

На правах рукописи

Журавлева Ирина Александровна

**Совершенствование механизма открытости
деятельности органов исполнительной власти**

08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством:
менеджмент

Автореферат
диссертации на соискание ученой
степени кандидата экономических наук

Москва
2013

Работа выполнена на кафедре «Государственное и муниципальное управление»
ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».

Научный руководитель: кандидат экономических наук, доцент
Панина Ольга Владимировна

Официальные оппоненты: **Белов Вадим Геннадиевич**
доктор экономических наук,
Региональная общественная организация
«Вольное экономическое общество Москвы»,
президент

Шестакова Светлана Вячеславовна
кандидат экономических наук,
Муниципальное казенное учреждение
«Финансово-расчетный центр»
Администрации городского поселения
Мытищи Мытищинского муниципального
района Московской области,
начальник планово-экономического отдела

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО «Российский государственный
аграрный университет – МСХА имени
К.А. Тимирязева**

Защита состоится «18» декабря 2013 года в 14-00 часов на заседании
диссертационного совета Д 505.001.07 на базе ФГОБУВПО «Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации» по адресу: Ленинградский проспект, д.49, ауд. 214,
Москва, 125993.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-
информационного комплекса ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации» по адресу: Ленинградский проспект, д.49, ауд. 203, Москва, 125993.

Автореферат разослан «15» ноября 2013 года. Объявление о защите диссертации и
автореферат диссертации «15» ноября 2013г. размещены на официальном сайте Высшей
аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации
по адресу <http://vak.ed.gov.ru> и на официальном сайте ФГОБУВПО «Финансовый
университет при Правительстве Российской Федерации»: <http://www.fa.ru>

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 505.001.07,
кандидат экономических наук

П. С. Щербаченко

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования. Успешное социально – экономическое развитие Российской Федерации в настоящее время невозможно без эффективной и результативной деятельности органов исполнительной власти, ключевым элементом которой выступает открытость деятельности органов государственной власти. Открытость выступает важным показателем эффективной реализации закрепленных полномочий, неотъемлемым условием построения модели социального и правового государства, что невозможно без постоянного взаимодействия между гражданами и органами власти. Принцип открытости закреплен во многих нормативных правовых актах федерального и регионального уровня. Однако в системе государственного управления Российской Федерации до сих пор сохраняются противоречия, препятствующие реализации этих возможностей в полной мере. Существующая в настоящий момент концепция открытости деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации нашла своё отражение в нормативных правовых актах на федеральном и региональном уровнях государственного управления, однако целостного представления о целях, задачах, функциях и составных элементах открытости деятельности органов власти не существует, и практическая реализация принципа открытости носит фрагментарный характер.

Повышение открытости органов власти является приоритетным направлением государственного управления, способствует повышению доверия граждан к органам государственного управления, снижению административных барьеров и коррупционных явлений. Деятельность органов исполнительной власти характеризуется закрытостью для граждан, невозможностью контроля со стороны общественности за их деятельностью, неразвитостью и низкой эффективностью самих процедур обеспечения открытости органов исполнительной власти. Указанные проблемы приводят к усилению административных барьеров, непрозрачности деятельности органов исполнительной власти, низкой оценке гражданами эффективности работы всей системы государственного управления. Актуальность и значимость исследования проблемы открытости деятельности органов исполнительной власти определяются тем, что применяемый механизм не носит системный характер. Отдельные элементы и процедуры находятся в слабой взаимосвязи и, следовательно, недостаточно эффективны; формированию механизма открытости органов исполнительной власти не уделяется должного внимания.

Таким образом, для теории и практики государственного управления России представляется актуальным исследование теоретических и методических вопросов

открытости деятельности органов исполнительной власти, определение ключевых элементов механизма открытости деятельности органов исполнительной власти способствующих снижению административных барьеров, смещению акцентов на взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, бизнеса и общества в соответствии с современными мировыми тенденциям развития органов исполнительной власти.

Степень научной разработанности проблемы. Изучение проблемы формирования и развития механизма открытости деятельности органов исполнительной власти не имеют в настоящее время должной степени проработанности, что определяется его недостаточной институциональной зрелостью.

Исследование проводилось на базе методологических и теоретических работ российских и зарубежных ученых в области государственного управления, информационной открытости социальных систем и транспарентности органов власти, современной теории информационного общества. В работе использованы фундаментальные труды известных философов, управленцев, социологов, по проблемам открытости социальных систем: М. Вебера, Дж. Гелбрейта, Э. Гидденса, Н. Лумана, Д. Норта, К. Поппера, а также представителей современной теории информационного общества: Р. Барбрука, Э. Камерона, Д. Брина, Д. Лайона, М. Постера.

Разработка механизма открытости деятельности органов исполнительной власти нашла свое отражение в трудах российских ученых М.Л. Альпидовской, О.И. Атаманчука, И.А. Бегина, Е.А. Бояринцевой, И.Ю. Гришаевой, Д.И. Дедова, И.А. Е.А. Каменской, В.А. Козбаненко, В.Н. Монахова, Ю.А. Нисневича, О.В. Паниной, Г.В. Пызина, Л.Н. Тимофеевой, А.И. Турчинова, посвященных проблемам, связанным с открытостью деятельности органов власти и построением информационного общества. Проблема совершенствования механизма открытости деятельности органов исполнительной власти недостаточно отражена в научных работах. В частности, не в полной мере отражены вопросы создания механизма обеспечения открытости деятельности органов исполнительной власти в целях снижения административных барьеров.

В основу работы положены отдельные аспекты институциональной теории таких авторов как Д. Бьюкенена, Т. Веблена, Г. Таллока, В. Нисканена. Особое место в исследовании проблемы занимают теоретические и практические аспекты открытости органов исполнительной власти исследованные такими отечественными учеными и практиками как В.Э. Бойковым, В.Д. Гражданом, М.Н. Грачевым, И.М. Дзялошинским, О.Д. Комаровским, С.Е. Нарышкиным, А.Б. Новиковым, А.М. Старостиным, А.И.

Соловьевым. Вопросы, связанные с информационной открытостью в условиях формирования «сервисной» модели государственного управления разрабатывались в трудах Т.И. Заславской, И.А. Голосенко, А.Б. Новикова, М.В. Масловского, И.В. Романовского, Д.Л. Сиволова, М.Н. Шпагиной.

Вместе с тем, не все аспекты обеспечения открытости деятельности органов власти получили всестороннее рассмотрение. Обзор научных публикаций показал, что проработка многих вопросов носит неполный и дискуссионный характер. Прежде всего, требует изучения многоаспектность самого понятия термина открытости деятельности органов исполнительной власти, а также соотношение факторов обеспечения открытости органов исполнительной власти.

В работах указанных авторов не в полной мере отражены проблемы, связанные с открытостью органов исполнительной власти с позиции снижения административных барьеров. Недостаточно внимания уделяется вопросам общественного контроля, мониторинга и оценки административных регламентов как инструментов повышения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, взаимодействию федеральных органов исполнительной власти, бизнеса и общества как фактора усиления открытости деятельности органов исполнительной власти, требуется уточнение понятийного аппарата.

Актуальность и недостаточная степень разработанности проблем открытости деятельности органов исполнительной власти предопределили выбор темы, цель и основные задачи диссертационного исследования.

Цель исследования заключается в решении научной задачи по разработке комплекса теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию механизма открытости деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения цели исследования поставлены следующие **задачи**:

- исследовать понятийный аппарат открытости деятельности органов исполнительной власти;
- рассмотреть сущность существующей в настоящее время концепции открытости деятельности органов власти;
- определить факторы, способствующие повышению открытости органов исполнительной власти;
- выявить элементы механизма открытости деятельности органов власти, используемых в зарубежных странах, с целью их применения в российской практике.

- разработать и научно обосновать практические рекомендации по совершенствованию механизма открытости органов власти.

Объектом исследования являются органы исполнительной власти.

Предметом исследования выступают организационные отношения, возникающие в процессе обеспечения открытости органов исполнительной власти.

Теоретическую и методологическую основу исследования составили научные представления о современном государственном управлении, а также положения научных трудов и разработок российских и зарубежных ученых по теоретическим и прикладным проблемам функционирования и развития механизма открытости органов исполнительной власти. В процессе научного исследования автором использованы методы статистического, системного анализа и синтеза. В диссертации используются элементы сравнительного подхода. Правовой базой исследования послужили действующие нормативные правовые акты Российской Федерации и стран ЕС, Канады, Кореи, Казахстана. Информационной базой исследования послужили материалы, опубликованные в научных изданиях и периодической литературе, материалы печатных и электронных источников, посвященные открытости органов власти; данные, размещенные на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти в Интернете.

В работе использованы данные официальных исследований открытости органов исполнительной власти в ходе реализации государственной программы «Электронная Россия» и стратегии развития информационного общества в Российской Федерации.

Область исследования. Диссертационное исследование соответствует п. 10.2 «Сущность, структура и отличительные особенности системы публичного управления, основные тенденции и направления ее развития в современных условиях. Принципы организации, ресурсы и процесс публичного управления» Паспорта специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: менеджмент (экономические науки).

Информационная основа исследования. Информационную базу исследования составили нормативно-правовые и законодательные акты органов власти Российской Федерации: Правительства Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации и других органов исполнительной власти Российской Федерации, информация, представленная на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, специальная отечественная и зарубежная литература, материалы семинаров и конференций, информация из электронных источников “Интернет”,

рейтинги оценки открытости деятельности органов исполнительной власти, прочие аналитические материалы.

Научная новизна результатов исследования состоит в разработке комплекса теоретических и практических рекомендаций по совершенствованию механизма открытости органов исполнительной власти.

Наиболее существенные результаты работы, обладающие **научной новизной**, состоят в:

1) уточнении понятийного аппарата открытости деятельности органов власти и административных барьеров;

2) обоснованности возможности использования опыта формирования механизма открытости деятельности органов государственного управления зарубежных стран в России, с целью расширения участия граждан в делах государства;

3) определенности особенностей существующего в России механизма обеспечения открытости деятельности органов исполнительной власти;

4) разработанности подходов к обеспечению открытости деятельности органов исполнительной власти (выявлены преимущества открытости деятельности органов исполнительной власти, сформулированы необходимые условия поддержания открытости деятельности органов исполнительной власти, определены составные элементы открытости деятельности органов исполнительной власти, преимущества открытости деятельности органов исполнительной власти относительно разных аспектов государственного управления).

Теоретическая значимость исследования заключается в совершенствовании теоретических основ управления открытостью органов исполнительной власти и развитии методических рекомендаций по совершенствованию механизма открытости органов исполнительной власти.

Практическая значимость результатов исследования. Полученные в диссертационной работе результаты ориентированы на широкое использование в ходе совершенствования системы государственного управления, сопровождающегося усилением взаимодействия с гражданами и бизнесом при реализации механизма открытости деятельности органов власти, а также при совершенствовании нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы открытости органов власти.

Практическую значимость представляют:

- разработаны и научно обоснованы рекомендации по совершенствованию механизма обеспечения открытости органов исполнительной власти, включающие:

- меры, направленные на повышение открытости органов исполнительной власти: усиление взаимодействия органов исполнительной власти, бизнеса и общества;

- меры, направленные на усиление контроля со стороны общественности за деятельностью исполнительных органов власти и повышения доверия граждан: применение общественного контроля, мониторинга и оценки административных регламентов.

- усовершенствованный механизм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, бизнеса и общества, как фактор усиления открытости деятельности органов исполнительной власти;

- методика мониторинга деятельности органов власти через анализ административных барьеров, в том числе разработана система показателей оценки открытости деятельности органов исполнительной власти и форма анкеты для проведения мониторинга и оценки административных барьеров.

Апробация и внедрение результатов исследования.

Теоретические положения исследования докладывались и обсуждались на: III Всероссийской научно – практической конференции “Актуальные вопросы экономики и права Российской Федерации” (Москва, Московский гуманитарный университет, 2011г.); на VI Международной научно–практической конференции “История и современность глазами молодых. Частный человек в современном мире: национальный, этнический, политический, экономический, правовой и культурологический аспекты” (г. Железнодорожный, РГГУ, 2011 г.); на IV Международном научном студенческом конгрессе по теме “Россия и ВТО: экономические, правовые и социальные аспекты” (Москва, Финансовый университет, 2013г.).

Диссертация выполнена в рамках научно-исследовательских работ Финансового университета в соответствии с Государственным заданием на 2012 и плановый период 2013-2014г.г. по теме “Система взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами, обеспечивающая открытость государственной службы и её доступность общественному контролю”.

Материалы проведенного исследования используются в практической деятельности отдела координации мероприятий административной реформы Министерства экономического развития Российской Федерации, в частности, используется пошаговый алгоритм совершенствования механизма открытости органа исполнительной власти. Используется предложенный общий перечень показателей для оценки открытости органа

исполнительной власти, которые существенно повышают эффективность проводимого мониторинга открытости Министерства экономического развития Российской Федерации.

По материалам исследования внедрена анкета для проведения опроса о наличии административных барьеров, позволяющая существенно преодолеть рамочный характер разрабатываемых административных регламентов; сокращение дополнительных материальных затрат связанных с их внедрением; своевременно устранять ошибки в регламентах, в частности закрепление не установленных законом показателей.

Выводы и основные положения диссертации используются в практической работе Министерства экономического развития Российской Федерации, что позволяет повысить открытость его деятельности.

Внедрение результатов исследования подтверждено соответствующими документами.

Публикации. Основные научные результаты диссертационного исследования опубликованы в 8 научных статьях, общим объемом 4,2 п.л. (авторский объем - 3,7 п.л.). В том числе 3 работы общим объемом 1,3 п.л. (авторский объем - 1,2 п.л.) опубликованы в журналах, определенных ВАК Минобрнауки России.

Объем и структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников из 100 наименований и 6 приложений. Общий объем работы составляет 161 страницу и включает 28 рисунков, 11 таблиц.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность исследования, его цель и задачи, объект и предмет исследования, представлена научная новизна и практическая значимость исследования.

В первой главе проанализированы теоретические основы открытости деятельности органов исполнительной власти, необходимые для разработки понятийного аппарата исследования.

Во второй главе выявлены особенности механизма открытости деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации и за рубежом.

В третьей главе разработаны предложения по совершенствованию механизма открытости органов исполнительной власти.

Заключение диссертационного исследования содержит основные результаты исследования, полученные в процессе написания диссертационной работы и выводы.

Основные положения работы, содержащие элементы научной новизны, полученные в результате исследования, следующие:

1. Уточнен понятийный аппарат открытости деятельности органов исполнительной власти и административных барьеров.

В научной литературе под открытостью деятельности органов исполнительной власти понимается возможность получения информации о деятельности органов власти и принимаемых ими решениях для всех заинтересованных субъектов: представителей бизнес сообщества, граждан. Данный подход отождествляет понятие открытости органа исполнительной власти с понятием информационной открытости.

В диссертации показано, что при реализации механизма открытости деятельности органов исполнительной власти решающим является не количество используемых информационных технологий и объем информации предоставляемый в открытый доступ, а результат и польза, которые извлекаются гражданами и самим государством.

Выявлены преимущества открытости деятельности органов власти. К ним относятся:

- 1) внедрение новых инновационных технологий в систему взаимодействия власти, СМИ, гражданского общества;
- 2) нахождение консенсуса интересов СМИ–общества–власти, что является главным в стабилизации государственной системы;
- 3) рост уровня доверия со стороны общественности, частного сектора;
- 4) нивелирование коррупционных схем взаимодействия;
- 5) увеличение действенности общественного мнения;
- 6) обеспечение управляемости современными сложными общественными системами;
- 7) рост качества управленческих решений (использование возможности определения публичных целей решений);
- 8) формирование чувства причастности к политике государства;

Сформулированы условия поддержания открытости деятельности органов исполнительной власти, включающие в себя: наличие компьютерной техники и доступного для граждан информационного канала; наличие информационных ресурсов государственных структур в открытом доступе; поддержание должного уровня информационной и компьютерной грамотности граждан; организацию и проведение скоординированных мероприятий органов исполнительной власти в рамках единой государственной политики; сглаживание высоко уровня дифференциации в использовании информационных технологий в регионах Российской Федерации; обеспечение высокого уровня профессиональной подготовки государственных гражданских служащих в области информационно -коммуникационных технологий.

В связи с этим предложено уточненное определение понятия открытости деятельности органов исполнительной власти и рассматривать его как инструмент организации деятельности органов исполнительной власти обеспечивающий максимальное участие граждан в государственном управлении и возможность наблюдения и оценки деятельности органа государственной власти и официальных лиц на основе гарантированного доступа к информации, подлежащей размещению в открытом доступе, подотчетности органов государственной власти обществу, способствующей укреплению доверия между гражданским обществом и государством.

В работе рассмотрена взаимосвязь понятия «открытость деятельности органов власти», «прозрачность деятельности органов власти» и «доступ к информации».

Выявлено, что понятие «прозрачность» подразумевает доступность решений принятых государственным органом для ознакомления и оценки граждан и напрямую связана с подотчетностью органов государственной власти обществу, а «открытость» – это ориентированность на максимальное участие всего общества в государственном управлении. Таким образом, доказано, что термин «прозрачность органов государственной власти» является составной частью понятия открытость органов власти, так как только в условиях их тесного взаимодействия достигается необходимый уровень доверия частных институтов, населения и власти.

Таким образом, открытость деятельности органов государственной власти включает в себя: информационную открытость, прозрачность (транспарентность), а также каналы и средства общественного контроля, что, в конечном счете, усиливает возможность общества оказывать влияние на все процессы государственного управления (рисунок 1). Выявлено, что одной из основных характеристик понятия «открытость деятельности органов государственной власти» является ее коммуникативный характер, то есть наличие тесной связи власти и общества, основанной на взаимодействии и воздействии друг на друга.

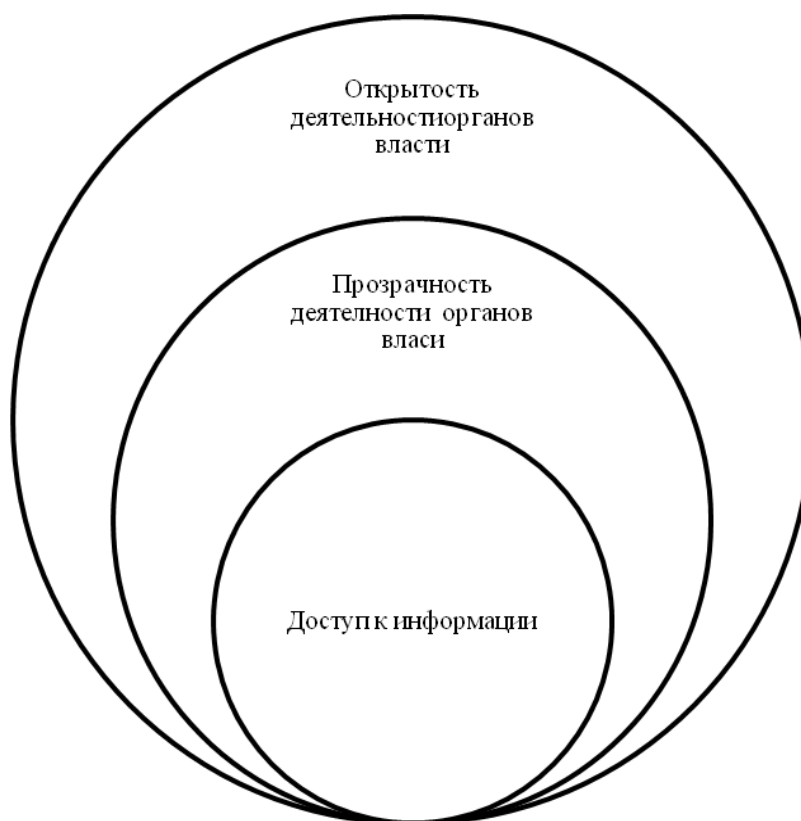


Рисунок 1 – Составные элементы открытости деятельности органов исполнительной власти

Обобщены преимущества открытости деятельности органов исполнительной власти относительно разных аспектов государственного управления (таблица 1).

Таблица 1 – Преимущества открытости органов исполнительной власти

Сфера государственного управления	Преимущества
Посторенние демократического и правового государства	Контроль и укрепление правопорядка; Реализация прав граждан на свободу информации и свободное выражение мнений; Организация конструктивной публичной дискуссии по вопросам реализации государственной политики; Увеличение степени удовлетворенности граждан работой органов государственной власти;
Эффективность и результативность государственного управления	Общественный контроль расходования государственных ресурсов; Повышение качества работы и обеспечение законности принимаемых решений и реализуемых политик за счет принятия обоснованных решений; Повышение эффективности, качества и оперативности предоставления государственных услуг;

Контроль в системе государственного управления	Общественный доступ к информации и документам позволяет контролировать государственную политику; Выявление проблем государственного управления; Обеспечение равного доступа граждан к информации; Регулярный сбор и обработка информации; Обратная связь, необходимая для эффективной реализации политики; Снижение административных барьеров;
Участие общества в управлении государством	Активизация гражданского общества и бизнес сообщества; Решение круга первоочередных проблем, стоящих перед государством; Повышение доверия населения в государству и органам государственной власти; Двусторонняя связь государства и общества, основанные на принципах открытости, гласности, прозрачности и взаимного уважения; Повышение эффективности взаимодействия гражданского общества, бизнеса и органов государственной власти

В диссертационной работе установлено, что использование термина «административные барьеры» в настоящее время осуществляется преимущественно к сфере экономики. Понятие «административные барьеры» не получило однозначной трактовки ни в научной литературе, ни в практической деятельности. В связи с этим, применительно к сфере государственного управления предложено уточняющие определение понятия административных барьеров: административные барьеры - искусственно созданные и создаваемые препятствиях, ущемляющие права и интересы граждан и бизнеса, выражающиеся в действиях /бездействии, выходящих за рамки компетенций и полномочий должностных лиц и осуществляемых в отношении бизнеса и граждан при, оказании государственной услуги или исполнении государственной функции. В диссертации установлено, что, несмотря на достаточное количество принятых законов и введение в действие административных регламентов, не происходит качественного скачка – административные барьеры не снижаются и открытость органов власти не повышается.

В работе доказано, что источником административных барьеров являются как пробелы в правовом регулировании, так и избыточная регламентация и изначально заложенная невыполнимость требований, уточнена и дополнена классификация административных барьеров во взаимосвязи с исполнением государственных функций и оказанием государственных услуг.

2. Обосновано положение о возможности использования опыта формирования механизма открытости деятельности органов государственного управления зарубежных стран в России, с целью расширения участия граждан в делах государства.

Для определения возможностей использования опыта проанализирован зарубежный опыт формирования механизма открытости органов государственного управления. Выявлено, что в настоящее время в зарубежных странах происходит изменение подходов к открытости органов государственного управления. Традиционный подход, основанный на размещении как можно большего объема информации на сайтах органов государственной власти и управления, сменяется подходом, основанном на практической пользе, которую могут получить граждане от внедрения механизма открытости на унификации сайтов всех органов власти, переходе на информационно - коммуникационные технологии, расширяющие участие граждан с ограниченными возможностями в государственной деятельности, вовлечении через общественную экспертизу все большего количества граждан в обсуждение принимаемых государственных решений.

Дана сравнительная характеристика Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам и Рекомендаций REC(2002) Совета Европы. Анализ показал, что Конвенция использует расширенное определение органа власти и официального документа, и рекомендуется снять ограничения на публикацию в открытом доступе информацию, находящуюся в процессе подготовки. При обработке запросов на получение официальных документов согласно Конвенции орган государственной власти по требованию обязан дать письменное обоснование отказа в доступе к официальному документу, согласно Рекомендациям у заявителей такое право закреплено не было. В Конвенции отдельно выделен пункт, согласно которому органам государственной власти следует принимать меры, направленные на опубликование официальных документов, находящихся в их распоряжении в целях повышения открытости органов государственного управления и содействия вовлечению населения в дела, представляющие общественный интерес. В работе проведена сравнительная характеристика Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам и федеральный закон “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления” от 9 февраля 2009 г. № 8. Особенностью федерального закона №8 является то, что он был принят не по настоятельному и массовому требованию общественности, а по желанию самих властных структур. Этот момент можно оценивать двояко: с одной стороны необходимо максимальное осознание обществом необходимости доступа к официальной информации, а

с другой стороны необходимо и желание власти идти навстречу раскрытию информации. В зарубежной практике обеспечения открытости органов власти делается четкая разница между такими элементами, как распространение информации, предоставление информации и информационной открытостью. Информационная открытость подразумевает активное участие граждан и устранение административных барьеров в деятельности органов исполнительной власти. В результате реализуется механизм, обеспечивающий вовлечение в процесс анализа и обсуждения предоставленной информации широкого круга представителей общественности, которые часто являются носителями противоположных точек зрения, но решающих одну общественно значимую задачу.

Анализ нормативной базы, опубликованных материалов ряда зарубежных стран показал, что механизм обеспечения открытости органов власти через их взаимодействие с гражданским обществом в большинстве стран одинаков и включает в себя ряд обязательных элементов, а именно: закон (закрепляет право на доступ к информации); наблюдательный орган (на него возложены функции наблюдения за соблюдением закона и осуществления рекомендаций по соблюдению процедур при предоставлении информации); гарант (им обычно выступают уполномоченные по правам человека, либо уполномоченные по вопросам доступа к информации); взаимодействие субъектов и объектов (обеспечивает реализацию механизма открытости и достижение поставленных целей в этой сфере); защита (наличие права обращаться в суд, либо к специально уполномоченному лицу); получение информации (возможность получить информацию на бумажном, либо на электронном носителе).

Для обеспечения более широкого охвата национальных механизмов открытости органов власти зарубежных стран, в работе были проанализированы особенности механизма открытости органов власти Канады, США, Японии, а также группы стран, представляющих азиатскую модель открытости (Казахстан, Туркмения, Таджикистан, Туркменистан, Киргизстан).

По итогам анализа зарубежного опыта считаем необходимым использование следующих обязательных элементов механизма открытости органов власти:

- 1) Наличие в системе государственного управления структур по управлению открытостью органов власти;
- 2) Наличие стандартов качества процедур, связанных обеспечением открытости органов власти;
- 3) Наличие механизмов внешней и внутренней оценки открытости органов исполнительной власти.

Анализ выявил ряд элементов, необходимых для использования в Российской Федерации:

1) введение системы должностных лиц по вопросам открытости, представленных в каждом государственном органе, которые подчиняются централизованному правительственному органу или органам Правительств субъектов Российской Федерации органу.

2) Публикация данных об органах и служащих, нарушивших требования к открытости органа государственной власти.

3) Создание институтов общественного контроля и оценки открытости органов власти.

4) необходимость создания единой концепции открытости органов исполнительной власти, которая обеспечит общее в понимании того, что понимать и как оценивать открытость деятельности органов исполнительной власти.

3. Определены особенности существующего в России механизма открытости деятельности органов исполнительной власти.

Анализ действующего механизма обеспечения открытости деятельности органов исполнительной власти показал, что в настоящий момент он не является эффективным и результативным инструментом, обеспечивающим участие широкой общественности в делах государства, не способствует повышению доверия граждан государству. Нормативно закреплены лишь отдельные элементы этого механизма, однако в целом он не представляет собой систему взаимосвязанных элементов, обеспечивающих открытость деятельности органов исполнительной власти.

В работе проведен анализ нормативных документов, регламентирующих обеспечение открытости федеральных органов исполнительной власти. Выявлены недостатки определенных положений и предложены пути их устранения, в частности, отсутствие федеральных законов об общественном контроле и общественной экспертизе.

Выделены недостатки существующего механизма открытости органов исполнительной власти в Российской Федерации:

1) Содержание информации, размещенной на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти, чуть более чем наполовину отвечает нормам действующего законодательства, регулирующего доступ к информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти; общепринятым техническим требованиям, предъявляемым к содержанию сайтов; потребностям физических и юридических лиц в информации из государственных информационных ресурсов.

2) Структура информационного наполнения официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти не достаточно унифицирована.

3) Не соблюдаются сроки и не в полном объеме размещается информация, представляющая социальное значение, тексты многих правовых актов представлены в устаревшей редакции.

Предложено разработать ФЗ “Об информационной деятельности в государственном управлении” в качестве правового механизма в современных условиях модернизации государственного управления и демократизации отношений власти и общества.

Проанализированы мероприятия Правительства РФ по повышению открытости органов исполнительной власти (в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации 7 мая 2012 года N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»). Сделан вывод о том, что сроки реализации указанных мероприятий не достаточны для их эффективной реализации, учитывая дату принятия Указа; положительным моментом является акцент на усиление роли граждан во взаимодействии с органами власти, создание для этого не только информационных, но и организационных и правовых основ. В Указе не предусмотрены меры ответственности государственных служащих и органов исполнительной власти за невыполнение поставленных задач в срок.

Основными факторами, препятствующими развитию открытости органов исполнительной власти являются:

- Недостаточная развитость системы органов общественного контроля и четкого разграничения их полномочий;
- Отсутствие системы оценки эффективности административных регламентов;
- Неработанность действенных мер ответственности за несоблюдение открытости органов исполнительной власти;
- Слабая мотивация государственных гражданских служащих к поддержанию открытости органов исполнительной власти на должном уровне;
- Консерватизм и нежелание перемен, появление ситуации неопределенности и риска.

Определены факторы, препятствующие реализации механизма открытости органов исполнительной власти:

- сложные взаимодействия между государственными органами, бизнес - структурами и общественностью;

- возрастающие требования граждан к открытости деятельности органов исполнительной власти;
- отсутствие конкуренции в деятельности органов исполнительной власти и базы для сравнения их деятельности;
- значительный временной лаг между осуществленными действиями и результатом в работе органа исполнительной власти;
- невозможность отразить всю многогранность деятельности органов исполнительной власти.

4. Разработаны подходы к обеспечению открытости деятельности органов исполнительной власти.

Разработаны и научно обоснованы предложения по совершенствованию механизма обеспечения открытости органов исполнительной власти, включающие:

- меры, направленные на повышение открытости органов исполнительной власти: усиление взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, бизнеса и общества;
- меры, направленные на усиление контроля со стороны общественности за деятельностью исполнительных органов власти и повышения доверия граждан: применение общественного контроля, мониторинга и оценки административных регламентов.

Проанализирована концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013гг. Выявлены и систематизированы сильные и слабые стороны приоритетных направлений обеспечения открытости органов исполнительной власти:

- Сильные стороны:
 - Концепция в совокупности с другими нормативными правовыми актами обеспечивает достаточную нормативную базу для повышения открытости органов исполнительной власти;
 - Концепция показатели, с помощью которых возможен контроль процессов реформирования со стороны бизнеса и граждан.
 - Концепция содержит подробный анализ ситуации, сложившейся в сфере обеспечения открытости органов исполнительной власти.
- Слабые стороны:
 - Не прописана ответственность государственных служащих за невыполнение положений концепции.

– Концепция в большей степени представляет собой оптимистический отчет о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

– Не предусмотрены меры по упорядочению работы ответственных ведомств и налаживанию контроля по исполнению действующего законодательства.

– Многие положения концепции носят популистский характер.

– Для реализации положений Концепции потребуется принятие большого количества нормативной документации и внесение изменений в действующее законодательство.

В результате проведенного анализа выявлен ряд актуальных элементов, необходимых для внедрения с целью совершенствования механизма открытости органов исполнительной власти:

– создание действенной и официально принятой методики мониторинга нарушения прав граждан на доступ к информации и информирования о его результатах представителей соответствующих органов государственной власти организаций гражданского общества, СМИ;

– проведение мероприятий, направленных на участие представителей государственных органов в совместных общественных мероприятиях и дискуссиях в целях содействия расширению возможностей граждан в получении доступа к общественно-значимой информации;

– создание системы организаций гражданского контроля, которая бы выявляла проблемы недостаточной открытости органов государственной и власти и разрабатывала бы рекомендации по их устранению;

– совершенствование судебной практики обжалования отказов чиновников и госорганов в доступе к общественно-значимой информации;

– проведение государственными органами регулярных информационных кампаний по повышению осведомленности о возможностях граждан в вопросах доступа к информации;

– преодоление основных барьеров относятся барьеры, связанные с культурой, доверием, ресурсами, а также с сопротивлением органов исполнительной власти.

Анализ системы взаимодействия органов исполнительной власти и СМИ показал, что действующие законы о доступе к государственной информации не позволяют однозначно определять СМИ, опубликованные в них сведения, форму этих сведений, с тем, что бы признать опубликованную информацию официальной, а, следовательно, достоверной.

Отмечено, что в современной системе взаимодействия СМИ и органов власти отсутствует механизм мониторинга информации со стороны органов государственной власти и общественности.

Приведённый анализ использования каналов распространения информации органами исполнительной власти (на примере министерств) через сеть Интернет показал низкую степень интегрированности государственных органов в социальные сети. Вместе с тем, использование социальных сетей позволяет получить охват аудитории, труднодостижимой с помощью классических каналов распространения информации. Обратная связь, получаемая при помощи социальных сетей, радикально отличается от традиционных каналов электронной коммуникации, поскольку они обеспечивают высокий уровень персонализации и личной ответственности.

Как показал проведенный анализ использования каналов взаимодействия Интернет-пользователей и органов власти, органами власти фактически не используются возможности Интернет-конференций и on-line комментариев граждан, что, в свою очередь не позволяет задействовать механизмы сетевой коммуникации граждан и коллективного обсуждения общественно значимых проблем в режиме on-line.

Предложен механизм взаимодействия СМИ, гражданского общества с органами исполнительной власти, обеспечивающий открытость органов исполнительной власти и их доступность общественному контролю.

Проведение анализа законодательной базы показало отсутствие специального закона, регулирующего отношения при использовании информационно-телекоммуникационной сети Интернет, отсутствие закона закрепляющего общественный контроль и экспертизу. Предложено Федеральные Законы «О гражданском контроле» и «Об общественной экспертизе».

В работе предложено внедрить проведение мониторинга открытости органа исполнительной власти с применением единой методики для оценки административных барьеров, что позволит преодолеть формальный, рамочный характер разрабатываемых административных регламентов; сопротивление внедрению регламентов со стороны государственных служащих; сокращение дополнительных материальных затрат связанных с их внедрением; своевременно устранять ошибки в регламентах, в частности закрепление не установленных законом показателей;

Предложен пошаговый алгоритм совершенствования механизма открытости органов исполнительной власти:

1) Анализ нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность органов власти и контролирующих органов и выработка предложений для оптимизации их деятельности.

2) Сбор и анализ информации об административных барьерах и разработка предложений для их устранения.

3) Информационно-аналитическое обеспечение деятельности органов исполнительной власти по вопросам, затрагивающим сферу взаимоотношений с гражданами, бизнесом и контролирующими органами.

Разработана и предложена анкета (таблица 2) для проведения опроса о наличии административных барьеров.

Таблица 2 – Анкета для проведения опроса о наличии административных барьеров

№ п.п./ этапы	Вопрос	Значения показателей (В баллах и абсолютных показателях)
I. Общие положения		
1.	Название государственной услуги (функции)	
2.	Орган государственной власти, оказывающий услугу (исполняющий функцию)	
3.	Регион (город)	
II. Количество административных процедур		
Этап 1	Описание процедуры	
Этап 2	Описание процедуры	
III. Сроки реализации административных процедур		
Этап 1	Описание процедуры	
Этап 2	Описание процедуры	
IV. Стоимость административных процедур		
Этап 1	Описание процедуры	
Этап 2	Описание процедуры	

Предложено сформировать систему оценки открытости органов власти. В основу положено разделение оценки на внешнюю и внутреннюю оставляющие:

- Внешняя оценка: показатели открытости органа исполнительной власти, отражающие общественное мнение и восприятие;
- Внутренняя оценка:
 - контроль расходов на создание поддержание открытости органов исполнительной власти;

- система поощрений /ответственности за надлежащее/ненадлежащее обеспечение открытости органа исполнительной власти;
- отражение в показателях оценки исполнения должностных регламентов государственным гражданским служащим.

Определены критерии, которым должны отвечать выбранные показатели:

- согласование с целями и закрепленными функциями органа исполнительной власти;
- показатели должны предоставлять возможность контроля со стороны общественности за деятельностью органов исполнительной власти;
- возможно использование качественных и количественных показателей;
- показатели должны отражать общественные приоритеты и потребности в оказании услуг и интересы конечного пользователя;
- показатели должны отражать определенные временные рамки и сроки;
- обеспечение обратной связи с конечным потребителем.

В результате вышеизложенного сформулирован общий перечень показателей для оценки открытости деятельности органа исполнительной власти, которые предлагается разбить на обеспечивающие показатели (выступают основой для достижения оптимальной степени открытости деятельности органа власти) и критерии открытости:

Таблица 3 – Показатели оценки открытости деятельности органов исполнительной власти

Обеспечивающие показатели	Показатели открытости деятельности органа исполнительной власти
1. Соответствие представленной информации закрепленным функциям органа исполнительной власти. 2. Количество посещений интернет порталов органа исполнительной власти для получения необходимой информации конечным потребителем. 3. Время, затраченное на поиск информации. 4. Унифицированность сайтов органов исполнительной власти. 5. Соблюдение органом исполнительной власти сроков предоставления информации в соответствии с регламентом	1. Степень удовлетворенности конечного пользователя открытостью органов исполнительной власти (посредством оценки – удовлетворен или не удовлетворен потребитель). 2. Воздействие органа исполнительной власти на конечного потребителя и внешнюю среду. 3. Отказ представителей государственных органов от комментариев событий, представленных в печатных изданиях и Интернете. 4. Полнота информации, полученной конечным пользователем. 5. Процент представленной в открытом доступе информации от необходимой конечному пользователю. Предоставленная возможность оценки открытости органа

<p>6. Стимулирование заинтересованности государственных гражданских служащих в обеспечении открытости органа исполнительной власти</p> <p>7. Развитие отношений сотрудничества и обратной связи с конечными потребителями.</p>	<p>исполнительной власти.</p> <p>6. Общественный резонанс законопроектов, проходящих публичное обсуждение</p> <p>7. Вовлеченность граждан в обсуждение общественно значимых проблем в печатных изданиях и интернете</p> <p>8. Репутация органа власти</p> <p>9. Удобство конечного пользователя</p> <p>10. Количество жалоб.</p>
--	--

Дополнительными инструментами совершенствования механизма открытости органов исполнительной власти должны стать:

- создание единой информационной базы или единого аналитического портала для установления эффективной оценки и контроля открытости органов исполнительной власти, а также усиление взаимодействия между всеми участниками взаимодействия;
- введение в штатное расписание органа исполнительной власти должности специалиста по открытости органов власти, разработка его обязанностей, форм связи со всеми структурными подразделениями;
- внедрение планов органа исполнительной власти по обеспечению открытости;
- устранение недостатков теоретических и законодательно закрепленных основ обеспечения открытости органов исполнительной власти с реальной ситуацией развития системы открытости;
- обеспечение электронного взаимодействия органов исполнительной власти, общественности и бизнеса на всех этапах реализации механизма открытости;
- преодоление низкой осведомленности граждан о возможностях участия в общественной экспертизе и оценке открытости органов исполнительной власти;
- разработка мер по повышению уровня внимания к наполняемости информационных ресурсов и всем этапам открытости;
- формализация результатов реализации механизма открытости.

Комплексная реализация предложенных мероприятий позволит повысить уровень открытости исполнительной ветви власти, которая в отличие от других ветвей власти осуществляет оперативное управление общественными процессами и имеет своим содержанием исполнительно-распорядительную деятельность.

III. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи, опубликованные в журналах, определенных ВАК Минобрнауки России:

1. Журавлева, И.А. Актуальные проблемы обеспечения открытости и прозрачности органов исполнительной власти / И.А. Журавлева, О.В. Панина // Трубопроводный транспорт: теория и практика. – 2010. – №4 (20). – С. 44-47. (0,4/0,3 п.л.);
2. Журавлева, И.А. Проблемы обеспечения прозрачности деятельности органов исполнительной власти / И.А. Журавлева // Микроэкономика. -2012. - №2. - С.8-11. (0,4 п.л.);
3. Журавлева, И.А. Инструменты совершенствования механизма открытости деятельности органов исполнительной власти / И.А. Журавлева // Вестник академии. -2013. - №3-2013 (37). - С.136-141. (0,5 п.л.).

Статьи, опубликованные в других журналах и изданиях:

4. Журавлева, И.А. Теоретический анализ прозрачности в системе федеральных органов исполнительной ветки власти / И.А. Журавлева // Инновационная экономика: информация, аналитика, прогнозы.-2011.-№3-4(5)2011.- С. 69-71. (0,5 п.л.);
5. Журавлева, И.А. Взаимодействие власти, бизнеса и общества в обеспечении прозрачности в органах исполнительной власти / И.А. Журавлева // Современные корпоративные стратегии и технологии в России: сборник научных статей. Вып.7. В3ч. Часть 3: Социально- культурные технологии бизнеса. - М.: Финансовый университет, 2012. -С.36-44. (0,5 п.л.);
6. Журавлева, И.А. Характеристика процесса разработки принятия решений в органах исполнительной власти / И.А. Журавлева // История и современность глазами молодых. Частный человек в современном мире: национальный, этнический, политический, экономический, правовой и культурологический аспекты. Материалы VI Международной научно-практической конференции Железнодорожный, 16 апреля 2011.- М.: Издательский центр Российского государственного гуманитарного университета ,2011. - С.117-120. (0,2 п.л.);
7. Журавлева, И.А. Использование электронных ресурсов для повышения открытости органов государственной власти / И.А. Журавлева // Право и экономика: сб. науч. трудов. - Вып. 4/ под ред. Н.Н. Косаренко. - М.: Издательство Московского гуманитарного университета , 2011. - С.51-55. (0,3 п.л.);

8. Журавлева, И.А. Формы взаимодействия СМИ и органов государственной службы в зарубежных странах. Особенности системы взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами власти. (Разделы 2.1;1.1; приложение В монографии «Проблемы взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами» /Под ред. И.Ю. Беляевой, Т.В. Бутовой // - М. Финансовый университет при Правительстве РФ,2013.-С.10-30;- С.80-90;- С.180-187. (1,4 /1,0 п.л.)