
ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 342.5
ББК 67.400.6

DOI 10.22394/1682-2358-2020-5-4-11

T.V. Zametina, Doctor of Sciences (Law), Professor, Head of the Constitutional Law Department, Saratov State Academy of Law

E.V. Kombarova, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Constitutional Law Department, Saratov State Academy of Law

REPUBLIC OF CRIMEA PUBLIC AUTHORITIES TRANSPARENCY PRINCIPLE IMPLEMENTATION IN THE CONTEXT OF INFORMATION SOCIETY DEVELOPMENT

The order of implementation of public authorities transparency principle in the Republic of Crimea in the context of information society development is investigated. Special attention is paid to the analysis of the current federal legislation and the legislation of the Republic of Crimea, the authors have developed proposals for its improvement.

Key words and word-combinations: transparency, information society, public authorities, information openness, Crimea, Sevastopol.

T.V. Заметина, доктор юридических наук, заведующий кафедрой конституционного права Саратовской государственной юридической академии (email: zametina_saratov@mail.ru)

Е.В. Комбарова, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Саратовской государственной юридической академии (email: Len.kom@rambler.ru)

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

Аннотация. Исследуется порядок реализации принципа транспарентности органов публичной власти Республики Крым в условиях развития информационного общества. Особое внимание уделяется анализу действующего федерального законодательства и законодательства Республики Крым, разработаны предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова и словосочетания: транспарентность, информационное общество, органы публичной власти, информационная открытость, Крым, Севастополь.

Эффективность функционирования органов публичной власти в условиях политической модернизации современной

России зависит во многом от того, насколько в деятельность институтов представительной демократии будут инкорпорированы конституционные принципы их организации. Процесс модернизации публичной власти предполагает непрерывность, связан с действенностью публичной власти, оптимальностью средств, способов, методов и форм осуществления, может выражаться в изменении финансовых основ организации и деятельности органов публичной власти, перераспределении компетенции, но не означает постоянного изменения системы и структуры органов публичной власти, принципов их организации и функционирования. 15 января 2020 г. в ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ В.В. Путин указал на необходимость закрепления в российской Конституции принципов единой системы публичной власти и выстраивание эффективного взаимодействия между государственными и муниципальными органами [1].

Одним из важнейших принципов функционирования органов публичной власти в условиях информационного общества является гласность. Данный принцип применительно к деятельности субъектов публичной власти означает обеспечение открытости и доступности информации об их решениях и действиях. Гласность способствует повышению уровня транспарентности публичной власти и, как следствие, повышению доверия к ней. Современные теория и практика государственного и муниципального управления в Российской Федерации и за рубежом весьма активно оперируют понятиями «транспарентность» («открытость», или «прозрачность») [2, с. 28–34].

Анализ научной литературы по исследуемому вопросу приводит к выводу, что в юридической науке сложилось два основных подхода к пониманию транспарентности. Представители «узкого» подхода сводят транспарентность к одному конкретному фактору, соответствующему определенной группе общественных отношений. Например, по мнению Д.И. Гунина, это определенное, полное, достаточное и достоверное «состояние информированности» заинтересованного субъекта, правовой институт и возникающий на его основе правовой режим, обеспечивающий доступ различных субъектов к информации с должной полнотой, достаточностью и достоверностью [3, с. 7]. Д.А. Лимарева с транспарентностью связывает только ту сторону деятельности государственной власти, которая направлена на предоставление информации [4, с. 43].

Иной подход предложен П.А. Манченко. С его точки зрения, необходимо рассмотрение транспарентности в качестве свойства публичной власти, важнейшего элемента системы юридических гарантий народовластия как основы конституционного строя современного демократического государства и конституционно-правового принципа деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления [5, с. 7]. Сторонником «широкого» подхода можно считать и И.Н. Спицына, который отмечает, что транспарентность можно рассматривать в трех смыслах: как

политико-правовую идею, реальную характеристику и правовой режим; при этом правовой режим транспарентности рассматривается как «система юридических средств и методов, направленных на обеспечение состояния информационной открытости судебной власти» [6, с. 10]. Заслуживающим внимания представляется позиция ученых о том, что понятия «транспарентность» и «гласность», «публичность» не являются полностью тождественными, и первое понятие по смыслу охватывает остальные.

В целом признавая справедливость «широкого» подхода для понимания роли принципа и режима транспарентности в современном демократическом государстве, в рамках данной статьи будем исходить из трактовки данного общественно-политического и государственно-правового явления прежде всего как принципа и правового режима деятельности органов публичной власти Российской Федерации и новых ее субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя, учитывая как статические (институциональные, организационные), так и динамические (функциональные, процедурные) аспекты этого явления.

В тексте Конституции РФ 1993 г. понятие «транспарентность» не упоминается, используются сходные понятия — открытость, информированность (ч. 2 ст. 100, ч. 1 ст. 123, ч. 4 и 5 ст. 29). Принцип гласности, открытости — один из ключевых в деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти — является важнейшим началом отправления правовых процедур конституционной демократии (законодательного процесса, избирательного и референдумного процессов, всех форм (видов) судопроизводства). Данные принципы распространяются не только на политическую, государственно-правовую, но и на экономическую сферу общественных отношений (гласность в обсуждении инвестиционных проектов, в разработке мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности и т.д.) [7; 8]. Принципом гласности руководствуются и российские внутригосударственные органы, и органы межгосударственного сотрудничества (например, Комиссия и Суд Евразийского экономического союза) [9].

Специальный блок нормативных актов в российском законодательстве посвящен праву граждан на информацию и обязанности органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, которые должны ее предоставлять (об этом говорится, например, в ст. 38 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (с изм.) «О средствах массовой информации» [10], Федеральном законе от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (с изм.) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [11], Федеральном законе от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ (с изм.) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [12].

Таким образом, анализ российского законодательства свидетельствует о том, что принцип транспарентности, даже не будучи закрепленным на

высшем конституционном уровне, нашел адекватное отражение в рамках федеральных конституционных, федеральных законов и иных нормативных актах. Законодательно закрепленные гласность, открытость, публичность, доступность информации в своей совокупности создают режим транспарентности деятельности органов трех ветвей государственной власти и местного самоуправления; обеспечивают доступ граждан к информации и определяют формы взаимодействия и сотрудничества граждан и властных институтов в сфере правоприменения отечественного законодательства, касающегося информации.

Россия, как и другие передовые страны, медленно, но верно становится электронной, компьютерной, технологичной, что делает органы публичной власти открытыми. Проблемы реализации принципа транспарентности органов публичной власти актуальны как на федеральном, так и на региональном уровне, особенно для двух новых субъектов Российской Федерации — Республики Крым и города федерального значения Севастополя, находящихся в процессе становления основ конституционного строя.

На федеральном уровне принят ряд документов, адресованных новым субъектам Федерации и направленных на создание организационных и материально-технических условий развития режима транспарентности органов публичной власти. В частности, Федеральным законом от 1 декабря 2014 г. № 402-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в области средств массовой информации в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» был установлен льготный режим регистрации средств массовой информации (без взимания платы) [13]. Одной из приоритетных задач, названных в ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2022 года», является формирование и развитие телекоммуникационной инфраструктуры, развитие комплекса связи и массовых коммуникаций [14]. Цифровые и сетевые технологии увеличивает скорость принятия решений — сокращается как время для их обдумывания и обсуждения, так и время между принятием решения и социальным эффектом от него [15, с. 15]. Учитывая, что негативные последствия для властей в различных странах от замалчивания информации нередко сопоставимы с затратами на устранение этих последствий и существенно превышают затраты на раскрытие информации, властям чаще всего выгоднее повышать собственную открытость и оперативность в предоставлении информации.

Учредительные документы новых субъектов Федерации закрепляют общие правовые условия режима транспарентности; к примеру, ч. 4 и 5 ст. 22 Конституции Республики Крым гарантируют право каждого на информацию и свободу массовой информации. Предусматривается также

открытая форма заседаний высшего органа законодательной власти Республики (ч. 1 ст. 74) [16].

Принципами открытости и гласности руководствуются избирательные комиссии при подготовке и проведению выборов, подсчете голосов избирателей, установлении итогов голосования, определении результатов выборов депутатов Государственного Совета, депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Крым [17; 18].

В целях обеспечения оперативного и объективного информирования о деятельности Государственного Совета и его органов, открытости в деятельности Государственного Совета и его органов и общедоступности государственных информационных ресурсов постановлением Государственного Совета Республики Крым от 10 декабря 2014 г. № 329-1/14 утверждено Положение об официальном сайте Государственного Совета Республики Крым в информационно-коммуникационной сети Интернет [19].

Принципом транспарентности руководствуются в своей деятельности и органы исполнительной власти (например, согласно ст. 47 Закона Республики Крым от 29 мая 2014 г. № 5-ЗРК (с изм.) «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым») [20]. В целях обеспечения необходимых условий для реализации прав граждан и организаций на доступ к информации о деятельности органов государственной власти Республики Крым, повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг созданы государственная информационная система Республики Крым «Портал Правительства Республики Крым» [21], определен перечень общедоступной информации о деятельности исполнительных органов государственной власти Республики Крым, размещаемой на этом портале.

Важным каналом взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и граждан являются обращения граждан. В Республике Крым установлен контроль не только за исполнением актов Президента РФ, главы Республики, но и за полным и своевременным рассмотрением обращений граждан, поступивших в адрес Совета министров, Главы Республики Крым, заместителей Председателя Совета министров, Аппарата [22].

В Республике Крым и в других субъектах России набирает популярность платформа взаимодействия граждан и власти iGrajdanin.ru — единственная в своем роде и масштабированная на территории всей России. Она представляет собой децентрализованную платформу организации и управления процессами эффективного общения граждан и власти. С помощью информационной платформы жители всех населенных пунктов России могут в удобной для себя форме контактировать с городскими службами, департаментами муниципалитетов и надзорными органами, сообщая властям волнующие проблемы и требуя их решения. На сайте

данного проекта каждый житель Республики Крым может оформить обращение и получить официальный ответ в течение тридцати дней. Проект «Я — гражданин» позволяет систематизировать все обращения и ответы по ним. Так, к настоящему времени рассмотрено 5157 обращений граждан, проживающих на территории Республики и города федерального значения Севастополя, 178 — в работе и 644 вопроса остается открытыми [23]. Ключевая цель проекта — повысить качество диалога между властью и активными гражданами, направленного на совместное создание комфортной для жизни городской среды. Проанализировав работу проекта, можно прийти к выводу, что жители Республики Крым активно интересуются вопросами благоустройства субъекта, однако не на все обращения получают ответ.

Представляется обоснованным утверждение, что в новых субъектах Федерации созданы правовые и организационные условия реализации принципа транспарентности, актуальность которого повышается в условиях переходного периода, включения Республики Крым в единое российское правовое пространство, изменения систем законодательства и власти, создания дополнительных механизмов защиты прав крымчан.

Определенная сложность состоит в том, что потребности социально-экономической, политической, правовой и культурной интеграции диктуют необходимость обеспечения оперативного и объективного информирования о деятельности органов власти новых субъектов Российской Федерации, общедоступности государственных информационных ресурсов, отлаженных форм информационного взаимодействия с федеральными структурами. Для повышения эффективности деятельности органов государственной власти Республики Крым следует шире внедрять информационные и коммуникационные технологии; завершить наполнение официальных сайтов региональных органов государственной власти, обеспечить включение новых субъектов в структуру российского информационного общества. В условиях неприятия США и странами Запада факта вхождения Крыма в состав Российской Федерации не утрачивают своей актуальности и вопросы обеспечения информационной безопасности новых субъектов, развития сотрудничества крымских и иностранных организаций в сфере информационных и коммуникационных технологий.

Отсутствие развитой телекоммуникационной инфраструктуры создают определенные препятствия доступности и открытости сетевых ресурсов для крымчан. Большая часть крымских провайдеров до сих пор предпочитают покупать интернет-трафик на Украине, поскольку он дешевле российского и более выгоден жителям Крыма. Примерно две трети операторов в Крыму, хоть и являются российскими юридическими лицами, технически зарегистрированы в международной организации RIPE NCC как украинские [24]. Эти экономические факторы могут оказать влияние

на процесс включения новых субъектов в российское информационное общество.

Подводя итог, отметим следующее.

Во-первых, несмотря на то что в некоторых международных документах и подзаконных актах используется понятие «транспарентность», в российском законодательстве сегодня отсутствует его официальное, легальное определение. Это влечет за собой некоторую правовую неопределенность в области регулирования соответствующих отношений. Применительно к данному исследованию можно предложить определение транспарентности органов публичной власти как правовое состояние открытости и доступности информации об основных формах и методах их работы, что ведет к повышению эффективности деятельности органов публичной власти, укреплению демократических основ политического управления, развитию гражданского общества, решению социально значимых проблем.

Во-вторых, принцип транспарентности играет важную роль в системе принципов организации и функционирования органов публичной власти современного демократического государства. Его дальнейшее законодательное развитие будет способствовать повышению доверия населения органам публичной власти, налаживанию диалога государства и гражданского общества, укреплению мер противодействия коррупции.

В-третьих, исследование принципа транспарентности органов публичной власти в Республике Крым свидетельствует о том, что в новых субъектах Федерации созданы правовые и организационные условия реализации принципа транспарентности. При этом сохраняются и некоторые проблемы, в частности, отсутствие развитой и доступной телекоммуникационной инфраструктуры, ориентация крымских провайдеров на Украину, формализм в рассмотрении обращений граждан, не всегда оперативное и объективное их информирование о деятельности органов власти новых субъектов Российской Федерации, необходимость обеспечения информационной безопасности, развития сотрудничества крымских и иностранных организаций в сфере информационных и коммуникационных технологий.

Библиографический список

1. Послание Президента Федеральному Собранию РФ от 15 янв. 2020 г. // Российская газета. 2020. 16 янв.
2. Манченко П.А. Транспарентность (открытость) деятельности государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации и государствах Европы // Административное и муниципальное право. 2012. № 4.
3. Гунин Д.И. Транспарентность и тайна информации: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008.
4. Лимарева Д.А. Транспарентность органов публичного управления как базовый атрибут эффективного публичного управления // Научная мысль Кавказа. 2012. № 1.

5. Манченко П.А. Конституционно-правовой принцип транспарентности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных государств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
6. Спицын И.Н. Проблемы транспарентности в гражданском и арбитражном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2011.
7. Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений: Федер. закон от 25 февр. 1999 г. № 39-ФЗ (в ред. от 2 авг. 2019 г.) // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096; 2019. № 31. Ст. 4418.
8. Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности: Федер. закон от 8 дек. 2003 г. № 164-ФЗ (в ред. от 1 мая 2019 г.) // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850; 2019. № 18. Ст. 2207.
9. Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г. (в ред. от 15 марта 2018 г.) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/>
10. Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300; СЗ РФ. 2018. № 17. Ст. 2432.
11. СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; 2018. № 1 (ч. I). Ст. 7.
12. СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217; 2018. № 1 (ч. I). Ст. 7.
13. СЗ РФ. 2014. № 49 (ч. VI). Ст. 6911.
14. СЗ РФ. 2014. № 33. Ст. 4595; 2018. № 38. Ст. 5843.
15. Комбарова Е.В. Транспарентность органов публичной власти в условиях информационного общества России // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 15–18.
16. Конституция Республики Крым (принята Государственным Советом Республики Крым 11 апр. 2014 г.) // Крымские известия. 2014. 12 апр., № 68 (5479).
17. О выборах депутатов Государственного Совета Республики Крым: Закон Республики Крым от 26 февр. 2019 г. № 572-ЗРК/2019 // Крымские известия. 2019. 27 февр.
18. О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Крым: Закон Республики Крым от 5 июня 2014 г. № 17-ЗРК с изм. // Крымские известия. 2014. 7 июня, № 115–116 (5526–5527); 2019. 2 апр., № 57 (6685).
19. Крымские известия. 2014. 16 дек., № 246 (5657).
20. Крымские известия. 2014, 30 мая, № 103–104 (5514–5515); 2018. 17 апр., № 66 (6456).
21. О государственной информационной системе Республики Крым: Указ Главы Республики Крым от 4 июля 2014 г. № 144-У (документ опубликован не был) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
22. О Порядке осуществления контроля за состоянием исполнительской дисциплины: постановление Совета министров Республики Крым от 21 окт. 2014 г. № 382 (документ опубликован не был) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
23. Платформа взаимодействия граждан и власти iGrajdanin.ru. URL: <https://igrajdanin.ru/about/>
24. Котенева О. Гигабайты из Херсона. Почему крымские провайдеры продолжают использовать интернет-трафик с Украины // Российская газета – Экономика Крыма. № 100 (6968). URL: <https://rg.ru/2016/05/12/reg-kfo/pochemu-provaidery-kryma-ne-otkazyvaiutsia-ot-interneta-s-ukrainy.html>