Хайруллин Рамис Рамилевич. Конституционный принцип открытости органов государственной власти в российской федерации: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Хайруллин Рамис Рамилевич;[Место защиты: ФГАОУВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»], 2017.- 204 с.

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Проблема совершенствования деятельности органов государственной власти постоянно находится в центре внимания руководителей российского государства, политических партий, научной общественности и всего гражданского общества.

Общепризнанным основным направлением и резервом повышения эффективности деятельности органов государственной власти считается привлечение к их деятельности граждан и структур гражданского общества для решения проблем развития российского общества.

В послании Президента Российской Федерации 2016 года  
подчеркивается, что власть должна слышать людей, объяснять суть

возникающих проблем и логику своих действий, видеть в гражданском обществе и в бизнесе равных партнёров.

За последние десятилетия принято большое число нормативных правовых актов различного уровня, направленных на повышение эффективности деятельности органов государственной власти в Российской Федерации, в том числе и за счет привлечения граждан и институтов гражданского общества к их деятельности.

С учетом отечественного и международного опыта, был принят ряд  
нормативных правовых актов, регулирующих построение в Российской  
Федерации информационного общества, основанного на свободном доступе  
к информации о деятельности органов государственной власти и широком  
использовании информационной и телекоммуникационной

инфраструктуры.

Нормативные правовые акты закрепили несколько новых форм и методов участия граждан и их общественных объединений в деятельности органов государственной власти. Так, были образованы общественные палаты и общественные советы, закреплен порядок участия граждан и экспертного сообщества в обсуждении проектов нормативных правовых

актов и порядок оценки эффективности деятельности органов

государственной власти при оказании государственных услуг.

Однако, несмотря на достигнутый прогресс, в деле правового регулирования отдельных сторон взаимодействия граждан Российской Федерации и органов государственной власти, следует отметить отсутствие системности существующего нормативного правового регулирования, что во многом связано со слабой теоретической проработкой методологических основ этой системности.

На создание методологической основы для дополнения и

совершенствования действующей правовой базы нацеливает «Концепция  
открытости федеральных органов исполнительной власти» (утв.

распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р).

Правовой основой систематизации и дальнейшего совершенствования  
нормативного правового регулирования взаимодействия органов

государственной власти, граждан и общества, выступает Конституция Российской Федерации и содержащиеся в ней конституционные принципы организации и деятельности органов государственной власти в Российской Федерации.

Одним из таких принципов является принцип открытости органов государственной власти в Российской Федерации, который не получил своего текстуального закрепления в Конституции Российской Федерации.

Отсутствие в теории конституционного права специальных

исследований принципа открытости органов государственной власти и его  
исключительная важность для практики дальнейшего совершенствования  
нормативного правового регулирования деятельности органов

государственной власти определяют актуальность выбранной темы.

**Степень научной разработанности темы**. Анализ существующих на сегодняшний день научных исследований позволяет сделать вывод о том, что понятие, содержание и проблемы конституционно-правового закрепления и

нормативного правового обеспечения конституционного принципа

открытости органов государственной власти относится к числу наименее  
разработанных вопросов конституционно-правовой теории. Данный вывод  
подтверждается тем обстоятельством, что к настоящему времени  
практически отсутствуют диссертационные исследования данной

проблематики. Исключение составляет диссертационное исследование П.А.  
Манченко (2012 г.), выполненное по теме «Конституционно-правовой  
принцип транспарентности деятельности органов государственной власти и  
органов местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных  
государствах», в котором проведено сравнительно-правовое исследование  
сущности транспарентности (открытости) как общественно-политического  
явления и правового принципа. Некоторые аспекты заявленной темы

рассматриваются в монографиях «Открытость правосудия в России:

проблемы и перспективы правового регулирования» // Под. ред.  
С.В.Кабышева и Н.Н.Чучелиной – М.: Формула права, 2007 г. и  
«Конституционно-правовое регулирование транспарентности органов

государственной власти в Российской Федерации и Канаде» // Под. ред. В.В.Володина и С.В.Кабышева – М. 2009 г.

Среди элементов конституционного принципа открытости наибольшее внимание ученых получила гласность или информационная открытость. Большинство работ связано с исследованием конституционного права граждан на информацию о деятельности органов публичной власти. Примером такого исследования является работа Гаджиевой З.Р., опубликованная в 2015 году.

В качестве самостоятельного принципа исследован принцип

гласности в докторской диссертации Д.С.Михеева (2016 г.).

Из последних работ, посвященных такому элементу как

организационная доступность, отметим работу Д.С.Вечернина (2016 г.), где анализируются правовые формы продвижения общественных интересов в органах государственной власти.

Несмотря на наличие этих работ, посвященных анализу некоторых  
аспектов конституционного принципа открытости органов государственной  
власти в Российской Федерации, можно сделать вывод о недостаточной  
разработанности данного вопроса. Этот вывод обусловлен отсутствием  
специального исследования сущности, признаков, понятия, содержания и  
нормативного правового закрепления конституционного принципа

открытости органов государственной власти в Российской Федерации.

**Объектом** **исследования** являются общественные отношения,

возникающие между гражданами и органами государственной власти на основе конституционного принципа открытости органов государственной власти в Российской Федерации.

**Предмет исследования** составляют конституционно-правовые нормы,  
закрепляющие принцип открытости, его нормативное правовое отражение в  
федеральном законодательстве, международные правовые акты,

законодательство субъектов Российской Федерации, реализация

конституционного принципа открытости в практике взаимодействия органов государственной власти с гражданами и их объединениями, существующие доктринальные положения по исследуемой проблематике.

**Цель диссертационного исследования.** Целью диссертационного исследования является формирование системного научного представления о конституционном принципе открытости органов государственной власти в Российской Федерации.

Достижение указанной цели определило постановку и решение следующих **задач**:

сформулировать понятие конституционного принципа открытости органов государственной власти в Российской Федерации и установить его связь с конституционно-правовыми нормами;

определить структуру конституционного принципа открытости органов государственной власти в Российской Федерации;

- выявить закономерности нормативного правового обеспечения  
конституционного принципа открытости в условиях федеративного  
устройства Российской Федерации;

- осуществить анализ и выявить сущностные характеристики  
информационной открытости, организационной открытости и  
подконтрольности органов государственной власти;

установить полномочия, формы и методы деятельности органов государственной власти, которые применяются на основе конституционного принципа открытости при взаимодействии с гражданами и их объединениями;

определить обеспечение прав и свобод граждан в процессе их взаимодействия с органами государственной власти на основе конституционного принципа открытости;

- сформулировать предложения по совершенствованию нормативного  
правового обеспечения реализации конституционного принципа открытости  
органов государственной власти в Российской Федерации.

**Теоретическая основа диссертационного исследования.** Отдельные  
аспекты проблем сущности и реализации принципа открытости органов  
государственной власти анализировались в трудах по общей теории права,  
конституционного и административного права таких авторов как С.А.  
Авакьян, И.Л.Бачило, А.Д.Бойков, А.Н.Бумагин, Д.С.Вечернин, В.В.

Володин, И.В.Выдрин, Г.А.Гаджиев, З.Р.Гаджиева, В.В.Гриб, Ю.А.Дмитриев,  
В.Д.Зорькин, С.В.Кабышев, Д.А.Ковачев, И.А.Конюхова, Н.Ю. Корченкова,  
А.Н.Костюков, И.А.Кравец, O.E. Кутафин, М.А. Липчанская, М.Н.

Марченко, Д.С. Михеев, А.Ф. Ноздрачев, О.С. Соколова, Ю.Н. Соколов, Ю.Н. Старилов, Ю.И. Стецовский, Е.Б.Султанов, А.В. Россошанский, Л.К. Терещенко, Т.Я. Хабриева, А.Е. Чуклинов, Е.Н. Ярмонова и др.

Среди работ зарубежных исследователей, посвященных анализу сущности и содержания принципа «транспарентности» (открытости), необходимо выделить труды Дж. Стиглица, Р. Митчелла, Дж. Балкина.

**Нормативную базу диссертационного исследования** составили Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

**Эмпирическую основу диссертационного исследования** составили  
статистические данные, характеризующие деятельность органов

государственной власти в Российской Федерации в контексте реализации конституционного принципа открытости органов государственной власти в Российской Федерации.

В качестве **методологической основы исследования** для решения  
поставленных задач использованы как общие, так и специальные методы  
научного познания. Среди первых из них следует отметить диалектический  
метод, в рамках которого для исследования конституционного принципа  
открытости органов государственной власти в Российской Федерации были  
востребованы такие способы познания как анализ, синтез, дедукция,  
индукция и аналогия. Сравнительно-правовой метод исследования позволил  
сопоставить акты зарубежного законодательства с нормативными правовыми  
актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в части  
полноты нормативного правового обеспечения конституционного принципа  
открытости. Системный метод исследования выявил особенности реализации  
конституционного принципа открытости в деятельности законодательных,  
исполнительных и судебных органов в Российской Федерации. Формально-  
юридический метод позволил выявить проблемы нормативного правового  
обеспечения конституционного принципа открытости органов

государственной власти в законодательстве Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

**Научная новизна диссертационного исследования** выражается в том, что в нем выработано целостное научное представление о конституционном

принципе открытости как одном из основных принципов организации и деятельности органов государственной власти в Российской Федерации. В частности, в представленном исследовании:

- сформулировано авторское определение понятия конституционного  
принципа открытости как одной из базовых обязанностей органов  
государственной власти в системе конституционно-правового регулирования  
и установлена его связь с конституционно-правовыми нормами;

определена и обоснована структура конституционного принципа открытости органов государственной власти в Российской Федерации и выявлены элементы его содержания;

установлена закономерность нормативного правового обеспечения конституционного принципа открытости органов государственной власти в условиях федеративного государственного устройства России;

выявлены сущностные характеристики и определены направления нормативного правового обеспечения информационной открытости, организационной открытости и подконтрольности как элементов конституционного принципа открытости органов государственной власти;

- выделены полномочия и определены новые формы и методы  
деятельности, которые применяются органами государственной власти на  
основе конституционного принципа открытости при взаимодействии с  
гражданами и их объединениями;

выявлены направления обеспечения прав граждан и их объединений в процессе их взаимодействия с органами государственной власти в Российской Федерации на основе конституционного принципа открытости;

сформулированы выводы и предложения по дальнейшему совершенствованию нормативного правового обеспечения конституционного принципа открытости органов государственной власти в Российской Федерации.

**Научная новизна** представленного диссертационного исследования конкретизирована в следующих положениях, выносимых на защиту:

1. Сделан вывод, что Конституция Российской Федерации содержит  
конституционный принцип открытости как конституционную обязанность  
органов государственной власти взаимодействовать с гражданами и их  
объединениями на условиях информационной открытости (гласности),  
организационной открытости (доступности) и подконтрольности.

Содержание конституционного принципа открытости образует комплекс конституционных прав и обязанностей граждан и полномочий органов государственной власти реализуемых в процессе их взаимодействия и нашедших свое отражение в действующем законодательстве.

Конституционный принцип открытости, по мнению автора,

необходимо включить в перечень конституционных принципов организации и деятельности органов государственной власти в Российской Федерации, конкретизированный в федеральном законодательстве.

2. На основе анализа содержательного компонента конституционного  
принципа открытости органов государственной власти в Российской  
Федерации выявлена и обозначена совокупность таких структурных  
элементов как информационная открытость (гласность), организационная  
открытость (доступность) и подконтрольность.

Информационная открытость (гласность), организационная открытость  
(доступность) и подконтрольность как элементы содержания

конституционного принципа открытости в отдельности не охватывают всех сторон взаимодействия органов государственной власти, граждан и их объединений.

Конституционный принцип открытости выступает в качестве общего  
принципа более высокого уровня, который неразрывно объединяет  
информационную открытость (гласность), организационную открытость

(доступность) и подконтрольность. Конституционный принцип открытости можно считать синонимом транспарентности только в том случае, если в содержание транспарентности включить все три вышеназванных элемента.

3. Выявлена основная закономерность нормативного правового  
обеспечения конституционного принципа открытости, которая состоит в том,  
что существует достаточно широкое поле пересечения при нормативном  
правовом закреплении элементов содержания этого принципа.

Нормативное правовое регулирование достаточно часто одновременно  
обеспечивает информационную и организационную открытость, а

подконтрольность почти всегда связана с информационной и

организационной открытостью.

По мнению диссертанта, одновременное и взаимосвязанное действие  
элементов конституционного принципа открытости это вполне нормальная  
ситуация, когда право на доступ к информации обеспечивает

информационную открытость, которая, на основе организационной доступности, используется для участия граждан в деятельности органов государственной власти и (или) для контроля за их деятельностью.

4. Обосновано, что сущностной характеристикой общественных  
отношений в сфере информационной открытости (гласности) является  
создание и движение информации от органов государственной власти к  
гражданам и их объединениям.

Информационная открытость, с позиции правового регулирования, это:

1. обязанность органов государственной власти предоставлять любым пользователям, установленную в законодательстве базу открытых данных и
2. возможность органов государственной власти, заключенная в их полномочиях, предоставлять гражданам и их объединениям иную информацию о своей деятельности.

5. Доказывается, что сущностной характеристикой общественных  
отношений в сфере организационной открытости (доступности) является  
движение информации от граждан и их объединений к органам  
государственной власти.

Организационная открытость, с позиции правового регулирования, это: 1) обязанность органов государственной власти обеспечить

организационные гарантии (организационные структуры, формы, методы) доведения информации до органов государственной власти и 2) полномочия органов государственной власти по созданию организационных условий для решающего и совещательного участия граждан и их объединений в деятельности органов государственной власти.

6. Аргументирован вывод, что сущностной характеристикой  
общественных отношений в сфере подконтрольности является создание  
новой информации о деятельности органов государственной власти.

Подконтрольность органов государственной власти гражданам и их  
объединениям как элемент конституционного принципа открытости, с  
позиции правового регулирования определяет: 1) предмет контроля; 2)  
полномочия субъекта, осуществляющего контроль; 3) порядок

осуществления контроля; 4) создание новой информации о деятельности органа государственной власти; 5) результаты контроля.

7. Выявлено, что в сфере практической реализации полномочий  
органов государственной власти при взаимодействии с гражданами и их  
объединениями на основе конституционного принципа открытости наряду с  
традиционными формами и методами существуют новые формы и методы  
привлечения граждан и объединений граждан к участию в деятельности  
органов государственной власти. Одной из таких форм является создание  
межведомственных координационных комитетов по правовым вопросам, где  
наряду с представителями органов государственной власти привлекаются  
представители общественных организаций и научных сообществ. Другой  
новой перспективной формой и одновременно методом следует признать  
создание открытых площадок в онлайн режиме, для контроля за  
деятельностью органов государственной власти, которые создаются самими  
органами государственными власти.

8. Доказывается, что обеспечение прав граждан и их объединений при  
взаимодействии с органами государственной власти должно осуществляться  
путем систематизации и нормативной правовой регламентации различных

форм инициативы граждан взаимодействовать с органами государственной власти на основе конституционного принципа открытости.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования** определяется полученными результатами, обладающими научной новизной. Разработанные в диссертации выводы и рекомендации могут быть использованы в научной, образовательной и нормотворческой деятельности.

В первом случае полученные выводы являются основой для дальнейших научных разработок в области анализа конституционно-правового регулирования принципов организации и деятельности органов государственной власти в Российской Федерации. Во втором случае полученные выводы могут быть использованы для подготовки общего курса и специальных курсов по конституционному праву Российской Федерации. Кроме того, полученные в ходе диссертационного исследования выводы могут служить практическими рекомендациями для формирования законотворческих инициатив и создания концепций разнообразных подзаконных нормативно-правовых актов.

**Апробация результатов диссертационного исследования**. Основные  
положения и выводы настоящей диссертации прошли обсуждение на кафедре  
конституционного и административного права Казанского (Приволжского)  
федерального университета, а так же прошли апробацию в процессе  
преподавания по учебным дисциплинам «Конституционное право

Российской Федерации» и «Парламентское право».

Основные идеи диссертации были отражены в статьях и публикациях в журналах рекомендованных ВАК Минобрнауки Российской Федерации, а также в выступлении на Международной научно-практической конференции «Проблемы реализации общественного контроля на уровне местного самоуправления» 26-27 сентября 2016 года Марийский государственный университет (г. Йошкар-Ола).

**Структура диссертации** состоит из введения, трех глав, разбитых на восемь параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и специальной литературы, а также приложения.