

## **СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ**

УДК 354

### **МИРОВОЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ОТКРЫТЫХ ДАННЫХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

**Е.Б. Воробьев<sup>1</sup>, Е.С. Князева<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup>Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова, Ярославль

Цель статьи – проведение анализа степени открытости правительственных данных в развитых зарубежных странах и определение возможностей применения мирового опыта открытости данных в Российской Федерации. Предложены мероприятия по повышению открытости Правительства Ярославской области. К ним можно отнести: создание единого правительственного портала с присвоением уникального ID и удобным интерфейсом, SMS-рассылка зарегистрированным пользователям о новых правовых актах, о состоянии оказываемых государственных услуг, о проводимых мероприятиях и опросах.

**Ключевые слова:** *открытое правительство, индекс открытости правительства, электронное правительство, Правительство Ярославской области.*

Обеспечение права на получение информации является гарантией прав на участие в управлении государством. Информация является общественным товаром, который принадлежит всем членам общества, произведен на их средства (налоги), соответственно государство в лице чиновников не может заниматься присвоением или утаиванием информации. Поэтому открытость власти – это важнейшее условие повышения эффективности и качества государственного управления.

В сентябре 2011 г. был запущен международный проект – Открытое правительство/Open government, направленный на достижение открытости, прозрачности и подотчетности в государственном управлении, борьбу с коррупцией, а также для вовлечения гражданского общества в процесс обсуждения и принятия важных решений. В создании организации участвовали восемь стран: США, Великобритания, Бразилия, Норвегия, Индонезия, Мексика, Филиппины и ЮАР [12]. Первое заседание состоялось в Бразилии (г. Бразилиа) 17–18 апреля 2012 г. В настоящее время в международное партнерство входит 75 стран-участниц. Одними из лидеров стран G7 по работе с открытыми данными являются Великобритания и США, а данная площадка – прекрасная возможность для обмена опытом. Однако, не все страны, входящие в число наиболее развитых в сфере открытого электронного правительства, состоят в этом сообществе. В связи с этим, в 2014 г. Международной неправительственной организацией World Justice Project был представлен Индекс открытости правительства в странах мира, который измерил достижения стран мира с точки зрения обеспечения

универсальных принципов открытости органов государственной власти и информированности общества об их деятельности. Индекс представил собой комбинированный показатель, рассчитываемый на основе данных, полученных из экспертных источников и опросов общественного мнения в странах, охваченных исследованием. В 2015 г. составители рейтинга оценивали уровень открытости правительств 102 стран и территорий мира по четырем ключевым показателям [4]:

– открытость правительственных данных для граждан (уровень информированности общества о деятельности государственных органов);

– право граждан на информацию (уровень доступа граждан и организаций к информации о деятельности государственных органов, включая механизмы реализации права граждан на получение такой информации);

– гражданское участие (уровень гражданского участия в процессах принятия общественно значимых решений, включая механизмы общественного контроля);

– механизмы реализации гражданами своих прав (возможности практической реализации гражданами своих прав, включая механизмы рассмотрения обращений и жалоб и реакцию на такие обращения).

Указанные показатели интегрируются в итоговом Индексе, который стандартизируется в виде числовых значений от 0 (минимальное) до 1 (максимальное). Рейтинги стран-лидеров и аутсайдеров представлены в табл. 1.

Таблица 1  
Рейтинг стран мира по Индексу открытости правительства в 2015 г. [Сост. по: 4]

<b>Рейтинг</b>	<b>Страна</b>	<b>Индекс</b>
1	Швеция	0,81
2	Новая Зеландия	0,81
3	Норвегия	0,81
4	Дания	0,78
5	Нидерланды	0,76
...	...	...
67	Россия	0,49
...	...	...
98	Камбоджа	0,36
99	Иран	0,35
100	Мьянма	0,32
101	Узбекистан	0,32
102	Зимбабве	0,32

Лидерами рейтинга открытости правительства стали Швеция, Новая Зеландия и Норвегия с показателем 0,81 балла. В десятку лидеров также вошли Дания, Нидерланды, Финляндия, Канада, Великобритания, Австралия, Южная Корея и Соединенные Штаты Америки. Нижние строчки рейтинга занимали Мьянма, Узбекистан и Зимбабве с показателем 0,32 балла.

Россия заняла в рейтинге 2015 г. 67 место с показателем 0,49 балла между Гондурасом и Таиландом. Наилучший результат Россия продемонстрировала в категории «право на информацию» (35 место), наихудший – в категории «гражданское участие» (88 место). Для сравнения рассмотрим рейтинги следующих стран: США (11 место – 0,73), Германия (15

место – 0,72), Сингапур (25 место – 0,63), Бразилия (38 место – 0,56). Индексы открытости данных стран представлены на рис. 1.



Р и с . 1. Индексы открытости правительства в 2015 г. [Сост. по: 4]

Основные особенности представленных стран в сфере открытости предоставляемых правительственными органами данных состоят в следующем: одной из стран, которая активно занимается разработкой различных электронных ресурсов по предоставлению правительственных данных является Бразилия. В данном государстве на правительственном Портале прозрачности раскрывается следующая информация [2]:

- данные о расходах по всем министерствам и ведомствам;
- данные об исполнении бюджета;
- статус осуществленных платежей/расходов (выставление счета, оплата, перевод денег);
- все трансферты между федеральным уровнем власти, властями штатов и муниципалитетов.

Ответственное ведомство за предоставление информации на портале – Генеральный контрольный орган Бразилии (Autoridad general de supervisión de Brasil) – федеральный орган исполнительной власти, подотчетный непосредственно Президенту и выполняющий функции, связанные с защитой государственных активов и повышением прозрачности государственного управления.

При этом данные портала ежедневно обновляются и группируются по видам договоров и расходов, министерствам и т.д. Вместо технических и бюрократических терминов используется общедоступный язык, что определяет популярность информационного ресурса: в 2016 г. сайт посетили 17 млн человек, портал активно цитируется в СМИ [2].

Кроме того, система оценки деятельности правительства и осуществление диалога включает следующие инструменты: лайк; жалоба; предложение.

В Сингапуре применяется информационный ресурс REACH, который обеспечивает связь граждан с правительственными учреждениями. Портал

позволяет активно вести дискуссии по различным темам, а также обеспечивает обратную связь по вопросам политики.

Все отзывы, представленные REACH, независимо от их эмоциональной окраски, анализируются сотрудниками сайта. Те, в свою очередь, осуществляют обратную связь, направляя предложения в соответствующие учреждения для рассмотрения. Полученные отклики не редактируются и не фильтруются, однако за модераторами остается право удалять темы на дискуссионном форуме REACH, которые считаются неуместными или некорректными по отношению к другим пользователям в соответствии с Условиями использования портала.

К основным функциям, которые осуществляются с помощью информационного ресурса, относятся [13]:

- сбор и анализ мнений и предложений;
- использование различных каналов связи;
- обеспечение гражданского участия в управлении государством.

Программа REACH «Молодежный посол» является инициативой для воспитания молодых лидеров в сфере национальных вопросов и политики. Поэтому для молодежи предоставлены уникальные возможности получения новых навыков путем активного участия в организации деятельности по привлечению граждан в диалог с государством, в проведении аудирования и фокус-групповых дискуссий.

Крупнейшее государство Евросоюза – Федеративная республика Германия – уникальна в том, что в государстве создана библиотека проектов, основанных на открытых данных. Библиотека Datalook представляет собой подборку лучших проектов, основанных на использовании разного типа данных. С помощью сервиса можно найти существующие проекты и приложения для решения любого рода задач. Кроме того, пользователи могут обсуждать существующие и добавлять свои собственные общественно-значимые проекты, связываться с авторами проектов [11].

Авторы и разработчики Datalook преследуют главную цель – это создание сообщества, нацеленного на решение важных социальных проблем с использованием технологий, открытых данных и открытого кода.

В США ресурсом, отражающим открытость органов власти, является сайт – congressspeaks.com, анализирующий публичные заявления конгрессменов (какие термины используют в речи, как голосуют и т.д.). На портале представлена активность политических деятелей из различных партий и штатов, и все это упаковано в привлекательную анимацию сайта, что обуславливает высокую посещаемость ресурса среди населения.

Великобритания также входит в число стран-лидеров по уровню открытости правительственных данных. В центр британского электронного правительства положен принцип «digital by default», что означает доступность информации и различных транзакционных сервисов для всех граждан без исключения: тех, кто уже сегодня может использовать онлайн-сервисы, и в то же время тех, у кого такой возможности нет. 17 % населения Британии – люди, которые по разным причинам не пользуются средствами интернет-коммуникации [8, с. 20]. В основном это пожилые, представители более низких классов, люди с ограниченными возможностями и представители групп риска. При помощи этого сервиса государственные ведомства и службы

отправляют электронные и SMS-сообщения, а также почтовые письма о состоянии госуслуги. Государственные органы подключают систему к своим веб-приложениям и компьютерным программам для обработки документации, а также используют созданный GDS-интерфейс для отправки групп сообщений, сформированных самим учреждением или загруженных из других систем.

К примеру, Норвегия уже не первый год входит в пятерку лидирующих стран по индексу открытости правительства. Сердце электронного правительства Норвегии – это организация под названием DiFi (Агентство государственного управления и электронного правительства), расположенная в посёлке Лейкангер с населением меньше 2,2 тыс. жителей. Одним из направлений работы структуры – доступ гражданина ко всем государственным и муниципальным услугам. Система обладает особенностью, которая заключается в том, что каждый налогоплательщик получает уникальный ID-код, который позволяет заходить на сайт любого государственного органа.

Автоматизация или компьютеризация норвежского общества, особенно государственного сектора, в настоящее время приобретает тотальный характер. Банковская и финансовая сферы, медицина, социальный сектор и торговля – все завязаны в мощнейший электронный узел, способный одновременно обработать около 15 млн. счетов-фактур и обменяться ими посредством единого уполномоченного оператора. Таким оператором Агентство общественного управления и электронного правительства Норвегии (DiFi) утвердило частную компанию EVRY. EVRY – результат слияния в 2010 г. двух ведущих IT-компаний Норвегии. В странах Северной Европы EVRY является одной из самых мощных IT-компаний. В настоящее время в организации работает около 10 тыс. сотрудников, годовой оборот – 13 млрд. норвежских крон [6, с. 48]. Важное достижение компании EVRY – создание электронного правительства Норвегии. В мировом индексе «eGov» данный электронный продукт занимает восьмую позицию, обладая удобным «one-stop-shop» порталом, где в режиме онлайн собраны все государственные сервисы.

В Китайской Народной Республике достаточно мощный аппарат борьбы с коррупцией, однако в рейтинге стран мира по индексу открытости Правительства Китай занимал 87 место в 2015 г. Это означает, что информация о деятельности органов государственной власти закрыта для населения [4]. В данном государстве раскрывается много формальной, но малокачественной информации, предоставляются сведения о результатах деятельности, но не о процессах. Для Китая характерен недостаточный уровень открытости государственной информации для общественности, но в последние годы проводится работа по улучшению показателей прозрачности. Например, Пекинский университет представляет ежегодные отчеты о наблюдениях за административной прозрачностью в Китае.

Достижение оптимального качества и сбалансированности принимаемых решений становится все более актуальным и в Российской Федерации. Государство в настоящее время предъявляет спрос на эффективность способов взаимодействия с обществом и возможности краудсорсинга, включая независимую экспертизу со стороны различных сообществ. В феврале 2012 г. была создана рабочая группа по формированию в России системы Открытого правительства. В ее состав вошли несколько

сотен ведущих экспертов. Реализуя идеологию открытости на федеральном уровне, Правительство РФ в январе 2014 г. утвердило Концепцию открытости федеральных органов исполнительной власти, ставшую основой Стандарта открытости федеральных органов. На основе мониторинга открытости органов исполнительной власти рассчитываются сводные показатели – индексы, которые служат основой для составления рейтинга открытости федеральных органов исполнительной власти России. В 2016 г. лидерами рейтинга признаны МЧС, Минобороны и Россельхознадзор, а аутсайдерами являются Минвостокразвития, Росавтодор и Минстрой. Участие в исследовании приняли 38 федеральных органов исполнительной власти [5].

Кроме того, на региональном и муниципальном уровнях идеология открытости реализуется каждым регионом и муниципалитетом самостоятельно. Экспертный совет и правительственные структуры оказывают этому процессу методологическую поддержку в рамках проекта «Открытый регион/муниципалитет». Формируется «Библиотека практик» открытого управления, которые реализуются на региональном и муниципальном уровне, к сентябрю 2016 г. в эту работу активно вовлечены 30 субъектов Российской Федерации. Так, в Тульской и Свердловской областях, Республике Саха (Якутия) разработаны и внедряются собственные стандарты открытости. Ведется работа по развитию региональной экспертной сети. Разрабатываются методические рекомендации по внедрению инструментов открытого управления на муниципальном уровне (уже разработана методика внедрения партисипаторного бюджета (бюджета участия). За три года существования системы Открытого правительства произведена большая работа, улучшившая деятельность органов государственной власти в России. Однако существует достаточно проблемных зон, которые следует совершенствовать.

Особенности электронного правительства в рассмотренных странах, а также наличие или отсутствие этих ресурсов в России представлены в табл. 2.

Таблица 2

Особенности электронного правительства в развитых странах

[Сост. по: 2, 6, с. 50; 9; 11; 14]

№, п/п	Страна	Ключевая особенность	Наличие особенности в РФ
1	Великобритания	SMS-оповещения о состоянии госуслуги	-
2	США	Анализ заявлений конгрессменов	-
3	Бразилия	Система оценки «лайк – дизлайк»	Частично
4	Норвегия	Уникальный ID-код. Каждый налогоплательщик получает уникальный ID-код, который позволяет заходить на сайт любого госоргана	-
5	Германия	Библиотека проектов	-
6	Китай	Ежегодный отчет о наблюдениях за административной прозрачностью со стороны научных сообществ	Частично
7	Сингапур	Активное привлечение молодежи к налаживанию коммуникаций «государство – население»	Частично

Представленные особенности следует активно применять в России, в частности в Ярославской области, с учетом специфики региона. Так, проанализировав международный опыт, были разработаны определенные направления по совершенствованию открытости Правительства Ярославской области. К ним можно отнести следующее:

- устранение проблем коммуникационной инфраструктуры;
- создание единого портала с присвоением уникального ID и удобным интерфейсом;
- создание единого архива проектов, привлечение граждан к их предложению и оценке;
- SMS-рассылка зарегистрированным пользователям о новых НПА, о состоянии оказываемой государственной услуги, о проводимых мероприятиях и опросах;
- анализ публичных высказываний представителей власти, эффективная обратная связь;
- ежегодный контроль прозрачности государственных органов со стороны экспертных сообществ (например, со стороны преподавателей ведущих вузов).

Приведенные направления позволят повысить открытость органов государственной власти, информированность населения о деятельности государственных служащих, способствовать вовлечению граждан в процессы совершенствования государственной системы и благоустройства местного сообщества.

### **Список литературы**

1. Афанасьева О.В. Доступ к информации: российское и международное законодательство // *Общественные науки и современность*. 2014. № 3. С. 118–134.
2. Визуализация данных в Бразилии. URL: <http://open.gov.ru/infopotok/5514818/> (Дата обращения: 10.04.2017).
3. Давлетшина П. «Открытое правительство» // *Госбук*. 2012. URL: <http://www.gosbook.ru/node/22354> (Дата обращения: 16.04.2017).
4. Индекс открытости правительства в странах мира в 2015 году. URL: <http://gtmarket.ru/news/2015/03/27/7115> (Дата обращения: 04.04.2017).
5. Индекс открытости правительства регионов России. URL: <http://eregion.ru/opengov> (Дата обращения: 18.04.2017).
6. Камалова Г.Р. Открытые данные органов государственной власти: российский и зарубежный опыт // *Вопросы управления*. 2014.
7. Открытое государство. История и новый смысл // *Полит.ру*. 2014. № 1. URL: [http://www.polit.ru/article/2012/06/28/open\\_gov/](http://www.polit.ru/article/2012/06/28/open_gov/) (Дата обращения: 05.04.2017).
8. Стырин Е.М. 2013. Движение к открытому государственному управлению: мировой опыт // *Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики»*. М. : Изд. дом Высшей школы экономики. 2014.
9. Электронное правительство Германии. URL: <http://open.gov.ru/events/5511770/> (Дата обращения: 15.04.2017).
10. Citizen Space. URL: <http://www.citizenspace.com/info> (Дата обращения: 20.04.2017)
11. Datalook. URL: <http://datalook.io/> (Дата обращения: 15.04.2017).
12. Freedominfo. URL: <http://www.freedominfo.org/2017/04/foi-notes-mexico-armenia-bulgaria-canada-ghana-ogp-bahamas-us-mauritania-india-cayman-islands-philippines/> (Дата обращения: 05.04.2017).

13. Open Government Partnership. URL: <https://www.opengovpartnership.org/> (Дата обращения: 07.04.2017).
14. REACH. Информационный ресурс в Сингапуре. URL: <https://www.reach.gov.sg/> (Дата обращения: 12.04.2017).

## **WORLD EXPERIENCE IN THE IMPLEMENTATION OF OPEN GOVERNMENT DATA**

**Е.В. Vorobev<sup>1</sup>, Е.С. Кнызева<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup> Yaroslavl State University. P.G. Demidova, Yaroslavl

The article analyzes the state of openness of government data in developed foreign countries and the possibility of applying the features of world experience in the Russian Federation. The main, in our opinion, measures to improve the openness of the Government of the Yaroslavl region are proposed. These include: the creation of a single government portal with the assignment of a unique ID and user-friendly interface, SMS-sending to registered users about new legal acts, the state of the provided public service, events and surveys, etc.

**Keywords:** *open government, government openness index, e-government, Government of the Yaroslavl Region.*

### *Об авторах:*

ВОРОБЬЕВ Евгений Борисович – кандидат политических наук, доцент, ЯрГУ им. П.Г. Демидова, e-mail: [zhenvo@yandex.ru](mailto:zhenvo@yandex.ru)

КНЯЗЕВА Елизавета Сергеевна – студентка, экономический факультет, ЯрГУ им. П.Г. Демидова, e-mail: [elizabet\\_knyazeva@mail.ru](mailto:elizabet_knyazeva@mail.ru)

### *About the authors:*

VOROBEEV Evgenij Borisovich – Candidate of Political Science, Associate Professor, Yaroslavl State University. P.G. Demidova, e-mail: [zhenvo@yandex.ru](mailto:zhenvo@yandex.ru)

KNJAZEVA Elizaveta Sergeevna – student, Department of Economics, Yaroslavl State University. P.G. Demidova, e-mail: [elizabet\\_knyazeva@mail.ru](mailto:elizabet_knyazeva@mail.ru)

## **References**

1. Afanas'eva O.V. Dostup k informacii: rossijskoe i mezhdunarodnoe zakonodatel'stvo // Obshhestvennye nauki i sovremennost'. 2014. № 3. S. 118–134.
2. Vizualizacija dannyh v Brazilii. URL: <http://open.gov.ru/infopotok/5514818/> (Data obrashhenija: 10.04.2017)
3. Davletshina P. «Otkrytoe pravitel'stvo» // Gosbuk. 2012. URL: <http://www.gosbook.ru/node/22354> (Data obrashhenija: 16.04.2017)
4. Indeks otkrytosti pravitel'stva v stranah mira v 2015 godu. URL: <http://gtmarket.ru/news/2015/03/27/7115> (Data obrashhenija: 04.04.2017)



5. Indeks otkrytosti pravitel'stva regionov Rossii. URL: <http://eregion.ru/opengov> (Data obrashhenija: 18.04.2017)
6. Kamalova G.R. Otkrytye dannye organov gosudarstvennoj vlasti: rossijskij i zarubezhnyj opyt // Voprosy upravlenija. 2014.
7. Otkrytoe gosudarstvo. Istorija i novyj smysl // Polit.ru. 2014. № 1. URL: [http://www.polit.ru/article/2012/06/28/open\\_gov/](http://www.polit.ru/article/2012/06/28/open_gov/) (Data obrashhenija: 05.04.2017)
8. Styrin E.M. 2013. Dvizhenie k otkrytomu gosudarstvennomu upravleniju: mirovoj opyt // Nac. issled. un-t «Vysshaja shkola jekonomiki». – M.: Izd. dom Vysshej shkoly jekonomiki. 2014.
9. Jelektronnoe pravitel'stvo Germanii. URL: <http://open.gov.ru/events/5511770/> (Data obrashhenija: 15.04.2017)
10. Citizen Space. URL: <http://www.citizenspace.com/info> (Data obrashhenija: 20.04.2017)
11. Datalook. URL: <http://datalook.io/> (Data obrashhenija: 15.04.2017)
12. Freedominfo. URL: <http://www.freedominfo.org/2017/04/foi-notes-mexico-armenia-bulgaria-canada-ghana-ogp-bahamas-us-mauritania-india-cayman-islands-philippines/> (Data obrashhenija: 05.04.2017)
13. Open Government Partnership. URL: <https://www.opengovpartnership.org/> (Data obrashhenija: 07.04.2017)
14. REACH. Informacionnyj resurs v Singapore. URL: <https://www.reach.gov.sg/> (Data obrashhenija: 12.0)