На правах рукописи

Рыболовлева Наталья Сергеевна

КОНСТИТУЦИОННО–ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Специальность 5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2022

Работа выполнена в федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Научный руководитель:	**Гончаров Игорь Владимирович,** доктор юридических наук, профессор
Официальные оппоненты:	**Зубарев Сергей Михайлович,** доктор юридических наук, профессор, федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», заведующий кафедрой административного права и процесса
	Михеева Татьяна Николаевна, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Марийский государственный университет», профессор кафедры конституционного и административного права
Ведущая организация:	Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя»

Защита диссертации состоится «26» января 2023 года в 14 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета 03.2.001.02, созданного на базе федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации» по адресу: 125171, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, дом 8, аудитория № 404-406.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте Академии управления МВД России: https://а.мвд.рф.

Автореферат разослан «25» ноября 2022 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета 03.2.001.02
доктор исторических наук, профессор Синиченко Владимир Викторович

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена быстрым ростом объемов информации, стремительным развитием цифровых технологий, их масштабным внедрением и использованием в разнообразных областях общественной жизни. В условиях современной реальности право создает условия, обеспечивающие цифровизацию различных сегментов социальной жизни, а также является объектом воздействия цифровизации, в результате которого происходят изменения его форм, содержания, структур и механизмов действия. В современном мире развитие цифровых технологий предполагает трансформацию существующих взаимоотношений между государством и гражданами, в связи с чем необходимо понять и осознать влияние новейших информационных технологий на осуществление общественного контроля за деятельностью полиции в условиях цифровизации общественных отношений.

Стратегия национальной безопасности, утвержденная Указом Президента Российской Федерации (далее – РФ) от 2 июля 2021 г. № 400, в качестве одной из целей обеспечения государственной и общественной безопасности определяет совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества.

Общественный контроль представляет собой деятельность институтов гражданского общества и граждан. Эта деятельность ориентирована на выявление несоответствия действий органов государственной власти законодательству, а также на исправление выявленных нарушений. С учетом современных реалий актуальность приобретают вопросы, связанные с формированием условий для максимальной прозрачности деятельности государственных органов.

Так, Президент РФ В.В. Путин в своем выступлении на форуме «Сообщество» отметил, что граждане должны обладать широкими возможностями, необходимыми для контроля деятельности органов власти, оказания влияния на повышение ее результативности.

В современный период времени в России по мере становления гражданского общества и его институтов, приобретает более существенное значение общественное мнение, играющее важную роль в развитии институтов государства. Этот процесс отражается на деятельности полиции, являющейся самой многочисленной структурой среди правоохранительных органов, которая, благодаря развитию цифровых технологий, находится под пристальным вниманием общества.

Общественный контроль – это механизм, благодаря которому общество может контролировать деятельность правоохранительных органов на всех этапах деятельности. Общественный контроль за работой полиции – это еще и средство совершенствования самой системы МВД России, один из способов противодействия коррупции в ней, установления налаженного взаимодействия между обществом и полицией, способ цивилизованного решения проблем во взаимоотношениях граждан и государства.

Вместе с тем мир сегодня стремительно меняется, общество живет в веке цифровых технологий. Активное развитие информационных технологий в последние несколько десятилетий способствует формированию новой цифровой реальности. Пандемия новой коронавирусной инфекции также способствовала изменению привычного уклада жизни и потребовала внедрения новых механизмов. Цифровые технологии проникают в сложившиеся отношения и институты и могут существенно повысить эффективность деятельности полиции. Можно утверждать, что XXI век войдет в историю как век цифровизации. В современных условиях актуализируется проблема использования новых возможностей, связанных с цифровой реальностью, для модернизации государственного управления. Цифровые технологии внесут важный вклад в обеспечение эффективного общественного контроля за деятельностью полиции.

Во втором полугодии 2021 г. Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации поручено принять меры к повышению информированности граждан об общественном контроле с использованием

государственных интернет-ресурсов, а также рассмотреть вопрос о развитии существующих и создании новых интернет-ресурсов для вовлечения граждан в осуществление общественного контроля за нормотворческой и иной деятельностью федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, в том числе и за деятельностью государственных и муниципальных организаций.

Тем не менее, приходится утверждать, что в настоящее время нет комплексных исследований, посвященных изучению и исследованию вопросов конституционно-правового регулирования общественного контроля за деятельностью полиции в условиях цифровизации общественных отношений. Вышесказанное предполагает необходимость исследования обозначенных вопросов, поиска перспективных путей развития общественного контроля за деятельностью полиции в условиях цифровизации общественных отношений.

Степень научной разработанности темы. Общественный контроль и его различные теоретические аспекты являлись предметом изучения представителей различных социально-гуманитарных наук.

При разработке темы исследования использовались труды русских и зарубежных мыслителей разных эпох: Платона, Аристотеля, Цицерона, Т. Гоббса, Дж. Локка, Ж.Ж. Руссо, Ш.Л. Монтескье, Г.В.Ф. Гегеля, К. Маркса, П.И. Новгородцева, Б.Н. Чичерина и др.

Существенный вклад в формирование методологической основы и конституционно-правовой концепции общественного контроля, в осмыслении его роли, места в механизме защиты прав человека внесли: С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, Д.Н. Бахрах, Д.С. Белявский, Е.В. Бердникова, Н.А. Боброва, Л.Ф. Болтенкова, Н.Ю. Бондарь, В.В. Гриб, О.С. Забралова, С.М. Зубарев, О.Е. Кутафин, И.В. Левакин, Е.А. Лукашева, В.О. Лучин, Г.В. Мальцев, Т.Н. Михеева, С.В. Нарутто, Е.А. Огнева, А.С. Полещук, З.А. Станкевич, В.В. Старчикова, Т.Я. Хабриева, О.И. Цыбулевская, Н.М. Чепурнова, В.Е. Чиркин и др.

Следует отметить, что различные вопросы организации и деятельности ОВД в области обеспечения прав и свобод граждан в юриспруденции изучались в трудах: Ю.В. Анохина, В.В. Барбина, В.Н. Бутылина, И.В. Гончарова, В.В. Гордиенко, В.Я. Кикотя, Е.В. Киричёка, Ю.Л. Корабельниковой, А.П. Коренева, А.Я. Малыгина, Р.С. Мулукаева, А.С. Прудникова, Е.Ю. Стёпкина, А.П. Шергина и др.

Немаловажный вклад в развитие представлений об общественном контроле за деятельностью органов внутренних дел внесли Т.А. Бондаренко, С.Е. Вицин, А.М. Воронова, П.В. Десятых, М.С. Крицкая, В.Д. Малкова, Ю.В. Наумкина и др.

Изучению вопросов цифровизации общественных отношений в различных сферах деятельности посвящены труды Н.И. Алексеевой, И.И. Брянцева, И.В. Гончарова, С.М. Зубарева, О.А. Ивановой, Р.М. Ламзина, Т.Н. Михеевой, Д.А. Пашенцева и др.

Несмотря на существование немалого количества научных трудов в области исследования вопросов деятельности гражданского общества и его институтов, включая и сферу реализации общественного контроля за органами государственной власти и управления, в настоящее время, как показывает проведенный анализ, научные изыскания в области осуществления общественного контроля в условиях цифровизации общественных отношений отсутствуют.

Объектом исследования выбрана совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления общественного контроля за деятельностью полиции в условиях новых реалий, связанных с применением цифровых технологий.

Предметом исследования являются нормы конституционного права и иных отраслей права, регулирующие осуществление общественного контроля за деятельностью полиции в условиях цифровизации общественных отношений, а также практика их реализации в деятельности институтов гражданского общества.

Целью исследования является получение новых знаний об общественном контроле за деятельностью полиции в условиях цифровизации и выработка

предложений по совершенствованию конституционно-правовых основ его осуществления в условиях цифровизации общественных отношений.

Достижение цели исследования определяет необходимость постановки и решения следующих задач:

1) определить природу общественного контроля за деятельностью полиции в условиях цифровизации общественных отношений;

2) классифицировать нормы российского законодательства, регулирующие осуществление общественного контроля, а также выявить пробелы в правовом регулировании общественного контроля в условиях цифровизации и предложить пути их решения;

3) выявить возможность применения зарубежного опыта общественного контроля в Российской Федерации в условиях цифровизации;

4) на основе анализа конституционно-правового статуса субъектов общественного контроля за деятельностью полиции обозначить возможные пути его совершенствования;

5) раскрыть особенности общественного контроля за деятельностью полиции в условиях цифровизации;

6) на основе проведенного исследования определить перспективы развития общественного контроля за деятельностью полиции.

Методология и методы исследования. Философско-методологическим основанием исследования выступает диалектика. Диалектические принципы всеобщей связи и развития являются основой системного рассмотрения общественных отношений, процессов и явлений, функционирования органов государственной власти, регулируемых правовыми предписаниями. На основе диалектического принципа восхождения от абстрактного к конкретному проведен анализ системы общественного контроля в условиях развития инновационных телекоммуникационных технологий. Диалектический принцип единства и борьбы противоположностей лежит в основе рассмотрения содержания и формы общественного контроля, сущности и формирования норм конституционного права.

В ходе исследования применялись общенаучные методы и приемы формально-логического анализа: метод системно-структурного и функционального анализа, дедукция, индукция, аналогия и др. Использование системного подхода позволило провести исследование правовых актов и норм российского законодательства в их единстве и взаимосвязи. Для верификации выдвигаемых теоретических положений применялись частнонаучные методы: статистический метод и методы опроса: анкетирование, экспертный опрос и метод анализа документов.

Также использовались специально-юридические методы: историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический. Сравнительно-правовой метод применялся при исследовании конституций зарубежных государств, международных норм, выявлении их особенностей в сравнении с нормами Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации. В свою очередь, формально-юридический метод обеспечил подготовку предложений по совершенствованию нормативно-правовых актов.

Теоретическую основу исследования составили научные труды по теории и истории государства и права, конституционному праву, в которых рассмотрено взаимодействие институтов гражданского общества и государства по осуществлению общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, в том числе и полиции, а также труды ученых, которые внесли значительный вклад в формирование и понимание проблем взаимодействия общества и государства.

Нормативную основу исследования составили: Конституция РФ, международные договоры РФ в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ, нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, конституции, уставы и законы субъектов РФ; законодательство зарубежных стран. Кроме того использовалось законодательство СССР.

Эмпирическую основу исследования составляют сборники статистических и аналитических данных, материалы интернет-сайтов институтов государственной власти, электронных и печатных средств массовой информации, а также результаты проведенных автором исследований.

В ходе подготовки исследования автором изучены доклады и иные информационные материалы по деятельности Общественной палаты Российской Федерации, Общественного совета при МВД России, общественных советов при территориальных органах МВД России. Кроме этого анализировались материалы, размещенные на интернет-ресурсах Совета при Президенте по развитию гражданского общества и правам человека, Комитета Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений.

Научная новизна диссертационного исследования выражается в том, что автором рассмотрены конституционно-правовые основы общественного контроля за деятельностью полиции сквозь призму проблем цифровизации. Это позволило:

- выявить позитивные и негативные аспекты влияния цифровизации на развитие общественных отношений;

- выявить новые формы общественного контроля в условиях цифровизации общественных отношений;

- определить тенденции развития общественного контроля;

- сформулировать предложения по развитию взаимодействия между государством и гражданским обществом, его институтами.

Научная новизна нашла свое отражение в положениях, выносимых на защиту.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Цифровизация представляет собой диалектически противоречивый процесс. С одной стороны, она открывает широкие возможности для реализации конституционных прав граждан на осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, в том числе и за деятельностью полиции, с другой – динамичность цифровизации общественных отношений

способствует и негативным ее проявлениям, возникают определенные риски и угрозы, в частности: неправомерное использование персональных данных, их разглашение, дискредитация сотрудников полиции, тиражирование непроверенной информации, а также появление проблемы цифровой сегрегации.

2. Использование цифровых технологий при осуществлении общественного контроля за полицией позитивно влияет на реализацию принципов ее деятельности. Наиболее интенсивно цифровизация проявляется в области взаимодействия субъекта и объекта контроля, в рамках которой осуществляется подача и направление заявлений в электронной форме, мониторинг показателей, получение результатов проверки в электронном виде и др.

3. Сопоставление отечественного и зарубежного опыта конституционно-правового регулирования общественного контроля показало, что в Российской Федерации используются основные формы такого контроля, в том числе осуществляется их переход на электронные площадки. В то же время специфика российской правовой системы позволяет критически оценить возможность использования отдельных форм контроля в отечественной практике.

4. Роль общественного контроля и цифровых способов его осуществления возрастает в связи с реализацией политики социального и сервисного государства. Она создает надлежащие условия и способствует качественному осуществлению общественного контроля за органами публичной власти в условиях цифровизации общественных отношений, при этом происходит совершенствование контроля, что повышает уровень взаимной ответственности.

5. Автором выявлена тенденция «атомизации» общественного контроля, под которой понимается процесс дифференциации субъектов общественного контроля, при котором происходит распределение контрольных функций в равной мере между ними, в результате чего усиливается роль отдельного гражданина в осуществлении такого контроля. В совокупности с цифровизацией данная тенденция усиливает обратную связь между государством и гражданами.

6. В целях повышения качества реализации общественного контроля предлагается предусмотреть возможность правового регулирования

общественного контроля за деятельностью полиции не только на основании федерального закона, но и иными нормативными правовыми актами.

7. На основе проведенного исследования сформулированы предложения, направленные на совершенствование нормативных правовых актов, обеспечивающих развитие институтов гражданского общества, реализацию этими институтами общественного контроля. Для повышения эффективности общественного контроля в РФ предлагается:

- законодательно закрепить возможность осуществления общественного контроля с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, с применением содержащейся в базах данных и используемой при реализации общественного контроля информации, информационных технологий ее обработки, технических средств, а также информационно-телекоммуникационных сетей, обеспечивающих передачу по линиям связи указанной информации;

- расширить перечень субъектов общественного контроля, включив в него лиц, осуществляющих деятельность на профессиональной основе в СМИ;

- включить такую форму контроля, как направление обращений в органы государственной власти и их должностным лицам;

- усовершенствовать порядок формирования общественных советов при территориальных органах МВД России в части замены процедуры назначения членов общественных советов процедурой их избрания голосованием, в том числе с использованием информационно-цифровых технологий.

Целесообразно реализовать данные предложения путем внесения изменений в Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», приказ МВД РФ от 15 августа 2011 г. № 939 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668».

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что положения, которые были сформулированы диссертантом, в своей совокупности создают предпосылки для решения научной проблемы в сфере конституционно-правового регулирования общественного контроля в условиях

цифровизации общественных отношений в РФ. В диссертационном исследовании автором выявлены, научно осмыслены, систематизированы и обоснованы конституционно-правовые основы общественного контроля за деятельностью полиции в условиях цифровизации общественных отношений, их реализация, а также имеющиеся проблемы как теоретического, так и практического характера, что позволяет конкретизировать науку конституционного права, открыть новые пути для научных исследований, совершенствовать действующее законодательство, деятельность органов государственной власти, в том числе и полиции.

Выводы, полученные автором в ходе проведения исследования, могут быть использованы в правотворческой деятельности государственных органов, а также в деятельности правоохранительных органов, связанной с применением и реализацией правовых норм.

В диссертации содержатся предложения по внесению изменений в действующее законодательство. Эти предложения, прежде всего, направлены на совершенствование системы осуществления общественного контроля, повышения его эффективности.

Предложения и выводы, сформулированные в диссертации, могут являться исходным материалом для проведения дальнейших научных исследований в области совершенствования механизма реализации общественного контроля, организации взаимодействия между государством и гражданским обществом.

Также полученные в результате исследования выводы могут быть использованы при подготовке курса лекций по конституционному праву, методических пособий для органов внутренних дел, применяемых в преподавательской и иной деятельности.

Степень достоверности и апробация результатов исследования обоснованы изучением и осмыслением трудов российских и зарубежных ученых, посвященных рассмотрению вопросов конституционно-правового регулирования основных прав и свобод человека и гражданина, их защиты, организации взаимодействия гражданского общества, его институтов и государства, проблем

осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, в том числе и полиции. Достоверность результатов, полученных диссертантом, обоснована применением разнообразных методов научного познания, использованием эмпирических данных и материалов правоприменительной практики.

Основные положения и выводы диссертации обсуждались на кафедре государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России, а также отразились в опубликованных научных статьях, в том числе в изданиях, включенных в Перечень российских рецензируемых журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

Кроме того, результаты диссертационного исследования прошли апробацию в ходе выступлений и участия автора в 2 международных научно-практических конференциях: V Международная научно-практическая конференция «Сперанские чтения. Общество, государство, личность: проблемы взаимодействия в современных условиях» (Петрозаводск, 5 апреля 2020 г.), «Актуальные вопросы конституционализма» (Нижегородская академия МВД России, Нижний Новгород, 3-4 декабря 2020 г.), в 2 всероссийских научно-практических конференциях «Молодежь, наука и цивилизация» (Сибирский юридический институт МВД России, Красноярск, 14 мая 2020 г.), «Сибирский юридический форум: проблемы обеспечения прав человека» (Барнаульский юридический институт МВД России, Барнаул, 25-27 июня 2020 г.), во всероссийском юридическом форуме с международным участием: «Глобальный диалог о целях устойчивого развития: правовое измерение» (к 75-летию образования ООН) (Московский гуманитарный университет, Москва, 22-24 октября 2020 г.), во всероссийском круглом столе «Российская государственность и вызовы XXI века» (Академия управления МВД России, Москва, 15 декабря 2021 г.).

Основные положения диссертации внедрены в образовательный процесс Барнаульского юридического института МВД России, Академии МВД Кыргызской Республики, Карагандинской академии МВД Республики Казахстан

имени Баримбека Бейсенова и служебную деятельность Главного управления Министерства внутренних дел России по г. Москве, Министерства внутренних дел по Удмуртской Республике, ЛУ МВД России на станции Москва-Ярославская, ОМВД России по Карачевскому району УМВД России по Брянской области, о чем свидетельствуют акты внедрения научной продукции.

Структура диссертации определяется целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, разделенных на шесть параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается выбор и актуальность темы исследования, степень разработанности; обозначаются объект, предмет, цель и задачи исследования; раскрывается научная новизна; дается характеристика теоретической и практической значимости исследования, формулируются положения, выносимые на защиту; отражаются сведения о формах апробации проведенного исследования, возможность их использования в деятельности МВД России и в учебном процессе.

В первой главе **«Теоретико-правовые основы общественного контроля за деятельностью полиции»**, состоящей из трех параграфов, рассматриваются теоретические аспекты общественного контроля и цифровизации, генезис общественного контроля, его цели, задачи, природа и сущность, понятие гражданского общества, а также конституционно-правовые основы общественного контроля, анализируются нормативно-правовые акты, регламентирующие его осуществление в Российской Федерации и за рубежом.

В первом параграфе **«Природа и генезис общественного контроля за деятельностью полиции в Российской Федерации в условиях цифровизации»** автором исследуется понятие контроля, его соотношение с понятием надзор. Проанализированы точки зрения Д.В. Граждан, А.Е. Епифанова, В.И. Лукьяненко, А.В. Петрова, А.М. Тарасова и ряда других исследователей, в результате чего диссертантом делается вывод о том, что термин «контроль» широко используется в понятийном аппарате российского законодательства и науки. Вместе с тем известные на настоящий момент авторские трактовки анализируемого понятия, хотя и отличаются некоторыми нюансами, но в целом схожи. Подходы к определению данной категории обусловлены сферой научных интересов авторов – правовых, политических, философских.

Исследуя сущность и правовую природу контроля и надзора, автор аргументирует точку зрения о том, что применительно к общественным

институтам целесообразно употребление словосочетания «общественный контроль», так как наблюдение субъектов этого контроля зачастую направлено на выявление фактов нарушений законности и целесообразности действий органов государственной власти.

В ходе анализа понятия «общественный контроль» рассмотрены точки зрения В.В. Гончарова и Л.И. Ковалевой, П.В. Десятых, С.М. Зубарева, Е.В. Киричёка, О.А. Околёсновой. В результате сделан вывод о том, что общественный контроль – феномен социально-правового характера, ориентирующийся на реализацию конституционного права граждан на самостоятельную защиту своих прав и интересов.

Общественный контроль – одна из функций гражданского общества и в то же время его свойство. Автором исследован генезис становления понятия «гражданское общество». Диссертант выделяет и рассматривает определения С.А. Авакьяна, К.С. Гаджиева, Е.В. Киричёка, О.Е. Кутафина, Н.И. Матузова, О.И. Цыбулевской. На современном этапе развития и становления российской государственности проблема определения гражданского общества приобретает большую актуальность и продолжает обсуждаться; спектр исследований гражданского общества достаточно широк. Проблематика гражданского общества имеет много аспектов. Процесс формирования и развития гражданского общества сложен и противоречив; можно сказать, что ни в одной стране этот процесс еще не завершен. В настоящее время на него оказывает большое влияние цифровизация.

В диссертационном исследовании автор, рассматривая взгляды В.А. Плотникова, В.Г. Халина и Г.В. Черновой на содержание понятия цифровизации, определяет цифровизацию применительно к общественному контролю за деятельностью полиции. Выявлены положительные аспекты влияния цифровизации на развитие общественных отношений: создание нового формата диалога и удобных площадок комфортного взаимодействия государства и граждан; эффективная обратная связь между органами государственной власти и социумом; повышение прозрачности и эффективности системы государственного управления и др. Отмечены негативные аспекты влияния цифровизации,

возможные риски и угрозы: неправомерное использование персональных данных; тиражирование непроверенной информации; «пассивный активизм»; подмена свободы воли субъекта права волей лица, создающего соответствующую программу на основе матрицы выбора; цифровая сегрегация, происходящая как на бытовом (возраст, уровень образования, материальная обеспеченность и др.), так и на институциональном уровнях.

Сформулирован вывод о том, что цифровизация оказывает существенное влияние на правовую природу общественного контроля, делая ее более явственной, создает значительный потенциал для ее развития. Реализация права на осуществление общественного контроля значительно упрощается, происходит расширение доступа граждан к осуществлению общественного контроля. Совершенствование управления организацией общественного контроля в РФ является одной из первоочередных задач и, несомненно, что этому будет способствовать цифровизация сферы общественных отношений.

Во втором параграфе **«Общественный контроль как конституционно-правовой институт»** автором проведен анализ нормативно-правовых актов, определяющих основы, возможность и механизм осуществления общественного контроля в Российской Федерации.

В целях определения возможных направлений совершенствования конституционно-правового регулирования общественного контроля диссертантом рассматривается ряд нормативно-правовых актов, которые регулируют данную сферу отношений:

- Конституция Российской Федерации, положения которой являются основой для определения общих начал осуществления общественного контроля;

- нормы федерального и регионального законодательства, регулирующие осуществление общественного контроля в сфере защиты прав и свобод граждан.

В результате сделан вывод о том, что в последнее десятилетие создана существенная нормативно-правовая база общественного контроля, стали развиваться его новые формы, в том числе с использованием информационных технологий. Однако, несмотря на то, что в России сформировалась

конституционно-правовая основа осуществления общественного контроля, в том числе и за деятельностью полиции, она носит в определенной мере стихийный характер и еще не является совершенной, необходимо принимать меры к ее развитию. Отмечается, что для эффективной организации общественного контроля недостаточно просто создать нормативно-правовую базу. В контексте развития гражданского общества следует выработать механизмы повышения правосознания, политической культуры граждан. В свою очередь, общественный контроль является необходимым условием формирования доверительных взаимоотношений государства и общества. В первую очередь, общественный контроль должен осуществляться в отношении деятельности правоохранительных, а также контролирующих органов. Несомненно, что общественный контроль – важнейший элемент обеспечения верховенства права, а также защиты и обеспечения конституционных прав и свобод граждан, является институтом конституционного права, однако следует отметить, что это и комплексный институт, так как направления общественного контроля затрагивают и другие отрасли права.

В третьем параграфе **«Зарубежный опыт конституционно-правового регулирования осуществления общественного контроля»** диссертантом рассмотрены нормативно-правовые акты зарубежных стран. Зарубежный опыт общественного контроля имеет для нашей страны особое значение, поскольку он является практической базой для формирования, становления и развития общественного контроля в России.

Диссертантом проанализированы нормативно-правовые акты, которые регламентируют основы общественного контроля и взаимоотношения государства и гражданского общества в США, Франции, Швейцарии, Швеции и других странах. Для российской правовой системы также интересен законодательный опыт республик СНГ, поскольку, как и в России, в других странах постсоветского пространства институт общественного контроля является новой структурой формирующегося гражданского общества. В этой связи диссертантом было

рассмотрено и проанализировано законодательство Азербайджана, Узбекистана и других стран.

В параграфе выявляются общие и различные черты нормативно-правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти в Российской Федерации и зарубежных странах. В ходе изучения практики осуществления общественного контроля в зарубежных странах диссертантом делается вывод о том, что в каждой стране его реализация определяется ее правовой системой, уровнем демократизации и развития демократии, уровнем активности гражданского общества, заинтересованного в решении государственных дел. При этом следует выделить и общее: контроль за органами государственной власти заключается в сборе и анализе информации об их деятельности, выявлении ненадлежащей организации исполнения возложенных на них полномочий с последующим уведомлением об обнаруженных недостатках, контроле за их устранением и информировании общества о результатах контрольной деятельности.

В Российской Федерации, также как и в большинстве демократических государств исходят из того, что при осуществлении общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, в число которых входят и правоохранительные органы, они должны быть открытой в информационном плане системой, осуществляющей прозрачную деятельность. В Российской Федерации сложилась и стабильно функционирует система общественного контроля, используются его формы, которые применяются и в зарубежных странах, а развитие цифровых технологий способствует изменению форм общественного контроля, его традиционные формы переходят на электронные площадки.

Глава вторая **«Реализация конституционно-правовых основ общественного контроля за деятельностью полиции в условиях цифровизации»** включает в себя три параграфа, посвященных уяснению особенностей реализации конституционно-правовых основ общественного контроля за деятельностью полиции в условиях цифровизации, исследованию

гражданского общества, его институтов как субъекта реализации этих основ, а также рассмотрены возможные направления его развития.

В первом параграфе **«Гражданское общество, его институты как субъект реализации конституционно-правовых основ общественного контроля за деятельностью полиции»** диссертант рассматривает положения Конституции РФ, касающиеся гражданского общества в России и создающие благоприятные условия для его совершенствования, нормы международных правовых актов, закрепляющих участие граждан в управлении государственными делами.

Диссертантом в этом параграфе рассматривается понятие «институтов гражданского общества», проведена их систематизация с учетом позиции В.Ю. Голубовского, Ж.К. Искакова, С.В. Калашникова, И.Ю. Никодимова, Л.М. Романенко, Т.Н. Синюковой. Сделан вывод о том, что структура институтов гражданского общества видоизменяется. Трансформация гражданского общества находится в прямой зависимости от степени его развития, отношений, складывающихся внутри самого общества, а также задач, определяемых текущей ситуацией.

Исследованы субъекты общественного контроля за деятельностью полиции, определенные ст. 50 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»: Общественная палата РФ, общественные наблюдательные комиссии, Общественный совет при МВД РФ, а также общественные советы при территориальных органах МВД России.

С учетом изложенного автором сделан вывод о том, что для осуществления общественного контроля значима информационная открытость полиции, подразумевающая, как широкое освещение работы полиции в средствах массовой информации, так и восприятие конструктивной критики гражданами и институтами гражданского общества по вопросам защиты прав и свобод граждан, обеспечения общественного порядка, противодействия преступности. Полиция Российской Федерации ведет свою деятельность только в рамках направлений, закрепленных в законодательстве, а именно в Федеральном законе «О полиции», в свою очередь институты гражданского общества подключаются к реализации этих

направлений только в рамках, предусмотренных законом. Диссертант полагает, что одной из проблем является сложность механизма осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, которая приводит к исключению из этого механизма обычных граждан.

Второй параграф **«Особенности общественного контроля за деятельностью полиции в условиях цифровизации»** посвящен исследованию практики взаимодействия институтов гражданского общества с полицией, а также особенностей общественного контроля в условиях цифровизации общественных отношений.

Активное внедрение информационно-телекоммуникационных технологий вносит существенные изменения в систему социально-экономических отношений в стране. На современном этапе развития информационных технологий научные результаты в области цифровизации все стремительнее внедряются во все области жизни общества. Инновационные технологии, прежде всего, необходимы для оказания помощи гражданам в реализации принадлежащих им конституционных прав с помощью эффективных средств.

Одной из главных тенденций последних лет стало усиление роли и повышение эффективности участия гражданского общества в развитии страны, что обусловлено, прежде всего, ростом гражданской активности. Новизна и скорость внедрения, а также распространения информационных технологий способствуют формированию и увеличению интереса общества к использованию интерактивных возможностей его участия в деятельности государства. Правоохранительные органы, являясь важным элементом функционирования публичной власти государства, находятся под пристальным вниманием общества. Диссертантом рассмотрены нормативные положения действующего законодательства, закрепляющие виды контроля за деятельностью полиции. Автор, разделяя взгляды А.П. Коренева и А.В. Куракина о необходимости и важности контроля за деятельностью органов внутренних дел, анализирует систему общественного контроля за полицией.

В связи с масштабной цифровизацией, охватывающей все сферы жизнедеятельности, взаимоотношения между полицией и институтами гражданского общества перемещаются в цифровое пространство. Проанализированы формы контроля с использованием цифровых технологий.

Автором предлагается законодательно закрепить возможность осуществления общественного контроля с использованием информационно-телекоммуникационных технологий.

Диссертантом отмечена низкая вовлеченность населения и институтов гражданского общества в осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, в том числе и полиции. В российском контексте вопрос о гражданской активности стоит наиболее остро. Гражданская активность способствует развитию современного общества в области реализации конституционных прав и свобод граждан, поэтому, по мнению автора, внедрение цифровых технологий во все сферы жизнедеятельности будет способствовать повышению гражданской активности.

В третьем параграфе **«Основные направления развития общественного контроля за деятельностью полиции в условиях цифровизации общественных отношений»** проанализированы понятия правового государства, социального, сервисного государства, определена взаимосвязь этих понятий.

Исследованы мнения М.В. Денисенко и В.Е. Туровой, В.А. Ильина, А.А. Кондрашева, Я.В. Коженко и А.Ю. Мамычева, М.В. Морева, А.И. Поваровой по указанным выше дефинициям. Сделан вывод о том, что социальное государство необходимо рассматривать в широком смысле, на основе выделения основных признаков, а именно: демократическая организация власти; высокий уровень экономического развития; эффективность судебно-правовой системы; формирование и развитие гражданского общества; активность граждан; высокий морально-нравственный уровень граждан.

Идея сервисного государства основана на устойчивости и легитимности государственных институтов, а также связана с эффективностью выявления и удовлетворения индивидуальных и групповых потребностей. По мнению автора

диссертации, социальное государство не является тождественным сервисному, но создает предпосылки для его формирования и развития. Можно утверждать, что понятие «социальное государство» и «сервисное государство» отражают разные аспекты функционирования государственных структур и пересекаются в определенных контекстах.

В контексте доктрины правового государства общественный контроль рассматривается как признак такого государства. Контроль за деятельностью органов государственной власти, их должностных лиц позволяет реализовывать цели и задачи, направленные на защиту прав и интересов граждан. Без контроля государство не будет ни правовым, ни сервисным.

Одним из успешных показателей социально-экономического развития государства является эффективность государственного управления, его модернизация с учетом происходящих изменений. Еще в 2018 г. на необходимость повсеместной трансформации в государственных органах и экономике обратил внимание и Президент РФ В.В. Путин. В своей речи на Международном конгрессе по киберпреступности в июле 2018 г. В.В. Путин отметил, что только цифровая свобода и снятие барьеров, ограничивающих прогресс, может способствовать эффективному цифровому развитию, но каждый должен понимать меру своей ответственности и наступление возможных рисков от угроз и вызовов в цифровой сфере.

Диссертантом проанализированы федеральные и ведомственные правовые акты, регламентирующие порядок оказания госуслуг, а также возможность повышения их качества.

Автором проведен анализ обращений граждан и организаций, поступивших в МВД России и его территориальные органы за 5 лет, начиная с 2017 г. В этом контексте рассматривается такая проблема как злоупотребление правом на обращение и на осуществление общественного контроля, которое возможно при широком вовлечении граждан и различных общественных объединений. Отмечена возможность реализации личных субъективных интересов в процессе осуществления общественного контроля, что должно быть исключено. В

настоящее время в России стали разрабатываться и начали действовать современные цифровые механизмы общественного контроля, а именно: платформа обратной связи, центр управления регионами, центр принятия управленческих решений.

В условиях цифровизации всех отраслей жизни реализация права осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, в том числе и полиции, становится доступнее. Безусловно, что использование информационных технологий увеличивает возможности активного населения по воздействию на органы государственной власти, в том числе и путем осуществления общественного контроля. Использование инновационных телекоммуникационных технологий может придать общественному контролю масштабный характер. Делается вывод о том, что в этом случае происходит «атомизация» общественного контроля, а именно – каждый гражданин, решающий свои задачи и реализующий свои права, стремится к общественному контролю и может его осуществлять благодаря внедрению и развитию цифровых технологий. В данном контексте «атомизация» понимается как усиление контролирующей функции гражданина в качестве активного участника общественных отношений. «Атомизация» общественного контроля переводит взаимодействие между государством и гражданами на более интенсивный уровень. Именно в таком векторе гражданами будет реализовываться право на осуществление общественного контроля за деятельностью полиции, закрепленное в ст. 50 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

В заключении диссертации изложены выводы, которые основаны на проведенном исследовании, обозначены перспективные направления дальнейшего изучения диссертационной проблематики.

В приложениях представлены предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ, Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ, приказ МВД РФ от 15 августа 2011 г. № 939 и результаты анкетирования граждан и сотрудников органов внутренних дел.

Основные положения, выводы и рекомендации диссертационного исследования опубликованы в двенадцати научных работах автора, общим объёмом 3,84 п. л., четыре из которых – в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных перечнем ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Рыболовлева Н.С. К вопросу о контроле гражданского общества за деятельностью органов государственной власти / Н.С. Рыболовлева // Закон и право. – 2020. – № 6. – С. 50-52 (0,29 п. л.).

2. Рыболовлева Н.С. К вопросу о конституционно-правовых основах общественного контроля в Российской Федерации / Н.С. Рыболовлева // Евразийский юридический журнал. – 2020. – № 11 (150). – С. 113-115 (0,51 п. л.).

3. Рыболовлева Н.С. О правовом обеспечении организации общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел / Н.С. Рыболовлева // Алтайский юридический вестник. – 2021. – № 1 (33). – С. 17-21 (0,54 п. л.).

4. Рыболовлева Н.С. О роли институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за органами государственной власти / Н.С. Рыболовлева // Право и государство: теория и практика. – 2021. – № 3 (195). – С. 238-241 (0,48 п. л.).

Научные статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

5. Рыболовлева Н.С. О роли информатизации общественных отношений в современном мире / Н.С. Рыболовлева // Сперанские чтения. Общество, государство, личность: проблемы взаимодействия в современных условиях: сборник статей V Международной научно-практической конференции (5 апреля 2020 года) / под общ. ред. А.Б. Черемисина. – Петрозаводск: МЦНП «Новая наука», 2020. – С. 33-36 (0,25 п. л.).

6. Рыболовлева Н.С. Становление и развитие общественного контроля в России / Н.С. Рыболовлева // Молодежь, наука и цивилизация: материалы всероссийской студенческой научной конференции с международным участием. Выпуск 22. (г. Красноярск, 14 мая 2020 г.) / отв. ред. Н.Н. Цуканов. – Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2020. – С. 81-83 (0,25 п. л.).

7. Рыболовлева Н.С. О влиянии цифровизации на организацию общественного контроля за деятельностью органов государственной власти / Н.С. Рыболовлева // Сибирский юридический форум: проблемы обеспечения прав человека: материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. Ю.В. Анохина. – Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2020. – С. 108-109 (0,21 п. л.).

8. Рыболовлева Н.С. К вопросу об общественном контроле в Российской Федерации в условиях цифровизации / Н.С. Рыболовлева // Глобальный диалог о целях устойчивого развития: правовое измерение (к 75-летию образования ООН): сборник материалов Международной научно-практической конференции / отв. ред. Т.А. Сошникова. – М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2020. – С. 202-206 (0,25 п. л.).

9. Рыболовлева Н.С. Общественный контроль и антикоррупционные ограничения и запреты в органах государственной власти / Н.С. Рыболовлева // Актуальные вопросы конституционализма: сборник материалов VII Международной научно-практической конференции по актуальным вопросам конституционализма (г. Н. Новгород, 3 декабря 2020 года). – Н. Новгород, 2021. – С. 284-287 (0,21 п.л.).

10. Рыболовлева Н.С. О влиянии общественного контроля на законность в деятельности правоохранительных органов / Н.С. Рыболовлева // Лучшая научная статья 2020: сборник статей XXXVIII Международного научно-исследовательского конкурса. – Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение», 2020. – С. 129-131 (0,23 п. л.).

11. Рыболовлева Н.С. О влиянии информатизации на развитие современного общества / Н.С. Рыболовлева // Интеллектуальный капитал XXI века: сборник

статей IV Международного научно-исследовательского конкурса. – Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение», 2021. – С. 77-79 (0,31 п. л).

12. Рыболовлева Н.С. Правовой вектор развития взаимодействия государства и гражданского общества / Н.С. Рыболовлева // Российская государственность и вызовы XXI века: сборник статей Всероссийского круглого стола (г. Москва, 15 декабря 2021 г.). – Москва: Академия управления МВД России, 2022. – С. 139-143 (0,29 п. л.).

Рыболовлева Наталья Сергеевна

КОНСТИТУЦИОННО–ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Подписано в печать: 24 ноября 2022 г.
Формат 60x84 1/16 Объем 1,3 усл. печ. л.
Тираж 100 экз.
Заказ № 267т

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати
Академии управления МВД России
125171, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д.8.