

П.А. Манченко

ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ (ОТКРЫТОСТЬ) ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ГОСУДАРСТВАХ ЕВРОПЫ

Современные теория и практика государственного и муниципального управления в Российской Федерации и за рубежом весьма активно оперируют понятиями «транспарентность» («открытость» или «прозрачность»). Однако, следует сказать, юридического закрепления данные термины практически не получили. Исключением является Закон Республики Молдова № 239 от 13 ноября 2008 г. (в ред. от 1 октября 2010 г.) «О прозрачности процесса принятия решений», который определяет прозрачность процесса принятия управленческих решений органами государственной власти и местного самоуправления как «осуществляемое в целях открытого и точного информирования предоставление органами публичной власти всех сведений об их деятельности и консультирование с гражданами, созданными в соответствии с законом объединениями, иными заинтересованными сторонами в процессе разработки и принятия решений»¹.

В российской науке понятие «транспарентность» исследуется, в основном, как политическое или социальное явление. Так, например, транспарентность политического процесса определяется как открытость его легальных сфер для общества, доступность для граждан информации о его целях, реализации и результатах, наличие широких контактов между обществом и государственной властью в осуществлении известных политических задач². Транспарентность

как социальное явление рассматривается как состояние информированности (наличие полного, достаточного и достоверного знания) о той или иной деятельности (ее объектах или результатах), которое позволяет любому заинтересованному субъекту иметь полное представление о них³. А.Д. Бойков рассматривает транспарентность как универсальный политический принцип, обеспечивающий общественный контроль происходящих в государстве и обществе процессов, неременное условие демократии⁴.

В российских, да и в зарубежных юридических источниках, термины «транспарентность», «открытость», «прозрачность» чаще всего используются в концепциях, стратегиях развития и основных направлениях развития. Наиболее ярким примером этого является «Концепция административной реформы в Российской Федерации на 2006-2010 годы», где об обеспечении открытости информации о деятельности органов исполнительной власти упоминается как об одной из средств реализации двух направлений административной реформы — повышения эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества и модернизации системы информационного обеспечения органов исполнительной власти⁵.

³ См.: Гунин Д.И. Транспарентность и тайна информации: теоретико-правовой аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2008. — С. 12.

⁴ См.: Бойков А.Д. К вопросу о гласности правосудия // Мировой судья. — 2010. — № 2. — С. 10.

⁵ См.: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. от 10 марта 2009 г.) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.» // СЗ РФ. — 2005. — № 46. — Ст. 4720.

¹ Закон Республики Молдова № 239 от 13 ноября 2008 г. (в ред. от 1 октября 2010 г.) «О прозрачности процесса принятия решений» // Monitorul Oficial. 2008. № 215. — Ст. 798.

² См.: Политическая наука: Словарь-справочник / Сост. И.И. Санжаревский. — М., 2010. — С. 544.

Вместе с тем, такой сугубо «инструментальный» подход к транспарентности (открытости) публичной власти не в полной мере соответствует характеру современной государственности. Представляется, что для более полного понимания содержания транспарентности (открытости) публичной власти как политического или социального явления его следует рассматривать в неразрывной связи как с деятельностью органов публичной власти, так и с основами конституционного строя современных государств.

Важнейшей основой конституционного строя, общей для Российской Федерации и государств Европы является принцип народного суверенитета и народовластия, заключающийся в том, что государственная власть исходит от народа, принадлежит ему и осуществляется им как через своих представителей, так и непосредственно. Данный принцип прямо закреплен в Российской Федерации и части государств Европы путем определения их как демократических с республиканской формой правления⁶. Принцип народного суверенитета в государствах Центральной и Восточной Европы предполагает также, что государственная власть осуществляется в интересах большинства народа. В соответствии с ч. 3 ст. 5 Конституции Литовской Республики от 25 октября 1992 г. государственные институты служат народу⁷. Конституция Польской Республики от 2 апреля 1997 г. в ст. 1 устанавливает, что «...Республика является общим достоянием всех ее граждан»⁸. Поскольку в демократическом государстве источником власти является народ, постольку государственная власть подотчетна ему, то и народ наделен полномочиями контролировать осуществление государственной власти различными способами — путем проведения выборов, референдумов, направления в органы государственной власти петиций различного содержания. Однако для осуществления полноценного контроля народ (как и любой контролируемый субъект) должен обладать информацией о состоянии подконтрольного

объекта, т.е. о деятельности органов государственной власти или органов местного самоуправления.

В условиях демократического государства транспарентность представляет собой принцип организации и осуществления публичной власти. Построение и функционирование государственной власти и местного самоуправления на основе данного принципа расширяет возможности их взаимодействия с гражданским обществом через открытость принятия и реализации политических решений и активизации общественного контроля над деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления. Формирование транспарентной публичной власти способствует решению проблем ответственности и эффективности управления⁹. При этом, условия, принципы и правила реализации использование транспарентности (открытости) в качестве гарантии народовластия демократии должны четко регламентироваться законодательством.

Следует сказать, что в большинстве государств Центральной и Восточной Европы правила о транспарентности (открытости) публичной власти получили закрепление не в качестве основы конституционного строя, а в их частях, закрепляющих права и свободы человека и гражданина, а также статус отдельных органов государственной власти. Исключение представляет Конституция Венгерской Республики от 25 апреля 2011 г., в ст. «L» которой открытость бюджетного процесса закреплена как одна из основ конституционного строя¹⁰. Вместе с тем, закрепляя принцип правового государства в качестве одной из основ конституционного строя, Конституция РФ 1993 г. в ст. 15 и конституции всех государств Центральной и Восточной Европы закрепляют обязательность опубликования законов и иных нормативных правовых актов, что также можно рассматривать как одно из проявлений транспарентности (открытости) публичной власти.

Сравнительно-правовое исследование Конституции РФ 1993 г. и конституций государств Европы показывает, что наиболее часто транспарентность (открытость) получает конституционное закрепление в качестве одного из принципов деятельности законодательных органов или судов. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 100 Конституции РФ, открытость

⁶ См., например: ч. 1 §2 Конституции Венгерской Республики, ст. 1 Конституции Литовской Республики, ст. 1 Конституции Республики Македонии, ст. 2 Конституции Польской Республики, ч. 1 ст. 1 Конституции РФ, ч. 3 ст. 1 Конституции Румынии, ч. 1 ст. 1 Конституции Словацкой Республики, ст. 1 Конституции Республики Словения, ст. 1 Конституции Республики Хорватия, ст. 1 Конституции Чешской Республики.

⁷ Конституция Литовской Республики от 25 октября 1992 г. // Конституции государств Европы. В 3-х тт. / Под ред. Л.А. Окунькова. — М., 2001. Т. 2. — С. 332.

⁸ Конституция Польской Республики от 2 апреля 1997 г. // Конституции государств Европы. В 3-х тт. / Под ред. Л.А. Окунькова. — М., 2001. Т. 2. — С. 686.

⁹ См.: Пызина Г.В. Транспарентность исполнительной власти: сущность и механизмы реализации в современной России: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. — М., 2006. — С. 12.

¹⁰ См.: Конституция Венгерской Республики от 25 апреля 2011 г. // Интернет-сайт «Конституции государств (стран) мира». <http://worldconstitutions.ru>.

является принципом функционирования Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Аналогичные положения содержатся в ст. 82 Конституция Республики Болгарии от 12 июня 1991 г.,¹¹ § 22 Конституции Латвийской Республики от 15 октября 1922 г.,¹² ст. 70 Конституции Республики Македония от 17 ноября 1991 г.,¹³ ст. 65 Конституции Республики Молдова от 29 июля 1994 г.¹⁴ и др. При этом, по смыслу большей части конституций государств Центральной и Восточной Европы, осуществление парламентской деятельности в закрытых заседаниях является исключением из общего правила. Конституции также содержат правила о том, что решение о проведении закрытого заседания парламенты принимают квалифицированным большинством голосов парламентариев.

Принцип открытости также получил конституционное закрепление и применительно к деятельности судов. Так, Конституция РФ в ч. 1 ст. 123 закрепляет, что разбирательство дел во всех судах является открытым. Аналогичные положения содержатся, например, в ст. 45 Конституции Польской Республики, ст. 126 Конституции Румынии от 21 ноября 1991 г.,¹⁵ ст. 117 Конституции Республики Хорватия от 22 декабря 1990 г.¹⁶ При этом, п. 7 ч. 1 ст. 129 Конституции Украины от 28 июня 1996 г., например, допускает использование технических средств для обеспечения открытости судебных заседаний¹⁷.

При этом, принцип открытости судебных заседаний имеет международно-правовое обоснование.

Так, право на открытое разбирательство закреплено в ст. 10 Всеобщей декларации прав и свобод, ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах и ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод¹⁸. При этом, сущность открытого судебного разбирательства проявляется в том, что дело должно рассматриваться в присутствии граждан, имеющих свободный доступ в зал судебного заседания, право присутствия во время процесса и фиксации всего происходящего в зале, включая средства массовой информации. Это обеспечивает социальный контроль за деятельностью судов, объективно повышает их ответственность за свою деятельность и способствует ее совершенствованию, демонстрирует объективность и беспристрастность суда, строгое следование процедуре, равное и уважительное отношение к участникам процесса, высокую общую культуру¹⁹. Европейский Суд по правам человека отметил, что открытость судебного разбирательства направлена на защиту от тайного правосудия, не подпадающего под контроль общественности, и что она является одним из средств сохранения доверия в судах всех уровней²⁰.

Принцип транспарентности (открытости) как основа организации и деятельности органов исполнительной власти не получил конституционного закрепления. Напротив, ст. 96 Конституции Эстонской Республики от 28 июня 1992 г. однозначно указывает на то, что Правительство осуществляет свою деятельность в закрытых заседаниях, если только само оно не решит иное²¹.

Вместе с тем, современной тенденцией развития законодательства об исполнительной власти является утверждение транспарентности (открытости) как одного из принципов организации и деятельности правительства и иных органов исполнительной власти. Так, например, в соответствии с п. 2 ст. 29 Закона Латвийской Республики об устройстве

¹¹ См.: Конституция Республики Болгарии от 12 июня 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3-х тт. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М., 2001. Т. 1. – С. 381.

¹² См.: Конституция Латвийской Республики от 15 октября 1922 г. // Конституции государств Европы. В 3-х тт. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М., 2001. Т. 2. – С. 308-316.

¹³ См.: Конституция Республики Македонии от 17 ноября 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3-х тт. / Под ред. Л.А. Окунькова. – М., 2001. Т. 2. – С. 105.

¹⁴ См.: Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. // Конституции государств Европы. В 3-х тт. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М., 2001. Т. 2. – С. 548.

¹⁵ См.: Конституция Румынии от 21 ноября 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3-х тт. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М., 2001. Т. 3. – С. 81.

¹⁶ См.: Конституция Республики Хорватия от 22 декабря 1990 г. // Конституции государств Европы. В 3-х тт. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М., 2001. Т. 3. – С. 435.

¹⁷ См.: Конституция Украины от 28 июня 1996 г. // Конституции государств Европы. В 3-х тт. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М., 2001. Т. 3. – С. 356.

¹⁸ См.: Абросимова Е.Б. Транспарентность судебной власти // Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. – М., 2002. – С. 119.

¹⁹ См.: Комментарий к Конституции РФ / Под ред. Л.В. Лазарева. – М., 2007. – С. 316.

²⁰ См.: Европейский суд по правам человека. Избранные решения. В 2-х тт. 2000. Т. 1. – С. 431. См., также: Ляднова Э.В. Участие граждан в отправлении правосудия как способ обеспечения публичности судебной деятельности // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 17. – С. 26.

²¹ См.: Конституция Эстонской Республики от 28 июня 1992 г. // Конституции государств Европы. В 3-х тт. / Под ред. Л.А. Окунькова. – М., 2001. Т. 3. – С. 581.

Кабинета министров Латвийской Республики от 28 мая 2008 г., заседания Кабинета министров являются открытыми; порядок записи на заседания, ограничения и порядок участия определяет внутренним регламентом Кабинета министров²². Принцип открытости и прозрачности является также одним из основополагающих в деятельности Правительства Литовской Республики (ст. 4 Закона Литовской Республики от 19 мая 1994 г. № I-464. (в ред. от 21 декабря 2011 г.) «О правительстве»). При этом, министры обязаны информировать общественность о своей деятельности на веб-страницах министерств, а также в иных средствах массовой информации. Они также обязаны регулярно «встречаться с гражданами Литвы», что определяется в законодательстве Литовской Республики как одна из форм подотчетности правительства народу (ч. 4 ст. 5 Закона Литовской Республики «О правительстве»)²³.

В Законе Республики Молдова № 64 от 31 мая 1990 г. (в ред. от 19 декабря 2011 г.) «О правительстве», принцип открытости деятельности правительства конкретизирован еще больше, посредством закрепления обязанности правительства обеспечивать прозрачность процесса разработки и принятия постановлений, распоряжений и ордонансов (п. 3¹ ст. 2). Правительство также по собственной инициативе или по инициативе граждан или их объединений проводит публичные консультации по проектам актов Правительства, которые могут иметь экономические, природоохранные и социальные последствия (для образа жизни и прав человека, для культуры, здоровья и социальной защиты, для местных сообществ и общественных услуг). Правительство размещает на официальной веб-странице стенограммы своих открытых заседаний и другие акты, касающиеся деятельности исполнительного органа (ч. 4 ст. 25)²⁴. Для реализации данного положения на сайтах правительства Республики Молдова и Государственной канцелярии Республики Молдова образованы вкладки «Прозрачность», а

также организована он-лайн трансляция заседаний Правительства²⁵.

Открытость и прозрачность также является принципом деятельности Кабинета министров Украины (ст. 3 Закона Украины от 7 октября 2010 г. № 2591-VI (в ред. от 7 июля 2011 г.) «О Кабинете Министров Украины»). Также в соответствии с ч. 4 указанной статьи Кабинет Министров регулярно информирует общественность через средства массовой информации о своей деятельности, привлекает граждан к процессу принятия решений, имеющих важное общественное значение. При этом, в соответствии с ч. 6 ст. 51 Закона проекты актов Кабинета Министров Украины, имеющих важное общественное значение и определяют права и обязанности граждан Украины, подлежащих предварительному обнародованию²⁶.

В соответствии со ст. 3 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 28 декабря 2010 г.) «О Правительстве Российской Федерации» гласность является одним из принципов деятельности российского Правительства²⁷. Вместе с тем, проекты правовых актов Правительства РФ не выносятся на обсуждение граждан. Вместе с тем, значительным шагом вперед на пути обеспечения открытости деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти является привлечение общественности к участию в законопроектной работе данных органов. В соответствии с Указом Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»²⁸ и Постановлением Правительства РФ от 22 февраля 2012 г. № 159 «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»²⁹ подлежат общественному обсуждению с использованием сети Интернет проекты федеральных законов, разрабатываемы федеральными органами исполнительной власти, затрагивающие основные направле-

²² См.: Закон об устройстве Кабинета министров Латвийской Республики от 28 мая 2008 г. // Интернет-сайт Кабинета министров Латвийской Республики. <http://www.mk.gov.lv>.

²³ См.: Закон Литовской Республики от 19 мая 1994 г. № I-464. (в ред. от 21 декабря 2011 г.) «О правительстве» / Law on the Government of the Republic of Lithuania. 19 May 1994 № I-464 (As last amended on 3 June 2010 – № XI-863) // Интернет-сайт Сейма Литовской Республики. <http://www3.lrs.lt>.

²⁴ См.: Закон Республики Молдова от 31 мая 1990 г. № 64-XII (в ред. 19 декабря 2011 г.) «О Правительстве» // Интернет-сайт «Союзправоинформ. Законодательство стран СНГ». <http://base.spinform.ru>.

²⁵ См.: Интернет-сайт правительства Республики Молдова. <http://www.gov.md>; Интернет-сайт Государственной канцелярии Республики Молдова. <http://cancelaria.gov.md>.

²⁶ Закон Украины от 7 октября 2010 г. № 2591-VI (в ред. от 7 июля 2011 г.) «О Кабинете Министров Украины» / Закон України від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI (в ред. від 7 липня 2011 р. «Про Кабінет Міністрів України» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 9. – Ст. 58.

²⁷ См.: СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

²⁸ См.: СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 939.

²⁹ См.: СЗ РФ. – 2012. – № 10. – Ст. 1247.

ния государственной политики в области социально-экономического развития РФ.

Деятельность иных органов исполнительной власти также может осуществляться в соответствии с принципом транспарентности (открытости), если это предусмотрено законодательством об административных процедурах. Принцип открытости административной процедуры предполагает предоставление возможности заинтересованному лицу ознакомиться с материалами, связанными с рассмотрением его заявления, и принимать участие в рассмотрении такого заявления лично и (или) через своих представителей (абз. 4 ст. 4 Закона Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административной процедуры»³⁰, ст.ст. 9-11 Административного кодекса Польской Республики от 14 июня 1960 г. (в ред. 2000 г.)³¹, ч. 5 §3 Закона Словацкой Республики от 29 июня 1967 г. № 71/1967 (в ред. 2008 г.) «Об административном производстве»³², ч. 3 ст. 4 Кодекса Чешской Республики от 24 июня 2004 г. «Об административной процедуре»³³, § 7 Закона Эстонской Республики от 6 октября 2001 г. «Об административной процедуре»³⁴).

Таким образом, транспарентность (открытость), с одной стороны, является одной из гарантий реализации народовластия и народного суверенитета как основы конституционного строя, способ обеспечения прав граждан на участие в общественно-политической жизни общества, гражданского контроля граждан органами власти и управления, развития гражданского общества, а с другой — принцип деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

³⁰ См.: Закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» // Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь. <http://www.pravo.by>.

³¹ См.: Административный кодекс Польской Республики от 14 июня 1960 г. (в ред. 2000 г.) / Kodeks postepowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (z 2000 r.) // Dziennik Ustaw. 2000. № 98. Poz. 1071.

³² См.: Закон Словацкой Республики от 29 июня 1967 г. № 71/1967 (в ред. 2008 г.) «Об административном производстве» / Správny poriadok - zákon č. 71/1967 Zb. // Zbierka zákonov. Č. 027/1967. Str. 284.

³³ См.: Кодекс Чешской Республики от 24 июня 2004 г. «Об административной процедуре» / Code of Administrative Procedure of 24th June 2004 // Интернет-сайт Верховного административного суда Чешской Республики. <http://www.nssoud.cz>.

³⁴ См.: Закон Республики Молдова от 19 июля 1994 г. №190-XIII (в ред. от 4 мая 2010 г.) «О подаче петиций»// Мониторул Официал ал Р.Молдова. – 2003. – № 6-8.

В юридической науке принципы традиционно рассматривают как основные исходные положения чего-либо, в т.ч. основополагающие идеи, основные, исходные положения какой-либо теории, учения, науки, мировоззрения³⁵. О принципах говорится как в естественных, так и в общественных науках. При этом, в естественных науках (физике, химии, биологии) термины «принцип» и «закон» нередко используются как однозначные, то есть обозначающие тождественные понятия³⁶. Принцип в праве также следует понимать как определенный закон, относящийся некоторой группе однородных правовых явлений, объективно существующая закономерность развития однородных общественных отношений³⁷. Общепризнанной является точка зрения о том, что правовые принципы выступают в качестве своеобразной «несущей конструкции», на основе которой покоятся и реализуются не только нормы, институты или отрасли права, но и вся его система. Принципы служат ориентиром всей правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности государственных органов³⁸.

Конституционные принципы — это идеальная модель, которой должны соответствовать складывающиеся в обществе общественные отношения; «руководящие начала, выражающие сущность правовой системы, составляющие ее содержание, обладающие наивысшей юридической императивностью»³⁹. Конституционный принцип представляет собой концепцию функционирования и развития какой-либо сферы государственной или общественной жизни.

Конституционно-правовые принципы выступают ядром налогового права и определяют его содержание и структуру. С.А. Авакьян рассматривает такие принципы в качестве стержня, вокруг которого объединяется определенная совокупность правовых

³⁵ См.: Российский энциклопедический словарь. Книга 2. — М., 2001. — С. 1251.

³⁶ См.: Курс физики / Под ред. Г.С. Ландсберга. М., 1944. Т. 1. С. 275; Ландау Л.Д. и Китайгородский А.И. Физика для всех. — М., 1963. — С. 89.

³⁷ См.: Братусь С.Н. Принципы гражданского права// Правоведение. — 1960. — № 1. — С. 72; Ковачев Д.А. Конституционный принцип: его понятие, реальность и фиктивность // Журнал российского права. — 1997. — № 9. — С. 69.

³⁸ См.: Общая теория государства и права. Академический курс / Под ред. М.Н. Марченко. Т. 2. Теория права. — М., 1998. — С. 23.

³⁹ См.: Гаджиев Г.А. Основные конституционные принципы и их значение для регулирования частной собственности // www.ilpp.ru/projects.

норм, образующих правовой институт (или отрасль права). Поэтому, по его мнению, в содержании правового института, отрасли права следует выделять руководящие политико-правовые принципы, на основе которых происходит правовое регулирование соответствующей области общественных отношений⁴⁰. Д.А. Ковачев рассматривает конституционные принципы как «объективно существующую политическую закономерность, а также закономерность самой правовой материи»⁴¹.

Таким образом, транспарентность (открытость) следует рассматривать как конституционно-правовой принцип организации и функционирования как системы публичной власти, так и отдельного ее органа. Его содержание заключается в том, что органы публичной власти в различных формах осуществляют наиболее полное информирование граждан о своей деятельности, а также периодически прибегают к консультациям с гражданами и институтами гражданского общества в процессе разработки и принятия властных решений. Как справедливо полагает А.Д. Бойков, реализация данного принципа способствует пробуждению общественного сознания, формированию общественного мнения, повышению роли институтов гражданского общества⁴².

Конституционное право РФ и зарубежных государств Европы увязывает реализацию принципа транспарентности (открытости) деятельности органов публичной власти с правом каждого на получение информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе, права на ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Данное право закреплено в ч. 2 ст. 24 Конституции РФ и конституциях практически всех государств Центральной и Восточной Европы. Реализацию данного права в Российской Федерации обеспечивают федеральные законы от 9 февраля 2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁴³ и от 22 декабря 2008 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»⁴⁴.

⁴⁰ См.: Авакьян С.А. Государственно-правовые институты: понятие и формирование // Советское государство и право. – 1977. – № 2. – С. 20.

⁴¹ См.: Ковачев Д.А. Конституционный принцип: его понятие, реальность и фиктивность // Журнал российского права. – С. 73.

⁴² См.: Бойков А.Д. К вопросу о гласности правосудия. – С. 10.

⁴³ См.: СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776.

⁴⁴ См.: СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6217.

Аналогичные функции в государствах Центральной и Восточной Европы выполняют, например, Закон Литовской Республики от 2 июля 1996 г. № I-1418 (в ред. от 20 декабря 2011 г.) «Об информировании общественности»⁴⁵, Закон Республики Молдова № 982 от 11 мая 2000 г. (в ред. от 21 октября 2011 г.) «О доступе к информации»⁴⁶, законах Украины от 23 сентября 1997 г. № 539/97-ВР. «О порядке освещения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Украине средствами массовой информации»⁴⁷ и Законе Украины 13 января 2011 г. № 2939-VI «О доступе к публичной информации»⁴⁸, Законе Эстонской Республики от 15 ноября 2000 г. (в ред. от 23 февраля 2011 г.) «О публичной информации»⁴⁹.

Вместе с тем, реализация принципа транспарентности (открытости) деятельности государственных органов не сводится к предоставлению гражданам информации о деятельности органов государственной власти и органов местного. В качестве самостоятельных форм реализации принципа транспарентности (открытости) в деятельности органов публичной власти зарубежных демократических государств можно указать следующие:

а) опубликование правовых актов органов публичной власти, представляющая собой доведение их до заинтересованных лиц и граждан;

⁴⁵ См.: Закон Литовской Республики от 2 июля 1996 г. № I-1418 (в ред. от 20 декабря 2011 г.) «Об информировании общественности» / Law on the Provision of Information to the Public on 2 July 1996 – № I-1418 (As last amended on 20 December 2011) // Интернет-сайт Сейма Литовской Республики. <http://www3.lrs.lt>.

⁴⁶ См.: Закон Республики Молдова № 982 от 11 мая 2000 г. (в ред. от 21 октября 2011 г.) «О доступе к информации» // Monitorul Oficial. 2000. № 88-90. – Ст. 664.

⁴⁷ См.: Закон Украины от от 23 сентября 1997 г. № 539/97-ВР (в ред. от 13 января 2011 г.) «О порядке освещения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Украине средствами массовой информации» / Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР (в ред. от 13 січня 2011 р.) Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 49. – Ст. 299.

⁴⁸ См.: Закон Украины 13 января 2011 г. № 2939-VI «О доступе к публичной информации» // Единый веб-портал органов исполнительной власти Украины. <http://www.kmu.gov.ua>.

⁴⁹ См.: Закон Эстонской Республики от 15 ноября 2000 г. (в ред. от 23 февраля 2011 г.) «О публичной информации» / Public Information Act on 15 November 2000 (as amended. on 23 February 2011) // RT I 2000, 92, 597

б) доступ граждан к документам органов публичной власти, которая во многих странах рассматривается как юридическое средство реализации права любого лица на информацию;

в) предварительные консультации, проводимые органами публичной власти с органами или организациями, заинтересованными в принятии тех или иных решений;

г) выяснение общественного мнения по наиболее важным государственным или общественно значимым вопросам, что позволяет заинтересованным лицам представить свои замечания и быть информированными о проектах решений органов публичной власти;

д) согласование решений органов публичной власти, проводимое с участием заинтересованных сторон и общественности, позволяющее им своевременно вмешаться в ход предварительного рассмотрения вопроса и в какой-то мере контролировать принятие решения. Данные формы реализации принципа транспарентно-

сти в деятельности органов публичной власти следует рассматривать как формы ее самоконтроля⁵⁰.

Таким образом, транспарентность (открытость) публичной власти в демократических государствах в настоящее время представляет собой не только как политическое или социальное явление, но и как конституционно-правовой феномен. Транспарентность (открытость) не сводится только лишь к информированности граждан о деятельности государства и местного самоуправления или к реализации конституционного права на информацию о деятельности государственных или муниципальных органов. Ее можно рассматривать как организационно-правовую гарантию народовластия как основы конституционного строя современного демократического государства, как конституционно-правовой принцип организации и деятельности органов публичной власти, а также как социальное благо, пользование которым необходимо каждому в современном демократическом государстве.

Библиографический список:

1. Бойков А.Д. К вопросу о гласности правосудия // Мировой судья. — 2010. — № 2.
2. Гаджиев Г.А. Основные конституционные принципы и их значение для регулирования частной собственности // www.ilpp.ru/projects.
3. Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М., 2006.
4. Ковачев Д.А. Конституционный принцип: его понятие, реальность и фиктивность // Журнал российского права. — 1997. — №9.
5. Мальцев Г.В. Социальная справедливость и право. — М., 1977.
6. Пызина Г.В. Транспарентность исполнительной власти: сущность и механизмы реализации в современной России: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. — М., 2006.

References (transliteration):

1. Boykov A.D. K voprosu o glasnosti pravosudiya // Mirovoy sud'ya. — 2010. — № 2.
2. Gadzhiev G.A. Osnovnye konstitutsionnye printsipy i ikh znachenie dlya regulirovaniya chastnoy sobstvennosti. // www.ilpp.ru/projects.
3. Zelentsov A.B. Kontrol' za deyatel'nost'yu ispolnitel'noy vlasti v za-rubezhnykh stranakh. — M., 2006.
4. Kovachev D.A. Konstitutsionnyy printsip: ego ponyatie, real'nost' i fiktivnost' // Zhurnal rossiyskogo prava. — 1997. — №9.
5. Mal'tsev G.V. Sotsial'naya spravedlivost' i pravo. — M., 1977.
6. Pyzina G.V. Transparentnost' ispolnitel'noy vlasti: sushchnost' i mekhanizmy realizatsii v sovremennoy Rossii: Avtoref. diss. ... kand. polit. nauk. M., 2006.

⁵⁰ См.: Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. — М., 2006. — С. 37.