

*Казакова Е.А.,
студент магистратуры, 3 курс
Институт государственной службы и управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации,
Россия, г. Москва*

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ «ОТКРЫТОЕ
ПРАВИТЕЛЬСТВО» КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПА
ГРАЖДАН К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

***Аннотация:** Статья посвящена вопросам создания и функционирования в Российской Федерации системы «Открытое правительство». Автором проведен анализ организационно-правового механизма функционирования системы, выделены его преимущества и недостатки. Статья содержит ряд гипотез о причинах упразднения Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства и предложения по обеспечению дальнейшего развития открытости государственного управления.*

***Ключевые слова:** федеральные органы исполнительной власти, доступ к информации о деятельности органов государственной власти, открытость государственного управления, открытое правительство*

***Annotation:** The article is devoted to the issues of creation and functioning of the “Open Government” system in the Russian Federation. The author analyzes the organizational and legal mechanism of the system functioning, highlights its advantages and disadvantages. The article contains a number of hypotheses about*

the reasons for the abolition of the Government Commission for Coordinating the Activities of Open Government and proposals for ensuring the further development of open government.

Key words: *federal executive authorities, access to information of the activities of public authorities, openness of public administration, open government.*

Идеи открытости государственных структур, доступности официальной общественно значимой информации, вовлеченности граждан в процесс управления посредством механизмов учета общественного мнения, общественного контроля, взаимодействия между гражданами, бизнесом и государством нашли свое выражение в построении в Российской Федерации системы открытого государственного управления, так называемого «Открытого правительства».

При этом не следует отождествлять понятие открытого правительства с правительством электронным. Электронное правительство направлено не на обеспечение открытости органов государственной власти обществу, а на упрощение взаимодействия органов власти и граждан в рамках предоставления информации и государственных услуг посредством информационных технологий.

Точно также не следует отождествлять идеи открытого правительства только с информационной открытостью органов государственной власти, целью которой является обеспечение конституционного права граждан на получение информации о деятельности органов государственной власти. Открытое правительство предполагает не только информирование граждан, но и развитие широкого спектра механизмов влияния граждан на принятие и реализацию решений органов государственной власти. Но именно реализация «права знать» является тем краеугольным камнем, на котором строятся все формы гражданского участия в управлении государством.

В основе доктрины «Открытого правительства» лежат три базовых правовых постулата: транспарентность («transparency»), подотчетность («accountability»), участие («participation»). Транспарентность предполагает открытость и доступность правительственных данных, подотчетность – отчет правительства о принятых решениях, их результатах и эффективности, участие – вовлечение граждан и их групп в создание, совершенствование и реализацию государственных решений.

Предполагается, что доктрина «Открытого правительства» позволяет осуществлять на постоянной основе эффективный антикоррупционный контроль, а также обеспечивает учет мнения граждан при принятии государственных решений. Использование в деятельности органов государственной власти современных информационных технологий делает процесс и результаты социального контроля открытыми для большинства населения, например, внедряется практика трансляции в сети Интернет заседаний органов исполнительной власти.

Имплементация принципов открытости в деятельность органов государственной власти не является достижением последнего времени. Так, например, в Соединенных Штатах Америки еще в 1976 г. был принят Закон «О правительстве в солнечном свете» (Government in the Sunshine Act), который декларировал открытость для общественного наблюдения заседаний федерального правительства, Конгресса и федеральных комиссий (за исключением десяти категорий информации, имеющей отношение к национальной безопасности, коммерческой тайне и другим вопросам, особо охраняемым законом) [1].

Первыми странами, в которых были приняты законы, обеспечивающие правограждан на доступ к информации, стали: Швеция (1766), Финляндия (1951), США (1966), Дания (1970), Норвегия (1970), Австрия (1973), Франция (1978), Нидерланды (1978), Новая Зеландия (1982), Австралия (1982), Канада (1982), Япония (1982) [2].

В 2011 году была учреждена международная организация «Партнерство открытого правительства» (Open Government Partnership), которая поставила своей целью продвижение принципов открытого государственного управления, основанного на административном профессионализме и контроле со стороны гражданского общества. В создании организации участвовали восемь стран, среди них США, Великобритания, Норвегия, Бразилия, ЮАР, Индонезия, Мексика, Филиппины. В настоящее время, как указывается на официальном сайте организации, к инициативе присоединились 78 стран. Условием присоединения к этой международной инициативе является принятие Декларации «Открытого правительства».

Сегодня организация «Партнерство открытого правительства» предлагает странам-участницам богатую методологию оценки прозрачности в различных секторах управленческой и хозяйственной деятельности государства, а также включения граждан и общественных организаций в обсуждение существующих проблем и совместный поиск их решения.

«Партнерство открытого правительства» устанавливает четыре минимальных параметра приемлемости для включения в инициативу: обеспечение прозрачности бюджета, доступ к информации о деятельности органов государственной власти, декларирование активов чиновников, гражданское участие [3].

Отправной точкой внедрения в Российской Федерации концепции открытого государственного управления явился Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [4]. Однако еще в 2011 г. в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации отметил необходимость создания в стране правового режима открытости публичного администрирования. Вопросы гражданского контроля и участия, повышения прозрачности и подотчетности деятельности органов государственной власти, являющиеся

основополагающими элементами системы «Открытое правительство», регулярно затрагиваются в каждом Послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации. Так в Послании 2015 г. президент подчеркнул, что «власть должна слышать людей, объяснять суть возникающих проблем и логику своих действий, видеть в гражданском обществе и бизнесе равных партнеров» [5].

В 2012 году Россия инициировала присоединение к международной организации «Партнерство открытого правительства», которое не было завершено. Как предполагают К.В. Черкасов и Д.А. Захаревич, идея «Открытого правительства» на момент ее адаптации в Российской Федерации была в большей степени обусловлена не столько стремлением к внедрению мировой практики совершенствования управленческих моделей, сколько внутренними потребностями страны, кризисом институтов представительной демократии, ростом недоверия граждан к институтам власти при одновременном развитии информационных технологий и повышением их роли в процессах взаимодействия государства и общества [6].

Начиная с 2011 года в России проводится работа по внедрению принципов открытости государственного администрирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Первым шагом создания в Российской Федерации системы открытого правительства стал Указ Президента от 08 февраля 2012 г. № 150 «О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое правительство» [7]. Основные идеи, подготовленные в рамках рабочей группы, получили обоснование в Итоговом докладе Президенту Российской Федерации Медведеву Д.А. от 5 мая 2012 г. [8]. В этом докладе рабочая группа изложила основные причины необходимости изменения существующей системы государственного управления: традиционная модель управления, основанная на противопоставлении государства и граждан как «управляющих» и «управляемых», себя исчерпала, «развитие экономики и

современных информационных технологий привело к возникновению в России независимого от власти среднего класса, способного к самоорганизации и реализации гражданских инициатив».

В 2012 г. в России была учреждена должность министра Правительства Российской Федерации, отвечающего за координацию деятельности открытого правительства, – «министра без портфеля», поскольку должность не предполагала создания министерства, наличия подведомственных организаций и самостоятельного бюджетного финансирования. Министр возглавил вновь созданную Правительственную комиссию по координации деятельности открытого правительства.

Организационно-техническую работу по обеспечению функционирования открытого правительства выполнял Департамент Правительства Российской Федерации по формированию системы «Открытое правительство», непосредственно подчинявшийся «министру без портфеля» М.А. Абызову. При этом функцию «проектного офиса» открытого правительства, осуществляющего подготовку документов, фактически выполняла некоммерческая негосударственная организация Аналитический центр «Форум». Этот центр координировал работу созданных на общественных началах Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации и Совета по открытым данным, а также осуществлял широкий спектр функций от разработки профильных нормативных правовых актов до консультирования государственных служащих по вопросам их применения.

Система «Открытое правительство» функционировала просуществовала до 2018 года, затем Указом Президента Российской Федерации [9] Правительственная комиссия по координации деятельности открытого правительства была упразднена.

Процесс вступления Российской Федерации в международную организацию «Партнерство открытого правительства» (Open Government Partnership) был приостановлен еще в 2013 году. Стороны продолжили

переговоры об объеме участия, которые прекратились на сегодняшний день, прежде всего с силу особенностей международной ситуации.

Тем не менее система «Открытое правительство» предоставила гражданам ряд новых, обеспеченных в правовом и технологическом смысле возможностей реализовать свое конституционное право на доступ к информации о деятельности органов государственной власти, а также оказывать влияние на принятие ими решений.

Во-первых, в целях обеспечения для граждан возможности получения информацию о разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти законопроектах, результатах их антикоррупционной экспертизы, а также возможности направить свои предложения с 2013 года работает Федеральный портал проектов нормативных правовых актов (regulations.gov.ru), официальным оператором которого является Минэкономразвития России.

Во-вторых, благодаря запуску Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (www.roi.ru), который был осуществлен во исполнение Указа Президента Российской Федерации [10], расширен спектр возможностей граждан участвовать в управлении государством. Данный указ определил понятие общественной инициативы как «предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления», а также установил требования к общественным инициативам и правила их рассмотрения.

В-третьих, в целях обеспечения общественного контроля за выполнением органами государственной власти и местного самоуправления своих задач запущен портал «Ваш контроль» (vashkontrol.ru), заказчиком разработки которого на основании постановления Правительства Российской Федерации [11] выступило Минэкономразвития России. Цель портала, на котором граждане могут оставлять свои отзывы о работе органов власти, -

повысить удовлетворенность граждан от государственных и муниципальных услуг. Каждый гражданин получил возможность оценивать работу должностных лиц, тем самым влияя на качество государственного администрирования.

В-четвертых, Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства был разработан так называемый Стандарт открытости федеральных органов государственной власти, в состав которого вошла Концепция открытости и ряд методических рекомендаций по ее реализации.

В-пятых, под эгидой открытого правительства Минэкономразвития России в 2014 году был создан Федеральный портал открытых данных (data.gov.ru), на котором аккумулируются открытые данные (то есть данных, размещаемые в машиночитаемом формате) федеральных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации. Однако положение о федеральной государственной информационной системе «Портал открытых данных Российской Федерации», подготовленное Минэкономразвития России [12], так и не было утверждено Правительством. В силу этого в настоящее время органы государственной власти не работают с порталом на регулярной основе.

Кроме того, в период работы Комиссии по координации деятельности открытого правительства были запущены порталы госзакупок, порталы государственных программ, единый реестр проверок.

Эксперты и выделяют следующие причины ликвидации Комиссии по координации работы открытого правительства:

1. Несовершенство нормативно-правового деятельности открытого правительства и недостаточность формального закрепления полномочий за ним.
2. Отсутствие прямого государственного финансирования работы по формированию системы «Открытое правительство», что является одним из

проявлений недостатков нормативно-правового регулирования. При этом отсутствие должного контроля и оценки расходов на реализацию проектов рамках системы «Открытое правительство» создавало условия для коррупционных нарушений.

3. Отсутствие энтузиазма у экспертов в отношении сотрудничества в рамках проектов открытого правительства в силу отсутствия финансирования.

4. Ряд некоммерческих организаций, с которыми велась работа в рамках системы «Открытое правительство», подпали под действие Федерального закона от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации».

5. Неспособность Комиссии по координации работы открытого правительства наладить полноценный диалог между государством, гражданами и бизнесом, в результате чего многие заявленные процедуры выполнялись только формально.

6. Соперничество открытого правительства с Общественной палатой России за право выражения интересов обществ в диалоге с властью, ключевая роль в котором согласно Концепции открытости отдавалась общественным советам, создаваемым при органах государственной власти. В результате ряда компромиссных решений квоты на утверждение состава общественных советов были распределены в пропорции 75 % за Общественной палатой России, 25 % за Департаментом Правительства Российской Федерации по формированию системы «Открытое правительство». Что, означало утрату данным департаментом своего влияния [2].

Отмеченное несовершенство структуры и правового регулирования открытого правительства в Российской Федерации не отменяет важности внедрения идей открытости государственных структур и учета мнения граждан при принятии решений органами государственной власти в целях гармоничного развития общества и сохранения гражданского консенсуса.

Сегодня в Российской Федерации отсутствует единый организационный и методологический центр, в компетенцию которого входит внедрение принципов открытости в деятельность органов государственной власти. Регулирующие функции в этой сфере разделены в рамках полномочий между Минэкономразвития России и Минцифры России, контрольные и надзорные функции – между Счетной палатой России и Генпрокуратурой России. Такое положение является существенным ограничением для дальнейшего качественного развития открытости государства.

Использованные источники:

1. Тазиева М.М. Анализ конституционно-правовых основ права граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти в Соединенных штатах Америки //Гуманитарные и юридические исследования. - 2018. - № 1. - С. 175-180.

2. Экспертный доклад «Открытость государства в России» [Электронный ресурс] //Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. 2019. //URL: <https://ach.gov.ru/upload/medialibrary/Открытость-доклад.pdf> (дата обращения 12.12.2021).

3. Шевердяев С.Н., Лаер Е.А. Эволюция концепции открытого правительства в зарубежной правовой доктрине и законодательстве //Информационное право. - 2019. - № 1. - С. 9-12.

4. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» //Официальный интернет-портал правовой информации (pravo.gov.ru). - 2012 г. - № 0001201205070016.

5. Владимир Путин обратился к Федеральному Собранию с ежегодным Посланием. Оглашение Послания по традиции состоялось в Георгиевском зале Кремля в присутствии свыше 1000 приглашенных [Электронный источник]//Официальный сайт Президента Российской Федерации

Федерации.

2015.

URL:

<http://www.special.kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения 12.12.2021).

6. Черкасов К.В., Захаревич Д.А. Некоторые вопросы формирования открытого государственного администрирования в современной России //Административное право и процесс. - 2016. - № 7. - С. 5-9.

7. Указ Президента от 08 февраля 2012 г. № 150 «О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое правительство» //Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). - 2012. - № 0001201202090004.

8. Итоговый доклад Президенту Российской Федерации Рабочей группы по подготовке предложений по формированию в РФ системы «Открытое правительство» [Электронный ресурс] //Сайт Адмреформа.рф. 2012. URL: <http://xn--80aale8abnoc2b.xn--p1ai/> (дата обращения 12.12.2021).

9. Указ Президента Российской Федерации от 15.05.2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 21.01.2020) //Официальный интернет-портал правовой информации (pravo.gov.ru). - 2018. - № 0001201805150038.

10. Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива» (в ред. от 17.09.2020 г.) //Официальный портал правовой информации (pravo.gov.ru). - 2013. - № 0001201303040014.

11. Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 "Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей

многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей" (в ред. от 14.08.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. - № 51. - Ст. 7219.

12. Проект Постановления Правительства Российской Федерации «О федеральной государственной информационной системе «Портал открытых данных Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России 20.07.2016) [Электронный ресурс] //СПС Гарант. - 2016. - URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56577108/> (дата обращения 12.12.2021).