

УДК 342

К вопросу о содержании конституционного принципа «открытости» («транспарентности»)

**Хайруллин Р.Р.**

Аспирант кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье определяется содержание принципа «открытости» в качестве одного из ключевых в контексте современной системы конституционно-правового регулирования Российской Федерации. На основании анализа современной правовой доктрины и нормативных документов выделяются ключевые аспекты практической реализации «открытости».

Ключевые слова: принцип правового регулирования, организации международной интеграции, принцип «открытости», принцип «транспарентности».

Прежде чем обратиться к анализу заявленной в названии статьи проблемы, необходимо кратко проанализировать смежное понятие – «принцип правового регулирования». Следует отметить, что слово «принцип» – латинского происхождения, оно обозначает «основоположение, исходную, руководящую идею, основное правило поведения, деятельности» [1, с. 22].

На наш взгляд, следует согласиться с мнением Г.А. Гаджиева, который указывает, что нормы-принципы отражают объективные закономерности правового регулирования [2, с. 65]. Иными словами, именно нормы-принципы отражают основополагающие идеи, определяют концептуальную направленность и ключевые особенности правовой системы в целом, а следовательно, эти нормы служат своеобразным каркасом, на котором основываются все другие элементы системы права. Кроме того, нормы-принципы не только определяют основополагающие характеристики правового регулирования, но и способствуют повышению эффективности правовых норм [3, с. 222].

Сделав такого рода предварительные замечания, обратимся к анализу содержания конституционного принципа «открытости» («транспарентности»). Начнем с анализа этимологического содержания данного понятия. Дословный перевод этого слова на русский язык позволяет рассматривать его в едином синонимичном ряду с такими характеристиками,

как «прозрачность», «доступность». Содержание понятия «транспарентность», с точки зрения его этимологии, также позволяет выделять в его структуре три основополагающих элемента: доступность общественному ознакомлению, обсуждению и контролю; публичность; общеизвестность чего-либо, оглашение [4, с. 366].

Как видим, с точки зрения русского языка, все указанные понятия обладают, по сути, идентичным содержанием. Однако, с правовой точки зрения, можно отметить определенные нюансы. В данной связи приведем несколько точек зрения отечественных специалистов в области конституционно-правового регулирования. С точки зрения М.А. Кузьминой, ключевым элементом в определении содержания понятия «открытость» («транспарентность») является доступность определенной информации для всех желающих, искренность в выражении информации, соответствующей действительности. Доступность предполагает публичность – осуществление той или иной деятельности в открытом для публики режиме, приоритет общественного, а не частного [5, с. 21].

Другой исследователь, В.С. Каменков, уточняя и развивая данную позицию, констатирует, что «принцип транспарентности является наиболее широким по объему и охватывает все стороны организации и деятельности ... судов, включая форму организации и проведения судебных заседаний, режим работы судов, назначение и освобождение судей, полно-

мочия должностных лиц и коллегиальных органов судов и т.д.» [6, с. 22]. А.К. Горбуз выделяет две основные составляющие транспарентности – открытость, являющейся атрибутивной характеристикой властных решений, и гласность, которая определяет процедурно-процессуальные формы деятельности судов [7, с. 36].

Итак, с учетом вышесказанного, можно сделать вывод о том, что содержание принципа «открытости» определяется в рамках отечественной конституционно-правовой доктрины такими атрибутивными характеристиками как «гласность», «прозрачность», которые означают готовность властных субъектов в доступной и гласной форме осуществлять информационный обмен в условиях равноправного сотрудничества с объектами управления.

На наш взгляд, при отсутствии хотя бы одной из названных характеристик публичной власти «транспарентности» как инструмента демократии не существует.

Вместе с тем согласимся с теми исследователями, которые в качестве основополагающего элемента «открытости» рассматривают информационную открытость. Как указывает Н.Ю. Корченкова, понятие «информационной открытости» охватывает общий режим циркуляции потоков информации в обществе и в то же время особую характеристику деятельности управленческих органов, когда большая часть создаваемой и используемой этими органами информации находится в свободном для общест-венности доступе [8].

Западные исследователи рассматривают информационную открытость в качестве одной из ключевых характеристик демократической политической системы, в связи с чем определяют три самостоятельных уровня ее практической реализации.

Первый из них предполагает обеспечение доступа к различной значимой социально-политической информации, благодаря чему определяется изначальный «базовый» уровень открытости демократической политической системы. Главными характеристиками информации, получаемой респондентами на этом уровне, является ее понятность, соответственно обуславливающая легкость ее восприятия и усвоения вне зависимости от уровня их образования и профессиональной квалификации. В практическом смысле данный уровень определяет возможности получения интересующей информации путем гарантированного доступа к носителям информации (в первую очередь, в рамках всемирной сети «Интернет»), содержащим сведения о принимаемых органами государственного управления значимых решениях.

Второй уровень информационной открытости предполагает организацию доступа к сведениям, отражающим процесс принятия властных решений, что сопряжено с возможностями осуществления

анализа особенностей государственной политики и прогнозирования результатов принятых управленческих решений.

На третьем уровне предусматривается обеспечение открытости процесса принятия управленческих решений для неправительственных групп и субъектов гражданского общества.

Посредством реализации указанных уровней информационной открытости обеспечивается реализация сущностного признака демократии – народовластия.

На наш взгляд, принцип информационной открытости необходимо рассматривать в расширительном толковании. В этой связи его реализация должна предполагать не только получение информации о деятельности органов власти, но и право получать исчерпывающие знания относительно компетенции тех или иных органов государственной власти, содержания действующего законодательства, с помощью которого возможно делать выводы об основных особенностях политического процесса. Кроме того, представляется, что информационная открытость должна реализовываться в условиях существования четких правил, регламентировавших взаимодействие власти и субъектов гражданского общества. Следует согласиться с мнением Н.Ю. Корченковой о том, что гарантирование практической реализации информационной открытости возможно при соблюдении двух взаимосвязанных условий: при гарантировании прав граждан на получение информации с учетом открытости и доступности общественных учреждений и органов государственной власти. Иными словами, обеспечение реализации важнейшего права на информацию должно сопрягаться с конституционной обязанностью органов государственной власти по раскрытию основных сведений о своей деятельности.

Позитивный опыт ведущих зарубежных стран показывает, что реализацию данного принципа нельзя сводить исключительно к обязательству по предоставлению гражданам той или иной информации о деятельности властных субъектов. Очевидно, что «транспарентность» предполагает также и осуществление всесторонних предварительных консультаций, которые должны проводить органы государственной власти с заинтересованными в получении информации и принятии на ее основе тех или иных властных решений субъектами, выяснение содержания общественного мнения относительно наиболее важных и актуальных общественно-политических вопросов путем предоставления заинтересованными лицами своих предложений и замечаний по проектам тех или иных нормативно-правовых актов. Указанное обстоятельство позволяет также организовывать действенный общественный контроль за ходом реализации управленческих решений. С учетом вышесказанного, можно сделать

вывод о том, что расширительная трактовка сущности принципа «транспарентности» предусматривает организацию, во-первых, оперативного информирования объектов государственного управления, во-вторых, привлечение граждан к процессу подготовки и принятия управленческих решений, в-третьих, общественный контроль за деятельностью властных субъектов.

Указанное понимание сущности принципа «открытости» в рамках современной юридической доктрины во многом определило характер его нормативного закрепления.

Анализируя генезис регламентации принципа «открытости» в отечественном конституционном законодательстве, необходимо отметить первостепенное влияние передового европейского опыта. В этой связи можно сказать, что одной из основных тенденций современной эволюции конституционного законодательства государств Европы и США стал своеобразный триумф «транспарентности», вследствие чего данный принцип приобрел универсальное значение в контексте осуществления регулирования в рамках всех основных сфер общественной жизни: в сфере государственного управления, публичной жизни, организации судебных и внесудебных процедур.

В этой связи принцип «открытости» регламентирован во всех ключевых документах европейского интеграционного сообщества, например, в Декларации № 17 Маастрихтского договора (на базе которого была принята Декларация от 25 октября 1993 г. о демократии, транспарентности и субсидиарности), в Зеленой книге от 3 мая 2006 г., посвященной отношениям между объединенной Европой и гражданами, в Регламенте от 30 мая 2001 г. № 1049/2001 о публичном доступе к документам Европейского парламента, Совета и Комиссии, в Конвенции Совета Европы от 27 ноября 2008 г. о доступе к официальным документам.

Кроме того, обоснование «открытости» в качестве системообразующего принципа конституционно-правового регулирования явилось ключевой предпосылкой для дальнейшего развития института гражданских прав и свобод, в связи с чем в рамках

международных документов были обоснованы такие правомочия как право на получение экологической информации; право на доступ индивида к информации о его здоровье; право доступа к персональному административному или уголовному делу, право на доступ к административным документам в основных инстанциях Европейского Союза [9].

Литература:

1. Краткий словарь иностранных слов / Под ред. И.В. Лехина и Ф.Н. Петрова. – М.: Государственное изд-во иностранных и национальных словарей, 1951. – 488 с.
2. Гаджиев Г.А. Объективная природа правовых принципов и их учет в хозяйственном законодательстве // Правовая реформа, судебная реформа и конституционная экономика. – 2004. – № 5. – С. 54-67.
3. Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. – М.: Юридическая литература, 1976. – 264 с.
4. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – М.: Айтекс, 2006. – 479 с.
5. Кузьмина М.А. Некоторые аспекты гласности правосудия по гражданским делам в свете судебно-правовой реформы в России // Арбитражный и гражданский процесс. – 2007. – № 2. – С. 20-35.
6. Каменков В.С. О принципе гласности в хозяйственном правосудии // Арбитражный и гражданский процесс. – 2007. – № 5. – С. 19-34.
7. Горбуз А.К. Доступность судебного решения // Российская юстиция. – 2001. – № 1. – С. 23-36.
8. Корченкова Н.Ю. Принцип информационной открытости как требование современной демократии. – URL: [http://www.unn.ru/pages/e-library/vestnik/9999-0195_West_pravo_2000_1\(2\)/17.pdf](http://www.unn.ru/pages/e-library/vestnik/9999-0195_West_pravo_2000_1(2)/17.pdf) (дата обращения: 12.01.2016 г.).
9. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163.

The Constitutional Principle of "Openness" (Transparency)

R.R. Khairullin

Kazan (Volga Region) Federal University

The article defines the content of the principle of "openness" as one of the key issues in the context of modern system of constitutional and legal regulation of the Russian Federation. Based on the analysis of contemporary legal doctrine and regulations, the author highlights key aspects of the practical implementation of «openness».

Keywords: the principle of legal regulation, organization of international integration, the principle of openness ("transparency").