

ПАРАДИГМА ОТКРЫТОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ¹

THE PARADIGM OF OPEN GOVERNMENT IN MODERN SOCIETY

**N. Toropova
E. Sokolova
N. Klimanov**

Summary: The article is devoted to the study of the problems of reforming public administration during the transition to the digital economy and the development of new information and communication technologies. The paper considers the issues of creating an «open government», as well as the peculiarities of the functioning of such a government in countries that occupy leading positions in the EGDI index. The relevance of the division into management models of building an electronic government system has been substantiated. The impact of the introduction of digital communication technologies in the organization of the public sector and the effectiveness of their work in building communications between government bodies, civil society and individual citizens have been investigated. The article discusses the issues of transition to open government in which the balance between the social component, democratic principles and political interests forms a new paradigm of public administration.

Keywords: digital economy, risks of digitalization, open government, state digital platform, information and communication technologies.

Торопова Наталья Валентиновна

К.э.н., в.н.с., Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации
NToropova@fa.ru

Соколова Елизавета Сергеевна

Д.э.н., Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации
sokolovaes15@mail.ru

Климанов Никита Романович

Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации
n_klimanov129@mail.ru

Аннотация: Статья посвящена исследованию проблем реформирования государственного управления в период перехода к цифровой экономике и развития новых информационно-коммуникационных технологий. В работе рассмотрены вопросы создания «открытого правительства», а также особенности функционирования такого правительства в странах, занимающих ведущие места по индексу EGDI. Обоснована актуальность деления на модели управления построения системы электронного правительства. Исследовано влияние внедрения технологий цифровых коммуникаций в организации государственного сектора и эффективность их работы при построении коммуникаций между органами государственной власти, гражданским обществом и отдельными гражданами. В статье рассмотрены вопросы перехода к открытому правительству, в котором баланс между социальной составляющей, демократическими принципами и политическими интересами формирует новую парадигму государственного управления

Ключевые слова: цифровая экономика, риски цифровизации, открытое правительство, государственная цифровая платформа, информационно-коммуникационные технологии.

ВВЕДЕНИЕ

Реструктуризация государственного управления в период перехода к цифровой экономике является одним из весомых факторов, определяющих на сегодняшний день уровень конкурентоспособности стран. Страны, занимающие лидирующие позиции в области разработки технологий и применения цифрового инструментария госуправления, выделяются высоким уровнем конкурентоспособности и устойчивыми темпами развития.

Появление на рубеже XX-XXI века информационно-коммуникационных технологий имело вспомога-

тельный характер, и было необходимо для автоматизации обработки больших массивов цифровых данных и поддержки глобальных коммуникаций, которые дают возможность человеку взаимодействовать с существенно большим, чем ранее, числом людей, вне зависимости от географических границ. В 2050 году около 2/3 населения будет проживать в городских районах, и поэтому будет необходимо гарантировать комплексные услуги связи, интеллектуальную инфраструктуру и соответствующие государственные услуги в этих районах, что влечет за собой появление новых цифровых инфраструктур на государственном уровне, интегрирующих во все аспекты экономической и социально-политической жизни общества, и формирует новую парадигму государственного управ-

¹ Статья подготовлена в рамках выполнения Государственного задания 2020 г. по теме: «Выявления рисков государства и общества в условиях цифровизации».

ления [1]. Движение к этой парадигме предполагает консолидацию основных точек опоры государственного управления – социальная защита и демократия, подход, который ищет баланс между интересами политики и социальным обеспечением. Новая парадигма госуправления требует от заинтересованных сторон сотрудничества, взаимопонимания и партнерских отношений.

Информационно-технологический прогресс на современном этапе открывает крайне обширные возможности по трансформации социально-экономических процессов, в первую очередь, в государственном уровне. Именно в это время государство переходит на следующий этап своего существования, когда классическое общепринятое понятие государства изменяет свое представление о нем. Появляющиеся понятия цифрового государства (*digitalstate*), электронного государства (*e-government*) и, наконец, электронное правительство, которое работает в этом государстве, как исполнительная власть, становятся в цифровой экономике его неотъемлемой составляющей [2].

Несмотря на кризис мировой экономики, усугубляющийся вследствие пандемии коронавируса, настоящий период развития Российского государства сохраняет тенденцию реформирования экономических, политических и социальных сфер жизни граждан. Одним из наиболее подверженного реформирования в период переходу к цифровой экономике является продолжение реализации стратегии формирования электронного правительства. Электронное правительство может стать основой стратегии устойчивого развития институтов государственного управления и процессов обеспечения целостной системы законов и нормативных актов, позволяющих гражданам и бизнес-сообществу непосредственно участвовать в экономической и политической работе государства. Основываясь на опыте государств, где система электронного правительства существует достаточно давно, можно сказать, что ключевым аспектом в работе данной системы электронного управления является то, что она является ядром механизмов и процессов планирования, организации, координирования и контроля.

Анализируя предложение Ботнева В.К., где в своей работе по изучению зарубежного опыта построения электронного правительства предлагает разделить на четыре модели управления построения системы электронного правительства — континентальная, англо-американская, азиатская и российская. По мнению автора, подход к разделению на модели управления должен основываться на способах взаимодействия государственными организациями и гражданами, а также опираться исторически сложившееся мировосприятие населения. Однако, по нашему мнению, было бы рациональным выделить в отдельную составляющую японскую модель

управления. И, все-таки, предложенная градация не совсем отражает подлинную картину построения и развития систем электронного правительства в мире, например по данным исследования ООН четырнадцать стран в группе с низким уровнем EGDl являются африканскими и относятся к наименее развитым странам, это положение и их системы необходимо было бы выделить. Однако, изучая в данной работе вопрос функционирования электронного правительства в цифровой экономике, можно ограничиться укрупненной классификацией.

Анализируя принципы работы электронных правительств, можно увидеть, что все они направлены на реализацию практически идентичных задач:

- Обеспечение доступа граждан к публичной информации, как по запросу, так и без запроса;
- Создание условий по привлечению граждан к участию в обсуждении государственной политики и стратегических программ совершенствования социально-экономического развития;
- Предоставление возможности гражданам участвовать в реформировании государственной политики;
- Формирование перечня предоставляемых государственных услуг и способов их предоставления [3].

В мировой практике формируется устойчивая тенденция перехода от электронного правительства к открытому правительству. Прошедшее первый этап формирования электронное правительство первого поколения (*eGov 1.0*) по мере устранения высокого количества издержек разработчиков и внедрением новых технологий, корректировкой слабой результативность и, направленной в основном на обеспечение руководящих государственных органов информационно-технологическим и программным обеспечением перешло на новый этап. Электронное правительство второго этапа (*eGov 2.0*) со своим набором издержек внедрения, формирует новую идеологию и принципы государственного управления, предполагающего активное вовлечение граждан и общественные организации в процессы реформирования, организуя их участие посредством набора соответствующих интернет сервисов и информационно-коммуникационных технологий. Данный партиципаторный механизм, предполагает совокупность всех процессов, происходящих в публичном управлении, опираясь на сложившиеся в нем взаимоотношения органов власти и гражданским населением, отображая в динамике изменение взаимоотношений во времени их взаимодействия и превращает процессы управления в интерактивные [4]. Следующий этап перехода к правительству третьего поколения предполагает новую концепцию, трансформируя понятие электронного правительства в открытое правительство. Основной идеей открытого правительства является формирование интерактивной площадки для накопления, систематизации

предложений населения по работе государственных органов и их мониторинг для возможности получения актуальных открытых данных о работе государственных органов власти, кроме того, дающая возможность общественного обсуждения решений, а также в зависимости от степени развития государственного управления существуют и национальные стратегии формирования открытых правительств.

В 2011 году главы и отдельные общественные организации 8 стран, таких, как США, Бразилия, Великобритания, Мексика, Филиппины, Норвегия, Индонезия и Южная Африка объединились для реформирования государственного управления, повышения прозрачности, структуры подотчетности государственного механизма, создания условий для активного вовлечения граждан в процесс принятия решений, обеспечения инклюзивности управления, назвав его инициативой Открытого правительства (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIPOGP) [5]. В 2019 году количество участников программы Партнерства открытого правительства выросло до 78 стран и 20 муниципальных органов власти, работающие совместно с тысячами организациями гражданского общества. Информационные инструменты все чаще используются правительствами для улучшения реагирования на стихийные бедствия и возможные другие угрозы человечеству для повышения устойчивости сообществ.

Однако, нельзя не отметить того, что организационную и финансовую поддержку инициативы в основном осуществляют Правительство Соединенных Штатов, Google, а также Всемирный Банк. Конечно, изучая реформирование государственного управления в мировом сообществе, рационально построить концепцию российского открытого правительства используя положительный опыт стран, не вступая в общую инициативу, но опираясь на ее опыт. Настоящий этап развития цифровой экономики, несмотря на сложившуюся ситуацию с пандемией коронавируса, показывает более остро, чем всегда, что открытый диалог, расширяющий степень взаимодействия государственных органов и гражданского населения, становится реальностью информационной открытости органов государственной власти и управления.

Проанализируем ситуацию с предоставлением госуслуг в Российской Федерации - по данным Минэкономразвития можно оценить качество перевода государственных услуг в электронную форму в 2019 году на основании проведенного мониторинга [6].

Прежде, чем рассмотреть возможные риски государства в процессе функционирования электронного/открытого правительства в мировом процессе цифровизации, рассмотрим особенности и подходы к работе открытых правительств отдельных стран, индексы раз-

вития электронных правительств которых находятся на верхних строчках рейтингов.

АВСТРАЛИЯ

Национальный план работы открытого правительства OGP Австралии на ближайшие годы предполагает дальнейшее совершенствование доступности всей информации по контрактам и государственным закупкам; продолжение формирования системы вовлечения граждан в независимую объективную проверку деятельности государственных структур, содействуя повышению навыков участия общественности в работе государственной службы, в том числе в области наглядности и прозрачности политических пожертвований и финансирования избирательных компаний и в целом действий по укреплению национальной антикоррупционной системы. Кроме того, совершенствование практики привлечения территориальных органов управления к работе по развитию системы доступа к актуальной информации и развитию практики государственных услуг с использованием подходов разработанных в основанных с учетом территориальной принадлежности [7].

ДАНИЯ

В Дании инициатива открытого правительства OGP обеспечивает, как и открытые правительства других стран, предоставление государственных услуг наилучшим и наиболее эффективным способом, чтобы стимулировать и поддерживать инновации и создание ценности в обществе, укреплять знания, участие общественности, прозрачность, сотрудничество и сплоченность. Основным направлением OGP является использование новых технологий и средств массовой информации, которые позволяют гражданам и предприятиям получать доступ к общественной информации и технологиям, а также расширять сотрудничество между государственным сектором и гражданским обществом. По стратегическому плану действий на 2019-2021 годы Дания продолжит развивать цифровое правительство, систему социального обеспечения и демократию, полностью используя цифровые возможности [8]. Речь идет о новых технологиях, но больше всего о новом подходе к роли государственного сектора. Работа с Партнерством открытого правительства и продвижение его ценностей в Дании будет постоянным и открытым процессом, который предполагает выход далеко за рамки инициатив Плана действий. Это важно, не в последнюю очередь потому, что основная цель инициативы OGP заключается в содействии установлению открытости в государственном секторе, однако подчеркивается, что работа над открытым правительством не является техническим проектом; скорее, оно направлено на то, чтобы добиться фундаментальных изменений в государственном секторе и в том, как он строит отношения и сотрудничает.

РЕСПУБЛИКА КОРЕЯ

Одним из наиболее интересных является подход правительства Республики Корея к формированию Национального плана действий (НПД), четвертого со времени присоединения Кореи к Партнерству Открытого правительства (OGP). План был составлен на основе инициатив граждан по реформированию правительства, а также с участием государственных служащих. План включает в себя предложения по управлению правительством, ориентированные на социальные ценности, стремления к вовлечению в сотрудничество граждан, восстановление общественного доверия к правительству с целью создания «правительства народа» [9].

В 2017 году запущена платформа для обсуждения - Форум Кореи (OGP ForumKorea), где, при содействии граждан, гражданских общественных организаций и различных заинтересованных сторон в области государственного управления было организовано открытое обсуждение идей, предложений и мнений для разработки четвертого НПД. В результате обсуждений и голосований за те или иные инициативы, конкурса было принято 67 обязательств: по конкурсу 36, 16 предложены правительственными учреждениями, 8 были предложены 5 группами гражданского общества и 23 заявки от 18 граждан. Далее, в результате корректировок и общественных слушаний на Форуме в августе 2018 года был утвержден четвертый Национальный план развития на 2019-2020 годы в области развития открытого правительства и содержаний 12 обязательств, таких, как

- Создание государственно-частного партнерства в области антикоррупционной системы противодействие коррупции;
- Расширение системы управления технической информацией общественных электронных площадок;
- Укрепление системы регистрации и управления принадлежностью решений, а также мнений лиц, ответственных за разработку и / или осуществление политики (система политики реального имени)
- Разработка системы контроля безопасности продовольствия и безопасности лекарств;
- Продолжение поддержки государственного инновационного форума для граждан, поддерживающего инициативу реализации Совместной Демократии
- Информирование о количестве вредных веществ, содержащихся в пищевых продуктах;
- Формирование системы открытых данных для перспективных отраслей культуры и туризма;
- Формирование открытых ресурсов культурного наследия для новых отраслей промышленности, поддерживаемых частным сектором;
- Формирование открытых приоритетных национальных данных с высокой полезностью, спросом

и значением для общественной жизни;

- Обеспечение соблюдения требований к управлению качеством публичных данных посредством сбора общественного мнения;
- Переход к системе таможенного администрирования на основе добровольных соблюдений требований корейской таможенной службы.

Обязательства, которые не были отобраны из-за необходимой предварительной подготовки, исследований, консультаций и договоренности между соответствующими организациями, будут обсуждаться на форуме OGP Корея во время процесса внедрения, чтобы они могли стать частью следующего плана [10].

Интересная практика общественного обсуждения проектов государственного масштаба нашла свое отражение и в России при обсуждении поправок в Конституции, а постоянно действующая платформа общественных инициатив, также может стать центром формирования инновационных идей для будущих проектов реформирования государственного управления и законодательных основ государства.

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Национальный план действий Великобритании по открытому правительству на 2019-2021 годы является четвертым, ориентированным на обязательства по расширению участия общественности в правительстве и оказанию помощи в предоставлении решений, которые являются преобразующими. Четвертый британский Национальный план действий по открытому правительству на 2019-21 годы (НПД), опубликованный в ходе 6-го Глобального саммита по партнерству с открытым правительством 28 мая 2019 года, основан на предыдущих планах, опубликованных в сентябре 2011 года, сентябре 2013 года и мае 2016 года. Он устанавливает 8 обязательств в соответствии с ценностями Партнерства открытого правительства в отношении доступа к информации, гражданского участия, общественной ответственности, а также технологий и инноваций [11]. Четвертый НПД был разработан в диалоге с Сетью открытого правительства Великобритании (OGN), коалицией активных граждан и организаций гражданского общества, стремящихся к тому, чтобы правительство и другие влиятельные институты работали лучше для людей посредством повышения прозрачности, участия и подотчетности. В настоящее время OGN насчитывает более 400 членов [12].

НПД имеет 8 обязательств: Предоставление данных, участие общественности, открытое формирование политики, открытость данных по госконтрактам, прозрачность использования природных ресурсов, поддержка программы «Инновации в демократии», эффективный

обмен знаниями для устойчивой политики и практики ОГ в государственных службах Великобритании, прозрачность деятельности местных органов власти и т.д.

В целом, можно сказать, что за отдельным исключением, практически все программы открытых правительств похожи и направлены на формирование платформ доступа граждан к информации, исключая раскрытие информации, влияющей на государственную безопасность, оборону, внешнюю политику и процессы принятия решений правительством.

Целью таких платформ является постепенная цифровая трансформация государственных служб, однако, на практике реформы управления направлены на

фундаментальные структурные изменения, а также, проблемы, которые предполагается решать такие, как коррупция или политическое неравенство, часто затмеваются более крупными целями структурных изменений. В заключении необходимо отметить, что использование государственных цифровых платформ, а также изменения, затрагивающие разработку систем и программ для внесения изменений в законы и нормативные акты, касающиеся доступа к информационно-коммуникационным технологиям и участия граждан в работе электронного/открытого правительства и электронного управления, позволят смягчить неблагоприятное воздействие цифровой среды и минимизировать риски цифровизации государственного управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Побываев С.А., Селиванов А.И., Трошин Д.В. Трансформация парадигмы и институтов государственного управления как инструмент дегенерации национальной экономики /С.А. Побываев, А.И. Селиванов, Д.В. Трошин// Экономика. Налоги. Право. 2017. Т. 10. № 2. С. 44-50.
2. Карпунина Е.К. Парадигма устойчивого развития в цифровой экономике /Е.К. Карпунина// - В сборнике: Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Материалы XIX Национальной научной конференции с международным участием. Отв. ред. В.И. Герасимов. Москва, 2020. С. 127-132.
3. Савина Т.Н. Цифровая экономика как новая парадигма развития: вызовы, возможности и перспективы /Т.Н. Савина// - Финансы и кредит. 2018. Т. 24. № 3 (771). С. 579-590.
4. Naeem, Muhammad. «Uncovering the Enablers, Benefits, Opportunities and Risks for Digital Open Government (DOG): Enablers, Benefits, Opportunities and Risks for DOG.» IJPADA 6.3 (2019): 41-58. Web. 16 Jul. 2020.
5. Amanda Clarke (2020) Digital government units: what they are and what they mean for the renewal of public administration in the digital age ?, International Public Management Journal, 23: 3, 358-379,
6. Лебезова Э.М. Анализ трансформации электронного правительства в умное правительство /Э.М. Лебезова// Вестник Донецкого национального университета. Серия В. Экономика и право. 2019. № 3. С. 136-149.
7. Сиденко В.А., Сосновская М.Н., Лохова Н.А. Модели электронного правительства и его роль для граждан Российской Федерации /В.А. Сиденко, М.Н. Сосновская, Н.А. Лохова// Global and Regional Research. 2019. Т. 1. № 1. С. 84-89.
8. Волков К.А. Опыт построения цифровой экономики в США и Великобритании /К.А. Волков// - РИСК: Ресурсы, Информация, Снабжение, Конкуренция. 2019. № 1. С. 132-135.
9. Павлова Е.А., Аниськевич Н.С. Трансформация гражданского общества в условиях цифровой экономики (на примере реализации проекта открытого правительства) /Е.А. Павлова, Н.С. Аниськевич// Фундаментальные исследования. 2018. № 12-1. С. 143-147.
10. Идиатуллина К.С., Насырова А.А. Открытое правительство: способ взаимодействия власти и гражданского общества /К.С. Идиатуллина, А.А. Насырова// - Аллея науки. 2020. Т. 1. № 1 (40). С. 330-333.
11. Митрофанова О.Н., Маркина Д.А. Информационная открытость органов власти /О.Н. Митрофанова, Д.А. Маркина// -Инновационная экономика и право. 2019. № 1 (13). С. 41-49.
12. Жерноклёва Н.С. Цифровизация государственного управления в России /Н.С. Жерноклёва// - Вектор экономики. 2019. № 12 (42). С. 84.
13. Микрина В.Г. Особенности международно-правового регулирования труда детей и подростков // Евразийский юридический журнал. 2017 (114). № 11. С. 51-54.
14. Молчаков Н.Ю., Котлова А.В. «Конституционность» политического лидерства в сравнительной перспективе // Социально-политические науки. 2019. № 4. С. 35-40.

© Торопова Наталья Валентиновна (NToropova@fa.ru), Соколова Елизавета Сергеевна (sokolovaes15@mail.ru),
Климанов Никита Романович (n_klimanov129@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»