов Л. В. Контроль в управлении государством: конституционно-правовые проблемы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. — Ростов н/Д, 2002. — 42 с.
2. Андреева Ю. А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс. — 2009. — № 2 — С. 6–9.
3. Данилова Л. Н. Ледовская Т. В., Сольмин Н. Э., Ходырев А. М. Основные подходы к пониманию цифровизации и цифровых ценностей // Вестник Костромского государственного университета. Серия «Педагогика. Психология. Социокинетика». — 2020. — Т. 26. — № 2. — С. 5–12.
4. Демидов А. Ю., Лукашев А. И. Отдельные подходы к цифровой трансформации государственного управления // Государственная служба. — 2021. — № 1. — С. 28–34.
5. Дрейслер И. С. О соотношении государственного и общественного контроля как гарантий социалистической законности // Проблемы социалистической законности на современном этапе развития Советского государства. — Харьков, 1968. — С. 35–37.
6. Малый А. Ф. Взаимодействие как организационно-правовая форма сотрудничества субъектов // Правовое государство: теория и практика. — 2023. — № 1 (71). — С. 62–66.
7. Малый А. Ф., Нигметзянов А. А., Никитенко И. Г. Народовластие — фундамент демократического государства // Правовое государство: теория и практика. — 2021. — № 3 (65). — С. 21–31.
8. Мартынов А. В., Ширеева Е. В., Логинова А. Э. Проблемы использования цифровых технологий в деятельности органов государственного контроля и надзора в условиях цифровой экономики // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. — 2021. — № 5. — С. 119–135.
9. Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Волгоград, 2000. — 28 с.
10. Никулина Н. В. Стариченко Е. Б. Информатизация и цифровизация образования: понятия, технологии, управление // Педагогическое образование в России. — 2018. — № 11 (28). — Т. 2. — С. 564–567.
11. Тарасов А. М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. — 2002. — № 1. — С. 26–36.
12. Фомичева Т. В. Катаева В. И. Ценности россиян в контексте цифровизации российской экономики // Уровень жизни населения регионов России. — 2019. — № 2. — С. 80–84.
13. Косолапова Д. И. Проблемы и перспективы цифровизации государственного управления на региональном уровне // URL: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/98048/1/m_th_d.i.kosolapova_2021.pdf.
14. Цифровизация некоммерческого сектора: готовность, барьеры и эффекты / Ю. Скокова, И. Краснопольская, И. Корнеева [и др.]. — М., 2021. — URL: <https://goo.su/WiY80I>.
15. Участники конкурса «Школьный экопатруль» сообщили почти о 4,5 тыс. незаконных свалок // URL: <https://kzn.ru/meriya/press-tsentr/novosti/uchastniki-konkursa-shkolnyy-ekopatruul-soobshchili-pochti-o-4-5-tys-nezakonnykh-svalok/>;
16. Katz D. M., Bommarito M. J., Blackman J. A General Approach for Predicting the Behavior of the Supreme Court of the United States // Artificial Intelligence and Law. — 2014. — № 22 (4). — P. 337–374.

Материал поступил в редакцию 27 апреля 2023 г.

³³ СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4823.

REFERENCES

1. Akopov LV. Kontrol v upravlenii gosudarstvom: konstitutsionno-pravovye problemy: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk [Control in the management of the state: constitutional and legal problems: abstract. Dr. Diss. 12.00.02]. Rostov-on-Don; 2002. (In Russ.).
2. Andreeva YuA. K voprosu o sootnoshenii ponyatiy «kontrol» i «nazor» [On the question of the relationship between the concepts of «control» and «supervision». *Administrative Law and Process*. 2009;2:6-9. (In Russ.).
3. Danilova LN, Ledovskaya TV, Solomin NE, Khodyrev AM. Osnovnye podkhody k ponimaniyu tsifrovizatsii i tsifrovyykh tsennostey [Basic approaches to understanding digitalization and digital values]. *Bulletin of Kostroma State University. Pedagogy. Psychology. Sociokinetics*. 2020;26(2):5-12. (In Russ.).
4. Demidov AYu, Lukashev AI. Otdelnye podkhody k tsifrovoy transformatsii gosudarstvennogo upravleniya [Separate approaches to the digital transformation of public administration]. *Public Service*. 2021;1:28-34. (In Russ.).
5. Dreisler IS. O sootnoshenii gosudarstvennogo i obshchestvennogo kontrolya kak garantiy sotsialisticheskoy zakonnosti [On the correlation of state and public control as guarantees of socialist legality]. In: *Problems of Socialist Legality at the Present Stage of development of the Soviet State*. Kharkov; 1968. (In Russ.).
6. Maly AF. Vzaimodeystvie kak organizatsionno-pravovaya forma sotrudnichestva subektov [Interaction as an organizational and legal form of cooperation of subjects]. *The Rule of Law State: Theory and Practice*. 2023;1(71):62-66. (In Russ.).
7. Maly AF, Nigmatzyanov AA, Nikitenko IG. Narodovlastie — fundament demokraticeskogo gosudarstva [Democracy is the foundation of a democratic state]. *The Rule of Law State: Theory and Practice*. 2022;3(65):21-31. (In Russ.).
8. Martynov AV, Shireeva EV, Loginova AE. Problemy ispolzovaniya tsifrovyykh tekhnologiy v deyatel'nosti organov gosudarstvennogo kontrolya i nadzora v usloviyakh tsifrovoy ekonomiki [Problems of using digital technologies in the activities of state control and supervision bodies in the digital economy]. *Bulletin of Lobochevskiy Nizhny Novgorod University*. 2021;5:119-135. (In Russ.).
9. Mashtakova EA. Teoretiko-pravovye voprosy gosudarstvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. [Theoretical and legal issues of state control in the Russian Federation: Author's Abstract]. Volgograd; 2000. (In Russ.).
10. Nikulina NV, Starichenko EB. Informatizatsiya i tsifrovizatsiya obrazovaniya: ponyatiya, tekhnologii, upravlenie [Informatization and digitalization of education: concepts, technologies, management]. *Pedagogical Education in Russia*. 2018;11(28):(2);564-567. (In Russ.).
11. Tarasov A.M. Gosudarstvennyy kontrol: sushchnost, sodержanie, sovremennoe sostoyanie [State control: essence, content, current state]. *Journal of Russian Law*. 2002;1:26-36. (In Russ.).
12. Fomicheva TV, Kataeva VI. Tsennosti rossiyan v kontekste tsifrovizatsii rossiyskoy ekonomiki [The Values of Russians in the context of digitalization of the Russian economy]. *The Standard of Living of the Population of the Regions of Russia*. 2019;2:80-84. (In Russ.).
13. Kosolapova DI. Problemy i perspektivy tsifrovizatsii gosudarstvennogo upravleniya na regionalnom urovne [Problems and prospects of digitalization of public administration at the regional level]. Available at: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/98048/1/m_th_d.i.kosolapova_2021.pdf. (In Russ.).
14. Skokova Yu, Krasnopolskaya I, Korneeva I., et al. Tsifrovizatsiya nekommercheskogo sektora: gotovnost, barery i efekty [Digitalization of the non-profit sector: readiness, barriers and effects]. Moscow; 2021. (In Russ.).
15. Uchastniki konkursa «Shkolnyy ekopatrul» soobshchili pochti o 4,5 tys. nezakonnykh svalok [Participants of the School Ecopatrul competition reported almost 4.5 thousand illegal landfills]. 22 July 2020. Available at: <https://kzn.ru/meriya/press-tsentr/novosti/uchastniki-konkursa-shkolnyy-ekopatrul-soobshchili-pochti-o-4-5-tys-nezakonnykh-svalok/>. (In Russ.).
16. Katz DM, Bommarito MJ, Blackman J. A General Approach for Predicting the Behavior of the Supreme Court of the United States. *Artificial Intelligence and Law*. 2014;22(4):337-374.