

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Е.М. Стырин

**ДВИЖЕНИЕ К ОТКРЫТОМУ
ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ:
МИРОВОЙ ОПЫТ**

Препринт WP8/2013/03

Серия WP8

Государственное
и муниципальное управление

Москва
2013

УДК 930.1
ББК 63.3
С88

Редакторы серии WP8
«Государственное и муниципальное управление»
А.В. Клименко, А.Г. Барабашев

С88 **Стырин, Е. М.** Движение к открытому государственному управлению: мировой опыт [Текст] : препринт WP8/2013/03 / Е. М. Стырин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. – 20 с. – (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). – 100 экз.

В работе рассматривается международный опыт использования инструментов и механизмов открытости в государственном управлении. Проанализированы нормативно-правовые, институциональные и организационные аспекты в создании инфраструктуры открытости и трансформации системы государственного управления на основе принципов открытости: доступа к информации, вовлечения граждан, прозрачности и подотчетности системы государственного управления.

Ключевые слова: открытость, открытое государственное управление, открытое правительство, открытые данные, прозрачность, подотчетность, вовлечение граждан, закон о свободе информации.

УДК 930.1
ББК 63.3

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Стырин Е.М., 2013
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2013

Введение

Движение различных государств к открытости получило оформление на международном уровне, когда была основана организация «Партнерство по Открытому правительству» (Open Government Partnership)¹. Основавшие ее восемь стран, включая, например, США, Бразилию, Великобританию, Норвегию, Мексику, ставили своей целью системное внедрение инструментов и механизмов открытости для достижения возможно разноплановых целей, в частности:

- искоренение или уменьшение уровня коррупции;
- предоставление более качественных услуг гражданам и бизнесу;
- вовлечение граждан в процессы принятия решений;
- информирование граждан о результатах деятельности;
- улучшение качества отчетности органов власти перед обществом;
- объяснение на понятном языке широкому кругу граждан результатов деятельности органов власти (проектов нормативно-правовых актов, государственных программ, принятых решений);
- использование открытых данных для достижения социально-экономического эффекта в обществе.

При этом каждое отдельное государство декларирует тот набор ключевых целей в рамках открытости, которые, по мнению его официальных руководителей, являются приоритетными на ближайшую перспективу.

Рассмотрим более подробно, какие институциональные, организационные шаги были сделаны рядом ведущих в области открытости государств и по каким целям.

Великобритания

В Великобритании основной упор сделан на использование открытых данных для стимулирования экономического развития, привлечения инвестиций, подконтрольности деятельности органов власти обществу за счет опубличивания текущих и финальных результатов их деятельности, включая потраченные бюджеты, декларации о доходах государственных служащих, отраслевые показатели, управление инфраструктурой и т.д.

¹ Open Government Partnership <www.opengovpartnership.org>.

Устанавливаемые стандарты работы с открытыми данными направлены на формализацию принципов открытости публичных данных в терминологии того, что общество может получить от публикации данных с учетом их качества.

Стандарты позволяют убедиться, что государственные органы постоянно предпринимают действия по улучшению качества публикуемой информации с целью получения максимального рейтинга в рамках пяти-звездной модели Т. Бернерс-Ли (Sir Tim Berners-Lee), позволяющей оценить открытость информации, исходя из следующих пяти уровней.

Информация доступна в Интернете (в любом формате) с открытой лицензией (свободное использование)

- «одна звезда» – данные в виде образов (pdf, tiff – скан-копии таблиц);
- «две звезды» – структурированные данные, доступные в формате, удобном для компьютерного использования (например, таблицы Excel);
- «три звезды» – использование незапатентованного формата данных (например, CSV и XML);
- «четыре звезды» + использование стандартов «открытости» консорциума WWW (the World Wide Web Consortium (W3C), такие как стандарты RDF и SPARQL, с целью отслеживания замечаний пользователей;
- «пять звезд» – все предыдущее, а также ссылки на внешние источники данных с целью обеспечения связности².

Также Стандарты открытых данных гарантируют:

- определение общественных механизмов контроля над процессом открытия данных (заявлять о нарушениях процесса);
- разработку системы мониторинга открытости данных, в рамках которой государственные органы могут отчитываться о результатах своих действий;
- обязанность государственных органов должным образом реагировать на обращения общества в рамках системы обратной связи;
- верификацию, что публикуемые данные могут использоваться бесплатно, без ограничений с точки зрения повторного коммерческого и некоммерческого использования;

² Berners-Lee T. 5 Star Open Data <<http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>>.

- разработку открытой лицензии (Open Government License) и ее проекцию на все ведомства³;
- в перспективе формирование объединенной базы данных всей имеющейся информации по различным категориям, с тем чтобы граждане и представители бизнес-структур могли подавать запросы в том числе в отношении информации, которая пока не опубликована;
- постоянное совершенствование публикуемой информации путем определения наиболее рекомендуемых форматов данных;
- для стандартных пакетов данных, имеющихся у различных структур Правительства, определение того, какие именно данные должны быть опубликованы.

Развитие системы управления на открытых данных возможно только при нормативно-правовой поддержке. В частности требуется обеспечить следующее:

- предоставить соответствующим независимым организациям возможность обеспечивать публикацию информации, представляющей общественную ценность, в надлежащем формате, качестве и с необходимой регулярностью;
- определение максимального временного периода, в течение которого государственными органами могут рассматриваться запросы граждан в отношении Закона о свободе информации (Freedom of Information Act), который будет рассмотрен ниже (см. далее);
- в случае необходимости изменить подход к закупаемым ИТ-системам, если такие системы не могут хранить государственные данные в формате, позволяющем их дальнейшую онлайн-публикацию с минимальными затратами;
- необходимо обеспечить эффективную работу ИТ-систем, с тем чтобы добиться автоматизации в публикации данных (система “Public by Default”).

Для повышения открытости данных (Maximising the opening of data) потребуется:

- в плановом порядке публиковать данные, подтверждающие проект бюджета;
- регулярно публиковать данные, подтверждающие результаты различных исследований, в то же время, когда публикуются сами исследования;

³ Открытая лицензия Правительства Великобритании <<http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/2/>>.

- пытаться использовать информацию из различных внешних источников для целей проведения государственных исследований.

Для сбора и публикации востребованных данных (Collecting and publishing the right data) следует:

- обеспечить для государственных органов возможность проведения инвентаризации данных (какая информация есть в наличии, является ли она открытой или нет) на основе общих стандартов, разработанных Правительством;
- разработать четкую методологию проведения инвентаризации исходя из ценности данных;
- необходимо избежать публикации максимального количества информации, сосредоточившись на качестве публикуемой информации;
- улучшать ресурс data.gov.uk (на нем уже опубликовано более 10 тыс. наборов данных) и определить другие цифровые ресурсы для поддержки пользователей в поиске необходимой информации, в том числе с помощью современных технологий.

Важную институциональную роль на национальном уровне в Великобритании играет Совет по прозрачности (Transparency Board)⁴. В его задачи входят:

- реализация плана Правительства в области прозрачности, который должен стать неотъемлемой частью государственной политики;
- мониторинг соблюдения всеми правительственными департаментами сроков раскрытия информации.

Совет также является ответственным органом за установление стандартов открытости данных в рамках всего государственного сектора, анализа пожеланий общества в части открытой информации и последующая реализация наиболее ключевых пожеланий в виде раскрытия самых востребованных массивов данных.

Для реализации эффективной системы подотчетности осуществляется раскрытие информации государственными органами по следующим позициям:

- бизнес-план департамента;
- кто именно из государственных служащих работает в национальных министерствах с указанием функций, должностей, заработной платы;

⁴ Совет по прозрачности государственного управления <<https://www.gov.uk/government/policy-advisory-groups/134>>.

- публикация расписания встреч министров в служебное время (информация о встречах с организациями, подарках, зарубежных командировках, размещение медиафайлов всех заседаний);
- государственные контракты;
- расходование и средства (ежемесячные отчеты о расходах министерства свыше 25 тыс. британских фунтов);
- иные государственные данные (специфические данные по конкретному министерству).

В рамках систематизации и упрощения доступа граждан к правительственной информации был создан единый информационный ресурс – www.gov.uk – объединение информационных лент сайтов большинства государственных министерств и ведомств. Все существующие ресурсы автоматически будут переадресованы на этот сайт.

Важнейшим нормативно-правовым актом в Великобритании, гарантирующим развитие открытых данных, является Закон о свободе информации (*Freedom of Information Act, 2000*)⁵.

Закон регулирует право доступа к информации в отношении государственных институтов, выполняющих общественные функции: государственные органы; государственные компании и специальные институты, выполняющие общественные функции. Под действие Закона подпадают:

- *государственные органы* (практически все госорганы): департаменты Правительства; Парламент; Ассамблея Северной Ирландии, Ассамблея Уэльса; вооруженные силы; органы местного управления; органы системы национального здравоохранения; школы; колледжи и университеты; полиция – за исключением некоторых специально поименованных, как не входящие в данный лист;
- *государственные компании*: компания является государственной, если полностью принадлежит государству; полностью принадлежит любому из органов, перечисленных выше, за исключением департамента Правительства или любого органа власти, поименованного исключительно в отношении конкретной информации;
- *специальные институты*: Государственный секретарь может назначать иные институты в качестве государственных органов (например, Министерство юстиции предложило включить в перечень

⁵ Закон о свободе информации, Великобритания, 2000 г. <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>>.

государственных органов Службу омбудсменов финансового рынка и UCAS).

Принимая на себя право свободы информации, государственный орган обязуется:

- сообщать обществу о наличии у данного органа необходимой информации в ответ на запрос;
- если такая информация имеется, предоставить ее лицу, направившему запрос;
- в дополнение государственный орган обязуется помогать пользователям составлять запрос и запрашивать информацию правильно.

Закон FOIA предусматривает ряд ограничений: абсолютных и частичных по доступу к информации.

Абсолютные ограничения:

- информация имеет гриф секретности;
- информация, которой располагают судебные органы;
- если раскрытие информации нарушает депутатскую неприкосновенность;
- информация, используемая в работе Парламента, и ее раскрытие не позволяет эффективным образом осуществлять такую работу;
- информация, которую заявитель может получить в рамках Data Protection Act (1998)⁶.

США

В соответствии с Национальным планом США в области инициативы “Open Government Partnership” (2011) уже предприняты следующие действия:

- *Планы агентств/ведомств.* В соответствии с Директивой Открытого правительства, выпущенной Службой управления и бюджета США, ведомства обязаны сформулировать ключевые краткосрочные и долгосрочные цели в рамках внедрения принципов открытости и прозрачности⁷. Кроме того, многие ведомства подготовили Планы

⁶ Закон о защите данных, 1998 <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/29/contents>>.

⁷ Директива открытого правительства США, 2009 <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf>.

открытости, в которых детально раскрываются меры, способствующие увеличению «открытости» и вовлечению общества в деятельность ведомств.

- *Доступность данных.* Ведомства начали процесс предоставления данных обществу частично с использованием централизованной платформы открытых данных data.gov (доступ к более чем 390 тыс. массивов данных).

- *Раскрытие информации с целью повышения подотчетности госорганов и стимулирования осознанного потребительского выбора на основе полноты информации.* Администрацией Президента США предпринят ряд шагов для повышения информированности потребителей в таких отраслях, как здравоохранение, образование, энергосбережение, экономия топлива, защита окружающей среды, финансовые услуги. Таким образом, стимулирование ведомств к раскрытию информации является одним из направлений деятельности Администрации в рамках повышения общей информированности общества.

- *Анализ деятельности агентств.* В соответствии с указом Президента США федеральные агентства и ведомства провели максимально открытый анализ существующих функций агентств. В результате общественного вовлечения в данный процесс произошло высвобождение огромного количества людских ресурсов и были сэкономлены средства.

- *Прозрачность Правительства.* На официальном сайте Белого дома публикуются данные о посетителях, заработной плате сотрудников, расписании Президента.

- *Свобода информации.* Freedom of Information Act (FOIA) и последующий меморандум для руководителей министерств и агентств с целью разработки последними собственных планов в области внедрения инициативы «Открытое правительство» (open government agencies plans). Имплементация Закона на сайте www.foia.gov.

Американский Закон о свободе информации (FOIA, 1967) предоставляет любому лицу право в административном порядке (при необходимости – через суд) получить доступ к правительственным данным за исключением тех данных, которые не подлежат общественному раскрытию на основании одного из девяти исключений, предусмотренных Законом, или на основании исключений, налагаемых одним из трех специальных законодательных актов.

Закон содержит ряд абсолютных исключений в отношении информации, которую ведомство обязано предоставить, а именно:

- вопросы, которые могут быть засекречены в интересах национальной обороны или внешней политики в соответствии с конкретным распоряжением;
- вопросы, связанные исключительно с внутренними кадровыми процедурами и правилами ведомства;
- вопросы, исключенные из требования рассекречивания на основе конкретного закона;
- торговые секреты, конфиденциальная коммерческая и финансовая информация;
- меморандумы и письма, к которым в случае судебного разбирательства иные стороны не могли бы получить доступ;
- данные персонального и медицинского характера и иная информация, раскрытие которой нарушает тайну частной жизни;
- данные правоохранительных органов, раскрытие которых может помешать следствию и т.п.;
- данные, содержащиеся в докладах, подготовленных по заказу агентства, отвечающего за регулирование и контроль финансовых институтов, а также связанная с ними информация;
- геологическая и геофизическая информация, включая карты.

Запрос в рамках Закона может быть сделан в отношении любой информации, содержащейся у ведомства. Перед отправкой такого запроса пользователю следует указать, какое ведомство, по мнению пользователя, вероятнее всего обладает искомой информацией. Веб-сайт каждого ведомства должен содержать информацию о видах массивов данных, которыми располагает.

По данным Status Report, с октября 2009 по сентябрь 2010 г. полностью удовлетворены 56% всех запросов, поступивших в федеральные ведомства, на получение информации⁸. Многие министерства увеличили количество рассмотренных запросов: Минсельхоз – на 49%; Минздрав – на 39%; Минобороны – на 10%.

Распоряжением Президента (2009) «Засекреченная информация в области национальной безопасности» убраны новые ограничения на засек-

⁸ The Obama Administration's Commitment to Open Government: Status Report, 2011 <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/opengov_report.pdf>.

речивание правительственной информации и предписано рассекретить большие объемы данных⁹.

Организационные меры по открытости, предпринимаемые Правительством США:

- распоряжение Президента «Упрощение предоставления услуг и совершенствование обслуживания пользователей» (2011) – федеральным ведомствам необходимо определить пути использования технологий для оптимизации обслуживания граждан и снижения затрат¹⁰;
- стратегия «Цифровое правительство: создание платформы XXI в. для лучшего обслуживания американского народа» (2012) – дорожная карта на 12 месяцев для государственных органов с выделением ключевых технологий: мобильные и веб-технологии; обеспечение безопасности передаваемой информации и т.п.)¹¹;
- меморандум Президента о внедрении данной стратегии и отчете всех ведомств о проделанной работе в этой области на специально созданных страницах в формате [www.\[agency\].gov/digitalstrategy](http://www.[agency].gov/digitalstrategy);
- портал информации о государственных услугах для малого бизнеса – www.business.usa.gov;

Создано приложение для мобильных устройств WhiteHouse.gov, которое позволяет иметь и анализировать:

- «Блог» – это доступ к последним новостям, новым постам в официальном блоге Белого дома;
- В «Комнате для совещаний» можно первым узнать о важных заявлениях главы государства на встрече с правительственными чиновниками и журналистами;
- «Фото» открывают доступ к архивам Белого дома официальных и неформальных фотографий;
- «Видео» содержит видеоролики с основными выступлениями президента США, а также видеоархив Белого дома;

⁹ Executive Order 13526 Classified national Security Information, 2009 <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-classified-national-security-information>>.

¹⁰ Executive Order 13571--Streamlining Service Delivery and Improving Customer Service, 2011 <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/04/27/executive-order-streamlining-service-delivery-and-improving-customer-ser>>.

¹¹ Digital Government: Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People <<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-government/digital-government.html>>.

- «Прямой эфир» позволяет наблюдать онлайн за мероприятиями в Белом доме благодаря системе потоковой передачи мультимедийного контента.
- «Избранное» – в обновленной версии пользователи получили возможность искать информацию в базе данных WhiteHouse.gov, сохранять полезные данные, а также делиться ими в социальных сетях Facebook или Twitter.

В США можно выделить еще ряд шагов, направленных на реализацию принципов открытости:

- Запуск платформы «Мы, народ» (We, the People) – каждый гражданин старше 13 лет может подать петицию Президенту или подписаться под уже ранее поданной петицией¹². Если петиция наберет 150 голосов в свою поддержку в течение первых 30 дней после публикации, она становится доступной в поисковой системе Белого дома. После этого петиция, набравшая 25 тыс. голосов, направляется на рассмотрение и подготовку ответа в компетентные органы. Ответы публикуются в открытом доступе.
- Правительство США планирует опубликовать программный код этой платформы, чтобы другие государства также могли запустить такую платформу.
- Модернизация управления учетом в рамках Правительства – переход на электронную систему учета, в рамках которой планируется запуск инициативы реформирования текущих процессов учета, позволяющей перевести учет в рамках ведомств на электронную платформу.

Дальнейшие шаги по совершенствованию внедрения FOIA:

- повышение профессионализма сотрудников, обслуживающих систему внедрения FOIA + внедрение новых инновационных систем;
- содействие агентствам и ведомствам во внедрении индивидуальных планов системы «Открытое правительство»;
- дальнейшая работа в области усиления политики о защите лиц, совершающих служебные разоблачения;
- внедрение инициатив в области «открытого правительства» в отношении повышения эффективности управления национальными ресурсами;

¹² We the People <<https://petitions.whitehouse.gov/>>.

- прозрачность в области добывающей отрасли;
- прозрачность в области государственных расходов на основе функционирования ряда федеральных проектов – www.recovery.gov, www.USAspending.gov, www.paymentaccuracy.gov, www.it.usaspending.gov, посвященных предоставлению исчерпывающего перечня отчетности о потраченных бюджетных ресурсах с помощью визуализации на географической карте по штатам, городам, иным административным территориям с определением подрядчиков, субподрядчиков, государственных распорядителей бюджетных средств;
- прозрачность в области помощи иностранным государствам (внедрение обязанности соответствующих агентств/ведомств предоставлять отчет о бюджетах, расходах и прочих данных, касающихся предоставления зарубежной финансовой помощи).

Дальнейшее повышение эффективности работы сайта www.performance.gov – ресурса, позволяющего оценить качество и эффективность работы государственных органов. Информация об эффективности работы Правительства представлена в разрезе следующих направлений:

- закупки;
- финансовое управление;
- кадры;
- технологии;
- повышение эффективности;
- открытое правительство;
- устойчивость;
- государственные услуги.
- участие общества в разработке законодательных инициатив (www.regulations.gov).

Использование портала Data.gov в качестве платформы для стимулирования инноваций, а именно:

- Усиление взаимодействия с экспертным сообществом: запуск платформы ExpertNet позволит государственным органам эффективно обращаться в случае необходимости к экспертам в форме открытых вопросов/запросов на консультации, а обществу участвовать в таких обсуждениях¹³.

¹³ Сеть поиска экспертов [ExpertNet <http://expertnet.wikispaces.com/Getting+Started>](http://expertnet.wikispaces.com/Getting+Started).

- Проведение реформы официальных сайтов государственных органов. Совместно с обществом выработать эффективный способ использования федеральным агентством своего сайта. В результате планируется полное обновление сайтов с целью сделать их более информативными и более эффективно используемыми.
- Публикация данных, которые могут быть полезны для потребителей и научного сообщества. Стимулируется регулярная публикация своевременной информации в формате, удобном для компьютерного использования.
- Стимулирование инноваций через систему международного взаимодействия: NASA и ведущие космические агентства мира нацелены на сбор информации и идей в рамках научного сообщества для решения общих проблем (влияние климата на мировую экономику; истощение ресурсов мирового океана и т.п.). Для этих целей планируется создание международного веб-ресурса, на котором будет активно использоваться краудсорсинг.

Бразилия

Обязательства страны по открытости, в том числе в рамках OGP, можно сформулировать следующим образом:

- 1) высокая прозрачность и открытые данные;
- 2) социальное участие и вовлечение граждан;
- 3) прозрачность бюджета и управление госресурсами;
- 4) прозрачные процедуры госзакупок и госконтрактов;
- 5) предупреждение коррупции;
- 6) федеральные омбудсмены;
- 7) обучение госслужащих работе с информационными системами;
- 8) предоставление услуг гражданам в режиме онлайн.

К основным принципам открытости в Бразилии можно отнести следующие:

- правительство – не собственник информации: оно владеет информацией и должно предоставлять ее гражданам;
- демократия и социальная интеграция;
- улучшение качества государственного управления;
- борьба с коррупцией;
- гражданский контроль.

Ниже представлены основные инициативы Бразилии в направлении «Открытого правительства»:

- Закон о бюджетной ответственности (Fiscal Responsibility Law, дополнительный закон) – создана интегрированная система финансового администрирования¹⁴. Среди наиболее ярких положений закона: министр финансов получил prerogative устанавливать обязательные целевые показатели бюджета (допустимый профицит, дефицит и т.д.), установлены правила планомерного повышения зарплаты госслужащих, оптимизирована доходная часть бюджета штатов и муниципалитетов при уменьшении их зависимости от федеральных трансфертов, ужесточены правила предоставления налоговых льгот на уровне штатов.
- Портал государственных закупок, позволяющий проводить конкурсы онлайн (ComprasNet) – <http://www.comprasnet.gov.br/>.
- Правительственный Портал прозрачности (ответственное ведомство – Генеральный контрольный орган Бразилии – федеральный орган исполнительной власти, подотчетный непосредственно Президенту и выполняющий функции, связанные с защитой госактивов и повышением прозрачности госуправления путем внутреннего контроля, общественного аудита, предупреждения и борьбы с коррупцией, координацией деятельности омбудсмена). На Портале прозрачности вместо технических терминов и сухого бюрократического языка используется общедоступный простой язык, при этом раскрывается следующая информация:

- данные о расходах по всем министерствам и ведомствам в открытом доступе;
- открытый доступ к данным по исполнению бюджета – без паролей и регистрации;
- статус осуществленных платежей/расходов (выставление счета, оплата, перевод денег, статус);
- все трансферты между федеральным уровнем власти, властями штатов и муниципалитетов.

Портал содержит также базу данных по всем чиновникам исполнительной власти в следующем разрезе: полное название должности; должностные обязанности; дата поступления на службу; рабочие контакты; заработная плата до и после налогообложения. В результате количество

¹⁴ Fiscal Responsibility Law, Brazil, 2000 <<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/BRLRFEnglish.pdf>>.

просмотров сайта в 2012 г. достигло 17 млн, СМИ активно используют и цитируют данные сайта. Рассчитывается индекс прозрачности по штатам и федеральной исполнительной власти в целом. В рамках Портала прозрачности у каждого госоргана открыт электронный счет (своеобразная «государственная кредитная карта»), по которой оплачивается ряд расходов ведомства, все операции с картой публикуются на портале, в том числе и данные о лице, совершившем операцию.

Открыта база данных по коммерческим компаниям, уличенным в коррупции или неисполнении обязательств («черный список») в результате взаимодействия с федеральной исполнительной властью.

В рамках Генерального контрольного органа Бразилии создан Контрольный орган по государственным расходам (Public Spending Observatory), призванный повысить прозрачность внутреннего контроля над расходами правительства: с помощью современных информационных технологий анализируются все доступные базы данных госрасходов и выявляются «следы» нетипичных ситуаций в расходовании средств.

Принят дополнительный закон № 131 (информация по нему регулярно обновляется), согласно которому все уровни власти обязаны своевременно публиковать в Интернете данные по исполнению своего бюджета.

Публикуются данные судебных процессов (решения суда, прецеденты и т.д.). Принят Закон «Чистое прошлое» (Clean Records Law), в котором утверждается, что людям с криминальным прошлым не разрешается поступать на госслужбу.

Сформирован новый орган – межведомственный комитет по Открытому правительству, который является площадкой для обсуждения Плана действий Бразилии в рамках Open Government Partnership.

Открыта база данных по недобросовестным некоммерческим организациям («черный список»), уличенным в коррупционности или невыполнении своих обязательств. Открыт доступ к базе данных по уволенным госслужащим.

Проведено множество национальных конференций, в 2012–2013 гг. собравших более 160 тыс. участников. Собрано более 20 тыс. идей по улучшению прозрачности и гражданского контроля, принято 80 предложений. Механизм национальных конференций позволяет охватить максимально широкий слой граждан, обсудить с ними различные идеи, отобрать лучшие, сформировать рейтинг идей, постепенно переходя на более высокий уровень их обсуждения.

Принят Закон о доступе к информации (англ. Access to Information Law, португ. Lei de Acesso a Informação, 2012 г.): специальная система

информационных услуг позволяет любому гражданину сформулировать свой запрос на открытие конкретных данных и получить реакцию ответственного ведомства. Закон регулирует права на доступ к публичной информации, которые гарантированы Конституцией 1988 г. В законе устанавливаются процедуры обработки запросов на информацию и определяются обязательства по активному раскрытию информации и предоставлению данных в открытых источниках. В законе предусмотрены санкции для тех, кто отрицает доступ к информации, которая не защищена законом и не подпадает под другие исключения. Нормы закона в целом соответствуют международным стандартам свободы информации. Окончательное решение о раскрытии информации принимается ответственным ведомством с учетом его трактовки Закона об информационной открытости. С мая по декабрь 2012 г. был сделан 50921 запрос, среднее время ответа – 10 рабочих дней.

Южная Корея

К основным целям Южной Кореи в рамках OGP относятся:

- Внедрение Умного Правительства (SMART Government) – национальной стратегии, подразумевающей изменения в информационных технологиях на уровне разработки приложений и решений для мобильных устройств¹⁵.
- Повышение качества предоставления государственных услуг гражданам и бизнесу.
- Расширение коммуникационных каналов для правительства и граждан.
- Улучшение каналов коммуникаций между правительством и гражданами на всех административных уровнях.
- Организация непосредственного контакта между властью и гражданами по конкретному вопросу, где есть проблема (Field Administration).
- Улучшенный онлайн-доступ к правительственному portalу.
- Улучшение онлайн-форм и шаблонов.
- Модернизация разделов «Вопросы и ответы» на портале государственных услуг.

¹⁵ Nam T., Pardo T. Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People and Institutions // Proceedings of Dg.O. 2011. P. 282–291.

- Использование простого доступного языка при публикации информации.

Открытое правительство в Корее рассматривают как технологию для повышения общественной целостности. В результате предполагаются следующие достижения:

- более открытая информация в разных сферах (по продуктам, окружающей среде, образованию и т.д.);
- общество без коррупции – контроль при приеме на госслужбу и дальнейший мониторинг кадров;
- открытое правительство для более эффективного управления общественными ресурсами (новые веб-порталы);
- активное использование порталов по межведомственному обмену данными;
- усиление гражданского контроля над правительством;
- включение в итоговый отчет о бюджете (Budget Waste Report) бюджетов регионов и муниципалитетов.

На основе Национального плана действий Республики Корея в рамках Open Government Partnership предусмотрено создание двустороннего канала связи между властью и гражданами в формате консультаций и предоставления открытой информации. Министерства активно используют для этого такие инструменты, как блоги и онлайн-порталы для взаимодействия с обществом.

Основными мерами в рамках OGP являются:

Повышение прозрачности. Ведомства самостоятельно решают, какую информацию можно раскрыть (по каждому запросу).

Активное вовлечение граждан. Внедрена система сбора предложений e-People (www.epeople.go.kr) – правительственный онлайн-портал, включающий такие инструменты, как предложения граждан, петиции, обжалования решений, обсуждения проводимой политики, статус поданной заявки/предложения, получение ответа на мобильный телефон или электронную почту, так называемый One-Stop портал (система одного окна).

Доступность. С 2002 г. введены онлайн-сервисы для граждан через специальный сайт Minwon24 (формы документов, справки и т.д.)¹⁶.

Открытые данные. Консолидация открытых данных на специальном портале – Data.go.kr.

¹⁶ Minwon 24 <<http://www.minwon.go.kr>>.

Заключение

Анализ международного опыта движения к открытости показывает, что целесообразно развивать систему государственного управления с учетом следующих направлений: открытые данные, вовлечение граждан в принятие решений, улучшение подотчетности органов власти, повышение информированности общества с помощью публикации информации в сети Интернет.

Использование открытых данных может происходить как в направлении повышения экономического эффекта и развития новых компаний, так и в направлении повышения прозрачности деятельности органов власти перед обществом как социальной цели.

Эффективность вовлечения граждан в деятельность органов власти повысится, если будут выявлены проблемы, для которых эффективны краудсорсинговые технологии обсуждения проблем. При этом информацию для обсуждения следует преподносить на понятном языке. Представление результатов работы государственных органов власти на понятном языке должно стать для последних систематической деятельностью.

В большинстве ведущих стран в области открытости, в том числе в тех, которые уже являются членами OGP, сформирована так называемая инфраструктура открытости: совершенствуется законодательство в области доступности и свободы информации, созданы регулирующие открытость структуры, сформированы должности на государственной службе, в обязанности которых входит управление и развитие механизмов открытости, сделаны проекты в сети Интернет, демонстрирующие реализацию принципов вовлеченности граждан, прозрачности и подотчетности органов власти.

В дальнейшем процессы совершенствования нормативно-правовой базы, регулирующей открытость, уточнения перечней открытой и закрытой информации, рассмотрения судебных исков на основе соблюдения законодательства в сфере свободы информации, формирования правил доступа к информации и ответственности сторон (органов власти, граждан и бизнеса) в процессе информационного обмена получают дальнейшее развитие и могут в перспективе сформировать новую парадигму открытого государственного управления.

Препринт WP8/2013/03
Серия WP8
Государственное и муниципальное управление

Е.М. Стырин

**Движение к открытому
государственному управлению: мировой опыт**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета
Формат 60×84 $\frac{1}{16}$. Тираж 100 экз. Уч.-изд. л. 1,2
Усл. печ. л. 1,17. Заказ № . Изд. № 1577

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»