

**ПРОАКТИВНОЕ РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ
И ОБРАТНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
КАК ИНСТРУМЕНТЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Лимарева Д.А.

кандидат экономических наук, преподаватель кафедры менеджмента Южно-Российского института – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия),
344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская 70, к. 204, dlimareva@mail.ru

УДК 35
ББК 66.033.141

В статье автор акцентирует внимание на таких инструментах публичного управления, как проактивное раскрытие информации и обратная ответственность. Первый инструмент предполагает самостоятельное размещение органом публичной власти информации непубличного пользования, но имеющей публичное значение. Второй, – предоставление каждому члену гражданского общества возможности оценки деятельности органа публичного управления.

Ключевые слова: публичное управление, органы публичной власти, проактивное раскрытие информации, обратная ответственность.

Limareva D.A.

**PROACTIVE DISCLOSURE OF INFORMATION AND RECIPROCAL RESPONSIBILITY
AS TOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION**

In article the author focuses attention on such instruments of public management, as proactive disclosure of information and the return responsibility. The first tool assumes independent placement by body of the public power of information of nonpublic using, but having public value. The second, – granting to each member of civil society of possibility of an assessment of activity of body of public management.

Key words: public management, bodies of the public power, proactive disclosure of information, return responsibility.

Практика показывает, что модель «граждане на службе у государства» заведомо и безнадежно проигрывает модели «государство на службе у граждан» [1, с. 14]. Сегодня человек с его потребностями и потенциалом должен ставиться выше любых ценностей власти. Это вопрос не столько гуманности, сколько элементарной эффективности и конкурентоспособности. В силу этого актуальными атрибутами отечественного публичного управления выступают проактивное раскрытие информации и обратная ответственность. Данные инструменты обретают важность в контексте внесения изменений в Федеральный закон № 8 – ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», реализации государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)».

Цель – проанализировать такие инструменты публичного управления, как проактивное раскрытие информации и обратная ответственность. В статье использованы данные Мониторингов официальных сайтов высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ за 2011-2012 гг.; Мониторингов официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации за 1012-2013 гг.; результаты международной Переписи открытых данных; итоги опроса о качестве оказания государственных услуг ФМС России.

Проактивное раскрытие информации (*proactive disclosure*) – инструмент информирования, при котором публичная власть, не дожидаясь запросов представителей гражданского общества и бизнеса, самостоятельно размещает информацию непубличного пользования, но имеющую публичное значение — в соответствии с потребностями общества и собствен-

ным осознанием важности сделать такую информацию общедоступной [7, с. 343]. При рассмотрении данного инструмента, интерес представляет практика создания и развития официальных сайтов органов публичного управления, по содержанию которых можно судить об уровне информационной доступности каждого органа власти и государства в целом, прозрачности управленческих решений и процедур, возможности граждан страны получать интересующую их информацию. К основной информации, представленной на сайтах относятся сведения: об органах власти; о структуре органов власти; о государственных системах, находящихся в ведении госоргана; о деятельности органов публичной власти в сфере их основной компетенции; о законодательной и нормотворческой деятельности госоргана; о деятельности органов власти по обеспечению прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц; о закупках товаров, работ, услуг для государственных нужд; о кадровом обеспечении органов власти; о бюджете, финансах.

По данным «Мониторинга официальных сайтов высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ за 2012 год», проведенного Фондом Свободы Информации, в итоговый рейтинг пяти наиболее информационно открытых сайтов вошли сайты Правительств: Ростовской области (100% открытости), Ульяновской области (95,74%), Ивановской области (90,42%), Удмуртской Республики (88%), Кировской области (82,13%) [9]. Аутсайдером рейтинга признан сайт Правительства Кабардино-Балкарской Республики с коэффициентом информационной открытости равной 20,084%. Для сравнения, согласно «Мониторингу официальных сайтов высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ за 2011 год» сайт Администрации Ростовской области (84,921% открытости) находился на 1-м месте, сайт Правительства Ульяновской области (71,449%) – на 2-м месте, сайт Правительства Ивановской области (41,867 %) – на 25-м месте, сайт Правительства Удмуртской Республики (67,819%) занимал 4-е место, сайт Правительства Кировской области (60,355%) находился на 5-м месте [4]. Аутсайдером рейтинга был признан сайт Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа с коэффициентом информационной открытости равной 2,963%.

Следует обратить внимание на Мониторинги официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, за 2012, 2013 гг. Мониторингу были подвержены 76 официальных сайтов. В 2013 г. 1-е место занял сайт Федеральной миграционной службы России (ФМС) (100% открытости), сайт Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых ком-

муникаций (Роскомнадзор) – 2-е место (95,08%), 3-е место – сайт Министерства культуры РФ (Минкультуры) (93,96%), 4-е место – сайт Федерального агентства связи (Россвязи) (93,15%), 5-е место – сайт Министерства образования и науки РФ (Минобрнауки РФ) (91,77%) [11]. Для сравнения, в 2012 году сайты ФМС России, Роскомнадзора, Минкультуры, Россвязи, Минобрнауки РФ занимали 11, 2, 26, 1, и 3-е место, соответственно [10].

Рассматриваемые мониторинги свидетельствуют о положительных тенденциях в области открытости официальных сайтов органов публичного управления. В процессе исследования помимо положительных тенденций, были выявлены негативные тенденции: недостаточные темпы развития инфраструктуры доступа населения к сайтам органов государственной власти, помимо этого в большинстве случаев требуется личное обращение граждан в органы государственной власти; локальный, ведомственный характер внедрения средств информационных технологий; недостаточное использование лучшего опыта внедрения информационных технологий для повышения эффективности государственного управления; отсутствие механизмов и технологий оперативного информационного взаимодействия федеральных и региональных информационных систем между собой и друг с другом; отсутствие автоматизированных процедур сбора и обработки информации, необходимой для планирования и определения целевых показателей деятельности органов государственной власти; низкий уровень компьютерной грамотности государственных и муниципальных служащих [6].

Для исследования имеет значение рейтинг открытости федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), составленный на основе анкетирования квалифицированных экспертов, имеющих опыт работы с госорганами или с информацией, поступающей от госорганов: члены Экспертного Совета при Правительстве РФ, Представители НКО, представители общероссийских общественных организаций (Деловая Россия, РСПП, Опора России, ТПП РФ, Ассоциация менеджеров России), ведущие образовательные учреждения России, представители областных общественных палат, руководители высшего звена крупнейших корпораций и другие высококвалифицированные эксперты. Оценка проводилась по пяти критериям: полнота, оперативность и качество информации, относящейся к предметной области деятельности ФОИВ; подотчетность деятельности ФОИВ в выполнении своих обязанностей; открытость, доступность и качество информации официального сайта; возможность гражданского участия в деятельности ФОИВ и представления обществом обратной связи; открытость и доступность ФОИВ

через призму СМИ. Из 32 оцениваемых (по 10-балльной шкале) министерств России в пятерку наиболее открытых вошли: Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС) – 6,83 балла открытости; Министерства иностранных дел (МИД) – 6,04 балла; Министерство экономического развития (Минэкономразвития) – 6,01 балла; Министерство финансов (Минфин) – 5,96 баллов; Федеральная антимонопольная служба (ФАС) – 5,82 балла [12]. Наименее открытыми признаны: Федеральная служба по оборонному заказу (Рособоронзаказ) – с открытостью 4,45 балла, и Министерство по развитию Дальнего Востока – 3,74 балла.

В России в рамках повышения прозрачности и открытости деятельности органов власти реализуется проект «Открытое правительство», который предполагает построение принципиально нового механизма разработки и реализации мер государственной политики, а также контроля за их исполнением; включает инфраструктуру открытых данных, охватывает все ветви власти: судебную, законодательную и исполнительную; *способствует* систематизации и приведению к общей концепции ранее инициированных проектов, документов и инициатив по раскрытию информации и коммуникации с гражданами; *предполагает* свободный доступ к информации, открытые данные, открытый диалог между государством, в лице органов публичного управления и гражданами, государством и бизнес сообществом, в том числе на основе краудсорсинга [5, с. 73-74].

Основные преимущества проекта для органов публичной власти сводятся: к возможности оценки рисков принимаемых решений; возможности использования ресурсов общества для решения части задач; повышению поддержки со стороны общества; понимания проблематики за счет вовлечения дополнительных экспертов; уточнение запросов общества; повышению качества принимаемых решений (за счет выявления большего количества потенциальных проблем, расширения экспертной среды); расширению базы поддержки для принимаемых решений; выявлению и диагностике проблем на ранних стадиях неудовлетворенности обществом; уменьшению риска антагонизма между властью и обществом; выявлению лучших кадров, новой креативной элиты, которая готова конструктивно работать с властью [3].

Согласно очередной международной Переписи открытых данных (*Open Data Census*) Россия получила 5 баллов из максимально возможных 6 только за открытость данных о госрасходах и почтовых индексах, 4 – за данные о госбюджете, а вот по остальным направлениям (результаты выборов, регистрационные данные компаний, картографическая информация, на-

циональная статистика, расписание транспорта, законодательство, данные по основным источникам загрязнений) – двойки, тройки и единицы [13]. Возглавляет данный рейтинг США (54 балла из 60 возможных), замыкает список Россия (30 баллов). В рамках этого президент России В. Путин обязал госорганы обеспечить раскрытие данных в открытом формате к 15 июля 2013 года.

Не менее важным, выступает инструмент «обратной ответственности». Он предполагает предоставление каждому члену гражданского общества возможности оценки деятельности органа публичной власти в целом, а также отдельного сотрудника в отдельности.

Остановимся на оценке качества предоставления услуг Федеральной миграционной службой, сайт которой по открытости занял 1-е место. Мониторинг проведен с 1 января по 31 марта 2013 г. проведен с использованием онлайн-сервиса «Опрос о качестве оказания государственных услуг», размещенного на официальном сайте ФМС России. Анализ показал, что 54% опрошенных, оценили качество работы территориальных органов ФМС России по предоставлению государственных услуг населению как неудовлетворительное. К основным претензиям, которые были высказаны в ходе опроса, относятся: неудовлетворительность содержанием и оснащенностью мест, отведенных для ожидания и заполнения необходимых документов (60%); наличие очередей и длительность ожидания приема должностных лиц ФМС России (83%); отсутствие в структурных подразделениях территориальных органов ФМС России системы «Электронная очередь» (63%); жалобы на необоснованные действия со стороны сотрудников ФМС России в процессе предоставления государственных услуг (56%); нарушение сроков предоставления государственных услуг (36%) [2].

В свою очередь, деятельностью Роскомнадзора (2-е место в рейтинге открытости сайтов) удовлетворены 45% активных пользователей Интернета, что соответствует 33% жителей России [8].

Итак, сегодня право на информацию о деятельности органов публичного управления, о принимаемых и реализуемых ими решениях и возможность их оценки – являются неотъемлемыми правами граждан, реализация которых оказывает существенное влияние на усиление публичного характера управления. Инструментами реализации неотъемлемых прав граждан выступают – проактивное раскрытие информации и обратная ответственность. В силу этого, можно констатировать, что лучшие инвестиции в человека – это средства, вкладываемые не в образование, а в расширение степеней свободы и горизонта возможностей для каждого человека.

Литература:

1. Гонтмахер Е.Ш., Денисенко М.Б., Зубаревич Н.В. и др. Обретение будущего: Стратегия 2012. Конспект. М.: Экон-информ, 2011. 95 с.
2. Итоги проведенного мониторинга качества предоставления структурными подразделениями территориальных органов ФМС России государственных услуг с использованием онлайн-сервиса «Опрос о качестве оказания государственных услуг» [электронный ресурс]. URL: http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=64652 (дата обращения 26.06.2013)
3. Итоговый доклад Президенту РФ Рабочей группы по подготовке предложений по формированию в РФ системы «Открытое правительство» от 5.05.2012 [электронный ресурс]. URL: <http://большоеправительство.рф> (дата обращения 26.06.2013)
4. Итоговый сводный рейтинг информационной доступности официальных сайтов высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 2011 г. Исследование Института развития свободы информации (ИРСИ) [электронный ресурс]. URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/1087> (дата обращения 26.06.2013)
5. Лимарева Д.А., Некрасов В.Н. Противоречия публичного управления. Монография. Ростов-н/Д.: ЮРИФ РАНХиГС при Президенте РФ, 2012. 110 с.
6. Лимарева Д.А. Публичное управление развитием государственно-частного партнерства. Диссертация к.э.н. 08.00.05. Ростов-н/Д., 2013. 205 с.
7. Ньюстром Дж.В., Дэвис К. Организационное поведение. Издательство: Питер-Юг, 2000. 448 с.
8. Публичный доклад 2012. Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Москва, 2013 [электронный ресурс]. URL: <http://www.rsoc.ru/docs/pd2012.pdf> (дата обращения 26.06.2013)
9. Результаты мониторинга официальных сайтов высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 2012 г. Исследование Фонда свободы информации (ФСИ) [электронный ресурс]. URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/1928> (дата обращения 26.06.2013)
10. Результаты мониторинга официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти (Рейтинг открытости официальных сайтов ФОИВ – 2012 г.) Исследование Фонда свободы информации (ФСИ) [электронный ресурс]. URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/1613> (дата обращения 26.06.2013)
11. Результаты мониторинга официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти – 2013. Исследование Фонда свободы информации (ФСИ) [электронный ресурс]. URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/2527>

12. Рейтинг открытости федеральных органов исполнительной власти. Рейтинг РБК [электронный ресурс]. URL: http://rating.rbc.ru/articles/2013/05/16/33947063_tbl.shtml?2013/05/16/33947018 (дата обращения 26.06.2013)

13. РФ пока в отстающих в G8 по открытым данным – рейтинг Open Knowledge Foundation [электронный ресурс]. URL: <http://открытыеданные.большоеправительство.рф/news/307/> (дата обращения 26.06.2013)

References:

1. Gontmacher E.Sh., Denisenko M.B., Zubarevich N.V. et al. Acquiring Future: the 2012 Strategy. Synopsis. M.: Econ-inform, 2011. 95p.
2. Outcomes of monitoring of public services quality by the structural units of the territorial bodies of the FMS of Russia through «Survey on quality of public services» online service. [e-resource]. URL: http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=64652 (access date 26.06.2013)
3. Final report to the RF President of the Working Group on drafting proposals of introducing «Open Government» in Russia of 5.05.2012 [e-resource]. URL: <http://большоеправительство.рф> (access date 26.06.2013)
4. Final summary rating of information accessibility of official websites of the supreme executive authorities of the RF subjects in 2011. Research by the Institute of Information Freedom Development (IIFD) [e-resource]. URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/1087> (access date 26.06.2013)
5. Limareva D.A., Nekrasov V.N. The contradictions of public administration. Monograph. Rostov-on / D.: SoIbr. of RPANEP, 2012. 110p.
6. Limareva D.A. Public management of a public-private partnership development. Dissertation of Cand. of Econ. 08.00.05. Rostov-on / D., 2013. 205 p.
7. Newstrom J.W., Davis K. Organizational behavior. Published: Piter-Yug, 2000. 448 p.
8. The 2012 public report. Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications. Moscow, 2013 [e-resource]. URL: <http://www.rsoc.ru/docs/pd2012.pdf> (access date 26.06.2013)
9. The results of monitoring the official websites of the supreme executive authorities of the RF subjects in 2012. Research by the Freedom of Information Foundation (FIF) [e-resource]. URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/1928> (access date 26.06.2013)
10. The results of monitoring the official websites of the federal executive bodies (The official websites openness rating FBEP – 2012) Research by the Freedom of Information Foundation (FIF) [e-resource]. URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/1613> (access date 26.06.2013)

11. The results of monitoring the official websites of the federal executive bodies – 2013. Research by the Information Freedom Foundation (IFF) [e-resource]. URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/2527>

12. Rating of openness of the federal bodies of executive power. RBC Rating [e-resource]. URL:

http://rating.rbc.ru/articles/2013/05/16/33947063_tbl.shtml?2013/05/16/33947018 (access date 26.06.2013)

13. In terms of open data the RF is still lagging behind in G8 – Open Knowledge Foundation rating [e-resource]. URL: <http://открытыеданные.большоеправительство.рф/news/307/> (access date 26.06.2013)