

УДК 342.5

Конева Н. С.

ТРАНСФОРМАЦИЯ МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОГО ГОСУДАРСТВА

Koneva N.S.

TRANSFORMATION OF THE MODEL OF INTERACTION BETWEEN CIVIL SOCIETY AND GOVERNMENT IN THE DIGITAL STATE

Рассматриваются вопросы трансформации традиционных форм общественного участия в осуществлении публичной власти и общественного контроля над публичной властью. Общественное участие рассматривается как участие лиц, не наделенных властными полномочиями, в подготовке, принятии решений органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы этих лиц. Обозначены изменения в концепции взаимодействия личности и государства. Сделаны предположения о причинах таких изменений. В качестве одной причины назван поиск оптимальной модели демократической государственности. В качестве второй – изменение концепции взаимодействия публичной власти и гражданского общества в условиях цифровизации государства. Раскрыто значение общественного участия в процессе формирования и отражения общественного запроса к органам публичной власти. Обозначен потенциал конституционного права как метатеоретической отрасли в обосновании новой модели взаимодействия гражданского общества и публичной власти.

Ключевые слова: публичная власть, гражданское общество, общественное участие, общественный контроль, цифровое государство.

The issues of transformation of traditional forms of public participation in the exercise of public power and public control over public power are considered. Public participation is considered as the participation of persons not vested with authority in the preparation, decision-making by public authorities and local authorities on issues directly affecting the interests of these persons. changes in the concept of interaction between the individual and the state are indicated. Assumptions about the reasons of such changes are made. The search for the optimal model of democratic statehood is cited as one reason. As the second – change of the concept of interaction of the public power and civil society in the conditions of digitalization of the state. The importance of public participation in the process of formation and reflection of public inquiry to public authorities is revealed. The potential of constitutional law as a meta-theoretical branch in substantiating a new model of interaction between civil society and public authorities is indicated.

Keywords: public power, civil society, public participation, public control, digital state.

Признание за обществом права на высказывание мнения, протеста, предложения к власти – важная сторона жизни демократического государства. Формы такого диалога личности и общества с властью различны и меняются, равно как меняется и сама демократия – и тогда речь

может идти об управляемой, суверенной, общественной, электронной, делиберативной демократии.

Поскольку демократия предполагает не только способность народа передавать осуществление своей власти представительным органам, но и возможность

36

Конституция,
государство и общество



контролировать осуществление власти, вопросы общественного или гражданского контроля, а если более широко – то и вопросы общественного участия, составляют актуальную повестку как правовых, так и политологических исследований. И нам представляется важным обозначить такой подход к общественному участию и общественному контролю, который позволит отразить тенденции и реальности меняющегося в цифровую эпоху государства, диктующие изменение форм взаимодействия государственной власти и человека, а также предположить роль и возможности конституционного права и конституционной доктрины в этих процессах.

Конституция закладывает основы общественного контроля, закрепляя в ст. 32 право граждан на участие в управлении делами государства. Механизм общественного контроля в качестве правовой основы включает Федеральные законы от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Принятие последнего стало важным ожидаемым шагом в развитии механизма общественного контроля, попыткой обобщить уже закрепленные в законодательстве отдельные элементы общественного контроля и отразить сложившиеся на практике формы общественного контроля. Закон предусматривает такие формы общественно-контроля как общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественные обсуждения общественные (публичные) слушания. Существуют также формы общественного контроля и общественного участия, осуществляемые в рамках законодательства о местном самоуправлении (местный референдум, местные выборы, инициатива по отзыву депутата или выборного лица местного самоуправления, народная правотворческая инициатива, сход граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания граждан, опросы граждан). Кроме того, вопросы, требующие обязательного участия общественности, перечисляются также в Земельном Кодексе, в Градостроительном кодексе, Лесном кодексе, федеральных законах «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе».

При этом конституционный принцип народовластия со всей очевидностью предполагает невозможность ограничить граждан только теми формами общественного участия и контроля, которые государство закрепило и санкционировало. Механизм взаимодействия органов публичной власти и гражданского общества должен быть живым и способным реагировать на социально-политические тенденции. А это значит, что система общественного контроля и общественного участия должна дополняться новыми формами, в первую очередь по запросу общества. Однако, на деле, как пишет С.А. Авакьян: «история свидетельствует, что обществу за все надо бороться: за участие в формировании государственных органов; за публичное обсуждение проблем бытия граждан, в том числе и той части дел, которые непосредственно касаются граждан» [1, с. 11]. И это конечно выводит нас на вопрос о том, является ли общество субъектом, или только объектом влияния государства, может ли оно создавать свои организационные механизмы, или же должно ограничиться «соучастием» (С.А. Авакьян) во власти государства [1, с. 10-11].

Анализ российского законодательства свидетельствует о том, что именно концепция «соучастия» граждан в осуществлении государственной власти близка российскому законодателю. И в науке конституционного права также часто ведется речь о «привлечении институтов гражданского общества к участию в управлении делами государства» [2, с. 33-34]. М.А. Липчанская пишет: «доминирующей стратегией вовлечения российских граждан в публично-властные отношения становится не принятие решений самими гражданами, а выработка решений с участием представителей гражданского общества» [3, с. 4].

С одной стороны, такая модель вполне жизнеспособна и ориентирована на сотрудничество между государством и гражданским обществом, с другой – она зачастую нивелирует значимость и важность непосредственного прямого участия граждан в осуществлении власти, исключает гражданское общество из концепции народовластия и народного представительства, имеет тенденцию к огосударствлению элементов гражданского общества.

Значимость и роль общественных палат, общественных советов, других форм участия граждан в публичной власти – именно в возможности отражать общественное мнение, формируемое «снизу»,





и умения это мнение донести до власти, коммуницировать с ней. То «огосударствление», в котором нередко обвиняют эти органы, происходит в случае, когда власть встраивает (или предпринимает попытки встроить) общественные органы и общественный контроль в свою вертикаль [4, с. 39].

Но не только в этом причина своеобразного отчуждения существующих форм общественного участия и общественного контроля от гражданского общества. Представляется, что меняется и сама стратегия взаимодействия личности и государства, традиционные формы участия граждан в управлении государством (выборы и референдум) зачастую начинают носить имитационный характер, современную демократию нередко называют ритуалом, а избирательную демократию – средством узаконивания правящих режимов [5, с. 17]. И дело не в конкретном политическом режиме. Скорее, в том, что формы общественного участия и общественного контроля трансформируются и требуют иных правил взаимодействия личности и государства.

Причин такой трансформации, конечно, несколько. С одной стороны, происходит постоянный поиск демократической модели государственности. Достаточно вспомнить столь популярную когда-то идею суверенной демократии и постепенный отход от этого тренда. С другой стороны – и государство, и общество, и человек испытывают на себе влияние цифрового мира. Цифровизация проникает во все большие сферы общественной жизни и публично-властное пространство не исключение.

Проникновение цифровизации в публично-властную сферу меняет сам механизм исполнения публичных обязательств и функций государства. Возможности цифровизации используются в избирательных отношениях (Австралия, Дания, США, ЕС, Эстония). Например, электронное голосование в Эстонии (KLI-бесключевая подпись, Cybernetica), D-Demos (распределенное, e2e проверяемое интернет голосование).

Технологии блокчейна внедряются в сферах здравоохранения, социального обеспечения, в механизме проведения закупочных процедур, ряда нотариальных услуг, в процедурах регистрации права собственности на землю, проверках сделок с недвижимостью (Швеция, Грузия, Гана, Гондурас). Федеральное агентство по труду Германии анализирует массивы данных о безработных гражданах на основе сегментации клиентов [6, с. 27]. В ноя-

бре 2016 года компания HashCoins презентовала рабочий прототип сервиса учета транспортных средств на блокчейне Emer. На днях Народно-освободительная армия Китая анонсировала внедрение системы вознаграждений на блокчейне, чтобы управлять личными данными и стилизовать военнослужащих.

В свою очередь и гражданское общество ищет новые формы взаимодействия с государством. Меняется концепция взаимодействия государства и общества, и в первую очередь в вопросах общественного участия и контроля это заметно в плоскости формулирования общественного запроса к власти. Отразить общественный запрос к власти – задача сложная, поскольку необходимо, прежде всего, правильно выявить этот запрос, что в эпоху коммуникационного изобилия и постоянного изменения модели взаимодействия власти и гражданина зачастую сделать непросто. Не случаен успех таких парламентских наблюдательных инициатив как инновационные веб-платформы ParliamentWatch, Abgeordnetenwatch.de (Германия), VoteCompass (Канада). Так, Государственный совет Франции отметил, что цифровизация влияет на само государство, и функция принятия политических решений зависит от консультаций с обществом на базе цифровых платформ [6, с. 27]. В Великобритании на онлайн-платформе Predictiv проводятся поведенческие эксперименты, позволяющие в режиме реального времени проверять эффективность мер регулирования через получение обратной связи. Есть исследования, подтверждающие существование офлайн-эффекта онлайн-петиций, размещаемых на цифровой платформе Change.org (Н.К. Радина, Д.А. Крупная). При этом формы выявления такого запроса могут быть самыми разнообразными, подчас нетрадиционными. Так, по мнению А.Т. Карасева и В.А. Мещерягиной: «в известном смысле даже бюллетень может считаться особой разновидностью обращения к органам государственной власти, поскольку в этом случае гражданин требует в императивном порядке от органа власти учесть его голос» [7, с. 28].

Сегодня изменения коснулись не только каналов коммуникации общества и государства, это не только проникновение в эту сферу цифровизации, но и в целом природы таких взаимодействий, сути категории «общественное участие». Государство, сохраняя монополию на принуждение, вынуждено считаться с такими трендами как демократизация информации, новая публичность – как новое раз-

деление публичного и частного, новое макрекерство, появление неизбранных представителей (Дж. Кин).

Признавая, что такие аспекты взаимодействия общества и государства как общественный запрос, общественное участие, общественный контроль носят в том числе политологический и социологический характер, все же позволим предположить, что и потенциал конституционного права может быть задействован для создания действенной системы взаимоотношений гражданского общества и публичной власти, прежде всего, на основе принципов демократизма, народовластия, признания человека, его прав и свобод высшей ценностью.

Полагаем, потенциал конституционного права как метатеоретической отрасли – в его способности сформулировать конституционно-правовые правила для публичной политики как процесса достижения общественного согласия и производства публичных решений через широкое общественное обсуждение, обозначаемое в литературе как «делиберативный процесс» – еще не использован. И ключевой категорией, позволяющей оставить эти процессы в конституционно-правовой плоскости, остается народовластие и народное представительство. Попытаемся обозначить возможности конституционно-правового законодательства и конституционно-правовой доктрины в трансформации модели взаимодействия общества и государства.

Первое. Трансформация модели взаимодействия общества и государства – процесс длительный, многоэтапный. Именно конституционное право, как отрасль, предметной областью которой, являются властеотношения задает конкретные параметры этой модели. Но свои параметры задают и неконституционные факторы (развитие гражданского общества, политическая и правовая культура, общий уровень социально-экономического развития, культурно-политические ценности и ориентиры общества).

Конституционная модель, в основании которой – принцип ценности, презумпции как метаконструкции дополняется моделями неформальной (неформализованной) коммуникации институтов власти и общества. Определенного пересмотра требуют параметры конституционно-правового законодательства в сфере обеспечения участия человека в осуществлении публичной власти и возможности защиты этих форм участия, в том числе с помощью конституционной юстиции. Иначе складывается парадоксальная си-

туация, когда на фоне развития новых форм взаимодействия гражданского общества и государства, происходит одновременное сужение, ограничение прав и свобод при реализации традиционных форм, закрепленных в конституционно-правовом законодательстве (право на митинги, право на протест).

Второе. Представляется, что не использован и потенциал таких вспомогательных инструментов для нахождения баланса интересов разных групп гражданского общества как неполитические некоммерческие организации (НКО). Такие объединения граждан вполне способны заполнить нишу «soft security» – «мягкой безопасности», снижая градус напряжения в обществе и переводя протестные настроения в продуктивное русло в таких вариантах как предварительные общественные экспертизы принимаемых государственных решений и гражданские инициативы.

Третье. В рамках концепции взаимодействия государства и гражданского общества одна из центральных мест должна занять категория общественного доверия как конституционно-правовая ценность, разработка теоретико-методологических основ которой – перспективное направление исследований.

Полагаем, взгляд на общественный (гражданский) контроль как на составляющую концепции государственной власти и концепции взаимодействия государства, общества, личности позволяет в свою очередь уйти от строгого деления форм демократии на прямые и представительные и, что более значимо, от их противопоставления. Более того, именно через такую центральную категорию конституционного права как народовластие только и можно раскрыть роль и значение общественного участия и общественного контроля как форм коммуникации общества и государства, а также создать механизм их взаимной ответственности и контроля гражданского общества над публичной властью.

Г. В. Мальцев, справедливо полагая, что только демократические механизмы способны более или менее эффективно решить эту сложнейшую проблему, пишет так: «При всех политических вариантах, которые могут возникать в ходе эволюции государственных форм и правовых режимов, демократия была, несмотря на известные свои несовершенства, возможно, невысокую степень развития, и остается своего рода цитаделью, которую следует укреплять в процессе противоборства общественных сил и бюрократии» [8, с. 78].





Литература

1. Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения. Сборник материалов Международной научной конференции. Москва: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 21-23 апреля 2015 г. / Отв. ред. проф. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2015. С. 10-17.
2. Чеботарев Г.Н. Конституционализация общественного участия граждан в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 33-36.
3. Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. Саратов, 2012. 58 с.
4. Никитина Е.Е. Система институтов гражданского общества в России: конституционно-правовой аспект // Журнал российского права. 2017. № 6. С. 37-49.
5. Крауч, К. Постдемократия / пер. с англ. Н. В. Эдельмана; Гос. ун-т - Высшая школа экономики. М.: Изд. дом гос.ун-та - Высшей школы экономики, 2010. 192 с.
6. Саурин А.А. Цифровизация как фактор трансформации права // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 26-31.
7. Карасев А.Т., Мещерягина В.А. Соотношение конституционного права на обращение с политическими правами и свободами // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 3 (76). С. 66-70.
8. Мальцев Г. В. Бюрократия как правовая и моральная проблема. М., 2009. 100 с.

References

1. Avak'yan S.A. Konstitucionnaya teoriya i praktika publichnoj vlasti: zakonovernosti i otkloneniya // Konstitucionnaya teoriya i praktika publichnoj vlasti: zakonovernosti i otkloneniya. Sbornik materialov Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii. Moskva: Yuridicheskij fakul'tet MGU imeni M.V. Lomonosova. 21-23 aprelya 2015 g. / Otв. red. prof. S.A. Avak'yan. M.: Yusticinform, 2015. pp. 10-17.
2. Chebotarev G.N. Konstitucionalizaciya obshhestvennogo uchastiya grazhdan v upravlenii delami gosudarstva // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2018. № 12. pp. 33-36.
3. Lipchanskaya M.A. Uchastie grazhdan Rossijskoj Federacii v upravlenii delami gosudarstva: konstitucionno-pravovoe issledovanie: avtoref. dis. ...d-ra yurid. nauk. Saratov, 2012. 58 p.
4. Nikitina E.E. Sistema institutov grazhdanskogo obshhestva v Rossii: konstitucionno-pravovoj aspekt // Zhurnal rossijskogo prava. 2017. № 6. pp. 37-49.
5. Krauch, K. Postdemokratiya / per. s angl. N. V. E'del'mana; Gos. un-t - Vy'sshaya shkola e'konomiki. M.: lzd. dom gos.un-ta - Vy'sshej shkoly e'konomiki, 2010. 192 p.
6. Saurin A.A. Cifrovizaciya kak faktor transformacii prava // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2019. № 8. pp. 26-31.
7. Karasev A.T., Meshcheryagina V.A. Sootnoshenie konstitucionnogo prava na obrashhenie s politicheskimi pravami i svobodami // Aktual'ny'e problemy' rossijskogo prava. 2017. № 3 (76). pp. 66-70.
8. Mal'cev G. V. Byurokratiya kak pravovaya i moral'naya problema. M., 2009. 100 p.

КОНЕВА Наталья Сергеевна, доцент кафедры теории государства и права, конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. им. В.И. Ленина, 76. E-mail: konevans@susu.ru

KONEVA Natalia, Candidate of Science (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University. natalykoneva@yandex.ru Office. 204, bld. 149, Kommuny St., Chelyabinsk, 454080 E-mail: konevans@susu.ru