

УДК 342.571

ЧЕРКАСОВ Константин Валерьевич – д.ю.н., доцент; заведующий кафедрой административного, финансового и информационного права Нижегородского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС) (603950, Россия, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 46; CherkasovKV1978@yandex.ru)

ЗАХАРЕВИЧ Дмитрий Александрович – преподаватель кафедры административного, финансового и информационного права Нижегородского института управления – филиала РАНХиГС (603950, Россия, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 46; zaharevich_dima@mail.ru)

К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНКЕ ОТКРЫТОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ФЕДЕРАЛЬНОЕ И РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

Аннотация. Статья посвящена изучению проблемы определения результативности системы «Открытое правительство» и существующим методикам оценки эффективности реализации открытого государственного управления в России. В статье анализируются различные подходы к оценке использования механизмов системы на федеральном и региональном уровнях. Рассматриваются институциональные проблемы методологии оценки эффективности федеральных органов исполнительной власти. Особое внимание уделяется анализу содержания конкретных методик мониторинга и оценки эффективности реализации открытого государственного управления в субъектах РФ. Делается предположение о необходимости соответствия критериев оценки открытого государственного управления критериям оценки эффективности государственного управления, а также целесообразности систематизации нормативно-правового регулирования методологий оценки на федеральном и региональном уровне. Сформулированы обобщающие выводы, а также конкретные рекомендации и предложения по совершенствованию методик оценки открытости федеральных государственных структур и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Ключевые слова: Открытое правительство, государственное управление, органы государственной власти, уровень открытости органов власти, рейтинг открытости, критерии оценки, показатели эффективности

В последние годы в мировом масштабе и в практике отдельных стран, в т.ч. России, обозначился новый вектор развития и оптимизации государственного администрирования – обеспечение открытости органов государственной власти и управления. Идеи открытости государственных структур, доступности официальной общественно значимой информации, вовлеченности граждан в процесс управления посредством механизмов учета общественного мнения и общественного контроля нашли свое выражение и закрепление в концепции открытого правительства. Основной ее целью на международном уровне декларируется существенное повышение эффективности государственного администрирования.

Вместе с тем, к сожалению, до настоящего времени в отечественной юриспруденции не проведены серьезные научные исследования, доказывающие прямую зависимость между внедрением механизмов открытости и повышением эффективности государственного управления. В правовых актах, регламентирующих отдельные вопросы обеспечения открытости институтов власти, а равно и в научной литературе целесообразность реализации системы «Открытое правительство», как правило, не обосновывается, а положение о необходимости открытости государственных органов излагается как аксиома, не требующая доказательств. В то же время, несомненно, определение степени и уровня влияния механизмов открытости на повышение эффективности государственного администрирования требует серьезного анализа результатов их внедрения в деятельность органов власти и управления. Дополнительно приходится констатировать отсутствие единой методики оценки эффективности реализации элементов системы «Открытое правительство». Сегодня на федеральном и региональном уровнях применяются различные инструменты мониторинга и оценки эффективности открытого государственного управления, что вряд ли можно признать положительной практикой. Отсюда важ-

ный научно-практический интерес приобретает исследование существующих подходов к оценке результативности системы «Открытое правительство» и ее влияния на совершенствование государственного управления, а равно и разработка и внедрение единой методологической основы.

Правовой основой имплементации механизмов системы «Открытое правительство» в работу органов государственной власти на федеральном уровне является Стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти. Он включает три взаимосвязанных документа: Концепцию открытости федеральных органов исполнительной власти¹, содержащую основные принципы открытости федеральных органов исполнительной власти, задачи и механизмы (инструменты) их реализации, направленные на повышение эффективности и результативности мероприятий по совершенствованию системы государственного управления; Методические рекомендации по реализации принципов открытости², способствующие формированию единой практики реализации инструментов открытости; Методику мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти³, как представляется, созданную для обеспечения органов исполнительной власти базовыми ориентирами и инструментами оценки эффективности совершенствования государственного управления путем реализации механизмов открытости в своей повседневной деятельности.

При этом отметим, что согласно абз. 1 ч. I Методики мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти ее целью обозначено лишь информирование федеральных органов исполнительной власти, правительства России и гражданского общества о ходе реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти. Подобное сужение цели мониторинга и оценки нивелирует значение указанных инструментов в обеспечении эффективности реализации концепции открытого правительства, т.к. информирование является средством, но не самоцелью любого исследования. Логично полагать, что основные задачи мониторинга и оценки открытости должны заключаться в анализе текущего состояния реализации положений Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти и динамики изменений ключевых показателей для выработки наиболее оптимальных управленческих решений по достижению целевых показателей системы «Открытое правительство». Однако Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти не содержит ключевых показателей эффективности и предусматривает комплексный подход к проведению мониторинга и оценки открытости, в силу чего достаточно сложна для восприятия. К основным методам мониторинга относятся: самоисследование – самоанализ федеральными органами исполнительной власти достигнутых результатов по внедрению и развитию механизмов (инструментов) открытости (далее – самообследование); экспертная оценка эффективности внедрения федеральными органами исполнительной власти механизмов (инструментов) открытости и соответствия их деятельности принципам, целям и задачам открытости (далее – экспертная оценка); социологические исследования по изучению уровня доверия и удовлетворенности граждан, общественных объединений и предпринимательского сообщества уровнем открытости федеральных органов исполнительной власти.

Самообследование осуществляется посредством оценки десяти механизмов открытости по двум группам показателей: показателям развития и показателям результативности работы. На основании показателей развития осуществляется оценка внедрения механизмов открытости, а на основании показателей результативности работы оцениваются результаты и динамика внедрения каждого меха-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти». – *СЗ РФ*. 2014. № 5. Ст. 547.

² 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-П36-89пр. – *ИПС «Консультант Плюс»*.

³ 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-П36-89пр. – *ИПС «Консультант Плюс»*.

низма. При этом для всех механизмов открытости установлено три стадии формирования, каждая из которых предусматривает свои группы показателей.

Экспертная оценка проводится также по двум направлениям — экспертная оценка эффективности работы конкретных механизмов открытости и экспертная оценка эффективности реализации принципов открытости. Важно отметить, что обозначенное деление отличается от направлений самообследования. Вместе с тем значения интегральных показателей внедрения, полученные в результате самообследования, используются в качестве исходных данных для экспертной оценки эффективности работы конкретных механизмов. Критериями эффективности работы механизмов выступают: ориентация работы механизма (инструмента) открытости на конечного потребителя (в т.ч. на референтные группы граждан, общественные объединения и т.д.); вовлеченность экспертного сообщества и общественных объединений в работу механизма (инструмента) открытости и его востребованность; прозрачность работы механизма (инструмента) открытости. К сожалению, методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти не содержит четких критериев оценки эффективности реализации принципов открытости. Не вполне ясна и целесообразность социологических исследований по изучению уровня доверия и удовлетворенности граждан и общественных объединений степенью открытости органов власти в определении конечного результата оценки открытости государственных структур.

По результатам мониторинга открытости рассчитывается ее индекс, на основании которого формируется общий рейтинг открытости всех федеральных органов исполнительной власти. Сущность рейтинга открытости заключается в отнесении каждого органа исполнительной власти к одному из следующих уровней открытости: 1-й уровень — подготовительный, 2-й уровень — стартовый, 3-й уровень — базовый, 4-й уровень — продвинутый. До настоящего времени общий рейтинг открытости федеральных органов власти в открытых источниках опубликован не был. Однако исследование в данной области проводилось также некоммерческими организациями, в т.ч. в сотрудничестве с экспертным советом при Правительстве РФ, результаты которых доведены до сведения общественности. Так, Фонд свободы информации в 2015 г. провел мониторинг и сформировал рейтинги информационной открытости федеральных органов исполнительной власти и высших органов исполнительной власти субъектов РФ¹. При составлении рейтинга открытости высших органов исполнительной власти субъектов РФ было проанализировано 193 критерия, а при составлении рейтинга федеральных органов исполнительной власти — 240 критериев, разрабатанных на основе действующих документов (стандартов и рекомендаций)². В ходе проведения Фондом свободы информации аналогичного исследования в 2014 г. использовалось иное число показателей, сгруппированных по другому принципу, что делает сравнение результатов исследований 2014 и 2015 гг. нерелевантным³.

При этом непонятно, чем вызваны существенные изменения показателей оценки в указанных исследованиях открытости 2014 и 2015 гг. Такая нестабильность и вариативность используемых критериев оценки не способствует эффективному достижению целей мониторинга, затрудняет анализ динамики изменения показателей. Важными принципами любой методики мониторинга и оценки являются простота и экономичность.

Одной из функций мониторинга является обеспечение контроля за ходом развития исследуемых объектов. Наличие большого числа точек контроля требует

¹ См.: Сводный рейтинг открытости федеральной исполнительной власти 2015 год. Доступ: http://infometer.org/analitika/foiv_2015/tablica_foiv_2015 (проверено 20.08.2015); Информационная открытость региональных правительств. Доступ: http://infometer.org/analitika/vrgoiv_2015 (проверено 20.08.2015).

² См.: Перечень параметров для оценки информационной открытости сайтов ФОИВ 2015 г. Доступ: http://infometer.org/monitoring/perechni-parametrov/foiv_io_2015 (проверено 20.08.2015); Перечень параметров для мониторинга информационной открытости официальных сайтов высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ 2015 г. Доступ: http://infometer.org/monitoring/perechni-parametrov/vrgoiv_2015_io (проверено 20.08.2015).

³ См.: Перечень параметров для оценки информационной открытости сайтов ФОИВ 2014 г. Доступ: <http://infometer.org/monitoring/perechni-parametrov/federalnyie-organy-i-ispolnitelnoj-vlasti-informacionnaya-otkrytost-2014-god> (проверено 20.08.2015).

обеспечения сложного механизма и, как следствие, неоправданных затрат (временных, финансовых, трудовых) для получения конечного результата. Стремление охватить исследованием как можно большее число аспектов открытости, особенно на первоначальном этапе формирования системы открытого государственного управления, в определенной мере препятствует концентрации на целевых показателях открытости.

Используемые при мониторинге и оценке открытости органов власти критерии и их показатели должны быть четко сформулированы, доведены до сведения каждого государственного служащего как непосредственного субъекта реализации механизмов открытости. Государственный служащий должен понимать, на основании каких параметров происходит оценка его деятельности по обеспечению открытости, чтобы иметь возможность организовать необходимую работу по направлениям деятельности, нуждающимся в корректировке. Важно, чтобы результаты мониторинга и оценки не только предоставляли информацию о проблемных направлениях, но и служили основой для принятия управленческих решений. В случае если установленные методикой критерии мониторинга и оценки не соотносятся с позициями, используемыми государственными служащими для оценки эффективности своей деятельности, или при отсутствии таковых вызывает сомнение целесообразность использования положений такой методики. Критерии эффективности открытости органов власти должны соотноситься с критериями эффективности государственного управления (результативностью деятельности должностных лиц), чтобы не создавать дублирующую систему оценки, не влияющую на конечный результат функционирования органов власти, а число критериев и показателей должно обеспечивать возможность оценить прогресс в достижении цели.

Представляется неверным сопоставление уровня открытости органов исполнительной власти на основании универсальных количественных и качественных критериев без учета специфики деятельности конкретного государственного органа. В силу специфики функционирования ряда специальных служб (Федеральная служба безопасности, Федеральная служба охраны, Служба внешней разведки и т.д.) значительная часть информации об их работе по понятным объективным причинам не подлежит свободному опубликованию. Отсюда в рейтингах открытости они занимают последние позиции. Органы исполнительной власти следует ранжировать в зависимости от возможности предоставления информации, значимости и востребованности информации о деятельности конкретных органов власти для конечных потребителей информации – граждан. Эффективность реализации открытости должна оцениваться и сравниваться между органами власти со схожей направленностью деятельности, но не в общей группе. В противном случае такое сравнение будет нерелевантным и не достигнет поставленной цели по мотивации органа власти к развитию имеющихся механизмов открытости.

Отсутствие утвержденной на федеральном уровне методики оценки реализации системы «Открытое правительство» на местах привело к тому, что в большинстве субъектов РФ работа по мониторингу открытости региональных органов власти пока не ведется. Несмотря на это, в ряде субъектов РФ разработаны собственные методики оценки открытости. Так, в открытом доступе размещены рейтинги открытости органов исполнительной власти Волгоградской, Курской обл., Алтайского, Ставропольского краев, Ямало-Ненецкого АО¹. Однако цели исследования откры-

¹ Рейтинг информационной открытости органов исполнительной власти Волгоградской области по результатам I квартала 2015 г. Доступ: http://www.volganet.ru/pravitelstvo/info-openness/1quarter_2015.php (проверено 20.08.2015); Рейтинг информационной открытости органов исполнительной власти Курской области за период с 01.01.2015 по 30.06.2015. Доступ: <http://adm.rkursk.ru/index.php?id=968> (проверено 20.08.2015); Рейтинг информационной открытости органов исполнительной власти Алтайского края и структурных подразделений Администрации края. Доступ: <http://www.altairregion22.ru/info/mass-media/Reiting-informacionnoi-otkrytosti/> (проверено 20.08.2015); Рейтинг информационной открытости органов исполнительной власти Ставропольского края. Доступ: <http://www.stavregion.ru/open/rejting-informacionnoj-otkrytosti-organov-ispolnitelnoj-vlasti-s/> (проверено 20.08.2015); Сводный рейтинг информационной открытости исполнительных органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа по итогам 2014 года. Доступ: <http://xn--80aealotwbjpid2k.xn--80aze9d.xn--plai/opengover/> (проверено 20.08.2015).

тости, критерии и подходы к осуществлению анализа в каждом субъекте РФ существенно отличаются.

В Волгоградской обл. оценка эффективности реализации системы «Открытое правительство» осуществляется в соответствии с утвержденным правительством Волгоградской области Порядком определения уровня информационной открытости органов исполнительной власти Волгоградской области¹. В соответствии с ним за уполномоченным органом закрепляется обязанность по составлению рейтинга информационной открытости органов исполнительной власти Волгоградской обл. на регулярной основе (ежеквартально). Целью составления рейтинга является повышение эффективности государственного управления за счет внедрения инструментов открытости и прозрачности, а также внедрения элементов общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти Волгоградской обл.

Вместе с тем оценка открытости органов власти Волгоградской обл. ограничивается лишь анализом показателей наполнения и актуализации информации о деятельности органов исполнительной власти Волгоградской обл. на портале губернатора и правительства Волгоградской области, которые фиксируются программным обеспечением в автоматизированном режиме с учетом критериев открытости. Таким образом, сущность такой методики составления рейтинга открытости заключается в мониторинге информации о деятельности губернатора Волгоградской области, правительства Волгоградской области и органов исполнительной власти Волгоградской области, размещаемой на портале губернатора и правительства Волгоградской области. К критериям открытости относятся: посещаемость официальных сайтов, число новостных сообщений на официальных сайтах, актуализация информации, размещенной на официальных сайтах, информационное наполнение официальных сайтов. Дополнительные баллы начисляются за информацию, отражающую взаимодействие органов исполнительной власти с гражданами, новостные сообщения сверх нормированного числа, ведение отраслевых (дополнительных) порталов.

Предоставление органами власти информации о своей деятельности на официальных сайтах является, безусловно, важным, но не единственным направлением обеспечения открытости государственных структур, в связи с чем используемый метод не позволяет получить информацию ни о наличии иных механизмов открытости (например, элементах общественного контроля, упоминаемых в цели рейтинга), ни о результатах их внедрения.

Отличительной особенностью составления рейтинга является ранжирование органов исполнительной власти Волгоградской обл. по группам в зависимости от степени социальной направленности. Распределение органов исполнительной власти при оценке уровня их открытости по группам является положительным моментом, но вызывает сомнение используемый правительством Волгоградской области критерий социальной направленности, применяемый при классификации органов власти. Документ не раскрывает сущность социальной направленности, принцип отнесения органа власти к той или иной группе социальной направленности.

В Ямало-Ненецком АО также утвержден Порядок определения уровня информационной открытости органов исполнительной власти Ямало-Ненецкого автономного округа². Согласно этому документу анализ открытости органов власти осуществляется с целью стимулирования региональных исполнительных органов государственной власти к созданию условий доступности информации о своей деятельности для пользователей информации, а также прозрачности управленческих решений и процедур. Исследование уровня открытости органов власти проводится ежегодно. Под информационной открытостью понимается возможность получе-

¹ См.: Постановление Правительства Волгоградской области от 23.06.2014. № 316-п «О порядке определения уровня информационной открытости органов исполнительной власти Волгоградской области». — *Волгоградская правда*. 2014. № 117, 2 июля.

² См.: Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 22.02.2012 № 133-П «О порядке определения уровня информационной открытости исполнительных органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа»; Методика составления информации о критериях открытости деятельности исполнительных органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа (ред. от 26.03.2015). — *Красный Север*. 2012. № 14, спецвыпуск. 2 марта.

ния заинтересованными физическими, юридическими лицами и общественными объединениями необходимой и достаточной, актуальной и своевременной информации о деятельности исполнительных органов общедоступными средствами (без письменных или устных запросов). Однако критерии определения необходимости, достаточности и своевременности информации не указаны. Кроме того, при составлении рейтинга не учитываются такие важные направления, как работа с обращениями граждан, наличие инструментов взаимодействия органов власти и граждан и механизмов общественного контроля.

Определены 16 критериев оценки открытости органов исполнительной власти Ямало-Ненецкого автономного округа, классифицированных по 5 блокам: правовое обеспечение доступа к информации; информация в сети Интернет; информация в печатных средствах массовой информации; информация в помещениях органов исполнительных власти; информация о привлечении должностных лиц исполнительного органа к ответственности за нарушение прав на доступ к информации о деятельности исполнительного органа. Показателями критериев является наличие либо отсутствие данных, а также степень полноты и актуальность информации. Под полнотой информации понимается соответствие опубликованного документа подлиннику. Актуальность информации определяется сроками размещения информации на сайте, опубликования в средствах массовой информации с момента размещения (опубликования) информации. Наличие фактов привлечения должностных лиц к ответственности за нарушение обеспечения доступа к информации уменьшает общее число баллов по другим позициям на 50%. Кроме того, для каждого критерия вводится весовой коэффициент, учитываемый при итоговом расчете. Приходится констатировать, что, несмотря на наличие проработанного правового механизма оценки открытости региональных органов исполнительной власти, на практике реализуется он недостаточно эффективно¹. Показательно, что в сводном рейтинге информационной открытости исполнительных органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа по итогам 2014 г. не представлена информация по 7 региональным органам исполнительной власти².

Из результатов оценки открытости органов исполнительной власти Алтайского края, опубликованных на официальном сайте администрации Алтайского края, следует, что исследование информационной открытости органов исполнительной власти Алтайского края осуществляется ежеквартально путем анализа трех индикаторов: информирования в Интернете (отдельно оценивается предоставление информации органами исполнительной власти на своих официальных сайтах и на официальном сайте администрации Алтайского края); проведения специализированных мероприятий для средств массовой информации; качественного взаимодействия со средствами массовой информации. В силу отсутствия в открытом доступе информации о методике составления рейтинга и проведения оценки, вызывает определенные вопросы содержание критерия «качественное взаимодействие со средствами массовой информации». Кроме того, в таблице результатов оценки качественного взаимодействия со средствами массовой информации в качестве средств массовой информации выступают официальный сайт Администрации Алтайского края, Управление по печати и информации, Департамент информационной политики Администрации края, которые вряд ли могут быть отнесены к средствам массовой информации³. При составлении рейтинга открытости органы исполнительной власти Алтайского края разделены на три группы: группу с повышенными информационными задачами, группу с высокими информационными задачами и группу со средними информационными задачами. Однако критерии

¹ Органы власти ЯНАО оказались самыми скрытными в «матрешке». Доступ: <http://www.yamalpro.ru/2015/07/17/organyi-vlasti-yanao-okazalis-samyimi-skryitnyimi-v-matreshke/> (проверено 20.08.2015).

² Сводный рейтинг информационной открытости исполнительных органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа по итогам 2014 года. Доступ: <http://xn--80aealotwbpj2k.xn--80aze9d.xn--plai/opengever/> (проверено 20.08.2015).

³ Рейтинг информационной открытости органов исполнительной власти Алтайского края и структурных подразделений Администрации края. Доступ: <http://www.altairregion22.ru/info/mass-media/Reiting-informatcionnoi-otkryitosti/> (проверено 20.08.2015).

отнесения органов власти к той или иной группе, равно как и содержание стоящих перед ними информационных задач, не указаны.

Согласно информации, размещенной на официальном сайте Курской области, рейтинг открытости органов власти данного региона составляется на основании всего двух критериев: отношения числа материалов о сотрудниках органа исполнительной власти, размещенных в соответствующем разделе «Органы власти» официального сайта Администрации Курской области, к общему числу сотрудников соответствующего органа исполнительной власти; отношения числа материалов, размещенных органом исполнительной власти на официальном сайте Администрации Курской области с 1 января по 30 июня 2015 г., к общему числу материалов, размещенных на данном сайте с 1 января по 30 июня 2015 г.¹. По нашему мнению, содержание данных критериев оценки не предполагает качественного измерения открытости органов власти и в целом не соответствует стоящим перед системой «Открытое правительство» целям и задачам. Возможность объективной оценки степени открытости органов власти на основании перечисленных критериев вызывает серьезные сомнения.

В Ставропольском крае механизм оценки информационной открытости региональных органов власти содержится в Положении о стандарте информационной открытости органов исполнительной власти Ставропольского края и органов местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края². В соответствии с ним к критериям открытости органов исполнительной власти Ставропольского края отнесены: наличие в органах власти ответственного за взаимодействие со средствами массовой информации; регулярность размещения информационных сообщений (пресс-релизов, новостей, анонсов) на официальном сайте органа власти; соответствие числа мероприятий, подлежащих освещению в средствах массовой информации, числу пресс-релизов, подготовленных по данным мероприятиям соответствующими органами власти; число пресс-релизов, подготовленных органами власти по мероприятиям, подлежащим освещению в средствах массовой информации; наличие в пресс-релизах по мероприятиям, подлежащим освещению в средствах массовой информации, комментария руководителя органа власти и (или) его заместителей; число пресс-конференций или брифингов, проведенных с участием руководителя органа власти; участие руководителя органа власти и (или) его заместителей в теле- и радиопередачах; число интервью, комментариев руководителя органа власти и (или) его заместителей в печатных средствах массовой информации.

Подробный анализ методик оценки открытости органов власти на федеральном и региональном уровнях позволяет сформулировать некоторые выводы. В субъектах РФ особое внимание уделено предоставлению информации и взаимодействию государственных органов со средствами массовой информации. При этом такие элементы открытого правительства, как наличие механизмов общественного контроля и непосредственное взаимодействие органов власти с гражданами и общественными объединениями, практически не учитываются. В большинстве субъектов РФ методика оценки эффективности внедрения механизмов открытости не закреплена на нормативном уровне. Как правило, в действующих региональных правовых актах, регламентирующих вопросы определения эффективности открытости органов власти, предлагаемые механизмы оценки не в полной мере соответствуют закрепленным в них целям проведения оценки и содержанию целей системы «Открытое правительство» в целом. Разнообразие подходов к определению критериев и методов оценки эффективности открытости органов власти на региональном уровне и их несоответствие методике мониторинга и оценки откры-

¹ См.: Рейтинг информационной открытости органов исполнительной власти Курской области за период с 01.01.2015 по 30.06.2015. Доступ: <http://adm.rkursk.ru/index.php?id=968> (проверено 20.08.2015).

² См.: Положение о стандарте информационной открытости органов исполнительной власти Ставропольского края и органов местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края. Доступ: http://www.stavregion.ru/_/cms_page_media/3473/TANDART15.pdf (проверено 20.08.2015).

тости органов исполнительной власти на федеральном уровне препятствует объективному сравнению достигнутых результатов в части открытости государственных структур, а равно и унификации системы открытого государственного управления в различных субъектах РФ.

При разработке системы оценки, несомненно, следует учитывать основную цель реализации системы «Открытое правительство» – совершенствование государственного управления и повышение доверия общества к органам государственной власти. Внедрение каждого отдельно взятого механизма открытости, например предоставление государственными органами информации о своей деятельности, является не самоцелью, а инструментом достижения общей цели – концепции открытого государственного управления. В связи с отсутствием научной обоснованности взаимосвязи между открытостью и эффективностью деятельности органов государственной власти в большинстве случаев существующие методики оценки открытости государственных органов определяют, насколько эффективно осуществляется сам механизм открытости, а не насколько его реализация способствует повышению результативности деятельности государственных структур в целом. Вместе с тем механизмы открытости должны оцениваться в контексте повышения эффективности государственного управления, а не как обособленный результат деятельности органов власти.

Отдельная проблема – избыточность числа критериев, сложность их структурной организации в используемых методиках мониторинга открытости государственных структур, что является одной из причин, препятствующих развитию механизмов открытости. Система оценки должна быть понятной и простой как для граждан, так и для непосредственных исполнителей – государственных служащих.

Целесообразна определенная унификация методик оценки открытости федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Установление единых требований и обязательного перечня критериев оценки на региональном уровне будет способствовать гармонизации законодательства и стабильному развитию открытого государственного управления на всей территории страны. В предполагаемой единой модельной методике мониторинга и оценки открытости органов власти субъектов РФ должны найти отражение лучшие региональные практики. В частности, в ней, как и на федеральном уровне, следует отразить ранжирование органов власти для составления рейтинга открытости по определенным категориям органов власти. Окончательные критерии отнесения органа власти к той или иной группе как на федеральном, так и региональном уровнях еще предстоит разработать, но, очевидно, должны учитываться возможности органа власти по обеспечению граждан информацией о своей деятельности, социально-общественная значимость и степень востребованности предоставляемой информации ее конечными потребителями – гражданами, общественными объединениями, предпринимательским сообществом. Критерии эффективности логично объединить во взаимосвязанные и взаимозависимые направления реализации открытости с целью недопущения превалирования результатов оценки одного механизма над результатами другого. При этом должен учитываться разный уровень сложности внедрения каждого механизма открытости и уровень значимости того или иного инструмента открытости со стороны государственных структур.

В заключение отметим, что создание действенной шкалы оценки результативности системы «Открытое правительство» невозможно без проведения предварительной систематизации теоретических исследований и анализа практики внедрения ее механизмов в деятельность государственных структур федерального и регионального уровней с целью выявления взаимосвязи различных инструментов открытости органов власти с повышением эффективности государственного администрирования, а равно уяснения степени влияния каждого инструмента на достижение конечной цели открытого государственного управления.

*Статья выполнена в рамках гранта РАНХиГС на тему:
«Открытое правительство» в механизме взаимодействия*

государства и общества: состояние и перспективы повышения эффективности».

CHERKASOV Konstantin Valer'evich, Dr.Sci.(Legal), Associate Professor, Head of the Chair of Administrative, Financial and Information Law, Nizhny Novgorod Institute of Management – the branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (46, Gagarina Ave, Nizhny Novgorod, Russia, 603009; CherkasovKV1978@yandex.ru)

ZAKHAREVICH Dmitriy Aleksandrovich, Lecturer of the Chair of Administrative, Financial and Information Law, Nizhny Novgorod Institute of Management – the branch of RANEPA (46, Gagarina Ave, Nizhny Novgorod, Russia, 603009; zaharevich_dima@mail.ru)

AN ASSESSMENT OF THE OPENNESS OF GOVERNMENT IN RUSSIA: THE FEDERAL AND REGIONAL DIMENSION

Abstract. The article is devoted to the problems of Open government performance evaluation in Russia. Nowadays there are different approaches to the methodology and criteria of the Open government performance evaluation, which are not interrelated at the federal and regional levels in Russian Federation. Progressing towards sustainable development of Open government local public authorities in practice face with significant obstacles in measuring their results, because at present there are neither generally accepted methods nor specific standards to be met. Moreover, existing methods of performance evaluation frequently lead to incorrect or incomplete perception of Open government tasks by local public authorities. Nevertheless, regional performance evaluation approaches have their strengths and weaknesses, but these respective practices evolve without coordination. On the basis of the research authors formulate proposals for unification of present performance evaluation models on regional level.

Especially attention is paid to incoherence between Open government performance evaluation system and performance evaluation of government authorities. At present there are no scientific studies proving direct relationship between the Open government implementation and improving the efficiency of public administration. On the basis of the research authors formulate recommendations for harmonization of methodology of the public authorities openness assessment in Russia at federal and regional levels.

Keywords: Open government, public administration, public authorities, rate of openness, evaluation method, assessment criteria, performance indicators

УДК 332.01

ЦВЕТКОВА Ольга Викторовна – к.полит.н., доцент Ульяновского государственного университета (432017, Россия, г. Ульяновск, ул. Льва Толстого, 42; tsvetkovaov@mail.ru)

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОГРАНИЧНЫХ РЕГИОНОВ

Аннотация. В данной статье анализируются проблемы политико-правового обеспечения границ и пограничных регионов. Автор статьи обосновывает положение о том, что для снижения диспропорций в развитии пограничных регионов Российской Федерации регионы должны отражать свой пограничный статус в конституциях и уставах субъектов. Пограничные регионы РФ должны обладать особым статусом, иметь определенные закрепленные законодательно преференции.

Ключевые слова: пограничный регион, государственная граница, административные границы, приграничный статус, приграничные субъекты, межрегиональные границы, межмуниципальные границы

В геопространственной парадигме выделяются три уровня пограничных регионов. *Макроуровень* пограничных регионов включает все субъекты федерации, имеющие прямой выход к государственным границам. *Мезоуровень* пограничья – это административные районы в составе субъектов федерации, часть админи-