

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Н.Е. Дмитриева, А.В. Клименко

**ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ
И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО,
УЧАСТИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ
УПРАВЛЕНИИ**

Серия WP8

Государственное и муниципальное
управление

Москва
2021

УДК 347.471
ББК 60.027.1

Редакторы серии WP8
«Государственное и муниципальное управление»
А.В. Клименко, А.Г. Барабашев

Дмитриева, Н. Е., Клименко, А. В.

Исполнительная власть и гражданское общество, участие в государственном управлении [Электронный ресурс] : препринт WP8/2021/03 / Н. Е. Дмитриева, А. В. Клименко ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — Электрон. текст. дан. (500 Кб). — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. — (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). — 25 с.

В современном государственном управлении большое внимание уделяется взаимодействию с гражданским обществом, привлечению представителей бизнеса и граждан к принятию решений и оценке результатов деятельности исполнительной власти. Участие позволяет повысить обоснованность принимаемых решений, использовать гражданскую инициативу при их реализации, укрепить доверие граждан к государственным институтам.

Практика участия в госуправлении нашла отражение в концепции открытого правительства. В Российской Федерации принципы открытого правительства реализуются в различных формах, разработаны стандарты открытости, проводится оценка ее уровня в органах власти. Созданные институты открытого правительства стали неотъемлемой частью системы российского публичного управления, хотя в ряде случаев носят формальный характер и не в полной мере раскрыли свой потенциал.

УДК 347.471
ББК 60.027.1

Дмитриева Наталья Евгеньевна, к.социол.н., старший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; E-mail: nedmitrieva@hse.ru

Клименко Андрей Витальевич, к.э.н., профессор, научный руководитель Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», руководитель департамента политики и управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; E-mail: aklimenko@hse.ru

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Дмитриева Н.Е., 2021
© Клименко А.В., 2021
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2021

Введение

Современным правительствам свойственно стремление к повышению уровня открытости, активному взаимодействию с гражданским обществом, вовлечению граждан и негосударственных организаций в процессы принятия решений, использованию систем общественного контроля и оценки деятельности органов власти. Граница между государством и гражданским обществом даже в сфере традиционных полномочий исполнительной власти не является непроницаемой. Наоборот, взаимодействие усиливается, что повышает доверие к государственным институтам, позволяет использовать ресурс гражданской инициативы.

Как отмечал Петр Штомпка, «правительство с открытым занавесом» имеет гораздо больше шансов на доверие граждан, которое, в свою очередь, неизмеримо уменьшает затраты на управление, открывает доступ к разнообразным ресурсам граждан и негосударственных организаций. Когда граждане доверяют государству, они охотнее платят налоги, инвестируют, участвуют в организуемых государством акциях [Штомпка, 2012]. Для того чтобы изменить стиль отношений между государством и гражданами, в которых присутствуют конфликт и недоверие, люди должны научиться договариваться и совместно решать общие проблемы. Такую власть, которую граждане обретают благодаря способности взаимодействовать с другими, Дэвид Мэтьюз называет совместной властью [Мэтьюз, 2016].

Бет Новек отметил, что «через взаимодействие с организациями и отдельными гражданами государственные институты власти получают доступ к их знаниям, экспертизе и профессиональному опыту, тем самым совершенствуя качество своей работы» [Новек, 2016, с. 31].

Самоорганизация, саморегулирование и самоуправление зачастую демонстрируют более высокую эффективность, чем государственное регулирование. Так, Элинор Остром, рассматривая самоорганизацию общин, отмечает их умение устанавливать эффективные и устойчивые правила использования и доступа к общим ресурсам, способность контролировать их соблюдение без участия государства. Она также указывает на преимущества локализации саморегулирования по

сравнению с использованием централизованных правил. Преимущество так называемых полицентричных порядков перед моноцентричными обусловлено их более высокой адаптивностью, открытостью экспериментам и устойчивостью к внешним воздействиям [Остром, 2010].

Размышляя о стратегических перспективах развития систем государственного управления, Лестер Саламон сформулировал понятие «правительство с участием третьей стороны» (third party government), то есть правительство, которое привлекает к исполнению своих функций негосударственные организации. Такая организация государственного управления может быть обозначена как не прямое, сетевое правительство (indirect government, networked government). Иными словами, речь идет о целесообразности децентрализации, аутсорсинга, передачи внешним агентам части государственных функций и услуг. Вместо совершенствования бюрократических организаций Л. Саламон предлагает передать значительную часть полномочий от государства самим гражданам и организациям гражданского общества [Martínez et al., 2010].

Идеи самоорганизации и сопроизводства, кооперации и взаимодействия нашли отражение и в популярной концепции «хорошего управления» (Good Governance, New Public Governance). Эта концепция «делает акцент на взаимоотношениях населения, госслужащих и других участников (например, некоммерческих организаций), а ее организационный ландшафт характеризуют сети, связи между организациями и совместное формирование политики (multi-actor policy-making)» [Sicilia et al., 2016, p. 11]. «Хорошее управление» предполагает наличие систем участия, косинусных решений, прозрачности и подотчетности исполнительной власти гражданскому обществу.

Важной составляющей открытости правительства является наличие возможностей участия граждан в государственном управлении. Впервые типологию участия предложила Шерри Арнштейн [Arnstein, 1969]. Рассматривая общественное участие как наделение граждан властью, она выделила три возможных состояния, включающих восемь стратегий – от неучастия до реального наделения полномочиями. Неучастие включает «манипулирование» (формальное присутствие) и «терапию» (убеждение в правильности принятых решений). Символические меры объединяют «информирование», то есть разъяснение сути решений, «консультирование» и «умиротворение». Здесь допускается право совещательного голоса, но без права

контроля выполнения решений. Наконец, собственно гражданское управление включает «партнерство», «делегирование полномочий» и «гражданский контроль». Эти стратегии означают прямое участие гражданского общества в принятии решений и реальном контроле их исполнения.

Таким образом, и с теоретической, и с практической точки зрения современное понимание «хорошего» госуправления распространяется далеко за пределы государственного аппарата, госорганизаций, собственно бюрократии.

1. Цели и принципы открытости и участия

При анализе степени открытости правительств чаще всего обращают внимание на такие его характеристики, как доступность информации, развитие систем открытых данных, наличие механизмов общественного контроля и подотчетности, разнообразие форм участия граждан и институтов гражданского общества в управлении.

В сентябре 2011 года на Генеральной Ассамблее ООН была подписана декларация партнерства открытых государств (OGP – Open Government Partnership) и представлены национальные планы действий. В начале 2020 года в партнерство входило уже 78 национальных правительств, 20 городов, сотни организаций гражданского общества¹. Присоединяясь к партнерству OGP, национальные правительства берут на себя ряд обязательств:

1. Расширять доступность информации о деятельности государственных органов, то есть публиковать понятную, актуальную и значимую для граждан и организаций гражданского общества информацию в форматах, пригодных для дальнейшего анализа и использования.

2. Создавать условия для участия граждан в разработке, мониторинге и оценке деятельности правительств и администраций разного уровня, создавать механизмы для более тесного сотрудничества с гражданским обществом.

¹ Open Government Partnership (OGP). URL: <https://www.opengovpartnership.org/our-members> (дата обращения: 10.04.2020).

3. Поддерживать высокие стандарты профессиональной этики – проводить антикоррупционную политику, обеспечивать прозрачность управления государственными финансами и государственными закупками, гарантировать верховенство закона, доступность информации о доходах и имуществе должностных лиц, о результатах борьбы с коррупцией.

4. Развивать доступное и безопасное онлайн-пространство в качестве платформы для предоставления госуслуг, привлечения общественности к участию в управлении, а также для обмена информацией и идеями, выявлять и поощрять использование управленческих инноваций [OGP, 2011].

Наиболее развитой формой открытости считается гражданское участие в управлении. Цели участия заключаются в повышении обоснованности, информационной насыщенности и прозрачности принимаемых решений, идентификации групп интересов и определения их готовности внести вклад в реализацию принимаемых решений. Участие не только позволяет сократить издержки на проведение политики, реализацию планов, программ и правовых инструментов, но и делает их более легитимными, обеспечивая публичной поддержкой.

В отличие от пассивного информирования о деятельности правительства, участие предполагает самостоятельное действие, возможность прямого влияния на формирование решений и их исполнение. В 2009 году на Конференции международных неправительственных организаций Совета Европы был принят кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений [Кодекс рекомендуемой практики..., 2009]. Кодекс не предписывает обязательных правил и механизмов их исполнения. Он содержит набор выработанных на основе практического опыта принципов, определяет условия и уровни гражданского участия, прежде всего для организаций гражданского общества.

Вовлечение гражданского общества в процессы госуправления возможно на всех этапах: определение повестки дня, разработка политики, принятие решений, осуществление политики, мониторинг и оценка исполнения. По степени развития системы участия его можно ранжировать как: информирование – консультирование – диалог – партнерство.

Важнейшим условием участия является доверие граждан правительству, понимание и поддержка ими целей и задач проводимой политики. Значима также

и организационная сторона участия, создание удобных интерфейсов взаимодействия, снижение транзакционных издержек, например, за счет внедрения информационных технологий, цифровизации.

Развитие ИТ упрощает и снижает издержки взаимодействия и тем самым делает более доступным вовлечение граждан в процессы госуправления. С 2003 года ООН измеряет индекс электронного участия (E-Participation Index), который является дополнительным индексом к обследованию уровня внедрения электронного правительства. Индекс отражает три элемента и цели участия: информирование (E-information), консультирование (E-consultation) и участие в принятии решений (E-decision-making). За 15 лет с 2003 по 2018 год в международном индексе электронного участия Россия поднялась с 91-го на 23-е место [Исследование ООН..., 2018].

Несмотря на важную роль ИТ-технологий, упрощающих процессы взаимодействия, необходимо отметить, что сами по себе они не гарантируют реального гражданского участия. Интернет-платформы вполне могут быть использованы, например, в целях манипулирования и «терапии», создавать лишь видимость участия в принятии решений [Ревякин, 2019].

2. Системы участия в российском государственном управлении

Российская Федерация не является членом партнерства OGP. Вместе с тем в 2014 году у нас в стране была утверждена концепция открытости федеральных органов исполнительной власти [Правительство РФ, 2014], которая отразила принятые в международном сообществе принципы информационной открытости, вовлеченности гражданского общества и подотчетности исполнительной власти. В декабре 2018 года для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления были утверждены методические рекомендации по внедрению принципов и механизмов открытости [Методические рекомендации по реализации..., 2017].

В 2016 году по заказу Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации ВЦИОМ провел один из первых в России социологический опрос по

выявлению наиболее значимых, по мнению граждан, характеристик открытости органов власти. Для большинства россиян открытость означала отсутствие коррупции, наличие горячей линии для обращения в органы власти и оперативные ответы на запросы и жалобы, возможность получать услуги через Интернет и попасть на личный прием, доступность информации о текущей деятельности органов власти. В дальнейшем был разработан и апробирован ряд методик измерения открытости. Например, Счетная палата Российской Федерации совместно с АНО «Информационная культура» и Центром перспективных управленческих решений предложили оценивать открытость по трем составляющим: открытость информации, открытые данные, открытый диалог [Открытость государства..., 2020].

В Российской Федерации реализуется политика «открытых данных», что дает гражданам возможность формировать собственное мнение, контролировать и формулировать более обоснованные предложения по улучшению деятельности государственных органов и учреждений, предоставляющих услуги.

Одним из базовых законов в рассматриваемой сфере является Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который устанавливает основные принципы, перечень способов и порядок доступа к информации о деятельности органов публичной власти, закрепляет формы предоставления информации. В то же время ряд нормативных правовых актов содержит ограничения на предоставление отдельных видов информации, включая сведения, отнесенные к государственной тайне [Президент России, 1993; 1997].

В 2013 году Россия подписала «Хартию открытых данных» [Хартия открытых данных..., 2013]. Это потребовало внесения в законодательство не только самого понятия «открытые данные», но и принятия ряда обязательств по их предоставлению. **Открытые данные** – это общедоступная информация, размещаемая в сети Интернет в формате, допускающем автоматизированную обработку и использование без предварительных изменений [Государственная дума РФ, 2006, ст. 7].

Основной принцип Хартии: все правительственные данные, за исключением тех, которые прямо указаны в законодательстве, должны быть открыты (open by default). Для его реализации потребовалось внести изменения в законодательство, принять концепцию открытых данных и план ее реализации [Концепция открытых данных..., 2012; План мероприятий «Открытые данные...», 2014].

В Российской Федерации открытые данные публикуются на едином федеральном портале – data.gov.ru, с которого они могут быть скачаны любым заинтересованным лицом без какого-либо ограничения. Помимо общенационального портала, многие федеральные ведомства на своих официальных сайтах также размещают наборы открытых данных, созданы отдельные региональные порталы открытых данных².

Другой формой представления общедоступной информации в Российской Федерации можно считать публичные декларации органов исполнительной власти, подготавливаемые ими для разъяснения своих целей и задач. Публичные декларации призваны дать гражданскому обществу возможность контролировать исполнение обязательств конкретного министерства, агентства, службы. Они доступны на ведомственных порталах в сети Интернет и ориентированы на разные референтные группы.

Правительство России регламентировало требования к разработке и раскрытию на официальных сайтах планов деятельности ведомств и отчетов об их исполнении, в том числе публичных деклараций [Правительство РФ, 2015]. Декларации должны, прежде всего, отражать общественно значимые цели и результаты деятельности органа власти и быть понятны гражданам.

Благодаря доступности сети Интернет и развитию цифровых технологий получили распространение различные формы **общественного обсуждения**, опросы граждан по принимаемым документам и вопросам организации государственных услуг.

В Российской Федерации под общественным обсуждением понимается публичное обсуждение общественно значимых вопросов, проектов решений органов

² Региональный портал открытых данных Москвы data.mos.ru, Республики Татарстан <https://open.tatarstan.ru/data/dataset>, Тульской области <http://www.opendata71.ru> и др.

власти с обязательным участием представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующими решениями. Например, предусмотрено общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов, проектов документов стратегического планирования, правил благоустройства, территориальных схем размещения твердых коммунальных отходов, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд путем проведения конкурсов и аукционов при начальной (максимальной) цене контракта от 1 млрд руб. и др. [Правительство РФ, 2012а; 2016; 2018; 2019; Президент России, 2011].

В апреле 2013 года в России был запущен **Единый портал для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов** и результатах их публичного обсуждения³. С 2014 года действует **Интернет-ресурс «Российская общественная инициатива»** (РОИ), созданный во исполнение поручения Президента России [Президент России, 2013].

Платформенные решения с различным функционалом доступа создают для граждан возможность высказать свое мнение на стадиях подготовки и контроля исполнения решений.

Несмотря на доступность, Единый портал и РОИ недостаточно эффективны. По данным за 2015–2018 годы в среднем лишь около одного процента размещенных на портале проектов актов получили комментарии от общественных организаций и граждан, с начала работы РОИ из 17 тыс. выдвинутых гражданами инициатив до решения органов власти дошло только 34⁴.

³ Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. URL: www.regulation.gov.ru (дата обращения: 10.04.2020).

⁴ Интернет-ресурс «Российская общественная инициатива». URL: <https://www.roi.ru/> (дата обращения: 10.04.2020).

За рубежом одним из первых сервис электронных петиций в конце прошлого века предоставил парламент Шотландии⁵. Ходатайство в парламент предоставляется на любом языке и в любом формате. Большинство петиций, поступивших в парламент Шотландии и получивших поддержку, передаются для рассмотрения в органы исполнительной власти, которые размещают на сайте принимаемые по каждой петиции решения.

Сервисы электронных петиций созданы в Австралии, Бразилии, Великобритании, Германии, Канаде, России, Сингапуре, Франции, Эстонии, Южной Корее и др. В Бразилии проект подачи электронных петиций перерос в многофункциональную платформу, объединившую различные механизмы участия, в том числе офлайн. Эта платформа позволяет использовать различные инструменты участия: виртуальное присутствие, совместное редактирование документов, голосования и т.д.⁶

На сайтах практически всех федеральных, региональных и муниципальных органов власти созданы **интернет-приемные** для направления обращений граждан в электронном виде. Немало примеров **краудсорсинговых интернет-ресурсов** размещено на региональном и местном уровнях власти. С их помощью поступают вопросы и инициативы, связанные с работой жилищного хозяйства, благоустройства населенных пунктов, организации дорожного движения, общественного транспорта и т.д.

Примерами являются порталы «Активный гражданин» и «Наш город» в Москве. В Башкортостане – «Открытая Республика», которая объединяет несколько различных сервисов: по выдвижению локальных инициатив – «Голос РБ», по обращению в государственные и муниципальные органы вла-

⁵ Сайт парламента Шотландии. URL: <http://www.parliament.scot/gettinginvolved/petitions/index.aspx> (дата обращения: 10.04.2020).

⁶ Официальный электронный ресурс E-Democracia. URL: <http://edemocracia.gov.br> (дата обращения: 10.04.2020).

сти – единая «Электронная приемная», по обсуждению проектов региональных актов – «Законопроекты». В Республиках Татарстан и Чувашия, Тульской области – порталы народного контроля и др.⁷

Одной из распространенных форм прямого гражданского участия в России служат **общественные советы**, формируемые при федеральных органах исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также при органах местного самоуправления.

Прообразом нынешних общественных советов можно считать так называемые контрольные общественные посты (на селе – сельские ревизионные комиссии – ревкомиссии), существовавшие в СССР в 1920–1930-е годы. Их задачей было регулярное наблюдение за финансовой и хозяйственной деятельностью учреждений и сообщение о нарушениях сельсоветам или районным организациям.

Работа в ревкомиссиях рассматривалась как общественная нагрузка и выполнялась в нерабочее время. Однако если ее члены затрачивали свое рабочее время, то их труд мог быть оплачен. Ревкомиссии следили, чтобы их требования исполнялись в срок, а при обнаружении невыявленных нарушений члены ревкомиссии привлекались к ответственности [Цыпин, Чулков, 1934]. В 1960-е годы общественные советы создавались при органах социального обеспечения, организациях ЖКХ, санэпидстанциях, архивных организациях, образовательных и иных учреждениях, поликлиниках, библиотеках, столовых и даже при парках культуры и отдыха. Массовое создание по всей стране общественных советов привело к необходимости унифицированного правила их деятельности. В декабре 1965 года решением Верховного Совета СССР были образованы органы народного контроля⁸. По сути, эти органы

⁷ URL: <https://ag.mos.ru/home>; <https://www.openrepublic.ru/>; <https://uslugi.tatar.ru/open-gov>; https://or71.ru/solve_problem/; <http://nk.cap.ru/> и др. (дата обращения: 10.04.2020).

⁸ Создание системы народного контроля было заложено Законом СССР от 9 декабря 1965 г. № 4224-VI «Об органах народного контроля в СССР». Положение об органах народного контроля утверждено Постановлением ЦК КПСС, Совмина СССР от 19 декабря 1968 г. № 1020. Закон СССР от 30 ноября 1979 г. № 1159-X «О народном

были продолжением партийно-бюрократической системы. Их состав формировался из государственных и муниципальных служащих, руководителей учреждений подведомственной сети. Этот бюрократический подход был несколько изменен с принятием законов «Об Общественной палате Российской Федерации» (от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ) и «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ).

На федеральном уровне положение об общественном совете и его состав утверждаются правовым актом федерального органа исполнительной власти, при котором образуется совет. С 2014 года общественные советы при федеральных органах исполнительной власти формируются на конкурсной основе. Организатором конкурса является **Общественная палата** Российской Федерации [Государственная дума РФ, 2014*a*, ст. 13].

В регионах России к 2015 году были приняты региональные законы об **Общественных палатах** соответствующих субъектов Российской Федерации. В большинстве регионов приняты законодательные акты о регулировании вопросов организации и осуществления общественного контроля. Однако конкурсный порядок образования общественных советов установлен не везде.

По состоянию на январь 2020 года только в 24 регионах определен конкурсный порядок образования общественных советов, в 11 из них организатором конкурса является региональная общественная палата.

Ряд нормативных правовых актов и иных документов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, не может быть принят без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих ведомствах [Правительство РФ, 2012*b*]. К таким документам относятся, например, государственные программы, стандарты государственных услуг, публичные нормативные обязательства, их размеры и порядок индексации, а также проекты актов, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти по результатам рас-

контроле в СССР» окончательно сформировал вертикально централизованную систему органов народного контроля.

смотрения общественных инициатив, направленных гражданами с использованием интернет-ресурса РОИ. Заключение общественных советов по результатам рассмотрения учитываются при принятии документов.

Одним из важнейших направлений деятельности общественных советов при органах исполнительной власти в социальной сфере является организация и проведение независимой оценки качества предоставления услуг организациями образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания и медико-социальной экспертизы. Общественные советы по проведению независимой оценки качества оказания социальных услуг определяют перечни организаций, в отношении которых проводится независимая оценка, формируют предложения для разработки технического задания для организации, которая осуществляет сбор, обобщение и анализ информации о качестве оказания услуг организациями социальной сферы, проводят независимую оценку и представляют ее результаты в уполномоченный орган власти, который представляет их на официальном сайте для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях в сети Интернет (bus.gov.ru) [Государственная дума РФ, 2014б].

К 2020 году на федеральном уровне создано 59 общественных советов, членами которых избрано около 1200 человек. Средний возраст члена общественного совета при ФОИВ – 56 лет, 4/5 состава занимают руководители различных организаций. Каждый третий член общественного совета имеет ученую степень кандидата или доктора наук и (или) государственную или ведомственную награду, каждый четвертый – два и более высших образования.

Несмотря на значительное количество заседаний (например, по данным за 2018 год, некоторые советы при федеральных министерствах заседали 25 и более раз в год – МВД России, Минвостокразвития России, Минкультуры России, Минобороны России и проч.), работа общественных советов в значительной степени протекала формально и часто сводилась лишь к одобрению проектов, подготовленных ведомством.

Помимо общественных советов, в Российской Федерации применяются и другие формы общественного участия при выработке управленческих решений,

норм и правил регулирования. В соответствии с регламентом Правительства России могут формироваться различные совещательные органы, в том числе рабочие группы, экспертные советы из представителей научных организаций и общественных объединений. Как правило, они создаются для разработки проектов отдельных документов, решения конкретных задач.

Еще одной формой непосредственного участия граждан в управлении является общественный контроль. В соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в этой сфере функционируют следующие институты: общественные палаты (федеральный, региональный и муниципальный уровень), общественные советы, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции и иные группы общественного контроля. При общественном контроле проводится оценка деятельности органов исполнительной власти, в том числе степени учета общественного мнения при принятии решений.

Идея общественного контроля в нашей стране имеет долгую историю. По предложению В.И. Ленина в первые годы советской власти была создана рабоче-крестьянская инспекция (Рабкрин), преобразованная в 1930-е годы в комиссию советского контроля. В 1960-е годы образована система так называемого «народного» контроля, призванная помогать партийным и государственным органам в проверке исполнения директив партии и правительства, выявлении «бесхозяйственности и расточительства, волокиты и бюрократизма». Однако на деле «народный» контроль был дополнительным элементом советской бюрократической машины. В 1991 году вместо «народного» контроля была создана Контрольная палата СССР, получившая право проверять финансово-хозяйственную деятельность государственных организаций. Именно с нее начинается свою историю Счетная палата Российской Федерации.

В отечественной практике выделяют следующие формы общественного контроля: общественный мониторинг, реализуемый на постоянной или временной основе, общественная проверка, предполагающая проверку фактов нарушения, а также общественная экспертиза при участии профильных специалистов.

На уровне местного самоуправления применяются механизмы общественного обсуждения, публичные слушания и иные формы взаимодействия.

Важной сферой общественного участия является бюджетный процесс. Здесь используются **системы открытого/прозрачного бюджета**, а также **инициативного бюджетирования**, «народного» бюджета.

На международном уровне оценкой открытости бюджета занимается International Budget Partnership (IBP), которая проводит рейтингование стран, обобщает подходы и механизмы обеспечения прозрачности, подотчетности и общественного участия в бюджетном процессе⁹. В рейтинге, составленном IBP, в 2017 году среди 115 государств Россия заняла 72-е место по индексу прозрачности бюджета и 13-е место по индексу участия общественности в бюджетном процессе. В 2019 году по индексу прозрачности – 14-е место, по индексу участия общественности в бюджетном процессе – 16-е место [Open Budget Survey, 2017; 2019].

Проекты по раскрытию бюджетных данных в России можно условно разделить на три группы:

- 1) государственные информационные системы, раскрывающие данные о бюджетах всех уровней;
- 2) платформы и сервисы, созданные для вовлечения граждан в бюджетный процесс;
- 3) порталы и приложения, созданные экспертным сообществом, НКО, энтузиастами открытых данных, гражданскими активистами по анализу бюджетных данных на основе их вторичного использования по типу проекта «Открытый бюджет» Комитета гражданских инициатив, проекты партнерства «Информационная культура», «РосГосЗатраты», «Публичные доходы» и др.

В России утверждена Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» [Правительство РФ, 2011]. Согласно концепции, основная

⁹ International Budget Partnership. URL: <http://internationalbudget.org/> (дата обращения: 20.04.2019).

цель создания и развития единого портала бюджетной системы Российской Федерации – обеспечение прозрачности, открытости и подотчетности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, формирование единого информационного пространства в сфере управления общественными финансами. На портале budget.gov.ru размещается информация о прогнозных и фактических поступлениях доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и бюджеты государственных внебюджетных фондов, о финансовой деятельности и состоянии публично-правовых образований, об их активах и обязательствах, плановых и фактических результатах деятельности организаций сектора государственного управления и др.

Бюджет для граждан разрабатывается для ознакомления их с задачами и приоритетными направлениями бюджетной политики, основными условиями формирования и исполнения бюджетов, источниками доходов бюджетов, обоснованиями бюджетных расходов, планируемыми и достигнутыми результатами использования бюджетных ассигнований, а также вовлечения граждан в обсуждение бюджетных решений.

Приказом Минфина России утверждены методические рекомендации по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в понятной и удобной для граждан форме (приказ Минфина России от 22 сентября 2015 года № 145н). Начиная с 2016 года все 85 субъектов Российской Федерации представляют основные положения своих законов о бюджетах в соответствующем формате.

В субъектах Российской Федерации применяется практика вовлечения граждан в инициирование и мониторинг проектов, определение приоритетов бюджетных расходов в форматах **инициативного (партисипаторного) бюджетирования (ИБ), или «народного» бюджета.**

По данным Минфина России [Минфин России, 2019] с 2015 по 2018 год количество регионов, вовлеченных в реализацию инициативного бюджетирования (ИБ), выросло с 7 до 68, стоимость реализованных проектов увеличилась в 8 раз – с 2,4 до 19,3 млрд руб.

Проекты ИБ становятся более разнообразными. Это – инфраструктурные проекты (мосты, водоемы и проч.), ЖКХ, благоустройство, ремонт домов культуры, памятников, музеев, а также отдельные событийные проекты, проекты поддержки социально уязвимых групп граждан и т.д. Наиболее распространенным механизмом сбора идей от граждан являются сходы. Используются и дистантные формы. Например, в Тульской области голосование за выдвинутые проекты проводится на сайте «народный бюджет»¹⁰.

Ознакомиться с лучшим региональным опытом по внедрению практик ИБ можно на интернет-портале инициативного бюджетирования budget4me.ru.

Отличительной особенностью ИБ является софинансирование проектов, то есть наличие наряду с бюджетными ассигнованиями негосударственных средств, в том числе полученных от граждан.

С наиболее развитыми формами участия соприкасаются такие управленческие практики, как саморегулирование, местное самоуправление, вовлечение негосударственных организаций в процессы оказания государственных и бюджетных услуг, исполнение отдельных элементов государственных функций (аутсорсинг). Все они позволяют выйти за пределы ограничений бюрократической организации, использовать локальную инициативу, элементы конкуренции и собственные ресурсы в дополнение к государственным.

Так, много примеров указывают на то, что **местное самоуправление** способно более точно выявлять потребности локальных сообществ и обеспечивать их с меньшей затратой ресурсов. В свою очередь, **саморегулирование** в отрасли или в сфере определенного вида деятельности обеспечивает предпринимателям возможность совместной выработки норм и правил на определенном рынке товаров и услуг, создает условия для самоконтроля и разрешения споров.

Рассматривая вопросы участия, следует отметить и практику привлечения негосударственных организаций к оказанию государственных и бюджетных услуг, исполнению части государственных функций (**аутсорсинг**). Аутсорсинг представ-

¹⁰ Открытый регион Тульской области. URL: https://or71.ru/primi_uchastie/narodnuy_budjet_new/projects/ (дата обращения: 20.04.2020).

ляет собой передачу государственных функций на исполнение частным структурам, которые в дальнейшем выполняют их под надзором государства. К аутсорсингу государственных функций, например, можно отнести услугу Сбербанка по выплате пенсий пенсионерам. Формой аутсорсинга государственных функций можно считать деятельность граждан и СМИ по контролю коррупции, включая собственные журналистские расследования.

Отдельного внимания заслуживает деятельность **НКО по оказанию социальных услуг**, субсидируемых государством. В результате изменения российского законодательства в сфере социального обслуживания в 2013 году были созданы так называемые социально ориентированные некоммерческие организации (СО НКО) [Государственная дума РФ, 2013]. Их сфера деятельности – соцзащита, образование, культура, здравоохранение, физкультура, молодежная политика и проч.

Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» устанавливает правила доступа негосударственных организаций на рынок социальных услуг путем включения их в специальные реестры негосударственных поставщиков социальных услуг. По данным Общественной палаты Российской Федерации, в октябре 2015 года в реестры поставщиков социальных услуг были включены 150 СО НКО в 34 регионах, а к концу 2018 года в 82 регионах уже 4 430 негосударственных организаций предоставляли услуги в социальной сфере. Это преимущественно услуги по дошкольному образованию, обслуживанию на дому, социальной реабилитации инвалидов и наркозависимых, паллиативной медицинской помощи, профилактике ВИЧ-инфекции, организации и проведению культурно-массовых мероприятий и др. [Участие НКО в оказании услуг..., 2019].

Стоит также отметить такие технологии участия, как **краудсорсинг и гражданская наука** (Citizen science). Суть их состоит в организации сбора информации, мнений и предложений граждан о путях решения той или иной задачи, о перспективах развития и последствиях того или иного решения.

В Москве, например, создан портал краудсорсинга Правительства Москвы (<https://crowd.mos.ru/>), построенный на полном цикле работы с идеями москвичей – от обсуждения и отбора проекта до его реализации.

Проекты, реализуемые в рамках гражданской науки, предполагают участие граждан в экспериментах, опросах и исследованиях. Они могут быть важны для экспертизы государственных решений и программ, получения информации для оптимизации мер государственной политики (<https://ology.sh/participate/grazhdanskaia-nauka/>).

Развитие форм участия в государственном управлении является одной из основных тенденций современного этапа его развития. Участие способствует росту доверия граждан к институтам власти, повышает эффективность деятельности правительства за счет расширения информационной базы принятия решений и укрепления системы обратной связи.

Литература

- Государственная дума РФ (2006). Федеральный закон от 27 июля 2006 года N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».
- Государственная дума РФ (2013). Федеральный закон от 28 декабря 2013 года N 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».
- Государственная дума РФ (2014а). Федеральный закон от 21 июля 2014 года N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».
- Государственная дума РФ (2014б). Федеральный закон от 21 июля 2014 года N 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования».
- Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений. Принят Конференцией МНПО на заседании 1 октября 2009 года [Электронный ресурс]. URL: <https://rm.coe.int/16802eedd4> (дата обращения: 10.04.2020).
- Концепция открытых данных, одобренная 13 декабря 2012 года решением подкомиссии по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг при Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: <https://data.gov.ru/konceptsiya-otkrytyh-dannyh> (дата обращения: 10.04.2020).
- Методические рекомендации по реализации принципов и механизмов (инструментов) открытости деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в субъекте Российской Федерации (2017). [Электронный ресурс]. URL: <https://open.gov.ru/upload/iblock/e1a/e1aafb5b43c80bb81b3c557f58ce11c7.pdf> (дата обращения: 10.04.2020).
- Минфин России (2019). Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Москва. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/1070_Doklad.pdf (дата обращения: 20.04.2020).
- Мэтьюз Д. (2016). Экология демократии: в поисках ведущей силы успешного будущего. М.: Центр книги Рудомино.
- Новек Б.С. (2016). Умные граждане – умное государство: Экспертные технологии и будущее государственного управления. М.: Олимп-Бизнес.

- Организация Объединенных Наций. Исследование ООН: электронное правительство 2018. Применение электронного правительства для формирования устойчивого и гибкого общества. URL: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Russian.pdf> (дата обращения: 10.04.2020).
- Остром Э.* (2010). Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. М.: Ирисэн, Мысль.
- Открытость государства в России – 2020 / под ред. П. Демидова. М.: Счетная палата Российской Федерации, 2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Otkrytost-2020.pdf> (дата обращения: 10.04.2020).
- План мероприятий «Открытые данные Российской Федерации», утвержденный протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 25 декабря 2014 года № 10 [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=64589-plan_meropriyatii_otkrytye_dannye_rossiiskoi_federatsii_utv._protokolom_zasedaniya_pravitelstvennoi_komissii_po_koordinatsii_dyeyatelnosti_otkrytogo_pravitelstva_ot_25_dekabry (дата обращения: 10.04.2020).
- Правительство Российской Федерации (2011). Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 года N 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами “Электронный бюджет”».
- Правительство Российской Федерации (2012*a*). Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 года N 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения».
- Правительство Российской Федерации (2012*b*). Постановление Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 года N 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти».
- Правительство Российской Федерации (2014). Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 года N 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти».
- Правительство Российской Федерации (2015). Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2015 года № 1449 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации».

- Правительство Российской Федерации (2016). Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 года N 1559 «Об утверждении Правил общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования».
- Правительство Российской Федерации (2018). Постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2018 года N 1130 «О разработке, общественном обсуждении, утверждении, корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких схем».
- Правительство Российской Федерации (2019). Постановление Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2019 года N 1635 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
- Президент России (1993). Закон РФ от 21 июля 1993 года N 5485-I «О государственной тайне».
- Президент России (1997). Указ Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 года N 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера».
- Президент России (2011). Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 года N 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов».
- Президент России (2013). Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года N 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».
- Ревякин С.А.* (2019). Функциональность электронных платформ общественного участия: причем здесь социальные сети? // Вопросы государственного и муниципального управления. № 3. С. 88–106.
- Участие НКО в оказании услуг в социальной сфере. (2019). (Специальный доклад Общественной палаты Российской Федерации) / под ред. Е.А. Тополева-Солдунова и др. М.: Современные информационные системы. URL: https://www.oprf.ru/files/1_2019dok/doklad_uchastie_NKO_socuslugi05112019.pdf (дата обращения: 20.04.2020).

- Хартия открытых данных «Группы восьми». URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/06/main/hartiya_otkrytyh_dannyh_gruppy_vosmi.pdf (дата обращения: 10.04.2020).
- Цытин С.Б., Чулков Н.* (1934). Финансы сельских советов под общественный контроль (пособие для сельских ревизионных комиссий и сельсоветов по финансовой работе). М.: Ред.-изд. сектор Мособлисполкома.
- Штомпка П.* (2012). Доверие – основа общества. М.: Логос.
- Arnstein S.R.* (1969). A Ladder Of Citizen Participation // J. Am. Inst. Plann. Vol. 35. Iss. 4. P. 216–224.
- Martínez F., Auten G., Jouffaian D. et al.* (2010). Third-Party Government // International Encyclopedia of Civil Society. New York, NY: Springer US. P. 1546–1550.
- Open Government Partnership (OGP). Open Government Declaration. 2011. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/> (дата обращения: 10.04.2020).
- Open Budget Survey 2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-survey-2017> (дата обращения: 20.04.2020).
- Open Budget Survey 2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-survey-2019> (дата обращения: 20.04.2020).
- Sicilia M., Guarini E., Sancino A., Andreani M.* (2016). Public Services Management and Co-production in Multi-level Governance Settings // Int. Rev. Adm. Sci. Vol. 82. Iss. 1. P. 8–27.

Препринт WP8/2021/03
Серия WP8
Государственное и муниципальное
управление

Дмитриева Наталья Евгеньевна, Клименко Андрей Витальевич

**Исполнительная власть и гражданское общество,
участие в государственном управлении**

Изд. № 2487