

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра конституционного  
и муниципального права

**Реализация конституционного принципа открытости и гласности в  
деятельности высшего должностного лица субъекта Российской  
Федерации (на примере Саратовской области)**

Автореферат магистерской работы  
магистранта 3 курса 361 группы  
направления подготовки 40.04.01 «юриспруденция»  
юридического факультета

**Ковальчука Сергея Владимировича**

Научный руководитель  
доцент кафедры  
конституционного и  
муниципального права к.ю.н.

\_\_\_\_\_ А.С. Дубова

Заведующий кафедрой  
конституционного и  
муниципального права, д.ю.н., профессор

\_\_\_\_\_ Г.Н. Комкова

Саратов 2024

## Введение

**Актуальность темы исследования.** Открытость и гласность является одной из многих основ демократического государства. С учетом развития коммуникационных технологий появляется все больше инструментов, позволяющих реализовывать указанные принципы. Стремительность появления новых механизмов приводит к необходимости актуализации нормативно-правовой базы практически в режиме реального времени, что с точки зрения законотворческой деятельности невозможно в большинстве случаев.

Отсюда вытекает серьезная проблема, связанная с пробелами в нормативно-правовой базе и правовом регулировании целого аспекта работы, связанной с обеспечением открытости органов власти. Более того, в действующих документах также не до конца урегулированы все моменты.

В ст. 8 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» устанавливается, что государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке республик в составе Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления [2].

Согласно Федеральному закону от 09.02.2009 N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» принцип открытости является одним из основных [3]. В июле 2021 года в данный закон были внесены изменения, обязывающие органы власти и подведомственные им организации создавать и вести официальные страницы в социальных сетях, список которых утверждает Правительство РФ («Одноклассники» и «ВКонтакте»), для

размещения информации о своей работе. Соответствующие изменения вступили в силу с 1 декабря 2022г.

Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [4] в качестве принципа деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, устанавливает обеспечение гласности в деятельности органов публичной власти, в том числе посредством предоставления доступа к информации о деятельности органов публичной власти.

На уровне Саратовской области закрепление принципа открытости также находит свое отражение, например в Уставе субъекта (ст.15), Законе области «О Губернаторе Саратовской области» (ст.5) и других. В рамках реализации вышеназванных изменений Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» было принято Постановление Губернатора от 21 декабря 2022г. №489, которое устанавливает порядок создания и ведения в социальных сетях официальных страниц Губернатора, исполнительных органов, органов местного самоуправления и подведомственных им организаций. В Постановлении подробно устанавливаются порядок их ведения, а также реагирования на оставленные обращения жителей.

Открытость органов власти является определяющим фактором при оценке уровня доверия граждан. В настоящее время на федеральном и региональном уровне создана определенная база по обеспечению реализации данного принципа. В частности, устанавливается обязанность вести социальные сети, в которых необходимо размещать общественно важную информацию.

**Степень теоретической разработанности темы.** При написании работы были изучены и использованы научные труды следующих авторов: С.А. Авакьяна, Н.А. Боброва, В.Д. Зорькина, В.Т. Кабышева, О.Е. Кутафина, Л.В. Лазарева, В.О. Лучина, Т.Я. Хабриева, Т.Г. Чернобель, В.В. Гошуляк и других. Они в основном посвящены развитию регионального конституционного правотворчества, а также теоретико-правовым аспектам регионального законодательства, проблемам соответствия основных.

**Объектом исследования** является практическая реализация принципа открытости органов публичной власти на примере высшего должностного лица Саратовской области и органов исполнительной власти.

**Предметом исследования** составили федеральные нормативно-правовые акты и правовые документы Саратовской области, международные акты, правовая и иная литература, судебная практика, в которой затрагивается принцип открытости органов власти.

**Цель данного исследования** заключается проведение глубокого анализа нормативно-правовой базы и судебной практике, обеспечивающей реализацию конституционного принципа открытости в деятельности органов государственной власти. Определение слабых моментов и точек перспективного развития правовой базы, оценке влияния изменений законодательстве, произошедших за последние несколько лет.

В качестве теоретической основы исследования используются научные труды отечественных ученых, опубликованные до внесения поправок в Конституцию РФ в 2020 году и после.

**Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач:**

1. Рассмотреть понятие и значение принципа открытости публичной власти, его соотношения с принципами гласности, прозрачности и публичности.

2. Проанализировать правовую природу и содержание принципа открытости в деятельности публичной власти;

3. Провести анализ правового регулирования открытости деятельности высшего должностного лица субъекта Федерации;

4. Выделить современные проблемы реализации принципа открытости в деятельности высшего должностного лица субъекта Федерации на примере Саратовской области;

5. Предложить пути совершенствования механизмов открытости в деятельности высшего должностного лица субъекта Федерации на примере Саратовской области.

**Научно-законодательную базу настоящей работы** составляют основополагающие нормативно-правовые акты: Конституция РФ, федеральные законы, Устав Саратовской области, законодательные акты Саратовской области, материалы правоприменительной практики, судебная практика.

**Эмпирической базой** исследования выступили нормативные правовые акты Российской Федерации и Саратовской области.

**Теоретическую базу исследования** составляют труды авторов, внесших довольно большой вклад в науку данной отрасли. Среди таковых будет правильно привести следующих: Авакьян С.А., Лебедев А.Н., Михалева Н.А., Яшник А.Н., Безруков А.В., Пахомов В.Г.

**Методологическую основу исследования** составил главным образом общенаучный диалектический метод познания. Также в работе были применены следующие методы:

1. Сравнительно-правовой метод;
2. Социологический метод;
3. Статистический метод.

**Научная новизна диссертации.** Диссертация выступает комплексным исследованием, посвященным современной проблематике принципа открытости в деятельности высшего должностного лица субъектов РФ. Проведенный в настоящей работе авторский анализ позволил выявить особенности и проблемные вопросы в этой сфере, в том числе в контексте конституционного и уставного законодательства. Также сделаны предложения по совершенствованию механизмов открытости в деятельности высшего должностного лица субъекта Федерации на примере Саратовской области

**На защиту выносятся следующие основные идеи, выводы и положения диссертации:**

1. Принцип открытости в деятельности высшего должностного лица субъекта Федерации – своевременное и оперативное информирование жителей соответствующего субъекта Федерации о деятельности главы региона, доступ к которой не ограничен действующим законодательством. Такое информирование должно отвечать критериям общедоступности и достоверности, проявляться в формате удобном для жителей, в том числе с использованием ресурса социальных сетей.

2. Федеральными законами закрепляется принцип открытости информации о деятельности государственных органов и свободного доступа к такой информации. В частности, открытость на сегодняшний момент

является одним из основных критериев оценки деятельности органов публичной власти. В то же время на уровне субъектов Федерации этот вопрос, как правило, слабо регулируется.

3. Одним из механизмов реализации принципа открытости выступают социальные сети. Они позволяют не только информировать население о деятельности высшего должностного лица субъекта Федерации, но и служат площадкой для оперативного реагирования на запросы граждан, а также выстраивания действенного диалога с ними.

4. Действующим законодательством не предусмотрен запрет на блокировку аккаунта пользователя в социальных сетях органов публичной власти. Предлагается установить на законодательном уровне, что блокировка возможна только по исключительным причинам (нецензурная лексика, оскорбления, разжигания национальной и иной розни, публикация информации и данных третьих лиц, реклама, провокационные сообщения, призывы к совершению преступления). Это ограничение выступит дополнительной гарантией прав граждан на доступ к информации о деятельности органов публичной власти.

**Практическая значимость** результатов исследования выражается в теоретических и практических рекомендациях по совершенствованию законодательства в этой части. Кроме того, предложения, высказанные в диссертационном исследовании, использовались в ходе исполнения своих должностных обязанностей, в том числе в рамках участия в составе официальной делегации Саратовской области в Петербургском международном экономическом форуме, в выставке «Россия» на ВДНХ в Москве, в образовательном форуме по вопросам информационной безопасности в Москве. А также были применены в нормотворческой деятельности при разработке проекта постановления Губернатора Саратовской области «О внесении изменений в постановление Губернатора Саратовской области от 21 декабря 2022 года №489».

**Апробация.** Основные положения исследования были представлены в рамках XIV и XV Международных Конституционных форумов, по итогам которых была опубликована статья «Принцип открытости в деятельности высшего должностного лица субъекта Федерации на примере Саратовской области».

**Структура работы.** Настоящая работа состоит из введения, двух глав, объединенных пятью параграфами, заключением и списком использованной литературы и источников.

### **Основное содержание работы**

**Глава 1 «ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПРИНЦИПА ОТКРЫТОСТИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ»** посвящена теоретическому анализу принципов гласности, прозрачности и публичности, сравнениях их с содержанием принципа открытости.

**В параграфе «Понятие и значение принципа открытости публичной власти. Соотношение с принципами гласности, прозрачности и публичности»** проводится изучение понятийного аппарата и особенностей принципа открытости и его соотношения с тождественными принципами гласности, прозрачности и открытости, что позволило сделать следующий вывод. Принцип открытости—комплексное понятие, которое сочетает в себя множество характеристик. В целом, его можно охарактеризовать как своевременное и оперативное информирование жителей соответствующего субъекта Федерации о деятельности главы региона, доступ к которой не ограничен действующим законодательством. Такое информирование должно отвечать критериям общедоступности и достоверности, проявляться в формате удобном для жителей, в том числе с использованием ресурса социальных сетей.

**Во втором параграфе «Правовая природа и содержание принципа открытости в деятельности публичной власти»** отмечается, что



открытость в деятельности органов государственной власти выступает одним из ключевых принципов конституционного правового государства. Информационное общество привело к возникновению новых возможностей для коммуницирования. Они нашли свое отражение в отношении организации и работы органов публичной власти. Конституционный принцип открытости стал одним из основополагающих при рассмотрении вопроса функционирования органов власти. Таким образом, для правового государства вопрос открытости не является второстепенным, наоборот, его следует рассматривать, как один из ключевых принципов в деятельности.

**Глава вторая «ПРИНЦИП ОТКРЫТОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ НА ПРИМЕРЕ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ»** посвящена рассмотрению и анализу изучаемого принципа открытости в деятельности высшего должностного лица субъекта Федерации на примере Саратовской области, основным направлениям совершенствования принципа открытости главы субъекта Федерации.

**В первом параграфе «Правовое регулирование открытости деятельности высшего должностного лица субъекта Федерации»** автор подробно анализирует нормативно-правовую базу федерального и субъектного характера.

Автором был сделан вывод о том, что правовая основа изучаемого принципа открытости деятельности органов публичной власти – федеральное и субъектное законодательство, в нашем случае нормативно-правовая база Саратовской области. На уровне Саратовской области закрепление принципа открытости также находит свое отражение, например в Уставе субъекта (ст.15), Законе области «О Губернаторе Саратовской области» (ст.5) и других. В рамках реализации вышеназванных изменений Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» было принято

Постановление Губернатора от 21 декабря 2022г. №489, которое устанавливает порядок создания и ведения в социальных сетях официальных страниц Губернатора, исполнительных органов, органов местного самоуправления и подведомственных им организаций. В Постановлении подробно устанавливаются порядок их ведения, а также реагирования на оставленные обращения жителей.

Закрепление необходимости ведения страниц в социальных сетях соответствует требованиям и реалиям времени. Поскольку, на наш взгляд, самым эффективным способом демонстрации открытости и диалога с населением для высших должностных лиц субъектов сегодня являются именно социальные сети. Коррективы в эту работу вносит политическая и международная обстановка. В марте 2022 года Тверской суд Москвы признал американскую компанию Meta, владеющую Facebook, Instagram и WhatsApp, экстремистской организацией. Такое решение привело к тому, что представители органов власти, в том числе главы субъектов, прекратили вести свои официальные аккаунты в вышеуказанных социальных сетях. В это же время на российском рынке остались крупные площадки, позволяющие поддерживать уровень открытости на прежнем уровне, так как аудитория запрещенных платформ зачастую является активным пользователем и этих соцсетей. Среди них «ВКонтакте», «Одноклассники» и Telegram.

**Во втором параграфе «Современные проблемы реализации принципа открытости в деятельности высшего должностного лица субъекта Федерации на примере Саратовской области»** отмечается, что Федеральными законами закрепляется принцип открытости информации о деятельности государственных органов и свободного доступа к такой информации. В частности, открытость на сегодняшний момент является одним из основных критериев оценки деятельности органов публичной власти. В то же время на уровне субъектов Федерации этот вопрос, как правило, слабо регулируется.

Одним из механизмов реализации принципа открытости выступают социальные сети. Они позволяют не только информировать население о деятельности высшего должностного лица субъекта Федерации, но и служат площадкой для оперативного реагирования на запросы граждан, а также выстраивания действенного диалога с ними.

Действующим законодательством не предусмотрен запрет на блокировку аккаунта пользователя в социальных сетях органов публичной власти. Предлагается установить на законодательном уровне, что блокировка возможна только по исключительным причинам (нецензурная лексика, оскорбления, разжигания национальной и иной розни, публикация информации и данных третьих лиц, реклама, провокационные сообщения, призывы к совершению преступления). Это ограничение выступит дополнительной гарантией прав граждан на доступ к информации о деятельности органов публичной власти.

**В третьем параграфе «Совершенствование механизмов открытости в деятельности высшего должностного лица субъекта Федерации на примере Саратовской области»** делается вывод, что потенциал социальных сетей предоставляет возможности для проведения консультаций с населением по общественно-значимым вопросам, принятии на основе опросов в социальных сетях властных решений. Также на основе обратной связи через комментарийный фон можно выяснить содержание общественного мнения, получения предложений от жителей. Помимо только соответствующего практического применения, социальные сети предоставляют возможность регулирования прав и установления ограничений для пользователей, в условиях отсутствия нормативно-правового регулирования на федеральном уровне. В рамках исследования, автор дает собственные определения и формулировки тем понятиям, которые имеют особое значение для совершенствования правового статуса главы региона в контексте принципа открытости.

## Заключение

Подводя итог всему вышесказанному, были сделаны следующие выводы:

Открытость органов власти остается важным критерием для оценки уровня доверия населения к ней. В настоящее время на федеральном и региональном уровне создана определенная база по обеспечению реализации данного принципа. Основной проблематикой изучаемого вопросам является недостаток нормативно-правовой базы, которая регламентировала бы все направления деятельности. В условиях современного мира и масштаба использования социальных сетей ее разработка необходима. Для обеспечения единой системы работы публичной власти это должны быть нормативно-правовые акты федерального уровня.

В тоже время на федеральном уровне устанавливается обязанность вести социальные сети, в которых необходимо размещать социально важную информацию. На примере социальных сетей и тг-канала Губернатора Саратовской области видно, что данные платформы не только позволяют эффективно информировать население о деятельности главы региона, но и служат площадкой для оперативного реагирования на запросы граждан, а также выстраивания действенного диалога с ними.

Реализация принципа открытости – это значимый инструмент не только получения гражданами необходимой информации о деятельности органов власти, но и механизм эффективной обратной связи и общественного контроля. Безусловно, потенциал социальных сетей предоставляет возможности для проведения консультаций с населением по общественно-значимым вопросам, принятии на основе опросов в социальных сетях властных решений. Также на основе обратной связи через комментарийный фон можно выяснить содержание общественного мнения, получения предложений от жителей. Помимо только соответствующего практического применения, социальные сети предоставляют возможность регулирования

прав и установления ограничений для пользователей, в условиях отсутствия нормативно-правового регулирования на федеральном уровне.