

Л.А. Тхабисимова<sup>1</sup>, К.С. Муслимова<sup>2</sup>, М.И. Билялова<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup> *Пятигорский государственный университет, Пятигорск, Россия;*

<sup>2</sup> *Карагандинский университет имени академика Е.А. Букетова, Караганда, Казахстан  
(E-mail: thabisimova@mail.ru, karlygash1958@mail.ru, marzhan.bilyalova@mail.ru)*

## **Конституционно-правовой механизм реализации общественного участия и контроля в системе антикоррупционной политики на уровне местного государственного управления и самоуправления**

Статья посвящена анализу проблематики организации и осуществления общественного участия, общественного контроля и реализации отдельных процедур консультативной демократии в системе антикоррупционной политики. Авторами осмыслены основные направления совершенствования общественного участия, общественного контроля и консультативно-демократических процедур на местном уровне, проблемы их интеграции в систему антикоррупционной политики в эпоху «цифрового права». Проанализированы особенности цифровизации в осуществлении антикоррупционной политики на всех уровнях публичного управления, в том числе на уровне местного государственного управления и самоуправления. Акцентировано внимание на одном из актуальных направлений антикоррупционной цифровизации — внедрении электронных реестров с использованием технологий распределённых данных, в том числе технологии блокчейна. На основе исследования и анализа законодательства Российской Федерации и Республики Казахстан рассмотрены актуальные проблемы становления и развития системы общественного контроля на уровне местного государственного управления и самоуправления. Кроме того, по результатам изучения законодательства и правоприменительной практики, внесены предложения по совершенствованию общественного участия и общественного контроля, а также по использованию отдельных процедур консультативной демократии в противодействии коррупции на уровне местного государственного управления и самоуправления.

*Ключевые слова:* общественный контроль, общественное участие, консультативная демократия, антикоррупционная политика, опросы граждан, сходы граждан, местное самоуправление, краудсорсинг, цифровое право, общественные советы.

### *Введение*

Эффективность общественного участия и общественного контроля, а также использования отдельных процедур консультативной демократии в противодействии коррупции на муниципальном уровне, видится, прежде всего, в предотвращении произвола и бездеятельности должностных лиц органов местного самоуправления, в налаживании обратной связи между населением и властью, в повышении транспарентности, а, следовательно, в снижении воздействия коррупциогенных факторов на принятие управленческих решений. Несмотря на то, что учёными-правоведами ведёт обширная исследовательская работа по системному анализу и оценке противодействия коррупции, проблема совершенствования законодательства в сфере антикоррупционной политики продолжает оставаться в проблемном поле российской и казахстанской юриспруденции.

Сегодня большую популярность получили социальные сети, формат которых позволяет не только обращения граждан — причём, как публичные, так и в индивидуальном порядке, но и демонстрирует населению результат — ответы должностных лиц и их краткие отчеты о проделанной работе, а также опросы граждан на официальных сайтах муниципалитетов, в профильных группах органов местного самоуправления в социальных сетях. Впрочем, проблемой электронных опросов сегодня является невозможность подтвердить или опровергнуть достоверность результата и его защиту от технологий «накрутки».

Современной спецификой правоприменительной практики Северо-Кавказского федерального округа является преимущественный выбор разнообразных форматов личного взаимодействия населения с представителями публичной власти, в целом, являющихся разнообразными вариациями консультативной демократии, имеющими, при этом, особенности и с точки зрения содержания упомянутых форматах и с точки зрения их наименования в правовых документах органов местного само-

\* Автор-корреспондент. E-mail: marzhan.bilyalova@mail.ru

управления и в официальных публикациях (зачастую, характер проводимых мероприятий указывает на то, что они формально-юридически представляют собой не сходы, а собрания граждан) [1; 272].

При этом сама форма такого консультативного взаимодействия является весьма эффективным форматом обратной связи населения с органами публичной власти. В мероприятиях участвуют, прежде всего, представители органов местного самоуправления, но также приглашаются представители органов власти субъектов РФ, федеральных органов (МВД, Пограничной службы ФСБ РФ и т.д.). В ходе обсуждения нередко подготавливаются проекты правовых актов, должностные лица отчитываются перед населением о проделанной работе, запланированной в рассматриваемом формате ранее. Это положительным образом сказывается на эффективности деятельности должностных лиц и органов местного самоуправления, существенным образом снижая возможности нарушений и произвола [2; 232–237].

#### *Методы и материалы*

В процессе написания статьи были использованы сравнительно-правовой, логический, прогностический методы научного исследования, проведен анализ эмпирических данных. Примененные методы взаимно дополняют друг друга.

Теоретическую основу составили труды известных российских и казахстанских ученых-юристов. Нормативную базу исследования составили нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере местного государственного управления и самоуправления в аспекте внедрения и развития цифровых технологий, противодействия коррупции в Российской Федерации и Республике Казахстан

Наряду с указанным, при написании статьи были изучены практические материалы деятельности местных органов государственного управления и самоуправления Российской Федерации и Республики Казахстан по внедрению блокчейн-технологии, форм участия граждан в сфере противодействия коррупции, что позволило сформулировать научно обоснованные выводы, предложения и рекомендации.

#### *Результаты и их обсуждение*

Рассмотрим особенности цифровизации в осуществлении антикоррупционной политики на всех уровнях публичного управления, в том числе и на муниципальном. Так, на большой потенциал цифровизации в противодействии коррупции обращали внимание ряд учёных [3; 182, 183]. Сегодня основным направлением антикоррупционной цифровизации выступает внедрение электронных реестров с использованием технологий распределённых данных, в том числе и технологии блокчейна. Одним из древнейших примеров, распределённых данных было составление договоров в нескольких экземплярах. Сегодняшние возможности распределённого хранения информации существенно расширили возможности верификации и отслеживания любых изменений информации.

Несмотря на то, что сегодня блокчейном нередко называются именно системы распределённых данных, распределённое хранение может использоваться в блокчейне опционально. Блокчейн представляет собой непрерывную цепочку взаимосвязанных информационных блоков, требуется для отслеживания транзакций (изменений информации), распределение необходимо для невозможности скрытого изменения информации.

Действительно, возможность создания баз данных, реестров и т.д. — информационной системы с верификацией времени создания или изменения информации, сохранения содержания информации (например, записи в реестре), идентификации лица, вносящего или изменяющего информацию, защиты от несанкционированных изменений и удаления (отметим, что это, скорее, условно-правовое, нежели достоверное технологическое описание сущности блокчейна), позволяют переосмыслить существующие подходы к общественному контролю, сменить формат общественного участия и общественного контроля со слушаний и заседаний на эффективную контрольную деятельность, в том числе сбор верифицируемой информации, организацию обратной связи между активистами и контрольными и надзорными органами.

В России блокчейн-технологии внедряются в муниципальные выборы (например, в Москве в 2019 г.), они применялись на выборах в Молодёжный парламент Саратовской области и т.д. Технологическое совершенствование повлечет повышение надёжности и удешевление такого рода систем, что, в свою очередь, поможет решить проблему верификации результатов опросов, публичных слушаний и иных форматов общественного обсуждения посредством Интернет-ресурсов [4].

В Республике Казахстан также активно развиваются и совершенствуются инновационные технологии, в числе которых и технология блокчейн. Это тенденция идет в русле провозглашенной в стратегических документах цели о вхождении Казахстана в число тридцати самых развитых стран мира. Следует отметить, что технология блокчейн уже применяется в целом ряде государственных органов, например, в Национальном банке, Министерстве сельского хозяйства и Министерстве финансов РК. Суть данной технологии состоит в том, что «block» — представляет собой блоки, «chain» — это «цепочка», и в совокупности соединяются цепочки блоков, которые включают в себя информацию, последовательно распределенную в сети.

Главное, что ничего из того, что попало в данные блоки системы, нельзя стереть, изменить или отменить, заменить, упразднить. Для создания и записи нового блока требуется последовательное считывание информации о старых блоках, поэтому все данные в блокчейн постепенно накапливаются и образуют постоянно и стабильно дополняемую базу данных. Так, например, с 1 февраля текущего года технология блокчейн получила применение в регламентации процедуры и предоставления социальных услуг в Республике Казахстан.

В верхней Палате Парламента Республики Казахстан находится на рассмотрении проект Закона, целью которого является внесение поправок по вопросам правового регулирования дальнейшего совершенствования и развития цифровых технологий в Республике Казахстан. Одной из принципиальных новелл данных поправок станут нормативные правовые предписания касательно внедрения технологии блокчейн, которая получила в последнее десятилетие широкое применение в развитых странах. Проект Закона о внесении поправок в Закон Республики Казахстан «Об информатизации» от 24 ноября 2015 г. предполагает установление в нем понятийного аппарата данной технологии и механизма его реализации на практике.

Развитая система гражданского контроля является эффективным средством совершенствования государственного управления, построения правового государства, противодействия коррупционным проявлениям. Именно поэтому, по поручению Президента РК К.-Ж.К. Токаева, разработан и проводится комплекс системных мероприятий по усилению общественного контроля, реализации масштабных антикоррупционных проектов. Основанием является Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции», в соответствии с которым все антикоррупционные мероприятия должны проводиться комплексно и системно, с широким применением превентивных мер противостояния коррупции и с привлечением гражданского общества.

Свидетельством этому являются такие инициативы, как открытие, по поручению Первого Президента Республики Казахстан — Елбасы Н.А. Назарбаева, по всей стране антикоррупционных проектных офисов «Adaldyq alańy», которые представляют собой объединение антикоррупционной деятельности государства и общества [5].

Представительства республиканского проекта «Adaldyq alańy», что в переводе с казахского языка означает «Площадь справедливости», действуют на местном уровне государственного управления — в акиматах всех территориальных единиц и в центре — в министерствах (кроме Министерства внутренних дел РК). Данный проект предусматривает назначение региональных руководителей проектных офисов «Adaldyq alańy» внештатными советниками акимов областей, городов республиканского значения и столицы. Апробированный подход на уровне местного государственного управления будет использоваться теперь и на уровне центрального государственного управления.

Задачами проекта, которые актуальны, в первую очередь, в сфере местного государственного управления и самоуправления, являются искоренение коррупции на бытовом уровне, создание надлежащего уровня реализации государственных услуг для населения, осуществление контроля за внедрением принципов эффективности, доступности, подотчетности в деятельности государственных органов и государственных служащих.

Одним из примеров, демонстрирующих указанные начала, служит трансфер государственных органов на систему «Open Space», что в переводе с английского языка означает «Открытое пространство». Данное новшество является показателем к стремлению публичных органов к прозрачности и открытости для граждан, клиентоориентированности и человекоцентричности их деятельности, совершенствованию организационной культуры, что полностью соответствует конституционному положению о приоритете прав и свобод человека и гражданина перед интересами государства.

О практическом воплощении нововведений в организационной культуре государственных служащих и повышении их клиентоориентированности свидетельствуют следующие факты: с начала года на этот формат уже перешли более 800 госучреждений: вплоть до сельских округов открывают-

ся сервисные акиматы с удобными фронт-офисами; уже сейчас 3774 кабинетов первых руководителей госучреждений теперь размещаются на первых этажах. Средняя динамика переездов составляет — 377; для укрепления антикоррупционной культуры в обществе подготовлены специально обученные «послы добропорядочности» и лекторы-волонтеры, которыми на системной основе проводится информационно-разъяснительная работа по вопросам профилактики коррупционных рисков, повышения антикоррупционной культуры и добропорядочности; с начала года лекторскими группами проектных офисов охвачено 305 636 человек [5].

Уже сейчас с полным основанием можно констатировать привлекательность и доступность проекта, что обусловливается качеством проведенной работы по взаимодействию со средствами массовой информации всех уровней и форм, а также в связи с масштабом информационно-разъяснительной работы, проводимой среди граждан.

Для более полного информирования населения о проводимых антикоррупционных мероприятиях соответствующие ролики и баннеры демонстрируются на LED-экранах регионов, а также местными телеканалами, в помещениях госорганов, учреждений, организаций, общественных местах.

Стало правилом ежедневное размещение информации о практике реализации проектов на республиканской странице в Facebook, на официальных сайтах акиматов и маслихатов, на всех информационных площадках средств республиканских и местных телеканалов и печатных изданий проведение в региональных офисах проекта на еженедельной основе интернет-конференций с участием руководителей различных государственных органов.

Столь широкая активность по информированию населения о деятельности проекта за прошедший период привела к положительным результатам, о чем свидетельствует тот факт, что в рамках проведенных проектными офисами приемов поступило свыше 11 тысяч обращений граждан, что позволило трети из них восстановить свои нарушенные права и свободы.

В Республике Казахстан одной из актуальных и востребованных форм общественного контроля на уровне местного государственного управления и самоуправления является деятельность общественных советов, правовой основой деятельности которых является Закон РК «Об общественных советах» от 2 ноября 2015 г. [6].

Общественные советы, согласно Закону, создаются как на уровне центрального государственного управления, так и на местном уровне государственного управления, а также субъектами квазигосударственного сектора. К советам местного уровня относятся общественные советы соответствующей административно-территориальной единицы: области, города, района, села, поселка, сельского округа, города районного значения. При этом полномочия общественного совета, действующего на уровне села, поселка, сельского округа, города районного значения, осуществляются собранием местного сообщества. Состав общественных советов образуется на паритетных началах из представителей государственного органа, субъекта квазигосударственного сектора и гражданского общества, причем количество последних в общественном совете должно составлять не менее двух третей от общего числа его членов.

Основной формой деятельности общественных советов являются обязательные для обсуждения и рассмотрения соответствующими государственными органами, а также субъектами квазигосударственного сектора рекомендации. Значимость рекомендации, выносимой общественными советами, состоит в том, что они, во-первых, обязательны для рассмотрения, и, во-вторых, по ним должны быть даны мотивированные ответы со стороны госорганов и субъектов квазигосударственного сектора.

Осуществляемый общественным советом контроль имеет целью расширение возможностей гражданского общества участвовать в процессе принятия решений государственными органами, субъектами квазигосударственного сектора. Данная цель находит свою конкретизацию в следующих задачах контрольной деятельности общественных советов на уровне местного государственного управления:

- 1) содействие в проводимой государством политике усиления эффективности, транспарентности и прозрачности в сфере местного государственного управления и самоуправления;
- 2) разработка и реализация в практике местного государственного управления общественных инициатив, направленных на защиту интересов граждан административно-территориальных единиц;
- 3) содействие в повышении индекса доверия граждан к деятельности органов местного государственного управления и самоуправления, субъектов квазигосударственного сектора, налаживание обратной связи между населением и местными органами государственного управления;
- 4) обеспечение участия населения в процессе противодействия коррупционным проявлениям.

Для осуществления данных задач общественные советы наделены рядом существенных полномочий, в числе которых обсуждение:

1) проектов бюджетных программ администратора бюджетных программ, стратегических планов или программ развития территорий, государственных программ, планов мероприятий по охране окружающей среды;

2) выполнения бюджетных программ администратора бюджетных программ, стратегических планов или программ развития территорий, государственных программ;

3) отчетов исполнительных органов о достижении целевых индикаторов;

4) отчетов администратора бюджетных программ о реализации бюджетных программ, об исполнении планов поступлений и расходов денег от реализации товаров (работ, услуг), о поступлении и расходовании денег от благотворительности;

4-1) отчетов о результатах мониторинга реализации планов развития государственных предприятий, контролируемых государством акционерных обществ и товариществ с ограниченной ответственностью, за исключением субъектов квазигосударственного сектора;

5) участие в разработке и обсуждении проектов нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, в соответствии с Законом Республики Казахстан «О правовых актах», за исключением проектов нормативных правовых актов центральных и местных исполнительных органов, а также акимов, предусматривающих принятие решений об установлении (отмене) карантинной зоны с введением карантинного режима на соответствующей территории, установлении (снятии) карантина и (или) ограничительных мероприятий в случаях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан в области ветеринарии, а также объявление чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера;

6) рассмотрение обращений физических и юридических лиц по общественно значимым вопросам соответствующей сферы деятельности государственного органа или региона, в том числе по вопросам совершенствования государственного управления и организации прозрачной работы государственного аппарата, включая соблюдение норм служебной этики государственных служащих, в соответствии с Типовым положением об общественном совете;

7) разработка и внесение в государственные органы предложений по совершенствованию законодательства Республики Казахстан;

8) осуществление общественного контроля в формах, предусмотренных настоящим Законом;

9) создание комиссий по направлениям деятельности;

10) участие в работе органов местного государственного управления по вопросам регулирования земельных отношений в соответствии с земельным законодательством Республики Казахстан;

11) рассмотрение проекта решения местного исполнительного органа о создании индустриальной зоны регионального значения в соответствии с Законом Республики Казахстан «О специальных экономических и индустриальных зонах»;

12) заслушивание на местном уровне информации руководителей правоохранительных органов в пределах соответствующей административно-территориальной единицы по вопросам обеспечения законности и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, за исключением сведений, составляющих государственные секреты либо иную охраняемую законами Республики Казахстан тайну [6].

Формами общественного контроля со стороны общественных советов, как показывает практика, весьма эффективны и разнообразны, в числе которых общественный мониторинг; общественная экспертиза; общественные слушания; заслушивание на заседаниях отчетов о результатах работы объектов общественного контроля.

В разрабатываемом в настоящее время проекте Закона РК об «Об общественном контроле», направленном на повышение открытости и подотчетности обществу государственных органов, предусматривается расширение направлений общественного контроля путем закрепления таких организационных форм, как:

- общественная проверка (расследование);
- информационные запросы в рамках законодательства в области доступа к информации;
- опросы общественного мнения;
- петиции и предложения граждан и негосударственных юридических лиц;
- жалобы в государственные органы;
- консультации в письменном виде (электронные фокус-группы);

- публичные мероприятия с участием государственных органов и граждан (семинары, конференции);
- круглые столы, диалоговые площадки, форумы и др. [7].

#### *Выводы*

Полагаем, что с учётом нынешнего развития технологий, общественное участие, общественный контроль и процедуры консультативной демократии в сфере противодействия коррупции способны выйти на новый уровень эффективности, привлекая наиболее активных граждан, и, прежде всего, молодежь, повышая эффективность коммуникации и транспарентность во взаимодействии населения и органов местного самоуправления.

Возможность создания с помощью технологии блокчейна баз данных, реестров и т.д. информационной системы с верификацией времени создания или изменения информации, сохранения содержания информации, идентификации лица, вносящего или изменяющего информацию, защиты от несанкционированных изменений и удаления позволяют усовершенствовать существующие подходы к общественному контролю, сменить формат общественного участия и общественного контроля со слушаний и заседаний на эффективную контрольную деятельность, в том числе сбор верифицируемой информации, организацию обратной связи между активистами и контрольными и надзорными органами.

Следует активизировать работу по вопросам правового регулирования и развития цифровых технологий с целью внедрения электронных реестров с использованием технологий распределённых данных, в том числе и технологии блокчейна в Российской Федерации и Республике Казахстан.

Антикоррупционные мероприятия в сфере государственного управления должны проводиться комплексно и системно, с широким применением превентивных мер противостояния коррупции и с привлечением гражданского общества. Такой вектор развития антикоррупционной политики, в том числе и на уровне местного государственного управления и самоуправления, актуализирует поступательное совершенствование форм и методов общественного контроля, усиление взаимодействия проекта «Adaldyq alaıu» с другими общественными формированиями в части совместной разработки мер по устранению коррупционных рисков.

В разрабатываемом проекте Закона Республики Казахстан «Об общественном контроле» следует расширить формы участия институтов гражданского общества по таким направлениям антикоррупционной деятельности, как обсуждение проектов правовых актов, участие общественности в рассмотрении вопросов дисциплинарной, этической практики, процедур госзакупок, антикоррупционного мониторинга, а также, в целом, совершенствования антикоррупционной политики на заседаниях уполномоченного органа по противодействию коррупции и его территориальных подразделений, других государственных органов.

#### Список литературы

- 1 Тхабисимова Л.А. Общественный контроль в институциональной системе антикоррупционной политики: от новой методологии к новым технологиям / Л.А. Тхабисимова, М.И. Цапко // Современная наука и инновации. — 2017. — № 3 (19). — С. 270–272.
- 2 Нудненко Л.А. Тенденции правового регулирования муниципальной демократии в Российской Федерации / Л.А. Нудненко, Л.А. Тхабисимова, М.И. Цапко. — М.: Юрилитинформ, 2020. — 280 с.
- 3 Мещерякова А.В. Цифровизация как средство антикоррупционной правовой политики в сфере здравоохранения / А.В. Мещерякова, А.П. Мазуренко // Вестн. Костром. гос. ун-та. — 2019. — Т. 25, № 3. — С. 181–184.
- 4 Электронные выборы. URL: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.mos.ru/city/projects/blockchain-vybory/>
- 5 Национальный доклад о противодействии коррупции за 2020 год. URL: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/152774?lang=ru>
- 6 «Об общественных советах»: Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 г. № 383-V ЗПК. URL: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000383>
- 7 Проект Закона РК «Об общественном контроле». URL: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=5399727>