***Нестеров А. В.***

д.ю.н., профессор НИУ ВШЭ

**О СТАНДАРТЕ (КОНЦЕПЦИИ) ОТКРЫТОСТИ «ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА»**

Правительственная комиссия по координации деятельности Открытого правительства рассмотрела и приняла за основу концепцию Стандарта открытости федеральных органов исполнительной власти. Этот стандарт станет обязательным для исполнения всеми министерствами и ведомствами. Cтандарт открытости – это комплексный документ, состоящий из концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, методических рекомендаций по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти и методики мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти.[[1]](#footnote-1)

Публикация «стандарта открытости» сопровождалась презентациями докладов[[2]](#footnote-2), посвященных стандарту открытости, из которых по целям и задачам этого стандарта можно судить о наличие недостаточной эффективности и результативности взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с обществом. В частности, «Стандарт открытости разработан в целях повышения качества гражданского контроля функций государственного управления, процедур выработки и реализации решений ФОИВ, и направлен на повышение эффективности и результативности взаимодействия ФОИВ с обществом».

Обнародование на портале «открытого правительства» комплекта документов под условным названием «стандарт открытости», позволяет заинтересованным лицам осуществить их анализ в рамках так называемой «независимой экспертизы».

Если называть комплект документов стандартом, то тогда эти документы должны, хотя бы немного соответствовать требованиям стандартизации, с которыми должны быть формально знакомы разработчики этого комплекта, т.к. в нем упоминается ГОСТ Р 1.12-2004 «Стандартизация в Российской Федерации. Термины и определения».

Поэтому в указанном комплекте должен быть терминологический раздел с дефинициями используемых терминов. Ссылки на ГОСТы, в которых отсутствуют используемые в комплекте термины, приводят к тому, что субъекты гражданского общества начинают гадать, что обозначают базовые слова, например, референтная группа, прозрачность, результативность, эффективность и т. п. Одним из принципов Концепции является понятность, но она сама страдает недостаточной понятностью.

Мы умышленно не причисляем себя к «независимым экспертам», т.к. это метафоричное понятие используется политологами и лишено юридического смысла, хотя законодатели-политики его юридически легализовали в начале 90-х годов прошлого века, но не дали его юридической дефиниции[[3]](#footnote-3).

Анализ решений (действий) органов власти могут совершать не только самоназванные или ангажированные «независимые эксперты», чья независимость и специальная компетентность по обсуждаемой теме, как правило, не проверяется, а любые компетентностные лица (не обязательно ученые). Специальная компетентность аналитиков должна документально подтверждаться на основе обнародованных в Интернете и/или опубликованных в журналах статьях по обсуждаемой теме. К сожалению, практика деятельности «независимых экспертов» говорит об имитации «независимой экспертизы» в интересах ведомств, их организовавших, а мнения альтернативных аналитиков практически не учитываются[[4]](#footnote-4).

Несомненно, внедрение «стандарта открытости» в деятельность федеральных органов исполнительной власти является большим шагом на пути к демократическому государству. Однако терминологические «детали» этого стандарта могут, в очередной раз, позволить среднему чиновнику найти причины, чтобы не реализовать целеуказание руководства страны. Недавний пример с сокращением количества государственных услуг показывает, что ведомства не только не смогли нормально организовать их предоставление, но и взаимодействие между собой[[5]](#footnote-5). Пока интересы ведомств не сопрягаются с интересами субъектов гражданского общества и даже, в некоторых случаях, с интересами государства.

Поэтому высшее руководство страны решило задействовать субъектов гражданского общества, однако, путем бюрократической организации ведомствами «привлечения граждан и «независимых экспертов»» к так называемому общественному контролю.

Власть поняла, что открытые ведомственные системы с реординационными обратными связями более результативны и эффективны. А субъекты гражданского общества могут выступить инициаторами и «драйверами» не только улучшения деятельности органов власти, но и имиджа России в международном сообществе.

Таким образом, открытость органов власти - не самоцель, а их свойство, могущее позволить увеличить к ним доверие субъектов гражданского общества и заинтересовать этих субъектов в реординационных взаимодействиях с этими органами.

В таких взаимодействиях должны быть заинтересованы не только субъекты гражданского общества, но и органы власти. Представители государственной власти (правительство, губернаторы, министры) могут получать поддержку от субъектов гражданского общества при достижении непопулярных, но необходимых решений, путем обсуждения и объяснения причин и целей, которые достигаются с помощью этих решений.

**Соотношение открытости и прозрачности**

Понятие открытости в Концепции упоминается 68 раз, а прозрачности - три раза, что свидетельствует о подчиненном значении прозрачности. При этом существует открытость органов власти, открытость деятельности, открытость государственного управления, информационная открытость, открытость процессов принятия решений, механизмы открытости и т.д.

В Концепции дано определение открытости: «Открытость федеральных органов исполнительной власти – это последовательное и неукоснительное соблюдение при реализации государственных полномочий и функций следующих принципов (далее – принципы открытости):

а) принцип информационной открытости;

б) принцип понятности;

в) принцип вовлеченности гражданского общества;

г) принцип подотчетности».

Принцип информационной открытости можно рассматривать как принцип прозрачности, который реализует известное конституционное право граждан на доступ к открытым по закону сведениям (контенту), содержащим необходимую для них информацию о деятельности публичной власти.

Понятие прозрачности не расшифровывается в Концепции, а используется совместно с понятием открытости, например, в виде «прозрачность работы механизма (инструмента) открытости». Наверное, такое использование понятия прозрачности связано с тем, что и в научных публикациях нет единого подхода к значению «прозрачности органов власти».

Понятие открытости (открытости системы) довольно сложное понятие[[6]](#footnote-6), а построение открытых систем достаточно наукоемкое и трудоемкое занятие [[7]](#footnote-7).

Существует много подходов к определению понятия открытости, в том числе и принципа открытости. Несомненно, что в рассматриваемом комплексе документов, речь идет о правовом принципе открытости. Например, в административном праве авторы книги[[8]](#footnote-8) считают: «…Принцип открытости предполагает, что администрация открыта для внешнего наблюдения, а прозрачность означает, что при этом наблюдении видно насквозь». Авторы отмечают, что «Открытость и прозрачность — не столько правовой принцип, сколько цель, которую администрирование должно достичь в либеральном, демократическом обществе».

Ф.И.Белозор[[9]](#footnote-9) рассматривает открытость государственного управления как демократическую форму взаимодействия государства и общества, суть которого заключается в наличии правовой и фактической возможности у граждан и их объединений участвовать в формировании государственной политики, государственных и муниципальных управленческих решений и в контроле их исполнения.

На наш взгляд, открытость органов власти – это их юридическое свойство, характеризующее реординационное взаимодействие с субъектами гражданского общества, в частности, юридическую и фактическую возможность правового воздействия этих субъектов на политические, законодательные и/или административные решения таких органов. Таким образом, открытость подразумевает то, что все заинтересованные граждане и их объединения, имеют юридический и фактический доступ к реординационному воздействию на органы власти.

В свою очередь, прозрачность органов власти – это информационное свойство открытости, характеризующее максимально возможную, законодательно закрепленную и гарантированную доступность для субъектов гражданского общества к достоверной информации о деятельности органов власти, в частности, органов государственного и муниципального администрирования.

К этим двум важным юридическим свойствам примыкает свойство подотчетности органов власти, не только контролируемым и надзирающим их вышестоящим инстанциям, но и субъектам гражданского общества. Однако необходимо различать подконтрольность и публичную подотчетность, т.к. органы власти в рамках публичной прозрачности должны предоставлять сведения (публичные показатели), характеризующие результаты их деятельности, влияющие на жизнедеятельность субъектов гражданского общества.

**О публичной подотчетности и подконтрольности органов власти**

«Принцип подотчетности» подразумевает наличие комплекса показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, отображающих не только ее результативность, эффективность, но и полезность для субъектов гражданского общества, а также показывающих уровень качества жизнедеятельности этих субъектов на мировом, региональном и/или муниципальном фоне.

Недавно М.Абызов[[10]](#footnote-10) констатировал, что народ, наученный многолетней практикой безрезультатности общения с властью, не проявляет необходимого интереса к «открытому правительству». При этом, как и предполагалось нами ранее[[11]](#footnote-11), руководство проекта обвинит его в пассивности. Предыдущий опыт реализации как технической[[12]](#footnote-12), так и административной[[13]](#footnote-13) реформы, в этом плане показательны.

В частности, он в интервью журналисту газеты «Известия» отметил: «Например, мы не всегда видим большой интерес общества к разрабатываемым проектам документов, которые размещаются на regulation.gov.ru, а откликов — ноль». По данным ВЦИОМ 60% россиян пассивны и не принимают участия в публичных мероприятиях. По его мнению, «отчасти это связано с объемом информации — заинтересованным гражданам и организациям тяжело выловить документ в этом потоке». Однако это не совсем так. Отсутствие юридических гарантий того, что мнения субъектов гражданского общества будут учтены, является причиной такого положения. Граждане не хотят быть статистами, а ученые высказывают свои мнения в статьях, которые чиновники не читают. Чиновникам проще подыскать необходимых по независимости «экспертов», которые напишут «независимые экспертизы». При этом отметим, что механизм проверки независимости и компетентности таких экспертов не опубликован, что порождает возможность ведомствами имитации деятельности так называемого экспертного сопровождения.

Как выход из создавшегося положения в рамках «открытого правительства» предлагается «усиление работы с референтными группами», в частности, ключевой задачей на 2014 год ставится повышение «качества общественного обсуждения и экспертного сопровождения инициатив».

М.Абызов отметил, что «эксперты, почти год писавшие и согласовывавшие этот документ, обозначили три позиции, по которым можно судить об открытости министерств и ведомств». Фактически это: 1) раскрытие планов и отчетов ведомств для публики, 2) их обсуждение с референтными группами и 3) перезагрузка общественных советов при ведомствах.

Стало очевидным, что идея «независимой экспертизы» имеет существенные недостатки[[14]](#footnote-14) и теперь обсуждать инициативы будут с так называемыми «референтными группами», однако механизм отбора представителей гражданского общества в эти группы пока не известен, как впрочем и методики оценки имитации их деятельности.

Если мы правильно поняли, то под референтной группой в Концепции понимается группа субъектов гражданского общества, объединенная общими законными интересами, которой доверяют лица, осуществляющие мониторинг. Однако инструмент проверки доверия пока не известен.

В связи с тем, что каждое ведомство (министерство) отвечает за взаимодействие с определенной категорией субъектов гражданского общества, в Методике указывается, что министерство должно определить заинтересованные стороны «в результатах от реализации планов деятельности» и «благополучателей от его деятельности».

Например, Минтруд РФ в п. 5 своего документа[[15]](#footnote-15) так отобразил понятие референтных групп: «социальные группы, обладающие схожими запросами, выступающие для Минтруда России отраслевыми ориентирами деятельности».

На наш взгляд, вышеуказанное первое мероприятие подразумевает публичную прозрачность проектов ведомств, сведений (данных), имеющихся у ведомств, и отчетов по показателям их деятельности, что связано с реализацией конституционных прав граждан на доступ к информации.

Второе и третье мероприятие подразумевает открытость органов государственной власти для реординационного взаимодействия с субъектами гражданского общества, что связано с реализацией законных интересов этих субъектов.

Принцип реординации подразумевает юридическую и фактическую возможность субъектов гражданского общества оказывать регулятивные воздействия на органы государственной власти на основе открытых сведений (данных) о деятельности этих органов. Этот принцип в Концепции представлен принципом «вовлеченности гражданского общества – федеральные органы исполнительной власти обеспечивают участие граждан Российской Федерации, общественных объединений и предпринимательского сообщества в разработке и реализации управленческих решений с целью учета их мнений и приоритетов, а также создания системы постоянного информирования и диалога».

**О вовлечении граждан в управление государством**

Государственные органы исполнительной власти осуществляют не только контрольно-надзорные, но и правообеспечивающие функции, в рамках которых обязаны предоставлять государственные услуги, а также организовывать реординационное взаимодействие с субъектами гражданского общества (их «вовлечение в управление государством»).

Можно выделить три вида реординационного взаимодействия субъектов гражданского общества: организованного органами власти, самоорганизованных сообществ, например, профессиональных или отраслевых объединений, и/или отдельных инициативных групп граждан, в частности, с помощью Интернета. Например, Общественную палату РФ, общественные советы при органах власти можно отнести к первому виду субъектов. К сожалению, в отношении деятельности Общественной палаты РФ по данным ВЦИОМ индекс общественного доверия составляет 40%.[[16]](#footnote-16)

Словосочетания «вовлечение в управление государством» и «общественный контроль органов власти» можно воспринимать как метафоры, т.к. контролировать (надзирать) органы власти (управлять государством) могут только вышестоящие органы власти или иные уполномоченные на это органы власти (прокуратура, Счетная палата РФ, судебные инстанции и т.д.). Граждане, представители общества и предпринимательства не имеют контрольных функций по отношению к органам государственной власти, но обладают правами осуществлять реординационные, в частности, регулятивные воздействия на эти органы в рамках законодательства. Хотя в Конституции РФ не используется понятие реординации, его значение раскрывается в ее пункте 1 статьи 32: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей», а также в статье 33: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

Обозначим граждан, общественные объединения и предпринимательские сообщества как субъектов гражданского общества. Субъекты гражданского общества формируют общественное мнение, которое может не совпадать с ведомственным мнением, выраженным должностными лицами органов власти (ведомств).

Власть может принимать правовые акты, которые воспринимаются как легитимные и добровольно выполняются субъектами гражданского общества только тогда, когда имеется не только фактическая возможность их обсудить с ними, но и юридически гарантированная обязанность органов власти учитывать обоснованные мнения и законные требования этих субъектов.

Субъекты гражданского общества могут осуществлять реординационное (регулятивное) воздействие в виде общественного мнения, которое выражается с помощью информационных средств (СМИ, Интернета и непосредственного обращения в органы власти).

Одним из элементов воздействия гражданского общества на органы власти являются СМИ, образованные структурами гражданского общества. Несомненно, СМИ можно отнести к специальным средствам, осуществляющим получение и распространение в доступной форме сведений, о деятельности органов власти. Особенностью современного общества является наличие Интернета как альтернативной информационной среды, в которой материализуется общественное мнение. Поэтому субъектов, активно участвующих в создании такого мнения, можно рассматривать как сетевого коллективного субъекта гражданского общества.

Кроме того, в качестве представителей гражданского общества могут выступать лица, обладающие специальными знаниями (компетентностные лица), специальная компетентность которых подтверждена документально. К сожалению, их стали по недоразумению называть «независимыми экспертами»[[17]](#footnote-17).

Таким образом, принцип вовлеченности гражданского общества необходимо рассматривать как систему мотивации по увеличению заинтересованности субъектов гражданского общества в участии в реординационных связях (оказании регулятивного воздействия на органы власти).

Последний «принцип понятности» в Концепции определяет «цели, задачи, планы и результаты деятельности федеральных органов исполнительной власти представляются в виде и формах, обеспечивающих простоту и доступность их восприятия обществом». Этот принцип должен обеспечить пользовательский интерфейс сведений о деятельности федеральных органов государственной власти, интуитивно понятный и дружелюбный для простых граждан, чтобы они могли обоснованно оценить деятельность этих органов.

Скорее всего, социологический опрос о деятельности органов власти не даст положительного результата, если не будут предусмотрены юридические гарантии по реализации принципа понятности.

**Заключение**. Если руководство страны хочет видеть в лице субъектов гражданского общества «драйверов», которые не только обсуждают инициативы, но и сами их инициируют, то оно должно позаботиться о юридических гарантиях того, что обоснованные и законные интересы в их предложениях, будут учитываться в решениях власти.

Необходимо помнить, что открытость является свойством системы, которое может быть использовано для достижения как благих, так и негативных целей. Поэтому это свойство не только должно быть закреплено в виде конституционных свобод, прав и/или законных интересов граждан и их объединений, но и в виде обязанностей и ответственности юридических субъектов в случае нарушения ими законодательства, регулирующего открытость, в частности органов власти.

Свойство открытости органов государственной власти должно использоваться для организации реординационных связей между этим органами (ведомствами) и субъектами гражданского общества с целью нахождения баланса государственных интересов (законных интересов ведомств, граждан (их объединений) и предпринимательского сообщества). Нельзя считать интересы ведомств государственными интересами, т.к. они могут противоречить друг другу с точки зрения демократического и правового государства[[18]](#footnote-18).

Когда говорят о качестве государственного администрирования (управления), то необходимо помнить о качестве жизнедеятельности субъектов гражданского общества.

Таким образом, словосочетание «стандарт открытости» можно рассматривать как некоторую политологическую метафору, с помощью которой обозначается совокупность документов, устанавливающих определенные требования, предъявляемые к принципам, процедурам и/или средствам (инструментам, механизмам), регулирующим реординационные взаимодействия ФОИВ (их полномочия) с субъектами гражданского общества, а также продукты такого взаимодействия.

1. http://большоеправительство.рф/events /5508409. [↑](#footnote-ref-1)
2. Пономарев С. Открытость государственного управления в России (Презентация доклада). - grany-center.org›userfiles/File/ 3Standart.pdf; Стырин Е. М. Подходы к оценке использования информационно-коммуникационных технологий как элемента построения стандарта открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации (Презентация доклада). - http://www.gosbook.ru/node/81276. [↑](#footnote-ref-2)
3. Нестеров А. В. История экспертизы и экспертика // Теория и практика судебной экспертизы. 2011. - № 3. - С. 12-19. [↑](#footnote-ref-3)
4. Нестеров А. В. Поможет ли «Открытое правительство» развитию России? // Препринт - май, 2012 г. – НИУ ВШЭ. - pravo.hse.ru/expertika/announcements/59426056.html‎. [↑](#footnote-ref-4)
5. Нестеров А. В. О реординации и «открытом правительстве» // Регионы Евразии: **стратегии и механизмы модернизации, инновационно-технологического развития и сотрудничества.** – М.: ИНИОН РАН, 2013. - ukros.ru/wp-content/uploads/2013/11/нестеров.doc‎. [↑](#footnote-ref-5)
6. Нестеров А. В. Философия и принципы открытых систем // Научно-техническая информация. – Сер. 1. – М., 2005. - № 8. – С. 1-5. [↑](#footnote-ref-6)
7. Нестеров А. В. Информационные особенности развития Деловой среды // Научно-техническая информация. – Сер. 1. – М., 1998. - № 2. – С. 5-9. [↑](#footnote-ref-7)
8. Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю. Н. Административное право. История развития и основные современные концепции. – М.: Юрист, 2002. - 406 с. [↑](#footnote-ref-8)
9. Белозор Ф. И. Расширение открытости и прозрачности государственного управления. - www.rane-brf.ru/.../Белозор%20Ф.И.\_Расширение%20открытости%2. [↑](#footnote-ref-9)
10. Абызов М. Интерес общества к законопроектам — ноль. - http://izvestia.ru/news/561927. [↑](#footnote-ref-10)
11. Нестеров А. В. Юридические аспекты электронных административных регламентов // Вестник Российской правовой академии. – М., 2005. - № 4. - С. 13-17. [↑](#footnote-ref-11)
12. Нестеров А. В. О техническом регулировании в России // Государство и право. – М., 2009. - № 8. - С. 93-96. [↑](#footnote-ref-12)
13. Нестеров А. В. О качестве государственного и муниципального управления // Государственная власть и местное самоуправление. – М., 2007. - № 1. - С. 5-8. [↑](#footnote-ref-13)
14. Нестеров А. В. Экспертное дело. - Ростов н/Дону: Книга, 2003. [↑](#footnote-ref-14)
15. www.rosmintrud.ru/.../Plan\_obcshestv\_obsuzhd\_na\_2013g\_DOmir\_rez. [↑](#footnote-ref-15)
16. http://www.odnako.org/ blogs/show\_26582. [↑](#footnote-ref-16)
17. Нестеров А. В. Есть ли в России экспертное сообщество? // Научное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение национального стратегического проектирования, приоритетных и национальных проектов и программ. – М.: ИНИОН РАН, 2009. [↑](#footnote-ref-17)
18. Нестеров А. В. Об «умном» регулировании и лоббизме (Препринт – апрель, 2012 г.). - pravo.hse.ru/data/2012/04/08/1251129365. [↑](#footnote-ref-18)