

**ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА;
ИСТОРИЯ УЧЕНИЙ О ПРАВЕ И ГОСУДАРСТВЕ.
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО**

УДК 656

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ
ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Ланцева В. Ю., Кутало Я. Д.

Государственный морской университет имени адмирала Ф. Ф. Ушакова

Статья посвящена анализу современных концептуальных основ управления развитием транспортной инфраструктуры РФ через призму ориентированности государственного управления на интерактивность, приоритетность интересов населения. Рассмотрены системы «Открытое правительство» и «Открытый регион». Приводится механизм внедрения принципа открытости деятельности органов исполнительной власти посредством системы «Открытое министерство» на примере Министерства транспорта РФ. Анализ критериев сравнения уровня открытости органов исполнительной власти позволил авторам сделать вывод о необъективности общности таких критериев, так как специфика функционирования отдельных министерств и ведомств не всегда позволяет подходить к вопросу прозрачности их деятельности одинаково.

Ключевые слова: транспортная инфраструктура, открытость, государственное управление, открытое министерство, интерактивность.

Современная практика государственного управления развитых стран в качестве ключевой тенденции позиционирует ориентированность государственного управления на верховенство интересов граждан, систематическое предоставление действительной информации о деятельности органов власти, а также интерактивный характер государственного управления. Обеспечение открытости органов государственной власти стало новым вектором его развития и оптимизации. Повышение информационной открытости деятельности органов государственной власти способствует повышению уровня доверия граждан государству и принимаемым управленческим решениям, формированию гражданского общества и, в конечном счете, укреплению государственного суверенитета.

В Российской Федерации система «Открытое правительство» внедряется поступательно на федеральном, ведомственном («Открытое министерство») и региональном («Открытый регион») уровнях. Данная тенденция получила закрепление посредством принятия стандарта открытости – комплексного документа, в основу которого положена Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти (далее – Концепция) [6, 9, 10]. Концепция открытости является основополагающим документом рассматриваемого комплекса.

Ее принятию предшествовали два этапа общественных и экспертных обсуждений с участием тридцати трех федеральных органов исполнительной власти, 56 органов исполнительной власти субъектов и общественных организаций страны (Российского союза промышленников и предпринимателей и торгово-промышленных палат), слушания в Общественной палате. По словам председателя Правительства РФ такое предварительное согласование позволило внести изменения, увеличивающие степень прозрачности, подотчетности и информационной открытости государственного управления, возможность непосредственного участия гражданского общества в подготовке и оценке государственных управленческих решений, контроля за их реализацией.

Итак, Концепция декларирует основные принципы открытости в управленческой деятельности исполнительных органов, задачи и механизмы их реализации и содержит систему стратегических ориентиров в области обеспечения открытости, подотчетности и подконтрольности власти гражданскому обществу и формирования эффективного взаимодействия органов власти с гражданами и общественными объединениями.

В качестве обоснования необходимости принятия Концепции приводится 2 блока проблем действующего государственного управления. Первый блок составляет недоработка нормативно-правовой основы в сфере обеспечения открытости государственного управления.

В первую очередь это отсутствие системного подхода в нормативно-правовом закреплении открытости государственного управления, урегулирование законодательством лишь отдельных аспектов (например, деятельность Общественной палаты РФ) [1, 2, 3, 4, 5, 7, 8]. Разработка комплексного подхода к повышению уровня открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти должна в определенной степени способствовать разрешению пробелов нормативно-правовой базы, однако не претендует на решение проблем второго блока, хотя указанные проблемы взаимосвязаны, разрешение одних из них неминуемо повлечет разрешение вторых.

Утверждение федеральными органами исполнительной власти ведомственных планов реализации Концепции выступает ключевым методом обеспечения эффек-

тивной реализации декларируемых ее принципов открытости и задач по повышению уровня открытости.

Планы Министерства транспорта Российской Федерации по реализации Концепции направлены, в первую очередь, на оптимизацию взаимодействия Министерства с широкими слоями населения и усиление коммуникационной составляющей с референтными группами.

Привлечение к работе Министерства представителей различных социальных и общественных групп, а также представление им большего количества данных о деятельности позволит увеличить степень доверия к деятельности Министерства. Проведение организационных мероприятий на интернет-площадках Министерства позволяет установить обратную связь с различными социальными группами и учитывать их мнение для дальнейшего формирования и оптимизации плана деятельности Министерства.

В соответствии с утвержденной распоряжением Правительства РФ Концепцией открытости федеральных органов исполнительной власти в Министерстве транспорта России реализуется проект «Открытое министерство», основой которого является внедрение принципов открытости в деятельность федерального органа исполнительной власти в целях повышения эффективности и качества государственного управления.

Ход реализации Концепции также должен быть прозрачен и доступен для ознакомления как федеральным органам власти, так и представителям гражданского общества посредством организации системы мониторинга и оценки открытости в следующих формах: самообследование, экспертная оценка, социологические исследования.

Результатом мониторинга выступает ежегодный доклад Правительству РФ об открытости федеральных органов исполнительной власти. Результаты мониторинга позволяют сформировать комплексный индекс открытости федерального органа исполнительной власти, служащий основанием для составления рейтинга открытости рассматриваемых органов.

Так, например, Министерство транспорта РФ в 2015 году занимало 27 место среди 38 федеральных органов исполнительной власти по комплексному индексу открытости, который составил 45,90, а в 2016 году – 32 место с индексом открытости 45,27. Общий рейтинг формируется из таких показателей как сводный индекс по бизнесу, сводный индекс по населению, сводный индекс по экспертам, сводный индекс по исполнителям.

Однако общность критериев сравнения уровня открытости органов исполнительной власти представляется не вполне объективной, т.к. специфика функционирования отдельных министерств и ведомств не всегда позволяет подходить к вопро-

су прозрачности их деятельности одинаково. В результате становится недостижимой мотивация органа власти к усовершенствованию инструментов открытости и практики их реализации вследствие нерелевантности сравнения. Следует отметить, что в рейтинге самообследования уровня открытости за 2017 год Министерство транспорта занимает 21 место из 60.

Критериями для сравнения выступают: организация внедрения Концепции открытости в федеральных органах исполнительной власти, инициативный проект, информационная открытость, открытые данные, понятность нормативно-правовых актов и др.

Так, например, критерий «Публичная декларация целей и задач» в качестве инструментов реализации предусматривает подготовку проекта публичной декларации целей и задач на текущий год, проведение обсуждения данного проекта с Общественным советом при Министерстве транспорта РФ, организацию представления публичной декларации итоговой коллегии Министерства, размещение декларации на официальном сайте Министерства в доступном для широкого круга заинтересованных лиц формате, а также доведение до сведения своих референтных групп; формирование, предоставление в Общественный и Экспертный советы при Правительстве РФ и размещение отчета о реализации публичной декларации на сайте Министерства, обеспечение пользователей сайта возможностью получения актуальной информации о текущем исполнении публичной декларации, включая статистику, ссылки на документы, интервью, освещение общественного обсуждения результатов исполнения обязательств Министерства из публичной декларации.

В рамках стандарта открытости сформирована библиотека практик открытости федеральных министерств и ведомств. Применительно к Министерству транспорта образцовой практикой является информирование референтных групп. Созданы интернет-ресурсы, используемые министерством для удовлетворения потребности референтных групп в информировании: сайт проекта «Безопасные и качественные дороги» (<http://bkdrf.ru/>), «#назовимост» (<https://назовимост.рф/>), сайт «Инновации в транспортном комплексе» (<https://itk-mdl.asutk.ru/>), проект «Сокращение выбросов парниковых газов от автомобильного транспорта в городах России» (<http://proecotrans.ru/>). Доступ к ресурсам организован с главной страницы сайта Министерства.

Впервые в России официальной приемной обращений граждан 36 регионов страны стала популярная социальная сеть «ВКонтакте». Создано 39 сообществ проекта «Безопасные и качественные дороги», в которые уже вступили более 8000 пользователей. Установленный срок ответа на комментарии – 48 часов.

Функционал сети «ВКонтакте» позволяет увидеть реальную оценку проекта населением агломераций. Уже проведено 7 голосований с охватом более 68 тысяч уникальных пользователей. В июне 2017 года 8 граждан из 10 не верили в успех

проекта. К ноябрю 2017 года количество ничего не знающих о проекте людей сократилось почти на 10%. А активный ремонт дорог заметили порядка 75% граждан.

Также на сайте проекта «Безопасные и качественные дороги» функционирует интерактивная карта проведения ремонтных работ. Это картографический сервис представлен по каждой из 38-ми агломераций-участников проекта «Безопасные и качественные дороги». На карте дорожных работ визуализированы объекты дорожных работ в соответствии с их статусом (работы ведутся, работы планируются, работы завершены). Таким образом получать актуальную отчетность о ходе ремонтных работ может любой житель агломерации.

Результатом внедрения данной практики стало повышение информационной открытости в рамках реализации проекта «Безопасные и качественные дороги», получение актуальной и достоверной обратной связи от конечной целевой аудитории проекта (населения агломераций), выработка корректирующих действий участников проекта (федеральных органов исполнительной власти, Правительства субъектов РФ, а также подрядных организаций), демонстрация максимальной открытости проекта, и, как следствие, повышение доверия граждан к деятельности органов власти.

Концепция внедрения принципов открытости государственного и муниципального управления в субъекте Российской Федерации по своему содержанию практически полностью идентична Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти. Таким образом, ее можно считать типовым рекомендательным документом. Типовой характер Концепции внедрения принципов открытости государственного и муниципального управления в субъекте Российской Федерации подтверждается также возможностью принятия региональной концепции и (или) стандарта открытости.

Реализации принципов открытости в деятельности органов власти может способствовать принятие региональных государственных программ и внедрение пилотных проектов, направленных на внедрение и развитие механизмов (инструментов) открытости, поддержку общественных и гражданских инициатив, институтов гражданского общества, совершенствование государственного и муниципального управления.

Список литературы

1. Федеральный закон от 04.04.2005 N 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об Общественной палате Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52651/ (дата обращения 30.05.2019 г.)

2. Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129336/ (дата обращения 30.05.2019 г.)
3. Указ Президента РФ от 04.08.2006 N 842 (ред. от 23.05.2013) «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_62060/ (дата обращения 30.05.2019 г.)
4. Указ Президента РФ от 09.05.2017 N 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216363/ (дата обращения 30.05.2019 г.)
5. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 313 (ред. от 25.09.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Информационное общество (2011 - 2020 годы)»». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162184/ (дата обращения 30.05.2019 г.)
6. Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 N 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158273/ (дата обращения 30.05.2019 г.)
7. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/ (дата обращения 30.05.2019 г.)
8. "Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года" (утв. Правительством РФ 31.01.2013). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141585/ (дата обращения 30.05.2019 г.)
9. "Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти" (утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 N АМ-П36-89пр). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164953/ (дата обращения 30.05.2019 г.)
10. "Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти" (утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 N АМ-П36-89пр) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165213/ (дата обращения 30.05.2019 г.)

Lantseva Veronika, Kutalo Yana. Conceptual bases of the management of Russian Federation transport infrastructure development // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2019. – Т. 4 (72). № 3. – P. 3-11.

The article is devoted to the analysis of the modern conceptual foundations of managing the development of the transport infrastructure of the Russian Federation through the prism of the focus of government on interactivity, the priority of the interests of the population. Considered the system "Open Government" and "Open Region". A mechanism is introduced for introducing the principle of openness in the activities of executive bodies through the Open Ministry system using the example of the Ministry of Transport of the Russian Federation. The analysis of the criteria for comparing the level of openness of the executive authorities allowed the authors to draw a conclusion about the bias of the generality of such criteria, since the specificity of functioning of individual ministries and departments does not always allow to approach the issue of the transparency of their activities in the same way.

Key words: transport infrastructure, openness, government, open ministry, interactivity.

Spisok literatury

1. Federal'nyj zakon ot 04.04.2005 N 32-FZ (red. ot 05.12.2017) «Ob Obshchestvennoj palate Rossij-skoj Federacii». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52651/ (data obrashcheniya 30.05.2019 g.)
2. Ukaz Prezidenta RF ot 07.05.2012 N 601 «Ob osnovnyh napravleniyah sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129336/ (data obrashcheniya 30.05.2019 g.)
3. Ukaz Prezidenta RF ot 04.08.2006 N 842 (red. ot 23.05.2013) «O poryadke obrazovaniya obshchestvennyh sovetov pri federal'nyh ministerstvah, federal'nyh sluzhbah i federal'nyh agentstvah, ruko-vodstvo deyatel'nost'yu kotoryh osushchestvlyayet Prezident Rossijskoj Federacii, pri federal'nyh sluzhbah i federal'nyh agentstvah, podvedomstvennyh etim federal'nyim ministerstvam». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_62060/ (data obrashcheniya 30.05.2019 g.)
4. Ukaz Prezidenta RF ot 09.05.2017 N 203 «O Strategii razvitiya informacionnogo obshchestva v Rossijskoj Federacii na 2017 - 2030 gody» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216363/ (data obrashcheniya 30.05.2019 g.)
5. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15.04.2014 N 313 (red. ot 25.09.2018) «Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy Rossijskoj Federacii "Informacionnoe obshchestvo (2011 - 2020 gody)»». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162184/ (data obrashcheniya 30.05.2019 g.)
6. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 30.01.2014 N 93-r «Ob utverzhdenii Konceptii otkrytosti federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158273/ (data obrashcheniya 30.05.2019 g.)
7. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 17.11.2008 N 1662-r (red. ot 28.09.2018) «O Konceptii dolgo-srochnogo social'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda» (vmeste s «Konceptiej dolgo-srochnogo social'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda»). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/ (data obrashcheniya 30.05.2019 g.)
8. "Osnovnye napravleniya deyatel'nosti Pravitel'stva Rossijskoj Federacii na period do 2018 goda" (utv. Pravitel'stvom RF 31.01.2013). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141585/ (data obrashcheniya 30.05.2019 g.)
9. "Metodicheskie rekomendacii po realizacii principov otkrytosti v federal'nyh organah is-polnitel'noj vlasti" (utv. protokolom zaonchnogo golosovaniya Pravitel'stvennoj komissii po koor-dinacii deyatel'nosti otkryto-go pravitel'stva ot 26.12.2013 N AM-P36-89pr). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164953/ (data obrashcheniya 30.05.2019 g.)
10. "Metodika monitoringa i ocenki otkrytosti federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti" (utv. protokolom zaochnogo golosovaniya Pravitel'stvennoj komissii po koordinacii deyatel'nosti otkry-to-go pravitel'stva ot 26.12.2013 N AM-P36-89pr) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165213/ (data obrashcheniya 30.05.2019 g.)