



## АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 35.07(075.8)

### ПОВЫШЕНИЕ ОТКРЫТОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ЛАПИНА МАРИНА АФАНАСЬЕВНА,**

*доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой «Административное и информационное право»,  
Финансовый университет, Москва, Россия*

**E-mail:** lapinamarina@inbox.ru

**ЛОХМАНОВ ДМИТРИЙ ВАДИМОВИЧ,**

*заведующий учебной лабораторией, аспирант кафедры «Административное и информационное право»,  
Финансовый университет, Москва, Россия*

**E-mail:** DVLohtmanov@fa.ru

*Дайте государству 20 лет покоя внутреннего и внешнего,  
и вы не узнаете Россию!*

**П.А. Столыпин**

#### АННОТАЦИЯ

Предметом статьи является комплексное исследование реформы по обеспечению открытости государственного управления и государственной гражданской службы Российской Федерации.

Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись теоретические, общефилософские (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.), компаративистский (сравнительный). Основной вывод, который сделан по итогам исследования, состоит в том, что в настоящее время, несмотря на достаточно хорошую нормативно-правовую базу, отмечается слабая эффективность и результативность правоприменительной деятельности федеральных органов исполнительной власти по повышению открытости государственной гражданской службы из-за отсутствия административной регламентации этой деятельности и личной заинтересованности государственных гражданских служащих в результатах деятельности по повышению открытости федеральных органов исполнительной власти.

**Ключевые слова:** информация; органы государственной власти; принцип открытости; стандарт государственно-служебной культуры.

### TOWARDS A GREATER TRANSPARENCY OF THE CIVIL SERVICE OF THE RUSSIAN FEDERATION

**MARINA A. LAPINA,**

*ScD (Law), Professor, Head of the Administrative and Information Law Department, Financial University, Moscow, Russia*

**E-mail:** lapinamarina@inbox.ru

**DMITRY V. LOKHMANOV,**

*Head of training laboratory, post-graduate student at the Administrative and Information Law Department,  
Financial University, Moscow, Russia*

**E-mail:** DVLozmanov@fa.ru

### ABSTRACT

The subject of the paper is a comprehensive study of the reform to ensure the transparency of the state management and the civil service of the Russian Federation.

The methodological basis of the paper includes modern achievements of the theory of knowledge. The research was based the theoretical, general philosophical methods (dialectics, system method, analysis, synthesis, analogy, deduction, observation, simulation), standard legal methods (formal logic) as well as methods used in specifically sociological studies (statistics, expert evaluation, etc.) and the comparative method. It is concluded that at present, despite the fairly good legal framework the law enforcement practices of the federal executive bodies are often characterized by poor efficiency and not sufficiently effective in increasing the transparency of the civil service due to the lack of administrative regulation of these activities and the personal interest of civil servants in the results of increasing the openness of the federal executive power bodies.

**Keywords:** information; public authorities; principle of openness; standard of state and office culture.

**В**торая волна мирового экономического кризиса, усугубляемая сложившейся внешнеполитической ситуацией, поставила перед Россией необходимость разрешения сложнейших государственных задач, в том числе в сфере социально-экономической отношений. Решение данных задач полностью «ложится на плечи» руководства страны, и их исполнение соответственно обеспечивается посредством системы государственной службы. В зависимости от профессионализма и результативности деятельности государственных служащих и будет зависеть эффективность реализации деятельности системы государственного управления.

Реформаторы почти десятилетней эпохи стабильности имели возможность обдумывать каждый шаг административной реформы, учитывая ошибки предшественников. По сей день они стараются прогнозировать и планировать государственное управление по множеству взаимосвязанных параметров, поэтому, безусловно, им удалось достичь определенных положительных результатов и в правовом, и организационном, и финансово-экономическом обеспечении системы государственной службы.

Важным этапом реформирования государственной службы стало принятие в 2003 г. Федерального закона «О системе государственной

службы Российской Федерации», в 2004 г. — «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В целях реализации федеральных законов о государственной службе были изданы нормативные правовые акты Президента и Правительства Российской Федерации.

Еще в 2002 г. в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации В. В. Путин, будто предвидя результаты реформы государственного управления, говорил: «И мы не должны дожидаться, пока достигнутая стабильность превратится в административный застой. В том числе — из-за непрозрачности в работе госаппарата. Для граждан он еще остается «черным ящиком».

Следует определиться с четким перечнем информации, которую госорганы обязаны делать публично доступной. И этот перечень должен быть утвержден законом. Это нужно и для развития гражданского общества, и для формирования цивилизованной предпринимательской среды» [1].

Впоследствии в рамках реформы по обеспечению открытости государственного управления были приняты Федеральные законы от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении

печении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». На дальнейшую реализацию политики по обеспечению открытости информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления направлено и внесение изменений в Федеральные законы «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее — закон № 149-ФЗ) и «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее — закон № 8-ФЗ). Как отмечается в учебнике «Актуальные проблемы информационного права»: «В статью 7 „Общедоступная информация” Федерального закона № 149-ФЗ включены части 4–6, в которых закреплено предоставление такой информации государственными органами и органами местного самоуправления неограниченному кругу лиц посредством ее размещения в сети Интернет в форме открытых данных. Такой формат размещения допускает автоматизированную обработку указанной информации без предварительных изменений человеком для ее повторного использования. В статью 7 Федерального закона № 8-ФЗ (в ред. от 28.12.2013, с изм. от 01.12.2014) введена часть 2.1, законодательно закрепляющая, что “Общедоступная информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления предоставляется государственными органами и органами местного самоуправления неограниченному кругу лиц посредством ее размещения в сети Интернет в форме открытых данных”» [2].

Однако отмеченные в Послании Президента РФ (2002) принципы открытости и доступности информации о деятельности государственных органов так и не были полностью реализованы из-за отсутствия реальных механизмов их выполнения. Сложившаяся ситуация, при которой уполномоченный государственный гражданский служащий не исполняет обязанности по предоставлению открытой информации о своей деятельности,

нарушает право граждан на доступ к информации и создает благоприятные условия для коррупции, порождает проблему реализации права граждан на обжалование действий государственного служащего. Несоблюдение принципов открытости и доступности затрудняет возможность оценки эффективности работы государственных органов, расходования бюджетных средств и использования имущества, которое находится в государственной собственности. Следовательно, **отсутствие информации о деятельности органа исполнительной власти является фактором низкой эффективности государственного управления в целом.**

Вопросам разрешения имеющихся проблем по соблюдению принципа открытости в системе государственной службы способствовала федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», которая действовала в период с 2009 по 2013 г. согласно Указу Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261. В этот период принимается Постановление Правительства РФ от 24.11.2009 № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти».

В п. 1 Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» в качестве целей дальнейшего совершенствования системы государственного управления Правительству России было поручено обеспечить достижение ряда показателей, в целом направленных на реализацию принципов открытости и доступности государственной гражданской службы, расширение общественного участия. В настоящее время разработан проект Указа Президента РФ «О федеральной программе “Развитие государственной гражданской службы Российской Федерации (2015–2018 годы)” и плане мероприятий по развитию государственной гражданской службы Российской Федерации на 2015–2018 годы» [3]. Проект последнего указа предусматривает конкретные меры по реализации целей, обозначенных в подпункте «р»

пункта 2 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Одним из направлений реализации Программы становится: «VIII. Обеспечение открытости государственной гражданской службы, расширение общественного участия» с установлением конкретной цели, задач и результатов, которые должны быть достигнуты.

В Проекте федеральной программы планируется осуществить «развитие механизмов открытости гражданской службы... во взаимосвязи с изменениями системы формирования кадрового состава государственных органов. Для этого следует разработать и внедрить универсальные стандарты работы гражданских служащих как представителей особой профессиональной сферы, такие как *стандарт государственно-служебной культуры*, предполагающий определение норм и правил поведения гражданских служащих при исполнении своих должностных обязанностей, *стандарты эффективных управленческих механизмов по управлению качеством предоставления государственных услуг*».

Вопросами правового регулирования развития государственной гражданской службы занимаются не только Президент РФ и Администрация Президента, но и Правительство России. Так, способствуют достижению цели открытости Постановление Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” в форме открытых данных» и Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)”».

Ранее Правительство РФ приняло Распоряжение от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти». Концепция, так же как и проект федеральной программы, направлена на повышение эффективности и результативности приоритетных мероприятий по совершенствованию системы государственного

управления, определенных Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г., утвержденными Председателем Правительства Российской Федерации 31 января 2013 г. В концепции дано определение открытости федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ): последовательное и неукоснительное соблюдение указанных в Концепции принципов при реализации государственных функций и полномочий.

Для наглядности сравнительного анализа задач по открытости федеральных органов исполнительной власти и государственной гражданской службы на основе Распоряжения Правительства от 30.01.2014 № 93-р и проекта Указа Президента РФ о федеральной программе на 2015–2018 гг. сведем их в *таблицу*.

Как видно из *таблицы*, несмотря на большее количество задач, отраженных в Концепции, они носят описательный характер и даже с учетом механизмов их реализации (также есть в Концепции) уступают в ясности и конкретности задачам, направленным на обеспечение открытости гражданской службы, расширение общественного участия по проекту федеральной программы.

В целях реализации Концепции механизмы (инструменты) открытости внедряются федеральными органами исполнительной власти с учетом *методических рекомендаций* по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти, утвержденных 26 декабря 2013 г. Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства [4].

Для того чтобы обеспечить эффективную реализацию принципов открытости и выполнение задач по повышению уровня открытости, предусмотренных Концепцией, ФОИВ с учетом принятых нормативных правовых актов и решений Комиссии будут утверждать ведомственные планы реализации Концепции.

В ведомственных планах определяются основные направления в области повышения уровня открытости федеральных органов

**Сравнение задач, сформулированных в Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти и проекте федеральной программы**

<p><b>Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти»</b></p>	<p><b>Проект Указа Президента РФ «О федеральной программе “Развитие государственной гражданской службы Российской Федерации (2015–2018 годы)” и плане мероприятий по развитию государственной гражданской службы Российской Федерации на 2015–2018 годы»</b></p>
<p><i>Задачи, решение которых необходимо для соблюдения принципов открытости федеральным органам исполнительной власти</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Обеспечивать предоставление в понятной и доступной форме полной и достоверной информации о целях, задачах, планах деятельности федеральных органов исполнительной власти на 2013–2018 гг. и ходе их исполнения.</li> <li>2. Обеспечивать полноту, достоверность, объективность и своевременность предоставления информации о своей деятельности, подлежащей раскрытию в обязательном порядке в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, предоставляемой по запросам граждан Российской Федерации, общественных объединений и предпринимательского сообщества.</li> <li>3. Совершенствовать технологии предоставления и разъяснения информации путем расширения способов и форм ее получения разными пользователями и группами пользователей, обеспечивая при этом возможность выбора удобного формата, доступность, простоту, понятность и визуализацию предоставленной информации.</li> <li>4. Повышать доступность открытых государственных данных для использования гражданами, общественными объединениями и предпринимательским сообществом, в том числе для повторного использования, обеспечивая свободный доступ в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” (далее – сеть “Интернет”) к открытым данным, содержащимся в информационных системах федеральных органов исполнительной власти, без каких-либо ограничений на их безопасное использование.</li> <li>5. Совершенствовать процессы публикации и инфраструктуру открытия данных, определяя приоритеты для общества и затрат на открытие, в том числе на основе обратной связи с пользователями, выявляя и распространяя передовой опыт раскрытия государственных данных, повышая качество опубликованных данных, переводя их в более удобные форматы, добавляя описания (классификацию) и интегрируя (связывая) данные из разных наборов.</li> <li>6. Внедрять процессы и инфраструктуру, в том числе электронные сервисы и услуги, для проведения публичных онлайн-консультаций с гражданами и организациями, а также осуществлять онлайн-информирование, обслуживание и предоставление информации о деятельности федерального органа исполнительной</li> </ol>	<p><i>Задачи, направленные на обеспечение открытости гражданской службы, расширение общественного участия</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Разработка показателей и механизмов оценки открытости деятельности государственных органов и гражданских служащих с учетом применяемых в федеральных органах исполнительной власти критериев и механизмов открытости.</li> <li>2. Разработка механизмов учета результатов оценки гражданами и обществом открытости деятельности государственных органов и качества оказываемых ими государственных услуг.</li> <li>3. Разработка механизмов по управлению качеством предоставления государственных услуг.</li> <li>4. Разработка методических инструментариев по:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– организации деятельности государственных органов на основе стандарта государственно-служебной культуры;</li> <li>– определению этических принципов внутренних и внешних взаимодействий государственных служащих как представителей особой профессиональной сферы при реализации служебных полномочий и функций;</li> <li>– применению критериев и механизмов оценки соответствия деятельности гражданских служащих стандартам государственно-служебной культуры.</li> </ul> </li> <li>5. Развитие нормативной правовой базы, закрепляющей разработанные подходы к осуществлению деятельности гражданских служащих на основе стандарта государственно-служебной культуры и к осуществлению государственными органами деятельности по управлению качеством государственных услуг.</li> <li>6. Проведение цикла теле- и радиопередач, публикации в печатных изданиях и информационно-телекоммуникационной сети “Интернет”, направленных на информирование граждан о деятельности государственных органов, повышение престижа гражданской службы и авторитета государственных служащих, а также способствующих повышению престижа муниципальной службы и авторитета муниципальных служащих.</li> </ol> <p>Реализация мероприятий по данному направлению Программы предусматривает следующие результаты:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– внедрение в деятельность государственных органов стандарта государственно-служебной культуры, способствующего ориентации деятельности гражданских служащих на учет потребностей граждан и общества;</li> </ul>

<p><b>Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти»</b></p>	<p><b>Проект Указа Президента РФ «О федеральной программе “Развитие государственной гражданской службы Российской Федерации (2015–2018 годы)” и плане мероприятий по развитию государственной гражданской службы Российской Федерации на 2015–2018 годы»</b></p>
<p>власти, одновременно упрощая способы взаимодействия с гражданским обществом.</p> <p>7. Обеспечивать объективность, непредвзятость и публичность процедур формирования общественных, экспертных и консультативных советов (комиссий, рабочих групп), создаваемых при федеральных органах исполнительной власти, наделять их необходимыми полномочиями, учитывать мнение этих советов при принятии решений.</p> <p>8. Формировать и развивать действенные механизмы оперативного реагирования на обращения граждан Российской Федерации, общественных объединений и предпринимательского сообщества по существу поставленных в обращениях вопросов.</p> <p>9. Совершенствовать формы, методы и способы работы со средствами массовой информации, социальными сетями и форумами в сети “Интернет”</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– расширение механизмов общественного участия в выработке решений государственных органов, оценке их исполнения и достигнутых результатов деятельности;</li> <li>– формирование подходов к управлению качеством государственных услуг, позволяющих улучшить предоставление государственных услуг и повысить авторитет государственных органов, системы государственного управления в целом;</li> <li>– повышение престижа гражданской службы за счет расширения ее информационной открытости, ясности целей и четкости выполняемых задач государственными органами, предоставление объективной информации обществу об осуществляемых действиях и их результатах</li> </ul>

исполнительной власти; мероприятия, направленные на совершенствование механизмов (инструментов) открытости; конкретные целевые показатели эффективности их реализации, а также ответственные должностные лица. В соответствии с Концепцией ведомственные планы должны утверждаться руководителями федеральных органов исполнительной власти и размещаться на официальных сайтах в сети Интернет. Разработка ведомственного плана осуществляется с учетом результатов мониторинга текущего состояния уровня открытости, проводимого в соответствии с *методикой мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти*, утвержденной Комиссией 26 декабря 2013 г. [5], при необходимости с привлечением общественного совета, заинтересованных референтных групп и экспертов. Помимо ведомственного плана, органу исполнительной власти рекомендуется готовить итоговый доклад о результатах деятельности федерального органа исполнительной власти за отчетный год.

Одной из составных частей данного итогового доклада может выступать доклад о

результатах и основных направлениях деятельности федерального органа исполнительной власти за отчетный год (ДРОНД), требования к которому установлены Положением о докладах о результатах и основных направлениях деятельности федерального органа исполнительной власти, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249.

С учетом того, что указанные документы были приняты в конце 2013 — начале 2014 г., а некоторые еще раньше, федеральные органы исполнительной власти уже должны были начать их исполнять. Но по состоянию на 20 декабря 2015 г. некоторые министерства даже не предприняли никаких попыток (в их числе МВД, МЧС России и др.). Иные министерства (например, Минфин России) создали страницы «Открытое министерство», разработали и утвердили планы (например, план Министерства финансов Российской Федерации по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2014 г.) [6]. При этом уже пора выкладывать Отчеты за 2014 и 2015 гг. и начать разрабатывать план на 2016 г.

Несколько лучше обстоят дела с сайтом Министерства образования и науки России — соответствующий раздел «Открытое министерство» содержит планы на 2014 и 2015 гг., отчеты и ежегодные целевые показатели. Помимо личных наблюдений, практически постоянный мониторинг уровня открытости федеральных органов исполнительной власти проводят эксперты проекта «Инфометр». Так, с октября по декабрь 2014 г. они оценили сайты 78 федеральных органов исполнительной власти. По итогам оценки был составлен сводный рейтинг: согласно полученным результатам *ни один официальный сайт федерального органа исполнительной власти не соответствует требованиям законодательства в полном объеме* [7].

Проблема отсутствия открытости информации усугубляется тем, что, несмотря на наличие раскрытого в данной публикации достаточно хорошего нормативного регулирования деятельности по обеспечению открытости, большому количеству различных стандартов по сайтам и требований к ним, все федеральные органы исполнительной власти создают собственные сайты на разных платформах, с разной структурой и разделами.

В связи с этим представляется целесообразным разработать и утвердить единый (типовой) сайт для всех федеральных министерств, служб и агентств, унифицировать требования к ним и обязать ФОИВ размещать информацию в однотипных разделах (при этом очевидно, что наполнение этих разделов из-за специфики министерств, служб, агентств будет различным). Унифицированные по структуре сайты ФОИВ будут удобны для использования всеми гражданами, так как не придется осуществлять поиск необходимой информации по разделам.

Помимо этого, во всех перечисленных нормативных актах не поднимается вопрос ответственности государственных служащих за невыполнение требований по обеспечению открытости. Необходимо разработать Типовое положение по премированию и депремированию служащих, ответственных за реализацию Концепции, методик ее реализации и проекта федеральной программы. Только личная ответственность служащего будет

способствовать выполнению всех требований и принципов открытости, причем правом инициировать процедуру по установлению премии и депремированию должны обладать граждане или общественные объединения, а не руководитель нерадивого служащего. Премии и депремирование ответственным госслужащим необходимо устанавливать раз в год на следующий календарный год по результатам выполнения мероприятий по реализации Концепции и федеральной программы в отчетном периоде. Данные меры будут способствовать выполнению требований в кратчайшие сроки.

Кроме того, необходимо пересмотреть некоторые показатели результативности внедрения механизмов (инструментов) открытости и статистические показатели, применяемые для их расчета, установленные в приложении 2 Методики мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти. Как можно увидеть из соответствующего приложения, почти все показатели носят количественный характер (см. *рисунок*).

Необходимо разработать и дополнить приложение иными показателями, основанными на качественных характеристиках, так как при работе с обращениями граждан ФОИВ вместо реального решения проблем по существу отвечает отписками, отсылками на законодательство. В связи с этим возможным вариантом может быть введение такого показателя, как «рассмотрение и разрешение вопросов граждан по существу дела», при этом пересмотрев количественные показатели «общее количество обращений граждан, поступивших в ФОИВ, за отчетный период» и «количество обращений граждан, рассмотренных ФОИВ в установленный срок». Предлагаемый показатель «рассмотрение и разрешение вопросов граждан по существу дела» можно реализовать посредством запроса органом исполнительной власти через электронную почту [либо иным удобным для заявителя способом, даже посредством звонка контрольным (ревизионным) отделом] уровня удовлетворенности заявителя. Данный показатель также возможно внести в Типовое положение по премированию и депремированию государственных служащих.

Механизм (инструмент)	Показатель результативности	Статистические показатели для расчета показателей результативности
Реализация принципа информационной открытости ФОИВ	1. Доля сервисов, созданных на сайте ФОИВ для вовлечения граждан и общественных объединений в разработку и принятие решений ФОИВ, к общему количеству сервисов официального сайта ФОИВ.  2. Доля пользователей, которые удовлетворены качеством поиска и получения требуемой информации, за которой они обратились на официальный сайт ФОИВ.	1.1. Общее количество созданных на сайте ФОИВ специальных сервисов. 1.2. Количество сервисов сайта ФОИВ, созданных в интересах граждан, в том числе: - информационных (получение информации от ФОИВ), - мобильных, - интерактивных или диалоговых (включая оценку), - справочно-обучающих, - электронных государственных услуг.  Данные опроса, проводимого на сайте ФОИВ, с установленной периодичностью.
Обеспечение работы с открытыми данными	3. Доля наборов данных, размещаемых в машиночитаемом формате (две или три звезды по классификации качества форматов данных), в процентах.	Общее число размещенных наборов данных, из них: - в PDF - в Excel/CSV - в XML/JSON

### Показатели (приложение 2 Методики мониторинга и оценки открытости ФОИВ)

Помимо вышеназванных проблем, остаются вопросы по дальнейшему нормативному обеспечению реформы открытости государственного управления. Для того чтобы граждане и государство не увязли в совокупности отраслевых подзаконных актов, предлагается продолжать разрабатывать эти акты на правительственном уровне для системы ФОИВ в форме административных регламентов или типовых положений, как можно больше укрупняя их и не создавая при этом коллизий и пробелов регулирования. До сих пор остаются не разработанными акты, предложенные в Методических рекомендациях по реализации принципов открытости в ФОИВ [4], например:

1. Регламент подготовки и размещения на официальном сайте в сети Интернет информации о деятельности федерального органа исполнительной власти (его территориального органа).

2. В каждом ФОИВ должен быть разработан собственный внутренний регламент, организующий работу с сообщениями об ошибках в данных, полученных по каналам обратной связи федерального органа исполнительной власти, с

заинтересованными референтными группами и экспертами.

3. Обеспечение понятности нормативно-правового регулирования посредством разработки пояснений в различных форматах в отношении указанных видов документов и решений. При подготовке пояснений федеральному органу исполнительной власти рекомендуется готовить приложения к официальным документам в виде:

- текстовых пояснений;
- наглядных графических, аудио- и видеоматериалов;
- интеллектуальных карт.

4. Федеральному органу исполнительной власти рекомендуется разработать и принять порядок, включающий, наряду с инструментами внутреннего контроля результатов общественного обсуждения проектов, возможность для граждан оценить предложения, которые поступили от общественности и были учтены при принятии нормативного правового акта, проект которого проходил процедуры общественного обсуждения.

5. Целесообразно разработать и внедрить механизмы учета результатов мониторинга



решений, принятых по итогам общественных обсуждений документов и материалов, размещенных на официальном сайте.

6. Орган исполнительной власти разрабатывает и утверждает положение(-я) о работе с экспертными и консультативными органами, в котором(-ых) определяет цели и задачи, на решение которых должна быть направлена их деятельность, требования к кандидатам в их члены, порядок отбора и ротации, а также функции и полномочия (разработали не все ФОИВ).

7. Стандарт государственно-служебной культуры.

8. Стандарты эффективных управленческих механизмов по управлению качеством предоставления государственных услуг и т.д.

Таким образом, следует отметить проведенную за последние 15 лет колоссальную нормотворческую деятельность не только на законодательном, но и на подзаконном уровне (нормативные правовые акты Президента и Правительства РФ). Однако правоприменительная деятельность по повышению открытости государственной гражданской службы Российской Федерации пока что не столь

эффективна и результативна по двум основным причинам:

- отсутствует административная регламентация деятельности федеральных органов исполнительной власти по повышению ее открытости;

- отсутствует личная заинтересованность государственных гражданских служащих в результатах деятельности по повышению открытости федеральных органов исполнительной власти.

Повышение качества государственного регулирования открытости федеральных органов исполнительной власти жизненно необходимо в период турбулентности экономического роста. Государству необходимо наладить диалог с гражданским обществом, потому что регулирование — это прежде всего диалог государства с потребителями его услуг, с теми, кого регулируют. Тем более что без открытости (транспарентности) вообще невозможен контроль над коррупцией. Очевидно, что между открытостью государства для гражданского общества и его способностью обеспечить высокий уровень благосостояния есть прямая причинно-следственная связь.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации, 18 апреля 2002 года, Москва. [Электронный ресурс] URL: [www.up.mos.ru/pp.htm](http://www.up.mos.ru/pp.htm) (дата обращения: 20.12.2015).
2. Актуальные проблемы информационного права: учебник / под ред. И.Л. Бачило, М.А. Лапиной. М.: Юстиция, 2016. 532 с.
3. Проект Указа Президента РФ «О федеральной программе “Развитие государственной гражданской службы Российской Федерации (2015–2018 годы)” и плане мероприятий по развитию государственной гражданской службы Российской Федерации на 2015–2018 годы» (по состоянию на 29.01.2015) (подготовлен Минтрудом России) / Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://regulation.gov.ru/> по состоянию на 29.01.2015.
4. Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти (утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 № АМ-ПЗ6-89пр) / Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://www.mintrans.ru/> по состоянию на 27.06.2014.
5. Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти (утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 № АМ-ПЗ6-89пр) / Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://www.mintrans.ru/> по состоянию на 26.06.2014.
6. Раздел «Открытое министерство» на сайте Минфина России. [Электронный ресурс] URL: [www.minfin.ru/ru/om/exhortation/](http://www.minfin.ru/ru/om/exhortation/) (дата обращения: 20.12.2015).

7. Отчет проекта «Инфометр». [Электронный ресурс] URL: [infometer.org/analitika/foiv\\_2014](http://infometer.org/analitika/foiv_2014) (дата обращения: 21.12.2015).

## REFERENCES

1. Message of the President of the Russian Federation V. V. Putin to Federal Assembly of Russia, on April 18, 2002, Moscow [Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii V. V. Putina Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii, 18 aprelja 2002 goda, Moskva]. URL: [www.up.mos.ru/pp.htm](http://www.up.mos.ru/pp.htm) (Accessed 20 December 2015) (in Russian).
2. Actual problems of information right: textbook [Aktual'nye problemy informacionnogo prava: uchebnik] / under the editorship of *I. L. Bachilo, M. A. Lapina*. Moscow, Justice, 2016, 532 p. (in Russian).
3. The draft of the Decree of the Russian President “About the federal program “Development of the public civil service of the Russian Federation (2015–2018)” and the plan of measures on development of the public civil service of the Russian Federation for 2015–2018” (Accessed 29 January 2015) (it is prepared by Ministry of Labor of Russia) [Proekt Ukaza Prezidenta RF «O federal'noj programme “Razvitie gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby Rossijskoj Federacii (2015–2018 gody)” i plane meroprijatij po razvitiyu gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby Rossijskoj Federacii na 2015–2018 gody” (po sostojaniju na 29.01.2015) (podgotovlen Mintrudom Rossii)]. Text of the document is given according to the publication in the site <http://regulation.gov.ru/as> of 29.01.2015 (in Russian).
4. Methodical recommendations about realization of the principles of openness in federal executive authorities” (the protocol of absentee voting of the Government commission on coordination of activity of the open government of 26.12.2013 of No AM-P36-89pr) [Metodicheskie rekomendacii po realizacii principov otkrytosti v federal'nyh organah ispolnitel'noj vlasti (utv. protokolom zaochnogo golosovanija Pravitel'stvennoj komissii po koordinacii dejatel'nosti otkrytogo pravitel'stva ot 26.12.2013 № AM-P36-89pr)] / Text of the document is given according to the publication in the site <http://www.mintrans.ru> (Accessed 27 June 2014 (in Russian).
5. Technique of monitoring and assessment of openness of federal executive authorities (утв. the protocol of absentee voting of the Government commission on coordination of activity of the open government of 26.12.2013 of No AM-P36-89pr) [Metodika monitoringa i ocenki otkrytosti federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti (utv. protokolom zaochnogo golosovanija Pravitel'stvennoj komissii po koordinacii dejatel'nosti otkrytogo pravitel'stva ot 26.12.2013 № AM-P36-89pr)] / Text of the document is given according to the publication in the site <http://www.mintrans.ru> (Accessed 26 June 2014 (in Russian).
6. The section “Open Ministry” on the site Ministry of Finance of the Russian Federation [Razdel «Otkrytoe ministerstvo» na sajte Minfina Rossii]. URL: [www.minfin.ru/ru/om/exhortation](http://www.minfin.ru/ru/om/exhortation) (Accessed 20 December 2015) (in Russian).
7. Report of the Infometr project [Otchet proekta «Infometr»]. URL: [infometer.org/analitika/foiv\\_2014](http://infometer.org/analitika/foiv_2014) (Accessed 21 Decembre 2015) (in Russian).