

Трибуна зарубіжних вчених

УДК 342.51

Дідікін А.Б.,

к.ю.н, науковий співробітник
Інституту філософії і права РАН,
заступник завідувача кафедрою
правознавства НДУ
(Росія, м. Новосибірськ)

«Відкритий уряд» в механізмі державного управління: формування правової моделі і її суперечності

У статті проаналізовано сучасну нормативно-правову основу формування системи «Відкритий уряд» в Росії. Розглядаються основні суперечності формування нової правової моделі, і перспективи реформування російської системи управління на основі принципу «відвертості».

В статье предпринята попытка анализа современной нормативно-правовой основы формирования системы «Открытое правительство» в России. Рассматриваются основные противоречия формирования новой правовой модели, и перспективы реформирования российской системы управления на основе принципа «открытости».

The paper attempts to analyze the modern normative legal grounds for formation of the system of «Open government» in Russia. The basic contradictions of the formation of a new legal model and perspectives of reforming of the Russian system of management based on the principle of «openness» are considered.

Постановка проблеми. У сучасній державі одним з напрямків підвищення ефективності державного управління стає забезпечення відкритості та прозорості інформації про діяльність державного апарату, розширення сфери громадського контролю за прийняттям публічних владних рішень. У цьому сенсі ідея «Великого уряду» («Відкритого уряду»), сформульована в дискусіях Громадського комітету прихильників Д.А. Медведєва в 2011 р., поступово перетворюється з амбітного і нереалізуемого проекту в нову правову модель експертного забезпечення роботи структурних підрозділів Уряду РФ, у якій вплив авторитетних експертів на опрацювання нормативних документів і проектів державних рішень істотно розширюється.

Ступінь наукової розробки теми. Разом з тим експерти підкреслюють, що традиційна модель держави, заснована на розділенні суспільства по «вертикалі» (на «керуючих» і «керованих», на державно-владні і громадські структури), застаріла, і державний апарат, побудований за

ієрархічним принципом, не в змозі в умовах зростаючих обсягів інформації вчасно її переробляти і приймати ефективні рішення. Тому, як зазначено в преамбулі Звітної доповіді, представленої в квітні 2012 р. Президенту РФ Д.А. Медведєву робочої групи з підготовки пропозицій щодо формування у Російській Федерації системи «Відкритий уряд», необхідно переходити до матричних або мережевих структур побудови держави. Більш того, у преамбулі доповіді робиться висновок: без «Відкритого уряду», ефективних механізмів передачі інформації та прийняття правильних рішень з'явиться «загроза для розвитку країни», «по своїй гостроті чи не перевершує будь-які зовнішні виклики» [1].

15 жовтня 2011 р. Президент РФ Д.А. Медведєв на засіданні робочої групи, створеної ним же, представив ідею «Великого уряду», пояснивши, що такий уряд дозволить оперативно взаємодіяти з федеральними органами державної влади, регіональними і муніципальними органами. Чинний Уряд РФ при цьому зберігався, хоча докорінно змінювалися його структура і функції. До засідання робочої групи 17 квітня 2012 р. була підготовлена Підсумкова доповідь робочої групи Президентів РФ з підготовки пропозицій щодо формування у Російській Федерації системи «Відкритий уряд». Вона визначалася як сучасна і постійно розвиваюча система управління державою з наступними цілями:

- забезпечити високий рівень прозорості виконавчої та інших гілок державної влади та вільний обмін інформацією між державою та суспільством;

- забезпечити активну участь суспільства у підготовці та реалізації рішень органів влади; підвищити якість і доступність державних послуг для задоволення потреб населення; розвинути цивільний контроль над органами влади.

Автори доповіді попередили про можливі помилки щодо поняття того, що таке «Відкритий уряд», підкресливши, що воно не є «єдиним вікном» для співпраці органів влади і суспільства; новим (альтернативним) додатковим урядом; універсальною суспільною палатою; заміною державного контролю і нагляду; інструментом поліпшення іміджу влади. З доповіді явним чином виходить, що Відкритий уряд – це система управління державою. Але зовсім незрозуміло що розуміти під цією «системою», адже по всьому тексту Підсумкової доповіді використовуються самі загальні розпливчасті поняття, зміст яких не потрапляє в контекст традиційних понять «держава», «влада», «товариство», взаємодії Відкритого уряду з діючою системою державної влади та управління [1].

Керівники робочої групи визначили пріоритетні напрямки діяльності відкритого уряду: боротьба з корупцією; розвиток конкуренції та підприємництва; розвиток кадрового потенціалу і людського капіталу. Дійсно, по кожному напрямку є конкретні пропозиції, але в той же час відсутні конкретні правові норми, які необхідно ввести в дію для забезпечення правової моделі «Відкритий уряд». Як показала подальша

практика, саме це стало однією з причин появи адміністративних бар'єрів на шляху формування Відкритого уряду, починаючи з вирішення кадрового питання і закінчуючи питаннями фінансування і розподілу компетенції між департаментами в структурі Уряду РФ.

Поряд із загальними був даний перелік конкретних напрямків діяльності системи «Відкритий уряд»: соціальна політика; захист прав громадян; розвиток конкуренції та підприємництва; інноваційний розвиток; довгострокова макроекономічна і бюджетна політика; розвиток кадрового потенціалу; показники ефективності функціонування системи «Відкритий уряд»; регіональна політика і децентралізація повноважень у сфері державного управління; інфраструктура і транспорт; політика у сфері спорту та внутрішнього туризму; розвиток систем, що використовуються для надання державних і муніципальних послуг в електронній формі, і сучасних засобах комунікації. Слід зазначити, що по цілому ряду напрямів робота експертів Відкритого уряду так і не склалася, під багато-за юридично непророблених механізмів взаємодії експертів з державними службовцями. До того ж цей перелік не повною мірою поєднується з напрямками діяльності Уряду РФ, зафіксованими у федеральний конституційний закон 1997 р. «Про Уряд РФ».

Згідно з Указом Президента РФ від 8 лютого 2012 р. [2] завдання, поставлені перед робочою групою Відкритим урядом, виконуються численними органами, не утворюють єдину систему. До них відносяться:

- *інституційні механізми*: Експертна рада при Уряді РФ; Урядова комісія з координації діяльності «Відкритого уряду»; система громадських рад при органах виконавчої влади на національному та регіональному рівнях в новому форматі, включаючи Громадські ради зі спеціальними повноваженнями; експертні ради і групи; професійні асоціації (бізнес асоціації, експертні співтовариства і т.д.); «контракт ефективності» міністерств і відомств; оцінка регулюючого впливу; антикорупційна експертиза нормативно-правових актів; конкурсні комісії призначення державних службовців; механізми для визначення цільових показників ефективності і їх значень;

- *механізми «широкого залучення» громадян в обговорення державних рішень*: звернення громадян до органів влади; імперативні та консультативні референдуми; підвищення ролі та участі ЗМІ, включаючи підтримку журналістських розслідувань, обов'язкову реакцію на опубліковану і, контроль за реакцією відомств на резонансні публікації ЗМІ, особиста участь представників ЗМІ в механізмах системи «Відкритий уряд» (в тому числі громадські ради); підвищення суспільного контролю над діяльністю «закритих» установ шляхом створення і функціонування громадських спостережних комісій [3].

- *інформаційно-технологічні механізми*: електронний уряд; електронний бюджету; електронна обробка звернень громадян; щорічні доповіді Уповноважених з прав людини, з прав дитини та захисту прав

підприємців; портали органів виконавчої влади; система електронної ідентифікації громадян; електронні державні послуги.

Однак при всій значимості організаційних форм громадського контролю та експертного, або громадського обговорення усі ці структури не можуть у поточному вигляді сформувати систему Відкритого уряду. Особливо цьому перешкоджає відсутність нормативно-правової бази і рекомендаційний характер обговорень, результат яких неможливо проконтролювати, так і порушення принципу поділу влади не допускає свавільного втручання у справи окремих органів державної влади. Крім того, довільне створення громадських структур руйнує вже сформовану систему міжвідомчих, дорадчих та інших органів, що діють при Уряді РФ, що неприпустимо зважають на велику кількість конституційно і законодавчо передбачених повноважень Уряду РФ.

У день вступу на посаду - 7 травня 2012 р. Президент РФ В.В. Путін підписав Указ «Про основні напрями вдосконалення системи державного управління» [4]. Проте вже після прийняття Указу від 7 травня 2012 р. Голова Уряду РФ Д.А. Медведев проводить засідання робочої групи з підготовки пропозицій щодо формування системи «Відкритий уряд». На засіданні робочої групи були висловлені пропозиції про створення координаційного органу, який буде забезпечувати стиковку дій експертів і органів влади – Урядової комісії.

21 травня 2012 р. після реорганізації системи федеральних органів виконавчої влади на підставі Указу Президента РФ № 636 [5], Уряду РФ дається вказівка утворити Урядову комісію з координації діяльності Відкритого уряду, поклавши організацію роботи Комісії на міністра РФ М.А. Абизова. Положення про Комісії було затверджено Постановою Уряду РФ від 26 липня 2012 р. №773 після численних спроб вирішення питання про те, як і яким чином погоджувати участь експертів Відкритого уряду в обговоренні та прийнятті рішень структурних підрозділів Уряду РФ [6].

Втім, самостійність Комісії істотно обмежена тим фактом, що власного повноцінного Секретаріату у неї немає - організаційно-технічним забезпеченням її роботи займається Апарат Уряду РФ під керівництвом В.Ю. Суркова. Власних повноважень у Комісії в цілому немає, адже тільки міністр М.А. Абизов має право погоджувати урядові документи, що відносяться до ведення Відкритого уряду.

Крім того, основну організаційно-технічну роботу для функціонування Відкритого уряду виконує державний орган – Департамент Уряду РФ по формуванню системи Відкритого уряду, підлеглий Міністрові РФ М.А. Абизову. Цей Департамент з 25 вересня до 3 грудня 2012 року очолював С.А. Наумов, фактично запустив роботу цього структурного підрозділу. Проте питання з кадровою політикою і фінансуванням діяльності нового Департаменту явно не було вирішене і до кінця 2012 року, незважаючи на запуск роботи Експертної ради при Уряді РФ, і Урядової комісії, і проекту «Відкритий регіон».

Проект «Відкритий регіон» сьогодні реалізується в «пілотних» суб'єктах РФ згідно з дорученням Голови Уряду РФ від 12 липня 2012 р. №ДМ-ПЗ6-4013: Краснодарський, Красноярський, Приморський, Хабаровський, Ставропольський край, м. Москва, м. Санкт - Петербург і Кабардіно-Балкарская республіка; Іванівська, Калузька, Кіровська, Новгородська, Самарська, Свердловська, Томська, Тюменська і Ульяновська області, Республіка Татарстан [7].

Реалізація проекту «Відкритий регіон» буде передбачати впровадження таких механізмів системи Відкритого уряду:

- перезапуск формування громадських рад при органах виконавчої влади суб'єктів РФ;
- формування експертних рад при керівниках суб'єктів РФ;
- створення комісій з розвитку кадрового потенціалу при органах виконавчої влади суб'єктів РФ;
- розробка «контракту ефективності» органів виконавчої влади суб'єктів РФ.

Очевидно, що ефективність роботи системи «Відкритий уряд» підвищується тільки у випадку достатнього і широкого застосування *інформаційних технологій*, що дозволяють оперативно проводити експертизу найбільш значущих нормативно-правових актів суб'єкта РФ. Крім того, обов'язковим інструментом Відкритого уряду має стати *механізм оцінки регулюючого впливу проектів рішень і нормативних документів*, широко використовуваний у зарубіжних країнах [8]. За допомогою ряду інструментів передбачається залучити громадян, професійні спілки, бізнес, громадські організації у визначення стратегій, підготовку, реалізацію та оцінку рішень регіональних властей, контроль за ефективністю витрачання бюджетних коштів.

Висновки. Таким чином, проект «Відкритий уряд» може стати основою для створення у майбутньому нових для Росії механізмів взаємодії експертного співтовариства, інститутів громадянського суспільства і органів влади.

Використані джерела:

1. Итоговый доклад Президенту РФ Рабочей группы по подготовке предложений по формированию в РФ системы «Открытое правительство» / [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [большоеправительство.рф/opengov].
2. Указ Президента РФ от 8 февраля 2012 г. № 150 «О Рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое правительство»» // Официальный интернет-портал правовой информации / [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.pravo.gov.ru, 09.02.2012].
3. Дідікін А.Б., Кияк М. Механізми реалізації права громадян на доступ до публічних інформації в законодавстві Росії та України // Юридичний журнал. 2011. № 4; Дідікін А.Б. Правові проблеми забезпечення енергоефективності економіки // Юридичний журнал. 2012. – №3. – С. 65-67.
4. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru, 07.05.2012].

5. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. 25 июня 2012 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru, 22.05.2012].
6. Постановление Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 773 «О Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства» (в ред. 18 октября 2012 г.) // Собрание законодательства РФ. 2012. – №32. – Ст. 4559.
7. Открытый регион / [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [большоеправительство.рф/openregion].
8. Дидикин А.Б. Оценка регулирующего воздействия как механизм реализации права граждан на участие в системе государственного управления // Антропология права: философский та юридичний виміри (стан, проблеми, перспективи) : Статті учасників восьмого Міжнародного «круглого столу» (м. Львів, 7-8 грудня 2012 року). Львів : Галицький друкар, 2013. С. 132-145.

Рецензент: к.ю.н. Губань Р.В.