

УДК 332.021.8

## ТРАНСФОРМАЦИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ (НА ПРИМЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА)

Павлова Е.А., Аниськевич Н.С.

*Университет ИТМО, Санкт-Петербург, e-mail: ea\_pavlova@mail.ru, nataniskevich@gmail.com*

Проблема обеспечения эффективного государственного управления в условиях исключительно сложной и нестабильной социально-экономической среды, формируемой сетевым обществом и экономическими реалиями, остается неизменно актуальной в современном глобализирующемся мире. В результате было сформировано понятие «Открытое Правительство» и были выработаны основные принципы работы данной системы. Ее основной задачей является трансформация внутренних и внешних взаимоотношений традиционного правительства на основе применения коммуникативных сетей с целью оптимизации предоставления услуг населению и бизнесу, а также расширения степени участия граждан, общественных и частных структур в процессах руководства страной. Открытое Правительство часто рассматривается как новый этап в развитии электронного правительства. Для российской действительности Открытое Правительство – достаточно новая система работы государственных органов. В данной статье раскрывается история создания и адаптации Открытого Правительства в России, а также оценивается и анализируется доверие граждан к его деятельности. Работа также рассматривает перспективные будущие возможности, предоставляемые данной системой российским гражданам. В результате авторы приходят к выводу, что в настоящее время система Открытого Правительства является площадкой для концентрации предложений и мониторинга мнения граждан по работе государственных органов, которая в большей степени акцентирует внимание на общественном обсуждении решений и в меньшей касается самого механизма их принятия.

**Ключевые слова:** Открытое Правительство, электронная экономика, электронное правительство, связь с общественностью, гражданское доверие

## TRANSFORMATION OF CIVIL SOCIETY IN THE DIGITAL ECONOMY (ON THE EXAMPLE OF THE OPEN GOVERNMENT PROJECT)

Pavlova E.A., Aniskevich N.S.

*ITMO University, Saint-Petersburg, e-mail: ea\_pavlova@mail.ru, nataniskevich@gmail.com*

The problem of ensuring effective state management in the context of an exceptionally complex and unstable socio-economic environment, formed by the network society and economic realities, remains invariably relevant in today's globalizing world. As a result, the concept of Open Government was formed and the basic principles of the work of this system were worked out. Its main task is to transform the internal and external relationships of the traditional government through the use of communication networks to optimize the provision of services to the public and business, as well as to increase the participation of citizens, public and private structures in the governance processes of the country. Open Government is often seen as a new stage in the development of e-Government. For the Russian reality, Open Government is a fairly new system of work of state bodies. This article reveals the history of creation and adaptation of Open Government in Russia, and also assesses and analyzes the citizens' confidence in its activities. The paper also looks at promising future opportunities provided by this system to Russian citizens. As a result, the authors came to the conclusion that at present the Open Government system is a platform for concentrating proposals and monitoring citizens' opinions on the work of state bodies, which focuses more on public discussion of decisions and less on the mechanism of their adoption.

**Keywords:** Open Government, E-Economics, E-Government, Public Relations, Public Trust Estimation

Открытое Правительство – система механизмов и принципов, обеспечивающих эффективное взаимодействие власти и гражданского общества с целью повышения качества жизни граждан и формирования новой для России культуры взаимодействия, поиска компромиссов и взаимовыгодных решений [1].

Открытое Правительство не является новым государственным органом или властной структурой [2]. Данная программа обеспечивает эффективное взаимодействие власти и гражданского общества и действует уже более 20 лет в более чем 50 государствах по всему миру. Россия инициировала свое присоединение к представленной международной инициативе по повыше-

нию прозрачности и подотчетности власти в апреле 2012 г. Согласно показателям Открытого барометра данных, по предоставлению прозрачных государственных сведений по состоянию на 2016 г. наша страна занимает 25 место, поднявшись в рейтинге на 16 пунктов с момента старта участия в программе. При этом исследования показали, что несмотря на предпринятые правительством действия, нововведения все еще имеют недостаточное влияние на экономическую (39 пунктов из 100), политическую (19 пунктов из 100) и социальную сферы (0 пунктов из 100) (для сравнения эти показатели у лидера рейтинга Великобритании равняются 81, 82 и 55 баллам соответственно). При этом большинство материалов,

предоставляемых на российских публичных интернет-ресурсах в рамках проекта обновляются редко и не всегда являются официально подтвержденными [3, 4].

На сегодняшний день в России существует проблема дистанционирования власти, а традиционная иерархическая модель управления и передачи информации уже не способна находить решения для имеющихся социальных и экономических проблем. В перспективе Открытое Правительство может стать тем механизмом, который окажет влияние на формирование нового типа отношений между гражданским обществом и исполнительной властью. Тренды экономики знания, информационного общества и глобальной конкуренции за различные ресурсы, включая человеческий капитал, сейчас как никогда актуальны, и России необходимо уметь ориентироваться и быть конкурентоспособной в предоставленных условиях. Реализация принципов открытости может помочь ответить на существующие вызовы и решить имеющиеся проблемы.

Цель работы: анализ деятельности Открытого Правительства в России и его результаты за период 2012–2018 гг., выявление слабых и сильных сторон проекта, а также измерение уровня доверия граждан к данной программе.

#### **Материалы и методы исследования**

Теоретической основой исследования послужили работы отечественных (К.Д. Боева, Н.С. Виноградова, Г.Р. Камалова, М. Sefdinkin и др.) и зарубежных авторов (S.G. Grimmelikhuijsen, M.K. Feeney, K. Hardu, etc.), интерпретирующих вопросы формирования и функционирования Открытого Правительства как в российских реалиях, так и на мировом уровне. Дополняли информационную основу анализа официальные правительственные документы (Отчет о результатах внедрения системы Открытого Правительства и перспективы его развития до 2024 г.), статистические информационные ресурсы (Открытый барометр данных, Всероссийского центра изучения общественного мнения) и средства массовой информации.

Основу методологического исследования составили обобщение и систематизация результатов деятельности российского Открытого Правительства. Был произведен анализ официальных документов, имеющих в себе отчетную информацию о реализации программы и достигнутых результатах. В качестве дополнения сравнительная методология позволила оценить эффективность реализованных Правительством мер и реакцию общественных масс на нововведения.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

Одной из главных причин формирования системы Открытого Правительства в России явились проблемы в работе исполнительных органов и малая результативность принятых ими решений. Предпринятые меры были направлены на заложение

основ новой культуры взаимоотношений власти и общества на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Политические институты, как в России, так и в мире, встали перед необходимостью адаптироваться к новым требованиям со стороны граждан и бизнеса в отношении прозрачности предоставляемых сведений, качества и эффективности государственного управления [5, 6]. Во-первых, произошло изменение информационного поля, количество времени для обдумывания, обсуждения и принятия решения стало сокращаться. В таких условиях преимущество получает тот, кто быстрее формирует общую картину. Во-вторых, общество повысило свою планку требований к качеству работы государственных и коммерческих институтов. На решение этих задач была направлена принятая 28 июля 2017 г. государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», приоритетами которой стали [7]:

– упрощение и технологичность взаимодействия с органами государственной власти;

– доступность, простота и своевременность предоставляемой информации;

– поднятие уровня качества и оперативность осуществления государственных функций и предоставления услуг;

– внедрение системы общественного контроля;

– анализ обратной связи и вовлеченности граждан и бизнес представителей в принятие государственных решений как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях.

За прошедшие 6 лет с начала работы Открытого Правительства можно уже сделать определенные выводы об эффективности его функционирования. В 2013 г. были сформированы фундаментальные принципы и основные приоритеты деятельности программы [8]:

1. Развитие кадрового потенциала.

2. Борьба с коррупцией.

3. Повышение конкуренции.

4. Повышение качества жизни, реализуемой через внедрение механизмов Открытого Правительства.

Анализ данных инициатив на сегодняшний день показывает, что большая часть предложений, разработанных в их рамках, так и осталась невыполненной. К примеру деятельность по развитию кадрового потенциала не принесла заметных результатов. За прошедшие годы так и не были достигнуты поставленные планки по части совершенствования государственной гражданской службы, подходов к управлению кадрами, внедрению современных кадровых техно-

логий. Исключение составляет активизация работы по созданию современных образовательных программ для высших руководителей и разработка методического инструментария в сфере госслужбы, внедрение которого в органах власти пока не получило широкого распространения.

Аналогичная ситуация обстоит и с пунктом программы, касающимся повышения конкуренции. Несмотря на ряд предпринятых мер положение в стране все еще остается неудовлетворительным. Все также продолжает происходить стагнация вкладов малого и среднего бизнеса и торможение программ приватизации и разгосударствления, не происходит заметного снижения неконкурентных форм закупок.

Можно привести несколько причин, по которым многие из предложенных в рамках Открытого Правительства инициативы так и не удалось реализовать на настоящий момент [9]. Во-первых, часть из них утратила свою актуальность в силу изменения внешней и внутренней повестки приоритетов Президента и Правительства. Во-вторых, несмотря на то, что большое количество инициатив все таки было реализовано, происходило это достаточно формально и эпизодично – были выбраны наименее затратные и простые инструменты их совершенствования, общественно значимые решения по-прежнему продолжают приниматься без обсуждения с референтными группами. Открытые данные до сих пор не везде воспринимаются руководителями и сотрудниками органов власти в качестве системного инструмента, повышающего качество государственного управления и оказания государственных услуг.

С учетом вышеотмеченных проблем актуальным является анализ уровня доверия среди населения к деятельности Открытого Правительства. Для исследования были использованы опросы 2015–2017 гг., произведенные в рамках реализации программы и анализирующие ее эффективность, и данные, предоставленные Всероссийским центром изучения общественного мнения (далее ВЦИОМ) [10, 11].

Если обращаться к официальному сайту Открытого Правительства, то чуть более половины россиян (55%) сходятся во мнении, что общественный контроль является эффективным методом при борьбе с коррупцией. При этом очень многие из опрошенных (59%) готовы внести свой личный вклад, содействуя инспекциям, ведущим надзор, за государственными закупками, а треть опрошенных (27%) рассматривает возможность стать волонтерами общественных организаций, занимающимися вопросами взяточничества.

Низкая активность граждан при участии в общественно-социальных и государственных инициативах по большей части объясняется плохой осведомленностью о предоставляемых возможностях. Собранные в результате опросов данные говорят о том, что 61% респондентов вообще не располагали информацией о такой возможности и только 26% респондентов мельком слышали об этом без каких-либо подробностей.

Со стороны коммерческих организаций возможности общественного контроля при борьбе с коррупцией оцениваются гораздо выше. Результаты анкетирования профессионалов в данной отрасли показали, что 69% респондентов высказались за эффективность представленной инициативы. В опросах госзаказчиков были отмечены противоположные результаты, 53% респондентов не признали значимость и реальную действенность общественного контроля. В качестве причин были приведены такие доводы, как излишняя подозрительность и, как следствие, предвзятость итоговых результатов со стороны негосударственных организаций, и уверенность, что в сфере закупок и так достаточно контролирующих структур со стороны государства. Впрочем, эксперты уверены, что проблему разграничения полномочий и повышения эффективности общественного контроля решить можно в том числе за счет максимальной автоматизации и стандартизации процесса закупок.

Согласно опубликованным данным 45% граждан хочет участвовать в независимом мониторинге эффективности проводимых закупок различным государственными органами. 23% респондентов готово создать свою собственную организацию по осуществлению надзора за государственными операциями, но здесь участники опроса сталкиваются с проблемами нехватки времени, опыта и знаний в данной сфере.

Минэкономразвития признало значимость системы общественного обсуждения крупных закупок, которая действует в пилотном режиме. В дополнение была выдвинута идея создания публичного рейтинга недоброкачественных заказчиков, формирующегося по результатам мероприятий, направленных на активизацию контроля со стороны общественности. В результате 20 марта 2018 г. в рамках заседания Комиссии по координации деятельности Открытого Правительства советником по вопросам внедрения в деятельность государственной власти новых принципов открытости информационному пространству М. Абызовым Минэкономразвитию было поручено суммировать информацию о выявленных нарушениях в рамках работы инициативы

общественного обсуждения и направить их в Правительство для дальнейшей доработки программы развития.

Другая проблема, связанная с поиском механизмов взаимодействия с обществом, заключается в малой степени доверия к министерствам и ведомствам. Население в большинстве своем не уверено в реальной возможности прозрачной и открытой работы федеральных органов, так как существует твердое убеждение в необратимой коррумпированности государственной системы. ВЦИОМ совместно с Открытым Правительством составили рейтинг, который отражает результаты реализации Концепции открытости в работе федеральных органов исполнительной власти, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г.

Комплексный рейтинг открытости федеральных органов исполнительной власти составлен на основе оценок четырех референтных групп (простые граждане, исполнители, представители бизнеса, эксперты) и их информированности о деятельности федеральных органов исполнительной власти (освещение в средствах массовой информации, доступность, понятность и доверие к предоставленным сведениям). При проведении опроса в качестве исполнителей привлекались сотрудники региональных и муниципальных органов, а в качестве экспертов – руководители крупных предприятий и организаций. При расчёте средних значений учитывались только содержательные ответы, был использован принцип равновесности.

Отметку в 50% преодолело лишь восемь органов федеральных министерств и ведомств, тройку лучших из которых составляют: МЧС (58,7%), Минобороны (57,5%) и Россельхознадзор (53,7%). Наименьшее доверие у россиян вызывают Минстрой и Росавтодор – 42,9%. Стоит отметить, что для всех ведомств доверие преодолело отметку в 40%. Тем не менее стоит учесть, что степень доверия может оцениваться по различным критериям, с точки зрения европейских стандартов отметка в 40% является крайне низкой.

### Выводы

В настоящее время система Открытого Правительства является площадкой для концентрации предложений и мониторинга мнения граждан по работе государственных органов. В документах акцентируется внимание на общественном обсуждении решений, но в меньшей степени концепция касается самого механизма их принятия. Чтобы конечная цель программы была достигнута

и Открытое Правительство стало эффективным инструментом, необходимо акцентировать внимание на следующих задачах:

– Решить проблему отсутствия раскрытия форм и возможностей самоорганизации населения, на данный момент не просматривается нацеленность на развитие именно гражданского общества как такового и не уделено достаточного внимания совершенствованию механизмов управления им.

– Осуществить реформирование властной пирамиды сверху вниз, что откроет пути к сближению и пониманию между гражданами и властью.

– Наладить каналы распространения и информирования граждан о работе Открытого Правительства и предоставляемых им возможностях.

– Произвести структурирование сведений на всех информационных ресурсах, осуществляющих свою работу в рамках Открытого Правительства.

– Произвести оценку потребностей населения в необходимости предоставления открытых данных.

– Обозначить основные инструменты гражданского контроля.

Повсеместное распространение информационных технологий заставляет адаптироваться к новой специфике работы в сетевом пространстве, и обратного движения быть не может. Открытое Правительство – это начало реализации диалога, учитывающего современные реалии в системе «власть – общество», который необходимо подвергать постоянной модернизации. На данный момент реализация данной программы в России пошла по своему уникальному пути развития, отличному от других государств. С одной стороны – это решение является правильным при учете всех особенностей развития нашего общества, с другой стороны, многими странами уже был предоставлен практический опыт, которым необходимо воспользоваться, особенно в рамках улучшения демократических принципов и внутренней структуры.

Таким образом, на основе вышеприведенного анализа можно сказать, что у части населения уже есть доверительные отношения к новой инициативе по формированию Открытого Правительства и накопление положительного опыта использования элементов этой системы будет способствовать дальнейшему расширению спроса общества на новые механизмы взаимодействия с органами государственной власти. Можно предположить, что реализация данной инициативы при дальнейшем благоприятном развитии со временем может привести к сокращению дистанции между властью

и обществом, что в свою очередь станет фактором, расширения спроса на новые механизмы внутренней политики.

#### Список литературы

1. Что такое Открытое Правительство? Официальный сайт Открытого Правительства в России. URL: <http://open.gov.ru/opengov/> (дата обращения: 05.11.2018).
2. Виноградова Н.С., Моисеева О.А. Открытое правительство и «электронное правительство» в мире // Технологии. 2014. Т. 21. С. 8–2.
3. Open Data Barometer World Wide Web Foundation. URL: [https://opendatabarometer.org/?\\_year=2016&indicator=ODB](https://opendatabarometer.org/?_year=2016&indicator=ODB) (дата обращения: 05.11.2018).
4. Grimmelikhuijsen S.G., Feeney M.K. Developing and testing an integrative framework for open government adoption in local governments // Public Administration Review. 2017. Т. 77. № 4. Р. 579–590.
5. Камалова Г.Р. Государственная политика в области открытых данных: анализ практик // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2017. № 3. С. 48–51.
6. Hardy K., Maurushat A. Opening up government data for Big Data analysis and public benefit // Computer law & security review. 2017. Т. 33. № 1. С. 30–37.
7. Программа «Цифровая экономика Российской Федерации» от 28 июля 2017 г. URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB7915v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf> (дата обращения: 05.11.2018).
8. Боева К. Д., Сысоева Е. А. Совершенствование системы государственного управления путем реализации концепций открытого правительства и электронного правительства // Системные технологии. 2017. № 24. С. 51–54.
9. Доклад Об итогах внедрения системы «Открытое правительство» и перспективах до 2024 года. URL: <http://report.open.gov.ru> (дата обращения: 05.11.2018).
10. Опрос: россияне готовы участвовать в контроле над госзаказом Официальный сайт Открытого Правительства в России. URL: <http://open.gov.ru/events/5509847/> (дата обращения: 05.11.2018).
11. Представлен Рейтинг открытости министерств и ведомств за 2016 год. Официальный сайт Открытого Правительства в России. URL: <http://open.gov.ru/events/5515645/> (дата обращения: 05.11.2018).