

Основы реформ Открытого правительства

Цинченко Г. М. *, Поминов М. А.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *galina_ts55@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье описывается общий принцип открытых реформ правительства. Это универсальная модель, подходящая для любых стран с небольшими коррективами. Концепция открытости закрепляет основные принципы открытости федеральных органов исполнительной власти, задачи и механизмы (инструменты) их реализации и содержит систему стратегических ориентиров в области обеспечения открытости и прозрачности государственного управления, подотчетности и подконтрольности власти гражданскому обществу и формирования эффективного диалога федеральных органов исполнительной власти с гражданами, общественными объединениями и предпринимательским сообществом. Научная новизна состоит в исследовании модели реформ Открытого правительства и выявлении преимуществ внедрения. Методологической базой исследования являются работы современных авторов, раскрывающие вопросы возникновения реформ Открытого правительства и влияние их на современные государства. В результате сформированы основные этапы реализации реформ Открытого правительства и описаны особенности применения реформ в Российской Федерации.

Ключевые слова: Открытое правительство, реформы, государственные услуги, государственное управление

Для цитирования: Цинченко Г. М., Поминов М. А. Основы реформ Открытого правительства // Управленческое консультирование. 2022. № 5. С. 108–115.

Fundamentals of Open Government Reforms

Galina M. Tsinchenko *, Maksim A. Pominov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; *galina_ts55@mail.ru

ABSTRACT

The article describes the general principle of open government reforms. This is a universal model, suitable for any countries with small adjustments. The concept of openness enshrines the basic principles of openness of federal executive bodies, tasks and mechanisms (tools) for their implementation and contains a system of strategic guidelines in the field of ensuring openness and transparency of public administration, accountability and control of power to civil society and the formation of an effective dialogue between federal executive bodies and citizens, public associations and the business community. The scientific novelty lies in the study of the model of open government reforms and the identification of the benefits of implementation. The methodological basis of the study is the works of modern authors, revealing the issues of the emergence of open government reforms and their impact on modern states. As a result, the main stages of implementation of open government reforms have been formed, and the features of the application of reforms in the Russian Federation are described.

Keywords: open government, reforms, public services, public administration

For citing: Tsinchenko G. M., Pominov M. A. Fundamentals of Open Government Reforms // Administrative consulting. 2022. N 5. P. 108–115.

В настоящее время предоставление качественных государственных услуг является ключевой функцией правительства в связи с большой значимостью для поддержки граждан в период экономического и социального кризиса, продолжающейся пандемией. Важную роль в улучшении качества государственных услуг и достижения необходимых социальных результатов играют граждане и гражданское общество. Реформы Открытого правительства могут улучшить существующие услуги и генерировать новые идеи, получить новые знания и ресурсы решения социальных проблем, имеющих значительное общественное значение. Совершенствование государственных услуг — это повышение их качества по всему спектру для удовлетворения запросов граждан в сфере образования, здравоохранения, условий жизни включая качественное водо- и электроснабжение, телекоммуникации и т.д. [8]. Реформы Открытого правительства проводятся для того, чтобы для граждан деятельность правительства их страны стала более прозрачной, подотчетной, эффективно и быстро реагирующей на запросы по удовлетворению потребностей граждан. Суть реформ заключается в развитии надежных и эффективных государственных служб.

Основными аспектами реформ являются:

- необходимость проведения открытых реформ в сфере государственных услуг;
- разработка основных принципов по предоставлению открытых государственных услуг;
- высокое качество и надежность открытых государственных услуг.

Открытые реформы государственной службы могут применяться на различных этапах политического цикла. Например, расстановка приоритетов в развитии механизмов по выполнению обязательств перед гражданами, совместная разработка социальной политики и проектирование услуг, необходимых обществу, мониторинг и взаимная ответственность государства и общества [10].

Реформы Открытого правительства позволяют улучшить управление государственных служб и расширить права и возможности граждан, гражданского общества при разработке и принятии перечня услуг. Такие подходы имеют важное значение для достижения многих из результатов, согласованных в целях достижения устойчивого развития: принципы Открытого правительства встроены в многочисленные открытые реформы, где прозрачность, участие общественности и подотчетные государственные учреждения играют важную роль для достижения конкретной цели [7]. Открытое правительство является важным элементом, контролирующим высокое качество и универсальность предоставления услуг. Услуги, от оказываемых в образовании до различных услуг инфраструктуры, которые необходимы, например, для борьбы с бедностью и искоренения нищеты, улучшаются за счет участия граждан и надзорных органов.

По мнению исследователей Брукингского центра эффективного государственного управления США, основными преимуществами открытых реформ для государства являются следующие восемь.

1. Благое управление. На государственные услуги приходится значительная доля государственных расходов, общественность должна иметь доступ к информации о бюджетах, договорах, выполнении и обеспечении.
2. Общественное доверие. Граждане взаимодействуют с правительством через государственные службы, что формирует доверие людей и ожидания правительства.
3. Укрепление подотчетности. Открытые реформы государственной службы вводят новые формы подотчетности как дополнение к традиционным подходам к реформам государственной службы и помощи правительству в реализации реформ.
4. Социальный договор. Контракт заключается между правительством и гражданами в области, где открытая реформа правительства, скорее всего, будет иметь наибольшее значение и влияние для граждан, так как предоставление государственных услуг является ключевым компонентом социальной сферы.

5. Конструктивное взаимодействие. Открытые реформы государственной службы помогут гражданам, общественности и политикам вести прямой конструктивный диалог.
6. Новое понимание. Открытые реформы государственной службы создают пространство для информирования граждан о поставщиках услуг в соответствии с потребностями, предпочтениями и ожиданиями населения. Граждане и гражданское общество могут предложить новое понимание предоставления государственных услуг и идей по улучшению и/или снижению стоимости услуг.
7. Коллективные действия. Социальные результаты — здоровье и благополучие, хорошее качество образования — не достигаются правительством или поставщиками государственных услуг, а требуют от граждан, гражданского общества, бизнеса принятия соответствующих мер для достижения необходимого уровня качества.
8. Выполнение международных обязательств. Выполнение обязательств по реформам государственной службы может поддерживать прогресс в области открытого управления и устойчивого развития [11].

Открытые реформы государственной службы могут помочь поддержать граждан и гражданское общество, внести большой вклад в социальное развитие. Разработка Открытого правительства требует планов стратегических действий на основе многосторонних процессов при активном участии граждан и общества в целом, что имеет особенное значение для государственных служб, реформирование которых сложный, но необходимый процесс, так как их деятельность непосредственно влияет на жизнь граждан. Реформы должны осуществляться на основе экспертных знаний, в том числе по предоставлению государственных услуг, приоритетах граждан, контекстуальных факторов и системы подотчетности. Для реализации реформ необходимо предпринять соответствующие шаги.

1. Использовать потенциал соответствующих надзорных органов для изучения того, каким образом реформа или инициатива смогут способствовать улучшению функционирования существующей системы.
2. Оценить наличие и использование ресурсов для осуществления реформы системы, государственных и негосударственных заинтересованных сторон.
3. Привлекать граждан и гражданское общество к определению проблем и выбору приоритетных услуг.
4. Представителей науки привлекать для оценки эффективности реформы.
5. Средства массовой информации, организации гражданского общества, общественные движения и др. повышают осведомленность о реформе или инициативе, привлекают граждан к участию.
6. Привлекать экспертов, граждан и специалистов из национальных гражданских учреждений общественных, академических, международных или многосторонних организаций для оказания помощи при разработке реформ, соответствующих инициатив.

Основными преимуществами реализации реформ Открытого правительства по отношению к существующей модели управления являются получение своевременной и полной информации о работе и результатах органов власти; об объемах финансирования и расходования бюджетных средств; возможность участия в разработке программ и законопроектов совместно с органами власти; ознакомление с результатами антикоррупционной экспертизы; контроль общества за выполнением задач, поставленных органами государственной и местной власти; участие граждан в управлении делами государства.

Основными трудностями в реализации реформ являются отсутствие регламентирующих документов и недостаточный уровень обеспечения Интернетом населения. Для устранения возникающих проблем и урегулирования всех вопросов нужен

независимый комитет Открытого правительства, функции которого должны состоять из общественного обсуждения законопроектов, предоставления информации о деятельности министерств и должностных лиц, рассмотрения поступающих общественных инициатив, оценки эффективности действующих государственных программ и разработки новых, лоббирования интересов граждан. Наиболее значимой функцией комитета является получение обратной связи от граждан, так как мнение и отзывы пользователей помогут улучшить качество государственных услуг путем оказания помощи поставщикам услуг в повышении их эффективности и результативности; выявления областей, вызывающих озабоченность и недовольство общественности; выявления случаев халатности или коррупции; предоставления необходимых ресурсов для внедрения инновационных идей по улучшению услуг; оказания помощи уполномоченным и директивным органам в выявлении проблем, связанных с политикой и/или предоставлением государственных услуг; обеспечения эффективного расходования государственных ресурсов.

Для Открытого правительства важно осуществление сотрудничества с обществом через разные механизмы, в том числе путем консультаций и разных форм диалога с гражданами, включая различные интернет-площадки. Разрабатывать информационную политику должны органы власти с соответствующими законодательно закрепленными полномочиями. Для получения отзывов и жалоб напрямую необходимо создать веб-ресурс по отчетности гражданам, такие ресурсы уже есть в Великобритании FireMyStreet и «Я дал взятку» в Индии. В этих ситуациях каждый отдельный случай принимается во внимание и предполагается, что правительство обязательно прореагирует [1]. Данный ресурс поможет предоставлять эффективные и доступные инструменты для сбора отзывов и выявления проблем, связанных с социальным обслуживанием, без общественного контроля. Таким образом, информация будет доставляться более оперативно, что позволит государственным службам реагировать и рассматривать запросы и жалобы общественности.

При Открытом правительстве граждане имеют доступ к документам органов власти и разных ведомств, что позволяет осуществлять общественный контроль за их деятельностью. Открытое правительство, как формат взаимодействия государства с населением, начал реализовываться в России в 2011–2012 гг. При этом предполагалось достичь такой прозрачности работы властей, чтобы значительно снизить уровень коррупции и должностных преступлений. Принятая в июле 2011 г. концепция «Электронный бюджет» подразумевала предоставление возможности понимать гражданам как расходуются бюджетные средства государства. Раскрытие данных государственных органов предусматривал Указ Президента «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», принятый в мае 2012 г.¹ Государственные органы, начиная с июля 2013 г., были обязаны публиковать информацию о своей деятельности в интернете согласно перечню, утвержденному правительством. В январе 2014 г. была утверждена Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, а в марте 2014 г. был запущен портал открытых данных Российской Федерации, созданный по запросу Минэкономразвития. В России создание Открытого правительства имело несколько конкретных целей.

Во-первых, выстраивание отношений с развитыми странами. Открытые государственные данные, конструктивный диалог с гражданами, открытость государства являлись и являются важным разделом повестки в развитых странах, со своими акцентами и особенностями. В выстраивание отношений с развитыми странами

¹ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/70170942> (дата обращения: 10.10.2021).

входило: работа в рамках Большой восьмерки и Большой двадцатки; вступление в Партнерство открытых правительств (OGP) и в ОЭСР.

Во-вторых, поддержание инициатив по формированию механизма доверия с гражданами, от которых исходило множество инициатив по открытому диалогу государства и граждан, открытости государственных данных, разработка законов и т.д., которые должно было объединить Открытое правительство. Однако отсутствие прямого бюджетного финансирования Открытого правительства, деятельность которого не была включена ни в программу «Информационное общество», ни в какую-либо иную государственную программу, отмена международной повестки взаимодействия с развитыми странами (в 2012 г. было отменено вступление России в Open Government Partnership, а с 2014 г. Россия перестала участвовать в Большой Восьмерке), невозможность вступления в обозримом будущем России в ОЭСР, то есть в группы стран, определяющих повестку открытости государств и формирующих центры компетенций и лучших практик) привели к тому, что в 2018 г. была ликвидирована комиссия правительства по координации к деятельности Открытого правительства. Противоречие с охранительной повесткой Российского государства проявилось в том, что многие неправительственные организации, деятельность которых могла бы показать как социальный, так и политический эффект при открытии данных, подпали под закон о нежелательных агентах. Одновременно с этим были заблокированы сайты НКО, что привело к минимизации деятельности НКО в Открытом правительстве.

Для модернизации российской экономики, «новой модели роста» в среднесрочной перспективе, на наш взгляд, требуются институциональные преобразования в рамках не только основных секторов национальной экономики, но и российского общества в целом. Целью данных преобразований является создание эффективной системы стимулов для граждан и экономических агентов для реализации имеющегося национального потенциала человеческого капитала.

Внедрение концепции Открытого правительства в Российской Федерации возможно на основе общей модели. Концепция реализуется двумя этапами. На первом этапе происходит формализация институтов программы для внедрения принципов Открытого правительства. Основными целями и задачами институтов являются:

- политика развития кадрового потенциала государственной службы РФ должна соответствовать принципам и ценностям Открытого правительства;
- повышение качества предоставления госуслуг за счет эффективной обратной связи и применения сетевых технологий;
- новая модель стратегического планирования разрабатывается с учетом мнения граждан и организаций [6].

На втором этапе должна быть создана технологическая база, с учетом цели и задач первого этапа: для осуществления связи с гражданами разрабатываются и запускаются интернет-порталы и обеспечивается технологическое обеспечение проектов в рамках концепции. Для быстрого обеспечения институциональных преобразований реализуется запрос общества на изменения путем различных видов коллективных действий. Для этого подключаются различные общественные группы, принятие решений происходит на платформе гражданского общества с учетом инициатив общества. Модернизация в этом направлении на основе политики накопления социального капитала должна привести к разработке надежной системы стимулов для производительной деятельности и инвестиций в человеческий капитал для всех экономических агентов [2].

В 2020 г. В.В. Путин в ходе конференции Общенародного российского фронта отметил, что «открытое правительство» не должно просто заниматься вопросами международной деятельности в своей сфере, обсуждая перспективы присоединения или неприсоединения к тем или иным документам в международной сфере. «Этого (обсуждений) абсолютно недостаточно. Нам не это нужно. Если уж мы го-

ворим об открытости исполнительных органов власти, то она должна быть реализована на деле, на практике в жизни», — сказал Путин. По мнению Президента, соответствующие шаги в этом направлении будут сделаны в «короткие сжатые сроки»¹.

Инновационные технологии и электронное государство позволяют административным реформам открыть сетевые каналы для реального участия общества в управлении и обеспечении реагирования государственных органов на общественные потребности. Для повышения качества государственного управления система государственного управления в настоящее время требует широкого внедрения современных коммуникационных и информационных технологий с широким набором инструментов. Это будет способствовать прозрачности принимаемых решений и большей доступности к электронным базам министерств и ведомств для населения и институтов гражданского общества, с обеспечением интересов национальной и информационной безопасности [5]. Цифровые технологии повсеместно проникают в жизнь людей и оказывают влияние на различные социальные процессы. Развитие цифровой экономики становится приоритетным во всем мире. Процессы цифровизации затрагивают образование, здравоохранение, проникают в политические отношения [3; 9]. Особенности цифровизации через цифровое представление информации могут иметь не только положительный эффект, но и отрицательные последствия в виде угроз и вызовов для России, в том числе и охватывая состояние российской экономики, степень ее цифровизации как отдельной страны.

Новая российская модель экономического роста должна способствовать конкурентоспособности экономики России. В настоящее время потенциал образования, научного и технологического потенциала не задействованы в полной мере для подъема экономики. В связи с тем, что институтам гражданского общества отводится особая роль, нужно не только усиливать роль гражданского общества, но и повышать эффективность взаимодействия государства с его институтами. Цифровая экономика требует совершенствования политико-правовой основы законодательной базы для повышения качества госуправления; разработки доктрин и стратегий национального развития, проектов нормативных правовых актов; обеспечения системности государственного управления; системности административного судопроизводства и административных процедур как важнейших факторов в сфере модернизации административного законодательства; упорядочения общественных отношений в экономической сфере социума; административного законодательства; использования опыта европейских государств [4].

Итак, Открытое правительство — это объединенные в единую систему социальные и корпоративные сети, имеющие цель интегрировать имеющиеся в обществе и у власти аналитические и креативные, политические, социальные, экономические силы. Такая модель позволит вырабатывать эффективную стратегию социального развития страны и, в случае необходимости, ее оперативно корректировать. Очевидно, что на стадии разработки, на стадиях внедрения и реализации Открытого правительства должно учитываться, как влияют положительные и негативные аспекты информационных технологий на систему государственного управления. Целью данных реформ будет являться развитие демократии, справедливости и прогресса, повышение доверия граждан к правительству, эффективность и улучшение качества предоставления услуг, функционирования социальной системы в целом. Эта модель позволит разрабатывать и при необходимости оперативно корректировать эффективную стратегию социального развития страны.

¹ Путин: открытое правительство еще недостаточно открыто // РИА Новости, 01.03.2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20131205/982147549.html> (дата обращения: 10.10.2021).

Литература

1. Бьюкенен Дж.М. Сочинения. Т. 1. М. : Таурус Альфа, 1997.
2. Иванов В.В., Комаров В.М., Павлов П.Н. Вопросы модернизации: роль социального капитала. М. : ИД Дело РАНХиГС, 2014. 68 с.
3. Коньков А.Е. Цифровизация политических отношений: грани познания и механизмы трансформации // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2019. Т. 12. № 6. С. 6–28.
4. Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография / М.А. Абакирова, М.А. Абдыраев, Г.А. Василевич и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2020. 496 с.
5. Открытое правительство за рубежом. Правовое регулирование и практика : монография / Н.М. Касаткина, Н.Б. Крысенкова, Ф.А. Лещенков и др.; отв. ред. И.Г. Тимошенко. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2021. 210 с.
6. Попова Е.А. Понятие и цели проекта «Открытое Правительство» // Юридическая практика и наука: история и современность : сборник материалов 1 Международной Научно-практической конференции, 5 июня 2013 г. Рязань, 2013. Вып. 1. С. 95–97.
7. Суртаева О.С. Цифровизация в системе инновационных стратегий в социально-экономической сфере и промышленном производстве : монография. 2-е изд. М. : Дашков и К, 2021. 154 с.
8. Сытин А.Г. Гражданское общество и государство в концепции демократии Джона Кина // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2013. № 3 (36). С. 101–109.
9. Халин В.Г., Чернова Г.В. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски // Управленческое консультирование. 2019. № 10. С. 46–63.
10. Bapta M. How Can the Open Government Partnership Accelerate Implementation of the 2030 Agenda / Bapta M., Lagunes A., Robinson M., Suter S. Washington DC [Электронный ресурс]. URL: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_SDGs_ReportV3_OnlineVersion.pdf (дата обращения: 13.04.2021).
11. Williamson V., Norman E. The Impact of Open Government: Assessing the Evidence. Brookings : Center for effective Public Management, 2016.
12. Jing Zh., Puron-Cid G., Gil-Garcia R. Creating Public Value Through Open Government: Perspectives, Experiences and Applications // Information polity. 2015 N 20. P. 97–101.

Об авторах:

Цинченко Галина Михайловна, доцент кафедры социальных технологий Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат социологических наук, доцент; tsinchenko-gm@ranepa.ru

Поминов Максим Александрович, магистрант Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); max56pominov@yandex.ru

References

1. Buchanan J. M. Writings / translation from English Vol. 1. M.: Taurus Alpha, 1997. (in Rus).
2. Ivanov V. V., Komarov V. M., Pavlov P. N. Modernization issues: the role of social capital. M.: Publishing House Delo RANEPa, 2014. 68 p. (in Rus).
3. Konkov A. E. Digitalization of political relations: facets of knowledge and mechanisms of transformation // Contours of global transformations: politics, economics, law [Konтуры global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo]. 2019. Vol. 12. N 6. P. 6–28 (in Rus).
4. Modernization of administrative legislation (goals, objectives, principles and current directions): monograph / M. A. Abakirova, M. A. Abdyaev, G. A. Vasilevich [and others]; ex. ed. A. F. Nozd-rachev. M.: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation: INFRA-M, 2020. 496 p. (in Rus).
5. Open government abroad. Legal regulation and practice: monograph / N. M. Kasatkina, N. B. Kry-senkova, F. A. Leshchenkov and others; ex. ed. I. G. Tymoshenko. M.: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation: INFRA-M., 2021. 210 p. (in Rus).

6. Popova E. A. Concept and goals of the project "Open Government" // Legal practice and science: history and modernity: collection of materials of the 1st International Scientific and Practical Conference, June 5, 2013. Ryazan, 2013. N 1. P. 95–97 (in Rus).
7. Surtaeva O. S. Digitalization in the system of innovative strategies in the socio-economic sphere and industrial production: monograph. 2nd ed. M.: Dashkov and K, 2021. 154 p. (in Rus).
8. Sytin A. G. Civil society and the state in the concept of John Keane's democracy // Caspian region: politics, economy, culture [Kaspiiskii region: politika, ekonomika, kul'tura]. 2013. N 3 (36). P. 101–109 (in Rus).
9. Halin V. G., Chernova G. V. Digitalization and its impact on the Russian economy and society: advantages, challenges, threats and risks // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2019. N 10. P. 46–63 (in Rus).
10. Bapta M. How Can the Open Government Partnership Accelerate Implementation of the 2030 Agenda / Bapta M., Lagunes A., Robinson M., Suter S. Washington DC [Electronic resource]. URL: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_SDGs_ReportV3_OnlineVersion.pdf (date of the address: 13.04.2021).
11. Williamson V., Norman E. The Impact of Open Government: Assessing the Evidence. Brookings : Center for effective Public Management, 2016.
12. Jing Zh., Puron-Cid G., Gil-Garcia R. Creating Public Value Through Open Government: Perspectives, Experiences and Applications // Information polity. 2015 N 20. P. 97–101.

About the authors:

Galina M. Tsinchenko, Associate Professor the Chair of Social Technology of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Sociology, Associate Professor; galina_ts55@mail.ru

Maksim A. Pominov, Master student of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation); max56pominov@yandex.ru