

УДК 342.5

**«ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО»:
НОВАЯ ФОРМА УЧАСТИЯ ГРАЖДАН
В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ, НАПРАВЛЕННАЯ
НА ПОВЫШЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ К ГОСУДАРСТВУ**

А. В. Мартынов

Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского

Поступила в редакцию 10 августа 2013 г.

Аннотация: рассматривается новый механизм (система) «Открытое правительство», используемый Правительством РФ с 2012 г., позволяющий улучшить взаимодействие органов власти и населения, направленный на повышение общественного доверия и обеспечение открытого государственного управления. Анализируются основные формы участия населения (граждан, экспертов, общественных объединений) в деятельности «Открытого правительства», его цели, задачи и принципы функционирования, а также основные рабочие органы. Уделяется особое внимание полномочиям и порядку формирования Экспертного совета при Правительстве РФ.

Ключевые слова: административное право, открытое государственное управление, открытое правительство, общественное доверие к органам государственной власти.

Abstract: in the paper a new mechanism (system) “Open Government” used by the Government of the Russian Federation in 2012, that will improve the interaction of the authorities and the population, aimed at increasing public trust and ensuring open government. The author discusses the main forms of participation of the population (citizens, experts, non-governmental organizations) in the activities of Open Government, aims, objectives and principles of Open Government, its main working bodies. Particular attention is given in the article the powers and procedures of forming the Advisory Council of the Government of the Russian Federation.

Key words: administrative law, open state governance, open government, public trust in the state authority.

2013. № 2

240

Не вызывает сомнений, что система государственного управления в современной России нуждается в совершенствовании. Проблемы государственной власти находятся в нескольких плоскостях. Во-первых, неэффективность принимаемых решений и действующего законодательства РФ; во-вторых, серьезное торможение развития экономики из-за большого числа административных барьеров и чрезмерного государственного регулирования рынка; в-третьих, возросшая коррумпированность государственного аппарата, его сращивание с олигархическими и предпринимательскими структурами; в-четвертых, незавершенность и формальность реформ и преобразований, осуществляемых в последние годы; в-пятых, отсутствие видимых и реальных результатов для населе-

ния в результате преобразований в сфере государственного управления. И наконец, в-шестых, снижение общественного доверия к органам государственной власти.

По сути дела, все проблемы государственной власти приводят к отчуждению граждан, общества от государства. В обществе укореняется стойкое нежелание граждан интересоваться делами государства и участвовать в государственном управлении, а также осуществлять общественный контроль. На этом фоне бюрократический аппарат государства не заинтересован в решении проблем населения, а функционально направлен на угождение вышестоящему руководству и сохранению своих должностей и постов.

Согласно Докладу, подготовленному в 2006 г. Институтом социологии РАН совместно с представительством Фонда им. Фридриха Эберта (Германия), за годы российских реформ отношение к чиновникам ухудшилось. Треть россиян убеждены в том, что в результате осуществления административной реформы самоуправство высшей бюрократии и рядовых чиновников стало еще сильнее. Что главным образом не устраивает наших сограждан в нынешнем поколении чиновничества? Исследования этого вопроса дали практически однозначный ответ: откровенное слияние бюрократии с экономическим капиталом, ее обширная коррумпированность, в результате чего коренные интересы государства, населения преданы забвению¹.

Однако причина недоверия общества не только в этом. Главное, что по результатам реформирования, модернизации и преобразований во всех сферах и областях государственного управления государство так и не создало стабильных и комфортных условий для большей части общества.

Осознавая ключевое значение общественного доверия к государству, В. В. Путин в 2012 г. в статье «Демократия и качество государства»² отмечал: «... в 90-е годы под флагом воцарения демократии мы получили не современное государство, а подковерную борьбу кланов и множество полуфеодалных кормлений. Не новое качество жизни, а огромные социальные издержки. Не справедливое и свободное общество, а произвол самоназначенных «элит», откровенно пренебрегавших интересами простых людей. Все это «отравило» переход России к демократии и рыночной экономике – устойчивым недоверием большей части населения к самим этим понятиям, нежеланием участвовать в общественной жизни».

Именно поэтому при избрании В. В. Путина на пост Президента РФ на третий срок было уделено особое внимание совершенствованию государственного управления, которое позволило бы повысить уровень общественного доверия населения к государству, привлечь большинство инициативных граждан к управлению делами государства.

¹ Доклад «Бюрократия и власть в новой России : позиция населения и оценки экспертов» : подготовлен Институтом социологии РАН совместно с представительством Фонда им. Фридриха Эберта (Германия) [Предисловие и основные выводы доклада] [14.04.2006]. URL: <http://www.korupcii.net/index.php?s=4&id=13>

² Коммерсантъ. 2012. 6 февр.

Фактически руководством страны избирается новая идеология для деятельности государственных органов, главная цель которой – совершенствование современного государственного управления. Она состоит в повсеместном внедрении «новых механизмов участия» граждан в делах государства. С точки зрения В. В. Путина, современная демократия как власть народа не может сводиться только лишь к «походу к урнам». Демократия, по его мнению, заключается как в фундаментальном праве народа выбирать власть, так и возможности непрерывно влиять на власть и процесс принятия ею решений. А значит, демократия должна иметь механизмы постоянного и прямого действия, эффективного канала диалога, общественного контроля, коммуникаций и «обратной связи»³.

Для реализации озвученной цели в день своей инаугурации В. В. Путин подписал Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁴.

Данный нормативный правовой акт занимает центральное место среди всех других указов Президента РФ, изданных в этот же день и называемых «инаугурационными», которые определили стратегические цели и задачи Российского государства на ближайшие годы⁵. Отличительной особенностью Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» является то, что большинство положений этого нормативного правового акта направлено на обеспечение доступа граждан к государственному управлению, что должно позволить выполнить Главную цель, определенную Главой государства – В. В. Путиным, – повысить общественное доверие к органам государственной власти.

Согласно данному Указу перед Правительством РФ были поставлены задачи достижения следующих показателей: а) уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления

³ См.: Путин В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 февр.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2338.

⁵ 7 мая 2012 г. было издано 12 указов Президента РФ: № 594 «О Президентской программе повышения квалификации инженерных кадров на 2012–2014 годы»; № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»; № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»; № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»; № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»; № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»; № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»; № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»; № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса»; № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации»; № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации»; № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации».

государственных и муниципальных услуг к 2018 г. – не менее 90 %; б) доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 г. – не менее 90 %; в) доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 г. – не менее 70 %; г) снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, к 2014 г. – до 2; д) сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг, к 2014 г. – до 15 минут.

Стоит особо отметить, что данные показатели целиком и полностью связаны с оценкой деятельности органов исполнительной власти населением, обычными гражданами либо предпринимателями. Примечательно, что в данном Указе отсутствуют часто используемые показатели для оценки внутренней деятельности органов исполнительной власти (органов местного самоуправления), т.е. количество рассмотренных обращений и принятых решений, выявленных правонарушений, проведенных антикоррупционных мероприятий и др.

Можно выделить также группы мероприятий, направленных на обеспечение открытости работы органов государственной власти и вовлечение населения для участия в государственном управлении.

Во-первых, должна быть сформирована система раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения. Для этого должны быть: а) создан единый ресурс в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов, ходе и результатах их общественного обсуждения; б) использованы федеральными органами исполнительной власти в целях общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов различных форм публичных консультаций, включая ведомственные ресурсы и специализированные ресурсы в сети Интернет; в) предоставлено не менее 60 дней для проведения публичных консультаций; г) обязательное обобщение федеральными органами исполнительной власти – разработчиками проектов нормативных правовых актов – результатов публичных консультаций и размещение соответствующей информации на едином ресурсе в сети Интернет.

С целью реализации данных мероприятий были приняты соответствующие нормативные правовые акты: постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных

правовых актов и результатах их общественного обсуждения»⁶; постановление Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти»⁷.

Во-вторых, должна быть утверждена концепция «российской общественной инициативы», предусматривающая: а) создание технических и организационных условий для публичного представления предложений граждан с использованием специализированного ресурса в сети Интернет; б) рассмотрение указанных предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан в течение одного года, в Правительстве РФ после проработки этих предложений экспертной рабочей группой с участием депутатов Государственной Думы ФС РФ, членов Совета Федерации ФС РФ и представителей бизнес-сообщества.

Во исполнение данного положения должна быть разработана и принята Концепция формирования механизмов публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием сети Интернет для рассмотрения в Правительстве РФ предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года⁸.

В-третьих, должен быть обеспечен доступ в сети Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти Российской Федерации.

В-четвертых, должна быть обеспечена реализация мероприятий, направленных на дальнейшее совершенствование и развитие института оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, в том числе: а) установить требования к проведению процедуры оценки регулирующего воздействия в отношении проектов нормативных правовых актов в области таможенного и налогового законодательства; б) установить обязательный для федеральных органов порядок, предусматривающий проведение ими оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и их публичного обсуждения во всех стадиях подготовки указанных проектов; в) установить сроки проведения процедур оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, включая публичные консультации и подготовку заключений, достаточные для обеспечения полноты и объективности такой оценки; г) обеспечить на региональном уровне развитие процедур оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, а также экспертизы действующих нормативных правовых актов, имея в виду законодательное

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 36. Ст. 4902 ; № 52. Ст. 7491, 7507.

⁷ Там же. № 37. Ст. 4997 ; № 52. Ст. 7507 ; 2013. № 26. Ст. 3332.

⁸ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

закрепление таких процедур в отношении органов государственной власти субъектов РФ – с 2014 г., органов местного самоуправления – с 2015 г.; д) представить в установленном порядке предложения по проведению оценки регулирующего воздействия подготовленных к рассмотрению Государственной Думой ФС РФ во втором чтении законопроектов, регулирующих отношения в области предпринимательской и инвестиционной деятельности, в предусмотренные для проведения такой оценки сроки.

В-пятых, должна учитываться общественная оценка деятельности руководителей органов власти. С этой целью необходимо: а) установить критерии и порядок оценки гражданами, в том числе с использованием информационно-коммуникационных сетей и информационных технологий, эффективности деятельности руководителей: территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений; органов местного самоуправления; унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, а также акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов РФ или муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований; б) применение результатов указанной оценки в качестве оснований для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей.

В-шестых, должны быть сформированы новые механизмы формирования общественных советов при органах государственной власти Российской Федерации, предусматривающие: а) отказ от формирования таких советов органами государственной власти Российской Федерации самостоятельно и обязательное участие общественных палат в их формировании; б) обязательное участие в деятельности общественных советов независимых от органов государственной власти Российской Федерации экспертов и представителей заинтересованных общественных организаций.

В-седьмых, должны быть разработаны новые механизмы по расширению участия граждан и организаций в формировании стандартов предоставления государственных услуг и контроль за их исполнением.

И, наконец, в-восьмых, в рамках реформирования и развития государственной гражданской службы должны быть предусмотрены механизмы участия на паритетных началах представителей общественных советов при органах государственной власти Российской Федерации в деятельности конкурсных и аттестационных комиссий этих органов.

Таким образом, определены основные направления совершенствования государственного управления, которые позволят с помощью привлечения широкого круга общественности к решению государственных проблем и профессиональной оценки независимых экспертов решить многие закореневшие проблемы современного Российского государства (неэффективность государственного управления, отсутствие прозрачности принимаемых решений, коррупция, отсутствие учета интересов граждан и др.).

Передовую и координирующую роль в реализации указанных мероприятий должна играть новая и уникальная по российским меркам форма взаимодействия власти и общества – «Открытое правительство».

Термин «Открытое правительство» является прямым переводом английского понятия «Open Government», в котором под government понимается не правительство как набор инструментов, организаций, а сама система осуществления, процесс государственного управления. Исходя из этого, «Открытое правительство» не предполагает создание какой-либо структуры, дублирующей действующие органы государственной власти.

Открытое государственное управление – это современный ответ на множество вопросов, с которыми сталкиваются власть и общество. Это современная модель управления, основанная на принципах и механизмах вовлечения граждан в разработку и контроль управленческих решений, облегчения взаимодействия граждан с государственными институтами, прозрачной и понятной работы Правительства⁹.

Необходимо отметить, что в науке административного права «Открытое правительство» и открытое государственное управление еще не стали предметом широких дискуссий и глубоких исследований. Есть лишь несколько научных статей, в которых анализируется деятельность «Открытого правительства»¹⁰.

По мнению авторов этих статей, «Открытое правительство» можно определить как разработанный государством специальный механизм или система взаимодействия государства и общества через многофункциональный интернет-ресурс, предоставляющий возможность большинству граждан принимать участие в обсуждении важнейших государственных решений, проектов нормативных правовых актов, предлагать собственные новые пути решения проблемных вопросов в различных сферах государственного управления, осуществлять общественный контроль за органами государственной власти и местного самоуправления.

Как отмечается на интернет-сайте «Большоеправительство.рф», «Открытое правительство» – это, прежде всего, механизм взаимодействия экспертного сообщества, структур гражданского общества и органов власти. Главной целью «Открытого правительства» является вовлечение в процесс сбора и анализа информации, обсуждения и выработки решений значительного количества людей, представляющих различные точки зрения, интересы и обладающих различным горизонтом планирования.

⁹ См.: Проект Методических рекомендаций по внедрению принципов и механизмов Открытого государственного управления в субъектах Российской Федерации. М., 2013. URL: <http://большоеправительство.рф>

¹⁰ См., например: Дидикин А. Б. «Открытое правительство» в механизме взаимодействия гражданского общества и государства : формирование правовой модели и ее противоречия // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Вишняков В. Г. Укрепление сущностных признаков Российского государства на современном этапе // Законодательство и экономика. 2012. № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

«Открытое правительство» – это не новая властная структура, а система механизмов и принципов, обеспечивающих эффективное взаимодействие власти и гражданского общества. Результатом такого взаимодействия станет не только повышение качества принимаемых решений и качества работы государственного аппарата в целом, а значит, повышение качества жизни граждан, но и формирование новой для России культуры взаимодействия, поиска компромиссов и взаимовыгодных решений¹¹.

«Открытое правительство» объединяет под своим названием ряд принципов и механизмов:

- «открытые данные»¹² и создание на их основе востребованных социальных сервисов и приложений;
- прозрачность деятельности и подотчетность гражданам органов власти, информационная открытость;
- расширение возможностей и форм участия граждан в управлении, вовлечение общественных институтов, граждан и экспертов в разработку, принятие и контроль государственных решений, а также исполнение отдельных государственных функций;
- повышение качества и доступности государственных услуг, развитие взаимодействия органов власти и граждан на основе современных информационных технологий и др.

Таким образом, «Открытое правительство», или открытое государственное управление, – система принципов, механизмов и инструментов организации государственного управления на основе развития форм участия граждан в управлении, прозрачности и подотчетности деятельности органов власти, а также широкого использования современных информационных технологий и новых средств коммуникации в осуществлении взаимодействия с гражданами¹³.

Между тем концепция «Открытого правительства» была разработана еще при Президенте РФ Д. А. Медведеве.

¹¹ URL: <http://большоеправительство.рф>

¹² Открытые данные – информация, размещаемая в сети Интернет в виде массивов (наборов) данных в формате, обеспечивающем их автоматическую обработку в целях повторного использования без предварительного изменения человеком (машиночитаемый формат), на условиях свободного (бесплатного) использования. Открытые данные могут размещаться органами государственной власти и местного самоуправления, общественными организациями, учреждениями и предприятиями любых форм собственности. Открытые правительственные данные – информация, накапливаемая органами государственной власти и местного самоуправления, размещаемая в виде массивов (наборов) данных в открытом доступе в сети Интернет на условиях свободного (бесплатного) получения, использования и распространения, в машиночитаемом формате, обеспечивающем их автоматическую обработку и повторное использование без предварительного изменения человеком (см.: Проект Методических рекомендаций по внедрению принципов и механизмов Открытого государственного управления в субъектах Российской Федерации. М., 2013. URL: <http://большоеправительство.рф>).

¹³ См.: Методические рекомендации по внедрению принципов и механизмов Открытого государственного управления в субъектах Российской Федерации. М., 2013. URL: <http://большоеправительство.рф>

В октябре 2011 г. Д. Медведев выступил с инициативой создать свою образную площадку для взаимодействия власти и экспертного сообщества – «Большое правительство».

8 февраля 2012 г. по Указу Президента РФ была создана рабочая группа по формированию в России системы «Открытое правительство»¹⁴. Основными задачами рабочей группы являлись: а) анализ реализации приоритетных программ, одобренных (утвержденных) Президентом РФ, Правительством РФ или федеральными органами исполнительной власти, а также эффективности взаимодействия этих органов с общественными объединениями, движениями и экспертными организациями в ходе разработки и реализации указанных приоритетов и программ; б) анализ эффективности и результативности деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, коллегий указанных органов и межведомственных комиссий, связанных с учетом мнений и предложений общественных объединений, движений и экспертных организаций; в) общественная оценка и экспертиза эффективности структуры федеральных органов исполнительной власти и ее соответствие современным стандартам; г) общественное обсуждение и экспертный анализ моделей взаимодействия институтов гражданского общества с органами исполнительной власти Российской Федерации в целях повышения качества выработки решений и эффективности их реализации; д) подготовка предложений по созданию современной системы взаимодействия органов исполнительной власти Российской Федерации с общественными объединениями, движениями и экспертными организациями на этапах выработки решений Правительства РФ и анализа их исполнения, в том числе по следующим направлениям: совершенствование действующих инструментов общественного контроля в ходе реализации органами исполнительной власти Российской Федерации своих полномочий; формирование специальных экспертных групп и советов по приоритетным направлениям экономического и социального развития, проведение общественных слушаний и обсуждений по наиболее значимым вопросам; вовлечение общественных объединений, движений и экспертных организаций в обсуждение приоритетных направлений работы органов исполнительной власти Российской Федерации и учет их мнений и предложений в целях повышения эффективности деятельности Правительства РФ; обеспечение прозрачности принятия решений, создание и использование каналов обратной связи с общественными объединениями, движениями и экспертными организациями, расширение их участия в мониторинге и оценке деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации; разработка современных инструментов оценки эффективности

¹⁴ О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое правительство»: указ Президента РФ от 8 февраля 2012 г. № 150 [Официальный интернет-портал правовой информации]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.02.2012).

деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации, в том числе в области взаимодействия с общественными объединениями, движениями и экспертными организациями в рамках функционирования системы «Открытое правительство».

В составе группы образовались 10 подгрупп по ключевым направлениям социально-экономического развития страны. В течение трех месяцев было проведено более 200 заседаний тематических подгрупп, в которых принимали участие свыше 400 экспертов. Все предложения экспертов и итоги деятельности рабочей группы 15 апреля 2012 г. были объединены в виде доклада (и материалов к нему) Президенту РФ.

Президент РФ В. В. Путин 21 мая 2012 г. утвердил новую структуру федеральных органов исполнительной власти и состав Правительства РФ¹⁵, а также назначил М. Абызова Министром Российской Федерации по вопросам организации работы Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства¹⁶.

Именно с этого времени система (механизм) «Открытое правительство» становится составной частью структуры Правительства РФ, представляющей «оболочку» для взаимодействия органов исполнительной власти и населения.

При этом следует подчеркнуть, что механизм «Открытого правительства» еще до конца не сформирован. Так, в настоящее время происходит формирование окончательного состава Экспертного совета, который является базовым органом (структурой) «Открытого правительства».

Следует также говорить о модернизации и расширении системы «Открытого правительства». Так, в ряде пилотных субъектов РФ и муниципалитетах запущен проект «Открытый регион»; в некоторых федеральных ведомствах реализуется проект «Открытое министерство».

«Открытое правительство» применяется не только в России, но и во многих других странах. Так, в 2012 г. Российская Федерация заявила о своем намерении присоединиться к международной инициативе «Партнерство по открытости государственного управления» (Open Government Partnership).

Партнерство было учреждено 20 сентября 2011 г. на 66-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН восемью странами (Бразилией, Индонезией, Мексикой, Норвегией, Филиппинами, Южной Африкой, Великобританией и США). На конец 2012 г. о своем намерении присоединиться к данной инициативе объявили 47 стран, в том числе и Российская Федерация.

Необходимо отметить цели, задачи и принципы «Открытого правительства», которые обозначены на интернет-ресурсе «Большое правительство.рф».

¹⁵ О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 12. Ст. 1247 ; № 22. Ст. 2754 ; № 27. Ст. 3674 ; № 26. Ст. 3314.

¹⁶ О Министре Российской Федерации : указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. Опубликован не был. URL: <http://большоеправительство.рф>

Основными целями функционирования системы «Открытое правительство» являются: 1) общественный контроль и экспертная поддержка исполнения стратегических целей и обязательств, определенных указами Президента от 7 мая 2012 г.; 2) повышение доверия общества; 3) рост числа граждан, вовлеченных в государственное управление; 4) повышение качества государственного управления и государственных услуг: эффективность, дебиюрократизация.

Задачи «Открытого правительства» разделены на четыре группы.

I. Задачи системы (механизма) «Открытое правительство» для граждан: 1) общественная гражданская самореализация; 2) соучастие в государственном управлении; 3) взаимодействие и обратная связь; 4) влияние на принятие решений; 5) удобные и качественные сервисы; 6) общественный контроль.

II. Задачи системы (механизма) «Открытое правительство» для власти: 1) повышение качества государственных решений; 2) экспертный совет – площадка для обсуждения сложных решений; 3) общественная поддержка; 4) эффективное использование средств; 5) повышение качества работы государственного аппарата.

III. Задачи системы (механизма) «Открытое правительство» для бизнеса: 1) понятность и предсказуемость правил; 2) прозрачность и равнодоступность государственного ресурса; 3) повышение качества государственных услуг и контрольно-надзорных функций; 4) доступность и качество информации; 5) улучшение инвестиционного климата.

IV. Задачи системы (механизма) «Открытое правительство» на определенный период времени, или стратегические задачи в ближнесрочной перспективе, например задачи на 2013–2014 гг. К ним относятся: 1) общественный и экспертный контроль исполнения указов Президента на федеральном и региональном уровнях; 2) контроль и оптимизация государственных расходов; 3) национальный план открытого государственного управления; 4) открытая понятная власть – открытое государство.

Функционирование системы «Открытое правительство» основывается на следующих принципах: 1) понятность и прозрачность власти; 2) доступность информации; 3) подотчетность и подконтрольность власти; 4) вовлеченность.

Важнейшими рабочими органами «Открытого правительства» являются Министр Российской Федерации, Департамент Правительства РФ по формированию системы «Открытое правительство», Проектный центр «Открытого правительства», Правительственная комиссия по координации деятельности открытого правительства и Экспертный совет при Правительстве РФ, непосредственно участвующие в деятельности этой системы (механизма).

Возглавляет и координирует текущую работу системы «Открытое правительство» *федеральный Министр Российской Федерации*, который не

руководит деятельностью конкретного министерства (министр «без портфеля»). Он осуществляет руководство процессами формирования системы «Открытое правительство» в Российской Федерации и организует работу Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства.

Обеспечивает деятельность системы «Открытое правительство» *Департамент Правительства РФ по формированию системы «Открытое правительство»*, входящий в состав Аппарата Правительства РФ¹⁷. Данный Департамент осуществляет также организационно-техническое обеспечение деятельности Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства¹⁸.

К сожалению, в открытых источниках отсутствует необходимая информация о структуре, основных функциях и полномочиях указанного Департамента¹⁹. На сайте «Большоеправительство.рф» указано, что Департамент Правительства РФ по формированию системы «Открытое правительство» обеспечивает деятельность Министра Российской Федерации; ведет вопросы разработки и реализации государственной политики в области формирования открытого государственного управления; готовит проекты нормативно-правовых актов и других документов; координирует работу Экспертного совета при Правительстве РФ; обеспечивает работу Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства.

В составе Департамента действует Отдел внедрения механизмов системы «Открытое правительство» в субъектах Российской Федерации, оказывающий методическую и организационную поддержку правительствам субъектов Российской Федерации в вопросах реализации проектов «Открытый регион». Отдел осуществляет также взаимодействие с представителями экспертного сообщества в субъектах Российской Федерации, обобщает лучшую практику в области открытости российских регионов²⁰.

Еще одной важной структурой «Открытого правительства» является *Проектный центр «Открытого правительства»*. Он осуществляет са-

¹⁷ Распоряжение Правительства РФ от 4 июня 2012 г. № 891-р об образовании в структуре Аппарата Правительства РФ Департамента Правительства РФ по формированию системы «Открытое правительство». Опубликовано не было. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

¹⁸ Пункт 12 постановления Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 773 «О Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 32. Ст. 4559 ; № 43. Ст. 5900 ; 2013. № 16. Ст. 1973.

¹⁹ Распоряжение Правительства РФ от 4 июня 2012 г. № 891-р не содержит какой-либо информации о Департаменте (его структуре, функциях, полномочиях). На официальных сайтах также отсутствует информация о деятельности данной структуры.

²⁰ См.: Проект Методических рекомендаций по внедрению принципов и механизмов Открытого государственного управления в субъектах Российской Федерации. М., 2013. URL: <http://большоеправительство.рф>

мую широкую организационную поддержку в процессе внедрения системы открытости государственного управления, в том числе обеспечивает поддержку сайта «Открытого правительства»; готовит, оформляет и распространяет различные информационно-аналитические материалы; проводит сбор и систематизацию экспертных оценок по рассматриваемым Экспертным советом вопросам и др. В составе проектного центра работают специалисты по развитию системы открытого государственного управления в субъектах Российской Федерации²¹.

Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 773 была создана *Правительственная комиссия по координации деятельности открытого правительства* (далее – Правительственная комиссия)²².

Правительственная комиссия является постоянно действующим органом, осуществляющим координацию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с представителями гражданского общества, общественными объединениями и предпринимательским сообществом в сфере формирования и функционирования системы «Открытое правительство».

Распоряжением Правительства РФ от 26 сентября 2012 г. № 1782-р был утвержден состав Правительственной комиссии, состоящий из 36 членов²³. Функциональное назначение Правительственной комиссии фактически совпадает с содержанием основных мероприятий, реализация которых должна осуществляться в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Важно отметить, что этим Правительственная комиссия не только координирует деятельность системы «Открытое правительство», но

²¹ См.: Проект Методических рекомендаций по внедрению принципов и механизмов Открытого государственного управления в субъектах Российской Федерации. М., 2013. URL: <http://большоеправительство.рф>

²² О Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства : постановление Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 773 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 32. Ст. 4559. Следует отметить, что в первоначально принятый документ были внесены существенные изменения постановлением Правительства РФ от 18 октября 2012 г. (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 43. Ст. 5900) и постановлением Правительства РФ от 17 апреля 2013 г. № 346 (Там же. 2013. № 16. Ст. 1973).

²³ Об утверждении состава Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства, образованной постановлением Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 773 : распоряжение Правительства РФ от 26 сентября 2012 г. № 1782-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 40. Ст. 5501. Распоряжением Правительства РФ от 15 апреля 2013 г. № 612-р (Там же. 2013. № 16. Ст. 2015) в состав Правительственной комиссии были включены новые члены: А. А. Клишас, А. В. Логинов, В. Н. Плигин, Б. Я. Рапопорт, И. Н. Слюняев, Б. Ю. Титов и исключены: О. М. Говорун и С. А. Наумов. Таким образом, общее количество членов Правительственной комиссии составило 36 человек.

и осуществляет реализацию и контроль за реализацией мероприятий, направленных на совершенствование системы государственного управления в России (на период с 2012 по 2018 г.). Работа Правительственной комиссии осуществляется в форме заседаний, которые проводятся по мере необходимости²⁴. Внеочередные заседания Комиссии проводятся по решению председателя Комиссии или заместителя председателя Комиссии.

Наиболее демократичным и функциональным, а поэтому самым сложным элементом «Открытого правительства» является *Экспертный совет при Правительстве РФ*²⁵. В Положении об Экспертном совете при Правительстве РФ, утвержденном постановлением Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 774, отмечается, что отбор кандидатов в члены Экспертного совета осуществляется на основе гласности и добровольного участия в работе Совета.

Важной проблемой можно назвать неурегулированность вопроса о юридическом значении решений, рекомендаций, заключений Экспертного совета, а также самой деятельности экспертов. Деятельность экспертов, а также привлеченных экспертов осуществляется на безвозмездной основе, что является не совсем правильным. Так, специалисты высокой квалификации тратят свое время и силы на подготовку заключений и не получают оплаты за эту сложную высокоинтеллектуальную работу. Следует отметить, что отсутствие оплаты труда независимых экспертов, проводящих антикоррупционную экспертизу, явно негативным образом сказалось на данном институте, который фактически перестал работать.

Вызывает сожаление и тот факт, что в мае 2013 г. Россия отказалась вступать в международное партнерство «Открытых правительств» (Open Government Partnership, OGP). Вступление было запланировано во время президентства Д. А. Медведева и должно было состояться в 2013 г. По мнению экспертов, из-за отказа России вступить в OGP страна теряет «прежде всего репутацию из-за непоследовательности действий»²⁶.

Хотелось бы отметить, что система «Открытое правительство» должна быть лучшим примером для деятельности всех органов государственной власти не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов РФ,

²⁴ Следует отметить, что первоначально в документе был закреплен несколько иной принцип проведения заседаний: «Заседания Правительственной комиссии проводятся не реже одного раза в месяц в соответствии с планом работы Комиссии». Это позволяет сделать вывод, что частота обсуждения вопросов Правительственной комиссии будет значительно снижена, а следовательно, уменьшаются роль и значение этой структуры в Правительстве РФ.

²⁵ См.: Министерство экспертов : интервью с М. А. Абызовым в ходе делового завтрака в редакции Российской газеты. URL: <http://www.rg.ru/2012/12/03/abizov.html>

²⁶ Правительство еще поработает скрытно. Владимир Путин против немедленного вступления в партнерство «Открытых правительств» // Коммерсантъ. 2013. 20 мая.

а также муниципальных образований. Эта система должна быть единой, соединяться с подобными системами по всей стране, основываться, прежде всего, на профессиональной и компетентной основе, быть прозрачной и открытой для всего общества вне зависимости от взглядов, убеждений и социального статуса специалистов, желающих участвовать в этом проекте.

Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского

Мартынов А. В., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и административного права

*E-mail: docpred@yandex.ru
Тел.: 8-960-180-47-71*

Nizhny Novgorod State University named after N. I. Lobachevsky

Martynov A. V., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Constitutional and Administrative Law Department

*E-mail: docpred@yandex.ru
Tel.: 8-960-180-47-71*