

На правах рукописи



ТАМАЕВ АЛАН МАЙРАНОВИЧ

**ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В РОССИИ: КОНСТИТУЦИОННО-
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

Автореферат диссертация на соискание ученой степени кандидата
юридических наук

Ростов-на-Дону – 2017

Работа выполнена на кафедре государственного права ФГБОУ ВО «Северо-Осетинский государственный университет имени Коста Левановича Хетагурова»

Научный руководитель: доктор юридических наук,
профессор
Дзидзоев Руслан Мухарбекович

Официальные оппоненты: **Бутько Людмила Васильевна**
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Кубанский
государственный аграрный университет
имени И.Т. Трубилина», профессор
кафедры государственного и
международного права
Дудко Игорь Геннадьевич
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Национальный
исследовательский
государственный Мордовский
университет им. Н.П. Огарева», зав.
кафедрой государственного и
административного права

Ведущая организация: **ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский
федеральный университет»**

Защита состоится «13» мая 2017 г. в 10:00 на заседании диссертационного совета Д 212.208.26 по юридическим наукам при ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет» по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Максима Горького, 88, ауд. 407.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет» и на сайте <http://hub.sfedu.ru/diss/announcements/>

Автореферат разослан 5 апреля 2017 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук,
профессор**



Иванников Иван Андреевич

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. Открытое правительство (OpenGovernment) становится сегодня национальной программой преобразования России на началах взаимной ответственности государства и гражданского общества, широкого и действенного участия граждан в организации публично-властной деятельности.

В своем ежегодном послании Федеральному Собранию РФ 22 декабря 2011 г. глава государства отметил, что открытое правительство – это эффективный способ обратной связи, позволяющий оценить действенность государственной политики, принципиально иначе построить работу органов власти, сделать её современной, опирающейся на инициативу с мест¹.

Принципы открытого правительства становятся универсальными началами не только правительственной, но и всей государственной деятельности, включая законодательную, контрольную и судебную.

Открытое правительство в России, как инновационная система организации государственной власти, нуждается в тщательном и системном научном анализе, раскрывающим его природу, назначение и способы реализации.

Необходимо подчеркнуть, что текущая финансово-экономическая ситуация в России, характеризуемая системным кризисом, предъявляет повышенные требования к качеству публичного управления, что ориентирует государственную практику на оптимизацию инструментария функций и задач публичной власти с использованием механизмов открытого правительства, апробированных мировым опытом.

Открытое правительство представляет собой многомерное явление, имеющее разнообразное правовое содержание. В своей совокупности Открытое правительство представляет собой комплексный правовой институт, регулируемый нормами разных отраслей публичного права.

¹ Российская газета. 2011. 23 декабря.

В то же время нормативно-правовой основой открытого правительства выступают нормы конституционного права, определяющие его концептуальные начала и основные юридические параметры. Правовой основой открытого правительства выступают нормы и институты конституционного права, определяющие общие принципы организации публичного властвования в России, гласность и прозрачность государственной и муниципальной деятельности, взаимодействие личности и государства в конструировании и принятии публично-властных решений, ответственность органов власти за их качество.

Нормы конституционного права определяют формы и каналы участия граждан в публично-властной деятельности, реализуемые механизмами открытого правительства. Конституционно-правовые составляющие открытого правительства выражены, в частности, институтами электронной демократии, включающими электронные общественные инициативы, публичные обсуждения в электронном формате законодательных и иных нормативных проектов, требующими прежде всего конституционно-правового анализа.

Проект открытого правительства в России, старт которому был дан Указом Президента РФ от 8 февраля 2012 года. № 150 «О Рабочей группе по подготовке предложений по формированию в России системы "Открытое правительство"² имеет достаточный опыт существования, располагающий к целостному научному анализу этого института, определению закономерностей, тенденций и перспектив его развития в Российской Федерации.

Практика открытого правительства в России свидетельствует о многочисленных проблемах его регулирования и реализации, требующих конструирования устойчивых институциональных моделей этого института, формулирования научно-практических предложений и рекомендаций по

² Собрание законодательства РФ. 2012. № 7. Ст. 820.

совершенствованию нормативных и организационных основ его функционирования в соответствии с потребностями конституционно-правовой науки и практики конституционного строительства в России.

В нормативном совершенствовании, повышении уровня юридического сопровождения нуждаются такие конституционные аспекты открытого правительства, как организационно-правовой механизм общероссийской общественной инициативы, формат публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов, правовой инструментарий открытого правительства в субъектах Федерации.

Степень научной разработанности темы исследования.

Вопросы организации публичного властвования, принципов конституционного строя Российской Федерации, лежащих в основе построения системы открытого правительства, получили системный анализ в работах С.А. Авакьяна, Л.В. Акопова, Н.С. Бондаря, Л.В. Бутько, Р.М. Дзидзоева, И.А. Дудко, В.Д. Зорькина, В.Т. Кабышева, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, И.В. Мухачева, А.Ф. Ноздрачева, Ж.И. Овсепян, Л.А. Окунькова, В.И. Радченко, В.А. Рощина, О.Г. Румянцева, Б.А. Страшуна, Н.А. Сахарова, В.Н. Суворова, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, О.В. Шуваева, Б.С. Эбзеева и др.

Со времени формирования основных составляющих открытого правительства в России накоплен определенный объем знаний о его правовой природе и юридическом назначении. Вопросам теории открытого правительства, открытого государственного управления, в том числе на региональном уровне, посвящены работы таких российских авторов, как С.А. Авакьян, А.К. Балдин, М.А. Буринов, Р.М. Дзидзоев, А.Б. Дидикин, Н.М. Добрынин, Д.А. Захаревич, Е.Ю. Киреева, Е.В. Лямцева, А.В. Мартынов, А.Н. Митин, А.В. Нестеров, Е.А. Попова.

Вопросам электронного правительства как компонента открытого правительства уделено внимание в трудах М.А. Буринова, Д.С. Зарецкой, Е.И. Коновалова, С.Л. Кузнецова, С.М. Смышляева, А.М. Тарасова, Н.Н.

Федосеевой, В.Е. Чеботарева, А.А. Чеботаревой, С.Н. Шевердяева, М.С. Шустовой.

Проблемам открытости (транспарентности) государственной власти, как проявления открытого правительства, в том числе праву граждан на доступ к информации, посвящены работы А.С. Агеева, Ю.И. Гришаевой, Д.М. Гунина, В.Н. Демидова, А.В. Нестерова, Г.В. Пызина, С.Н. Шевердяева, П.А. Манченко.

Институты прямого народовластия в системе открытого правительства, в том числе электронной демократии и краудсорсинга, нашли анализ в трудах В.С. Вершинина, Р.М. Дзидзоева, Д.А. Захаревич, В.В. Комаровой, М.М. Курячей, Н.В. Лариной, В.М. Руденко, А.Ю. Саломатина, Т.О. Примаковой, В.А. Холопова.

В то же время, в юридической науке отсутствуют работы, содержащие развернутый анализ открытого правительства в его конституционно-правовых составляющих, что требует проведения комплексного исследования данной проблематики.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе правового регулирования формирования и функционирования института «Открытое правительство» в России в его конституционно-правовых компонентах.

Предметом исследования выступают правовые нормы, образующие содержание входящих в открытое правительство конституционно-правовых институтов.

Целью диссертационной работы является комплексный анализ системы открытого правительства в Российской Федерации с точки зрения его конституционно-правовых составляющих, определение его оптимальных параметров с учетом потребностей и перспектив конституционного реформирования России.

Задачи диссертационного исследования:

- исследование процесса формирования системы открытого правительства в России;
- определение понятия и юридической природы открытого правительства, установление его организационно-правовых и функциональных основ;
- систематизация конституционно-правовых составляющих открытого правительства, их теоретическое обоснование, исследование практики реализации;
- определение формата открытого правительства в субъектах Российской Федерации в его конституционно-правовых составляющих;
- выработка научно-практических предложений по совершенствованию конституционно-правовых институтов открытого правительства в России.

Методологической основой диссертационного исследования являются общенаучные методы познания: диалектический, логический, системного анализа, а также специальные научные методы – системно-правовой, сравнительного правового анализа, толкования правовых норм, формально юридический, правового прогнозирования.

Использование в диссертационном исследовании диалектического метода познания позволило всесторонне и объективно проанализировать динамику правового обеспечения формирования и функционирования основных компонентов системы «Открытое правительство» в России, произвести совокупную оценку конституционно-правовых норм и отношений, выражающих содержание и формы проявления этого института в конкретной государственной практике России.

Применение в диссертации системно-правового и других специальных научных методов позволило определить организационно-правовую структуру открытого правительства и содержание входящих в него правовых институтов, выявить специфику федерального и регионального конституционного законодательства, регламентирующего юридические формы и механизмы открытого правительства.

Нормативную основу диссертационного исследования составляют Конституция Российской Федерации, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, Хартия открытых данных (G8 Open Data Charter), Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства, Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также региональное законодательство, регламентирующее процессы функционирования открытого правительства в субъектах Российской Федерации.

Эмпирическую основу исследования составили статистические и информационные материалы, касающиеся создания и функционирования системы открытого правительства в России, в том числе материалы деятельности Рабочей группы по подготовке предложений по формированию в России системы «Открытое правительство»; протоколы заседаний Правительства Российской Федерации; протоколы заседаний Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства; протоколы заседаний экспертной рабочей группы федерального уровня; планы мероприятий (дорожные карты) по внедрению механизма открытого правительства; годовые отчеты Фонда информационной демократии.

Научная новизна работы состоит в том, что это первое в отечественной конституционно-правовой науке монографическое

исследование открытого правительства в России в его конституционно-правовых составляющих, рассматриваемых в их единстве, системности и взаимосвязи.

В диссертации определяются юридическая природа и политическое назначение открытого правительства, устанавливаются его нормативно-правовые параметры, дается научное определение открытого правительства в России.

В диссертации определены категориальные начала таких явлений как открытое правительство, открытое государство, открытые данные, электронный бюджет, электронная демократия, общероссийская общественная инициатива, открытый регион, взятых в их соотношении между собой.

В диссертации формулируются конкретные научно-практические предложения по совершенствованию нормативного обеспечения и механизма открытого правительства и его конституционно-правовых институтов с учетом практики его функционирования и перспектив развития в России.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Научное определение открытого правительства, в соответствии с которым «Открытое правительство» представляет собой систему организации публичного властвования, основанную на интерактивном взаимодействии граждан с государством, вовлечении граждан в разработку и принятие публично-властных решений, свободном доступе к информационным ресурсам органов публичной власти с использованием современных информационно-коммуникационных технологий, обеспечивающих качество и сбалансированность публичных решений в условиях возрастающей динамики социально-экономических и политических процессов в России.

2. Институт открытого правительства становится значимым структурным и функциональным элементом публичного властвования в

России, в которой сформирована достаточная нормативная и технологическая база, образующая необходимую инфраструктуру открытого правительства, разработаны основные принципы и механизмы открытого правительства, адаптированные к его принципам, активно внедряемые на всех уровнях организации государственной и муниципальной власти.

К основным организационно-правовым механизмам открытого правительства в России, получившим достаточное правовое, организационное и технологическое обеспечение, относятся:

- Правительственная комиссия по координации деятельности открытого правительства;

- Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации;

- Министр Российской Федерации по вопросам открытого правительства;

- Департамент Правительства Российской Федерации по формированию системы «Открытое правительство»;

- Фонд развития информационной демократии и гражданского общества (Фонд информационной демократии).

3. Нормативно-правовой основой открытого правительства выступают нормы конституционного права, предопределяющие принципиальные стороны организации и функционирования института открытого правительства.

Открытое правительство имеет определенные конституционно-правовые составляющие, непосредственно закрепляемые в Конституции Российской Федерации, такие как конституционный принцип народовластия, проявляемый в содержании открытого правительства в институтах электронной демократии, реализуемой под эгидой открытого правительства, конституционный принцип транспарентности органов публичной власти, реализующий ряд конституционных прав и свобод: право каждого на информацию, свободу мысли и слова, право граждан участвовать в управлении делами государства и др.

4. Конституционно-правовыми составляющими открытого правительства выступают не все конституционно-правовые институты, обеспечивающие взаимодействие гражданского общества и государства, открытость и доступность публичной власти. Открытое правительство, хотя и представляет собой широкий набор средств публичного властвования, имеет собственные и ограниченные политико-правовые параметры. Применительно к непосредственной демократии можно утверждать, что в формате открытого правительства реализуются только те ее институты, которые основываются на использовании телекоммуникационных технологий в режиме интерактивного взаимодействия граждан и государства.

5. Авторское определение Российской общественной инициативы, реализуемой в рамках открытого правительства, представляющей собой форму электронной демократии, прямого народовластия, обеспечивающую непосредственную реализацию права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства посредством выдвижения и голосования в электронном формате общественных предложений, направленных на совершенствования государственного и муниципального управления.

6. Формат Российской общественной инициативы, реализуемой в рамках открытого правительства, по своим материальным и процессуальным последствиям представляется не завершенным. Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г.³, не содержат четких правовых последствий рассмотрения общественных инициатив экспертной группой, которые, как представляется, должны состоять в обязательном направлении решения экспертной группы в соответствующие органы государственной и муниципальной власти, обязываемые в срок, определяемый экспертной рабочей группой,

³ Собрание законодательства РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

представить экспертной группе информацию о реализации ее предложений, размещаемую в сети Интернет. Предложения экспертной рабочей группы должны иметь обязательную силу для тех органов и организаций, которым они адресуются.

7. Общественное (публичное, гражданское) обсуждение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в формате открытого правительства оценивается в режиме краудсорсинга как коллективного отбора оптимальных решений, предполагающего общественную оценку публичных действий на предмет их эффективности, соответствия конституционным и законодательным предписаниям, учитываемую государственными и муниципальными органами при принятии своих решений.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что положения и выводы диссертационной работы могут быть использованы в учебном процессе, в преподавании конституционного права России, муниципального права России, а также соответствующих специальных курсов, вытекающих из диссертационной тематики.

Практическое значение исследования состоит в том, что сформулированные в работе научно-практические предложения и рекомендации могут быть использованы в процессе совершенствования нормативной правовой базы системы открытого правительства в России, форм и механизмов его функционирования.

Апробация результатов исследования. Выводы диссертационного исследования обсуждалось на кафедре государственного права Северо-Осетинского государственного университета, основные положения диссертации нашли отражение в 13 научных статьях, опубликованных автором в сборниках материалов научно-практических конференций и специализированных периодических изданиях, в том числе 4 статьи – в журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки России.

Материалы диссертации нашли апробацию в следующих научно-практических конференциях: Современные концепции научных исследований. II международная научно-практическая конференция Евразийского научного объединения, 27-28 февраля. - М., 2015.; Функциональные и прикладные исследования в России: проблемы и перспективы развития: материалы II Всероссийской научно-практической конференции (19 января 2015 г.). – Ростов-на-Дону: Профпресс, 2015; Интеграция мировой науки и техники: императивы развития: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции (24 марта 2015 г.). Ростов-на-Дону, 2015.

Структура диссертации определена целью и задачами исследования, диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** работы обосновываются выбор темы и ее актуальность, степень ее научной разработанности, цели и задачи исследования, методологическая, нормативная и эмпирическая базы исследования, новизна работы, научно-практическая и теоретическая значимость результатов исследования, апробация исследования.

Первая глава работы «Открытое правительство: теоретические и конституционно-правовые начала» состоит из двух параграфов.

В параграфе первом первой главы «Понятие открытого правительства: организационные и функциональные составляющие» открытое правительство в общем правовом измерении определяется как система принципов и механизмов двустороннего и эффективного взаимодействия государства и социума, обеспечивающих юридическое качество и сбалансированность принимаемых публичных решений в условиях растущей динамики социально-экономических и политических процессов в России.

Открытое правительство обеспечивает демократизацию государственного аппарата, усиливает публичность государственной деятельности, вовлечение гражданского общества в конструирование и принятие государственных решений, в рамках открытого правительства формируются инновационные схемы взаимодействия экспертного сообщества, бизнеса, гражданского общества и государственной власти.

В диссертации обосновывается, что феномен открытого правительства характеризует не только исполнительную власть, но в равной мере и другие ветви государственной власти - законодательную, судебную, функционирование которых в равной мере должно отражать требования открытого правительства. Система открытого правительства становится ключевым структурным и функциональным элементом государственного управления в России. Открытое правительство в то же время не является какой-то альтернативной Правительству Российской Федерации, которое в

той же мере должно руководствоваться требованиями открытого правительства, что и иные органы государственной власти. В Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» в этой связи стоит записать, что Правительство Российской Федерации в своей деятельности руководствуется принципами открытого правительства.

В данном параграфе значительное внимание уделяется историческим и методическим предпосылкам формирования системы открытого правительства в России, деятельности созданной Указом Президента РФ от 8 февраля 2012 г. Рабочей группы по подготовке предложений по формированию в России системы «Открытое правительство», которой поручалось подготовить предложения по приоритетным направлениям деятельности системы «Открытое правительство».

В диссертации отмечается, что открытое правительство представляет собой многомерное и наукоемкое явление, включающее разные показатели взаимодействия государства и общества. Предметом диссертационного исследования являются конституционно-правовые составляющие открытого правительства, содержание которых непосредственно предопределяется нормами конституционного права. Конституционно-правовыми основаниями системы открытого правительства в диссертации называются:

1. Конституционный принцип народовластия, формируемый основами конституционного строя Российской Федерации, частью 2 статьи 3 Конституции РФ, декларирующей непосредственное осуществление народом своей власти. Открытое правительство предполагает активное и непосредственное вовлечение граждан в разработку, обсуждение, принятие публично-властных решений и контроль за их реализацией, непосредственное соучастие граждан в государственной политике. Можно утверждать в определенной мере, что учреждение программы открытого правительства в России было вызвано дефицитом участия граждан в выработке государственных решений в центре и на местах, о чем

свидетельствует рост в 2011-2012 гг. протестного движения, сопровождавшего президентские и думские выборы.

Принцип народовластия в проекте открытого правительства проявляется в институтах электронной демократии, реализуемой именно под эгидой открытого правительства, представляющей собой способ прямого волеизъявления граждан с использованием современных информационно-коммуникационных технологий, обеспечивающих качественно новый уровень взаимодействия граждан, государства, местного самоуправления и гражданского общества.

2. Народовластие, реализуемое в рамках открытого правительства, материализует конституционное право граждан участия в делах государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ).

3. Конституционный принцип транспарентности, предполагающий информационную открытость, доступность органов публичной власти, свободный и равный доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

4. Из принципа транспарентности вытекает конституционное право на информацию, согласно которому каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ).

5. Этот же принцип гарантирует реализацию конституционного права граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, закрепленного в статье 33 Конституции РФ.

Таким образом, нормативной основой открытого правительства выступают нормы конституционного права, определяющие его концептуальные начала и основные юридические параметры.

При этом механизм открытого правительства образуют далеко не все конституционно-правовые институты, обеспечивающие взаимодействие гражданского общества и государства, открытость и доступность публичной

власти. Открытое правительство, хотя и включает широкий набор средств государственного функционирования, имеет отличительные характеристики, собственные политико-правовые параметры.

Открытое правительство, хотя и представляет собой широкий набор средств государственного функционирования, имеет отличительные характеристики, собственные политико-правовые параметры.

Открытое правительство – это инновационная модель управления государством, основанная на широком и действенном использовании современных телекоммуникационных технологий в режиме непрерывного информационного диалога, интерактивного взаимодействия граждан и государства, обратной связи и коммуникации между гражданами, гражданским обществом и аппаратом публичного властвования, обеспечивающая сбалансированность публичных решений в условиях возрастающей динамики социально-экономических и политических процессов в России.

При этом под интерактивным взаимодействием понимается наличие свободного информационного обмена, основанного на использовании социальных сетей, информационных технологий, обеспечивающих механизм постоянного и прямого межличностного контакта, эффективного канала диалога, общественного контроля, коммуникаций и обратной связи, о чем говорилось в статье Владимира Путина в газете «Коммерсант», содержащей основные концептуальные предпосылки открытого правительства⁴.

В диссертации обосновывается, что система открытого правительства становится ключевым структурным и функциональным элементом государственного управления в России, в которой сформирована достаточная нормативная и технологическая база, образующая необходимую

⁴Путин В.В. Демократия и качество власти // Коммерсант. 2012. № 20.

инфраструктуру открытого правительства, разработаны основные принципы, механизмы и ключевые показатели эффективности открытого правительства, адаптированные под его требования, активно внедряемые на всех уровнях организации публичной власти.

Основные векторы формирования системы открытого правительства получили необходимое организационно-правовое воплощение, свидетельствующее о реальном его существовании в России.

В параграфе втором первой главы диссертации «Открытые данные в системе открытого правительства» отмечается, что институт открытых данных является составным и показательным элементом Открытого правительства, реализующим конституционное требование свободного доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Институт открытых данных материализует конституционное право индивида на информацию (ч. 4 статьи 29 Конституции РФ), состоящего из правомочий свободно искать, получать, предавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Право на информацию в свою очередь взаимосвязано с конституционной свободой мысли и слова (ч. 1 статьи 29 Конституции РФ), из которого оно исторически вырастает.

В системе открытых данных право на информацию тесно переплетается с конституционным правом граждан участвовать в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ), включая право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ), имея в виду, что сознательная реализация избирательных прав и права на участие в референдуме предполагает возможность получения гражданами всей полноты информации, характеризующей технологию этих мероприятий.

Праву на информацию корреспондирует обязанность органов государственной и органов местного самоуправления, их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ч. 2 ст. 24 Конституции РФ).

Эта обязанность предполагает предоставление органами публичной власти частным лицам в доступной форме находящуюся в их распоряжении объективную и достоверную информацию, представляющую общественный и личный интерес, что предполагает создание государством режима информационной открытости, основанного на системе открытых данных, обеспечивающих реализацию информационных прав и потребностей граждан.

Конституционное право на информацию закономерно связывается с правом на благоприятную окружающую среду, предполагающим достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42 Конституции РФ).

Создание и внедрение системы открытых данных создает режим транспарентности государственной деятельности, доступной личному и общественному контролю.

Транспарентность, открытость публичной власти обеспечивает равноправие граждан, закрепленное в статье 19 Конституции РФ, учитывая, что ограниченные и неравные возможности доступа к официальной информации вызывают неадекватные результаты пользования индивидуальными правами и свободами.

В диссертации отмечается недостаточность с позиций открытого правительства нормативного перечня общедоступной информации о деятельности федеральных государственных органов, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных, за пределами которого остается открытая информация о деятельности государственных структур, непосредственно подчиненных

Президенту РФ, что снижает уровень доступности и использования официальной публичной информации.

Как отмечается в диссертации, сегодня в целом можно говорить о реализации в России проекта открытых данных, наличии нормативных, технологических и организационных ресурсов, обеспечивающих прозрачность деятельности публичных органов власти и их должностных лиц. Происходит постепенное встраивание российских государственных структур в международные структуры и проекты по открытым данным. Реализован ряд пилотных проектов по опубликованию государственных и муниципальных данных в открытых машиночитаемых форматах; в основном сформирована методическая и нормативная правовая база, регламентирующая деятельность государственных и муниципальных органов по раскрытию данных, относящихся к их деятельности; созданы механизмы и основные инструменты паспортизации, регистрации и публикации открытых данных; сформированы базовые институты управления приоритетами, инициативами и работами в области раскрытия данных; сформированы планы раскрытия государственных и муниципальных данных в открытых машиночитаемых форматах; раскрыто значительное количество наборов открытых государственных и муниципальных данных; проводится мониторинг результатов деятельности государственных и муниципальных органов по раскрытию данных в открытом машиночитаемом формате; создана новая версия Методических рекомендаций по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления и технические требования к публикации открытых данных 3.0; разработана Методика мониторинга и оценки востребованности открытых данных, проведен первый мониторинг востребованности наборов открытых данных; осуществлены мероприятия по вопросам размещения и популяризации открытых данных; проведен ряд количественных и качественных анализов открытых государственных данных; проведен мониторинг открытых данных;

создан и введен в опытную эксплуатацию Портал открытых данных Российской Федерации.

Дальнейшей задачей формирования режима открытых данных должно стать совершенствование инфраструктуры этих данных, определение приоритетов их формирования с учетом их социальной ценности, повышение качества публикации данных, перевод открытых данных в более удобные форматы.

Очевидно, что роль Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства в области реализации требований открытых данных должна быть усилена. В целях реальной доступности публично-значимой информации, в том числе в формате открытых данных, в Положении о правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства предлагается предусмотреть обязательное согласование с заместителем председателя комиссии - министром РФ проектов нормативно-правовых актов Правительства РФ, затрагивающих вопросы доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных органов и органов местного самоуправления.

Условием создания режима открытых данных должна стать ответственность государственных органов, являющихся обладателями информации, за их раскрытие и поддержание в актуальном состоянии. Государственные органы должны отвечать за качество публикуемой информации о своей деятельности в сети «Интернет» в форме открытых данных, в том числе за ценность опубликованных наборов данных для общества, их своевременное обновление, достоверность, подлинность, безопасность опубликованной информации.

Как обосновывается в диссертации, реализации требований открытых данных способствовало бы введение полноценной административной ответственности в отношении должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления за несоблюдение требований по раскрытию информации, в том числе в форме открытых данных.

Реализации проекта открытых данных в России могло бы содействовать и введение должности Уполномоченного по свободе информации (интернет-омбудсмана), существующей в ряде стран (Германия, Венгрия, Испания).

Очевидно, назрела необходимость принятия единого Стандарта информационной открытости органов государственной власти, в рамках которого можно было бы осуществлять анализ информационной открытости федеральных органов власти, проводимый на основе оценки информационной открытости этих органов. Подобный анализ можно было бы возложить на Министра РФ, ответственного за организацию работы Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства.

Рекомендуемый Стандарт, утверждаемый актом Правительства России, мог бы содержать универсальный механизм раскрытия органами исполнительной власти информации, содержащий в точных баллах конкретные критерии оценки открытости органа исполнительной власти, которыми могли бы служить количество проведенных пресс-конференций руководителя органа публичной власти; участие руководителя органа публичной власти в теле- и радиопередачах; выступления руководителя органа публичной власти в средствах массовой информации; регулярность размещения информационных сообщений (пресс-релизов, новостей, анонсов) на официальном сайте органа государственной или муниципальной власти.

Вторая глава диссертации «Институты непосредственной демократии как конституционно-правовые составляющие открытого правительства» состоит из двух параграфов.

В параграфе первом главы второй диссертации «Российская общественная инициатива как институт открытого правительства» исследуется Российская общественная инициатива (РОИ), предполагающая выдвижение и голосование в электронном формате публичных предложений,

расцениваемая в качестве институционального составляющего открытого правительства в России.

Российская общественная инициатива оценивается в качестве конституционно-правового института, связь которого с отраслью конституционного права проявляется в следующих аспектах:

а) Российская общественная инициатива представляет собой форму непосредственной демократии или прямого народовластия, традиционно составляющего предмет конституционно-правового регулирования, закрепленную в части 2 статьи 2 Конституции РФ, согласно которой народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 2 ст. 3);

б) Российская общественная инициатива является организационно-правовой формой реализации конституционного права гражданина участвовать в управлении делами государства непосредственно (ст. 32 Конституции РФ), относимого к числу основных политических прав и свобод гражданина Российской Федерации;

в) Российская общественная инициатива является организационно-правовой формой реализации конституционного права на обращение (ст. 33 Конституции РФ), имея целью обращение в электронном формате в официальные инстанции для удовлетворения общественно-значимого интереса.

Механизм Российской общественной инициативы, основанный на интерактивном взаимодействии с гражданами, обеспечивает прямой доступ граждан к подготовке государственных и муниципальных решений с минимальными затратами, не требующими обращения в государственные и муниципальные органы власти.

В диссертации обосновывается, что процессуальный формат Российской общественной инициативы по своим материальным и процессуальным последствиям представляется явно не завершенным, отсутствуют четкие правовые последствия рассмотрения общественных

инициатив экспертной группой, которые, на наш взгляд, должны состоять в обязательном направлении решения экспертной группы в соответствующие органы государственной и муниципальной власти, обязываемые в срок, определяемый экспертной рабочей группой, представить экспертной группе информацию о реализации ее предложений, размещаемую в сети Интернет. Предложения экспертной рабочей группы, содержащиеся в ее решении, учитывая ее высокий статус и значение Российской общественной инициативы как формы прямого народовластия, должны иметь обязательную силу для тех органов и организаций, которым они адресуются.

Российская общественная инициатива рассматривается в диссертации в контексте электронной демократии как инновационного формата прямого народовластия, непосредственного участия граждан в управлении государственными и муниципальными делами, как своего рода интернет-петицию (электронную петицию) граждан России.

Российскую общественную инициативу следует полагать качественно новой и перспективной формой прямого народовластия, по степени мобильности превосходящей ее классические институты, обеспечивающей участие в публичных делах молодой части населения, составляющей преимущественную аудиторию интернет-пользователей, слабо участвующую в реализации традиционных форм демократии. Она, таким образом, становится стимулом повышения политической активности граждан, пользующихся современными электронными технологиями на уровнях публичного управления.

В параграфе втором главы второй диссертации «Общественное (публичное) обсуждение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в формате открытого правительства» обосновывается, что общественное обсуждение проектов нормативно-правовых решений лежит в плоскости непосредственной демократии как выражения прямого волеизъявления населения по публично-значимым вопросам.

В то же время, общественное обсуждение в любом его правовом выражении не порождает готового управленческого решения, в процессе своей реализации оно претерпевает сложную трансформацию с участием официально-публичных инстанций, преобразующую его в государственное или муниципальное решение. Это, скорее, демократия участия, направленная на вовлечение граждан в механизмы выработки и принятия публично-властных решений, их активное и осознанное соучастие в государственной политике.

При этом общественные обсуждения не ограничиваются форматом открытого правительства, имеющим свои содержательные пределы, в рамках диссертационного исследования рассматриваются только общественные обсуждения, использующие технологические основы открытого правительства, в частности, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет.

При оценке реализации этого института в России в диссертации отмечается, что за рамками публичных обсуждений оказываются проекты актов главы государства, хотя многие из них носят нормативный правовой характер, предлагается расширить пределы публичных обсуждений за счет законопроектов, направляемых Государственной Думой в Правительство РФ для получения правительственных заключений.

Как отмечается в диссертации, степень публичной обсуждаемости законодательных и иных нормативных проектов в России остается низкой, что во многом объясняется огромным массивом принимаемых нормативных правовых актов, и что требует определение критериев общественной значимости этих актов с целью наиболее эффективного использования ресурса общественных обсуждений, которыми могли бы служить такие, например, показатели, как значительная сумма предполагаемых расходов; степень воздействия на конституционные права граждан; риск неблагоприятного воздействия на окружающую среду.

Технологии общественных обсуждений требуют формирования единого акта, закрепляющего общие принципы и правила их проведения, которым мог бы выступить федеральный закон «О публичных обсуждениях в Российской Федерации».

В диссертации формулируется вывод о том, что общественное (публичное) обсуждение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, учитывая его организационно-правовой статус, относится к демократии т.н. совещательной или консультативной, предполагающей общественную оценку публичных действий в режиме открытого правительства на предмет их соответствия конституционным и законодательным предписаниям, а также эффективности их применения, учитываемую государственными и муниципальными органами при принятии своих решений.

Гражданское обсуждение нормотворческих проектов в формате открытого правительства следует оценивать в режиме краудсорсинга как коллективного отбора оптимальных решений, предполагающего открытое размещение проекта нормативного правового акта в информационном пространстве в целях проведения общественного обсуждения целесообразности и эффективности его применения с точки зрения интересов гражданского общества и государства.

Общественное (публичное) обсуждение нормативно-правовых и иных проектов государственных и муниципальных решений относится к современным, инновационным формам народовластия, имеющим прочную перспективу и позитивную динамику развития, органично дополняющим его традиционные институты.

Глава 3 диссертации «Открытое правительство в субъектах Российской Федерации: поиск конституционно-правовых моделей» посвящена проблемам создания системы открытого правительства в субъектах Российской Федерации.

В диссертации анализируются региональное законодательство и региональная практика создания и внедрения механизмов открытого правительства в субъектах Российской Федерации, предлагается алгоритм создания системы открытого региона как аналога системы открытого правительства в региональном масштабе, включающий создание Рабочей группы по подготовке предложений по формированию системы «Открытый регион», формированию его первичных механизмов, которая бы возглавлялась заместителем Главы субъекта Федерации, курирующего вопросы государственно-правового или информационного обеспечения деятельности администрации (правительства) субъекта РФ; создание Комиссии по реализации проекта «Открытый регион» (по внедрению принципов и механизмов «Открытый регион»), осуществляющей организационно-правовое сопровождение проекта, включающей представителей общественных объединений, научных и экспертных организаций, бизнес-сообщества, и возглавляемой заместителем Главы субъекта Федерации; создание в системе администрации (правительства) субъекта Российской Федерации структуры (структурной единицы), ответственной за создание и внедрение системы «Открытый регион»; принятие Плана (Программы) мероприятий («дорожной карты») по внедрению принципов и механизмов «Открытый регион», содержащего перечень приоритетных направлений и системных мероприятий по внедрению элементов «Открытый регион»; разработка и внедрение стандарта информационной открытости органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предусматривающего анализ информационной открытости органов государственной власти регионального уровня на основе оценки их информационной открытости и активности; создание Экспертного совета при администрации (правительстве) субъекта Российской Федерации, главным профилем которого должно стать участие в разработке и внедрении системы «Открытый регион» в деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участие в

разработке и осуществлении процедур оценки внедрения механизмов «Открытый регион»; создание общественных советов, которые должны функционировать во всех без исключения исполнительных органах государственной власти субъекта Федерации, осуществляя гражданский контроль над исполнительно-распорядительной деятельностью.

В **Заключении** диссертации излагаются выводы диссертационного исследования.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

Статьи, опубликованы в научных журналах и изданиях, которые включены в перечень российских рецензируемых научных журналов и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций:

1. Тамаев, А.М. Вопросы открытого правительства в России [Текст] / А.М. Тамаев // Вестник Северо-Осетинского государственного университета им. К.Л. Хетагурова. - 2014. - № 4. - С. 336-339. – 0 5 п.л.

2. Тамаев, А.М. Российская общественная инициатива как проявление открытого правительства [Текст] / А.М. Тамаев // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2015. - № 3. – С. 48-54. - 0, 5 п.л.

3. Тамаев, А.М. Общественное (публичное) обсуждение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов как инструмент открытого правительства в России [Текст] / А.М. Тамаев // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. - 2015. - № 5. - С. 59-63. - 0, 5 п.л.

4. Тамаев, А.М. Общественное (публичное) обсуждение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в формате открытого правительства [Текст] / А.М. Тамаев // Конституционное и муниципальное право. - 2015. - № 8. – С. 66-71. – 0,5 п.л. (в соавторстве с Р.М. Дзидзоевым).

Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

5. Тамаев, А.М. Открытые данные в системе открытого правительства [Текст] / А.М. Тамаев // Очерки новейшей камералистики. - 2014. № 3-4. С. 38-43.0, 5 п.л.

6. Тамаев, А.М. Российская общественная инициатива в механизме открытого правительства [Текст] / А.М. Тамаев // Современные концепции научных исследований. II международная научно-практическая конференция Евразийского научного объединения, 27-28 февраля. - М., 2015. – С. 218-221.0, 25 п.л.

7. Тамаев, А.М. Открытые данные в системе открытого правительства [Текст] / А.М. Тамаев // Функциональные и прикладные исследования в России: проблемы и перспективы развития: материалы II Всероссийской научно-практической конференции (19 января 2015 г.). – Ростов-на-Дону: Профпресс, 2015. - С. 164-171. - 0, 5 п.л.

8. Тамаев, А.М. Понятие открытого правительства, его формирование в России [Текст] / А.М. Тамаев // Аспирант. - 2014. - № 5. - С. 184-189. - 0, 75 п.л.

9. Тамаев, А.М. Открытый регион как проявление открытого правительства [Текст] / А.М. Тамаев // Интеграция мировой науки и техники: императивы развития: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции (24 марта 2015 г.): ч. II. – Ростов-на-Дону: ООО «ПРИОРИТЕТ», 2015. - С. 22-28. - 0, 5 п.л.

10. Тамаев, А.М. Открытый регион в системе открытого правительства [Текст] / А.М. Тамаев // Аспирант. - 2015. - № 3. С. 87-91.- 0, 5 п.л.

11. Тамаев, А.М. Вопросы формирования открытого правительства в России [Текст] / А.М. Тамаев // Юридический вестник Кубанского государственного университета. - 2015. - № 1. - С. 12-16. – 0, 5 п.л. (в соавторстве с Р.М. Дзидзоевым).

12. Тамаев, А.М. Российская общественная инициатива как институт непосредственной демократии / А.М. Тамаев // Институт общественной инициативы в Российской Федерации как одно из средств реализации конституционного принципа народовластия: сборник статей / под ред. Е.А. Казьминпой, Ю.И. Скуратова. - Барнаул: Изд-во ААЭП. - 2015. - С. 50-59. - 0, 5 п.л. (в соавторстве с Р.М. Дзидзоевым).

13. Тамаев, А.М. Открытый регион в системе открытого правительства / А.М. Тамаев // Очерки новейшей камералистики. - 2015. - № 2. – С. 57-61. – 0, 25 п.л.