

Константин Валерьевич Черкасов

Заведующий кафедрой административного, финансового и информационного права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Нижегородский институт управления), доктор юридических наук, доцент

E-mail: cherkasovk1978@ya.ru

Дмитрий Александрович Захаревич

Преподаватель кафедры административного, финансового и информационного права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Нижегородский институт управления)

E-mail: zaharevich_dima@mail.ru

Культура открытости власти как инструмент совершенствования государственного управления в современной России*

Аннотация: *в настоящее время в Российской Федерации ведется работа по созданию системы «открытое правительство». Одной из основных задач системы является формирование открытого государственного управления, обеспечивающего большее взаимодействие власти и общества. В статье рассматриваются основные факторы, препятствующие развитию открытого государственного управления в России. Отдельное внимание уделяется проблеме формирования культуры открытости. Сформулированы предложения по формированию культуры открытости среди государственных служащих и граждан.*

Ключевые слова: *«открытое правительство», открытое государственное управление, культура открытости, государственная гражданская служба, информационно-коммуникационные технологии в управлении, коррупция, профессиональное образование.*

Konstantin Valer'evich Cherkasov

Department Chair of Administrative, Financial and Informational Law of the Russian Academy of National Economy under the President of the Russian Federation (Nizhny Novgorod Administration Institute), Doctor of Juridical Science, Associate Professor

* Статья выполнена в рамках гранта ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» на тему: «"Открытое правительство" в механизме взаимодействия государства и общества: состояние и перспективы повышения эффективности».

Dmitrij Aleksandrovich Zakharevich

*Faculty Member of Administrative, Financial and Informational Law
of the Russian Academy of National Economy under the President of the
Russian Federation (Nizhny Novgorod Administration Institute)*

Culture of Power Openness as the Mean of Perfection of State Administration in Modern Russia

Annotation: *currently in Russia the work in underway on the creation of the system "Opened Government". One of the tasks of the system is to form opened state administration ensuring more close interaction of the authority and society. The author of the article describes main factors hindering the development of opened state administration in Russia. Special attention is paid to the formation of openness culture. The author formulates options of formation of openness culture among civil servants and citizens.*

Keywords: *"opened government", opened state administration, openness culture, state civil service, information and communication technologies in administration, corruption, vocational education.*

На протяжении последних десятилетий государственное управление в России находится в стадии перманентного реформирования и переосмысления его сущности и роли в современном обществе. Одной из основных тенденций совершенствования отечественной системы государственного управления стал отказ от многих элементов советской модели управления и заимствование западных организационных моделей и концепций развития. Примером такого заимствования выступает система «открытое правительство», предусматривающая формирование открытого государственного управления в России посредством использования в органах государственной власти информационно-телекоммуникационных технологий с целью совершенствования процесса получения гражданами информации о государственных структурах, вовлечения граждан в процесс принятия государственных решений и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственного управления.

«Открытое правительство» является элементом модели, так называемой «респонсивной», или «отзывчивой» демократии, получившей развитие в странах англо-саксонского права. Поскольку англо-саксонская модель государственного управления во многом отличается от модели государственного управления в странах романо-германской правовой семьи, к которым относятся и Российская Федерация, процесс внедрения элементов нетипичной для нашей страны системы управления сталкивается с трудностями в восприятии и понимании содержания указанных элементов, как со стороны общества, так и со стороны государственных служащих.

В силу того, что открытое государственное управление является сравнительно новой правовой концепцией и находится в стадии становления, его понятие четко не сформировалось. Существуют различные подходы к определению «открытого правительства» через его сущностные характеристики. Так, в открытом доступе встречается определение «открытого правительства» как доктрины государственного управления, поддерживающей право граждан

на доступ к информации о деятельности органов власти, или как совокупности регулирующих взаимодействие органов государственной власти и общества специальных механизмов и принципов. На нормативном уровне определение «открытого правительства» и открытого государственного управления отсутствует, что способствует формированию неоднозначных трактовок понимания данных терминов каждым участником общественного диалога.

Вследствие неопределенности терминологии и несовершенства механизма правового регулирования отмечается формальный подход органов власти к обеспечению открытости своей деятельности. Так, на заседании правительственной комиссии по координации деятельности «Открытого правительства» министр по делам «открытого правительства» Михаил Абызов раскритиковал работу федеральных органов исполнительной власти по публикации открытых данных. По его словам, несмотря на то что практически всеми федеральными органами исполнительной власти на своих сайтах созданы разделы открытых данных, их содержание не соответствует предполагаемым целям и задачам публикации материалов в формате открытых данных, в частности, публикуемые материалы размещаются в форматах, не предполагающих дальнейшего использования и переработки информации¹.

Такой подход органов власти к реализации положений открытости государственного управления говорит о непонимании государственными служащими содержания принципа открытости государственного управления, его основных отличий от принципа гласности, а также о нежелании государственных служащих осуществлять дополнительную работу по переводу информации о своей деятельности в машиночитаемый формат. В результате проекты по обеспечению открытости государственного управления и вовлеченности граждан реализуются недостаточно эффективно.

Согласно результатам опросов граждан по оценке открытости органов власти в Российской Федерации, приведенным на сайте «открытого правительства», большинство граждан (65–67 % респондентов) неудовлетворительно оценивают открытость органов власти всех уровней, и только треть опрошенных (32–34 % респондентов) считает органы власти «открытыми» или «скорее открытыми»². Основными факторами, препятствующими развитию открытого государственного управления в России, респонденты называют: незаинтересованность органов власти в реализации принципов открытости в своей работе (в частности, отсутствие стимулов и ответственности за реализацию положений), непонимание органами власти механизма реализации принципов открытости в работе, недостаточную проработанность законодательной основы, незаинтересованность граждан в участии в формировании открытого государственного управления.

¹ См.: Абызов раскритиковал министерства за работу по публикации данных. РИА Новости. [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/politics/20140529/1009896903.htm> (дата обращения: 15.08.2015).

² См.: Результаты опроса Оценка открытости органов власти в России. 5 июня 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://open.gov.ru/upload/iblock/4bb/4bb98ca4e48080233e58914f6fbc9e4.pdf>.

Одним из основных факторов, сдерживающих повышение эффективности государственного управления посредством внедрения принципов системы «Открытое правительство», является плохо развитая в российском обществе культура открытости. Под ней следует понимать наличие заинтересованности граждан и органов государственной власти в применении принципов открытого государственного управления в своей повседневной деятельности. К принципам «открытого правительства» относятся: принцип информационной открытости (своевременное предоставление информации о деятельности органов власти в формате, удобном для поиска, обработки и дальнейшего использования, в том числе в формате «открытых данных»), принцип понятности (простое и доступное восприятие обществом публикуемой информации), принцип вовлеченности гражданского общества (обеспечение участия граждан, общественных организаций и бизнес-сообщества в разработке и реализации управленческих решений и создание механизмов участия указанных субъектов в диалоге), принцип подотчетности (обеспечение общественного контроля за деятельностью государственных органов)¹.

Формирование культуры открытости способствует не только повышению уровня доверия граждан к органам власти, но и снижению коррупционных рисков в государственном управлении. Неэффективная реализация декларируемых принципов открытости является важным фактором, способствующим развитию системной коррупции в государственном управлении. Заинтересованность граждан и государственных служащих в открытом обмене информацией и взаимодействии друг с другом способна стать действенным антикоррупционным инструментом. При этом необходимо, чтобы заинтересованность в реализации принципов (т. е. достаточный уровень культуры открытости) была у обеих сторон коммуникации. С одной стороны, важно, чтобы граждане начали пользоваться предоставляемыми им возможностями системы «открытое правительство». С другой стороны, необходимо, чтобы государственные служащие имели представление о построении открытой работы с населением. Однако на практике отмечается низкий уровень понимания государственными служащими и гражданами элементов системы.

На государственном уровне указанная проблема, к сожалению, до сих пор детально не проработана. В Методических рекомендациях по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти (утверждены Распоряжением Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р) формирование культуры открытости определено одной из приоритетных задач, однако конкретный механизм ее решения не обозначен. Предусмотрено включение принципов открытости в кодексы этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих. Вместе с тем реализация изложенного в совокупности с диспозитивностью данной нормы вряд ли принесет ожидаемые результаты.

¹ См.: Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти : распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 5, ст. 547.

Формированию культуры открытости в обществе препятствует низкий уровень развития навыков использования информационных технологий — как среди населения, так и среди государственных служащих. Дальнейшее нормативное регулирование деятельности государственных органов власти по публикации данных и взаимодействию с гражданами не будет эффективным без понимания обеими сторонами коммуникации (государственными служащими и гражданами) специфики этой деятельности и приобретения необходимых навыков для практической реализации полученных знаний.

В сложившейся ситуации профессионализм государственных служащих играет важнейшую роль в формировании культуры открытости государственных служащих при реализации принципов «открытого правительства». К настоящему времени базовых представлений о персональном компьютере и навыков работы в наиболее распространенных офисных приложениях (Microsoft Word, Microsoft Excel, Microsoft Power Point) и сети «Интернет» уже недостаточно для эффективного использования всех возможностей информационно-коммуникационных технологий государственными служащими. Образовательные программы в сфере информационно-коммуникационных технологий должны обучать не только компьютерным системам и приложениям, но и их использованию для повышения эффективности рабочих процессов, оказания государственных услуг и обеспечения взаимодействия власти и общества.

Развитие системы «Открытое правительство» нуждается в специалистах, уровень профессионализма которых определяется как базовой технической компетентностью, так и пониманием принципов современного государственного управления и информационного общества. Необходимый уровень знаний должен проявляться в способности организовать эффективную работу органа государственного управления или его структурного подразделения по взаимодействию с гражданами посредством информационно-коммуникационных технологий. Государственные служащие сегодня обязаны владеть знаниями и практическими навыками по использованию информационно-коммуникационных технологий для совершенствования рабочих процессов, повышения качества оказания государственных услуг и организации работы с населением.

Правовой основой профессионального развития государственных гражданских служащих выступает Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹, закрепляющий принцип профессионализма и компетентности в качестве важнейшего элемента организации и функционирования государственной службы. На государственных служащих возложена обязанность поддерживать достаточный для исполнения своих должностных полномочий уровень квалификации. Установлен исчерпывающий перечень оснований для направления гражданского служащего на профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку: назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке должностного роста на конкурсной основе, включение гражданского служащего в кадровый резерв на конкурсной основе, результаты аттестации гражданского служащего.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.

В соответствии с Указом Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации»¹ основаниями для направления гражданского служащего на обучение по образовательной программе, повышение квалификации, прохождение стажировки являются: назначение гражданского служащего в порядке должностного роста на иную должность гражданской службы на конкурсной основе; включение гражданского служащего в кадровый резерв для замещения должности гражданской службы на конкурсной основе; решение аттестационной комиссии о соответствии гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы при условии успешного освоения им образовательной программы; назначение в установленном случае гражданского служащего на иную должность гражданской службы.

Закрытый перечень оснований не позволяет сотрудникам кадровых служб органов государственной власти направлять сотрудников на обучение, повышение квалификации или стажировку в сфере использования информационно-коммуникационных технологий для развития открытого государственного управления. Вместе с тем в современных условиях указанных оснований явно недостаточно для постоянного поддержания необходимого уровня знаний государственных гражданских служащих. В целях обеспечения возможности своевременного реагирования кадровых служб государственных структур на необходимость повышения профессионализма государственных служащих представляется целесообразным расширить данный перечень и включить в него пункт, позволяющий сотрудникам кадровых подразделений государственных органов формировать государственный заказ на дополнительное профессиональное образование гражданских служащих исходя из текущей потребности в повышении профессиональных компетенций государственных служащих в области применения информационно-коммуникационных технологий. Получение дополнительных навыков применения информационно-коммуникационных технологий в рамках своей деятельности должно положительно отражаться на социальных выгодах государственных гражданских служащих (способствовать продвижению по службе, присвоению классовых чинов, увеличению размера денежного содержания, применению мер поощрения и т. д.).

Кроме того, перечень квалификационных требований к должностям гражданской службы всех категорий логично дополнить требованием о прохождении курсов переподготовки или повышения квалификации по использованию информационно-коммуникационных технологий в своей деятельности. Думается, навыки использования информационно-коммуникационных технологий должны учитываться и при прохождении государственными гражданскими служащими аттестации.

Должное внимание необходимо уделить первоначальной профессиональной подготовке государственных гражданских служащих. Стремительное развитие информационных технологий и их повсеместное использование во всех сферах жизнедеятельности человека предопределяет целесообразность серьезного обновления методик и технологий организации учебного процесса

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1, ч. 1, ст. 203.

в высших учебных заведениях, занимающихся подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации государственных служащих. Имеется потребность дополнения федеральных образовательных стандартов по направлениям подготовки 38.03.04 и 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление»¹ специальными учебными дисциплинами, ориентированными на формирование профессиональных компетенций в сфере информационных технологий и обеспечение открытости деятельности органов государственной власти.

Высшим учебным заведениям, осуществляющим переподготовку и повышение квалификации кадров в сфере государственного управления, видится логичным разработать и утвердить приближенные к практике программы повышения квалификации государственных служащих с учетом передового опыта российских и зарубежных моделей информатизации государственного управления, при этом организовать систематическое проведение аудита и актуализации образовательных программ профессионального, дополнительного образования и повышения квалификации государственных служащих с целью повышения эффективности подготовки государственных служащих в сфере использования информационно-коммуникационных технологий в профессиональной деятельности.

Отдельное направление — формирование культуры открытости среди различных групп населения для обеспечения получения государственных услуг и участия в принятии управленческих решений. Образование в сфере использования информационно-коммуникационных технологий для вовлечения граждан в использование механизмов открытости государственного управления должно стать стратегической задачей в рамках реализации концепции «Открытого правительства». Так, например, в целях реализации концепции «Электронное правительство» в Сингапуре населению с начальной школы преподается специальный курс компьютерной грамотности.

Перспективным представляется принятие Стратегии развития открытого государственного управления в России, основополагающими принципами которой должны стать персональная ответственность государственных служащих за деятельность по реализации механизмов «открытого правительства»; стимулирование органов государственной власти и государственных служащих, активно применяющих механизмы обеспечения открытости государственного управления в своей работе; системный подход к формированию культуры открытости, предусматривающий разработку специальных образовательных программ по использованию информационно-коммуникационных технологий для государственных служащих и граждан. При этом должен быть

¹ См.: Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление (уровень бакалавриата)»: приказ Министерства образования и науки РФ от 10 декабря 2014 г. № 1567. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.02.2015); Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление (уровень магистратуры)»: приказ Министерства образования и науки РФ от 26 ноября 2014 г. № 1518 // Российская газета. 2015. 4 февр.

зафиксирован понятийно-категориальный аппарат, используемый в концепции «Открытое правительство», исключающий возможность различного толкования одного и того же явления. Например, в США реализация системы «Электронное правительство» начиналась с принятия Конгрессом специального Закона «Об электронном правительстве», включающего в себя подробный словарь терминов, содержащий определения по всем направлениям развития концепции.

В заключение отметим, что, являясь продуктом западной административно-политической системы, концепция «Открытое правительство» в России на практике порождает существенные сложности в восприятии своего содержания как государственными служащими, так и гражданами. Совершенствование административно-правовых механизмов реализации «открытого правительства» не представляется возможным без формирования в обществе культуры открытости, обеспечивающей точное и единообразное восприятие концепции открытого государственного управления, а также вовлечение служащих государственных структур и населения в данный процесс.

Пристатейный библиографический список

1. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федеральный закон РФ № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 31, ст. 3215.

2. О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации : Указ Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2007. — № 1, ч. 1, ст. 203.

3. Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти : распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 5, ст. 547.

4. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление (уровень бакалавриата)» : приказ Министерства образования и науки РФ от 10 декабря 2014 г. № 1567. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.02.2015).

5. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление (уровень магистратуры)» : приказ Министерства образования и науки РФ от 26 ноября 2014 г. № 1518 // Российская газета. — 2015. — 4 февр.

References

1. O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF № 79-FZ ot 27 ijulja 2004 g. [Concerning State Civil Service of the Russian Federation : Federal Law of the Russian Federation # 79-FL dated 27th of July 2004] // Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. — 2004. — № 31, paragraph 3215.

2. O dopolnitel'nom professional'nom obrazovanii gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashhikh Rossijskoj Federacii : Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 28 dekabrja 2006 g. № 1474 [Concerning Addition Vocational Education of Civil Servants of the Russian Federation : Decree of the President of the Russian Federation dated 28th of December 2006 #1474] // Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. – 2007. – № 1, ch. 1, st. 203.

3. Ob utverzhdenii Konceptii otkrytosti federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti : rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 30 janvarja 2014 g. № 93-r [Concerning Approval of the Concept of Openness of the Executive Authority Bodies : Order of the President of RF dated the 30th of January 2014 # 93-r] // Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. – 2014. – № 5, st. 547.

4. Ob utverzhdenii federal'nogo gosudarstvennogo obrazovatel'nogo standarta vysshego professional'nogo obrazovanija po napravleniju podgotovki 38.03.04 «Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie (uroven' bakalavriata)» : prikaz Ministerstva obrazovanija i nauki RF ot 10 dekabrja 2014 g. № 1567 [Concerning Approval of Federal State Educational Standard of Higher Vocational Education in Training Course 38.03.04 “State and Municipal Administration (bachelor degree)” Order of the Ministry of Education and Science of RF dated 10th of December 2014]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (data obrashhenija: 09.02.2015).

5. Ob utverzhdenii federal'nogo gosudarstvennogo obrazovatel'nogo standarta vysshego obrazovanija po napravleniju podgotovki 38.04.04 «Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie (uroven' magistratury)» : prikaz Ministerstva obrazovanija i nauki RF ot 26 nojabrja 2014 g. № 1518 [Concerning Approval of Federal State Educational Standard of Higher Vocational Education in Training Course 38.03.04 “State and Municipal Administration (magister degree)” : Order of the Ministry of Education and Science of RF dated 26th of November 2014 #1518] // Rossijskaja gazeta. – 2015. – 4 fevr.