

doi: 10.20310/1819-8813-2015-10-10-137-143

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ И ИНФОРМАТИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

СОЛОМАТИНА ЕЛЕНА ДМИТРИЕВНА

ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
Воронежский филиал, г. Воронеж, Российская Федерация, e-mail: solomatina.e@vfreu.ru

ШАБУЦКАЯ НАТАЛЬЯ ВЯЧЕСЛАВОВНА

ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
Воронежский филиал, г. Воронеж, Российская Федерация, e-mail: natalyashabuckaya@mail.ru

В статье рассматриваются информационно-коммуникационные технологии, стоящие сегодня во главе иерархической структуры стратегических ресурсов и являющиеся важнейшим инструментом повышения эффективности деятельности государственного и муниципального управления. Авторы анализируют модели информационной модернизации в государственном управлении за рубежом, а также возможность их применения в современных российских условиях. Целью исследования является обоснование позиции, что процессы глобализации и информатизации сегодня являются ведущими факторами развития систем государственного управления в общемировом пространстве. В статье исследуется опыт реализации данного проекта в таких странах, как США, Великобритания, Германия, Китай, Южная Корея и ряде других. Важно, что в этих государствах первостепенной задачей модернизации системы государственного управления выступает проблема обеспечения прозрачности и подконтрольности деятельности органов государственной и муниципальной власти. Авторы статьи обращают внимание на положительный опыт мировых держав по проблемам взаимодействия органов системы государственной власти и населения в решении общественных, политических, правовых проблем с применением краудсорсинга, который сегодня выступает в качестве новейшего способа организации государственного менеджмента. Практическая значимость исследования заключается в том, что рассмотренный зарубежный опыт, направленный на повышение информационной мобильности государственного управления, применение системы краудсорсинга, электронных петиций и общественных консультаций по проблемам совершенствования политического и социально-экономического развития государства, позволили выявить положительную динамику, весьма актуальную для реализации указанных направлений совершенствования государственного менеджмента в России.

Ключевые слова: глобализация, информатизация, «Открытое правительство», стандарт прозрачности государственной политики, он-лайн коммуникация, премодерация

Сегодня в системе государственного управления разных стран мира происходят глубокие изменения. Они направлены на достижение эффективности и конкурентоспособности самого процесса государственного управления. Концепции качественного улучшения государственной политики занимают важное место в исследованиях ученых государств мира. Относительно новым направлением в области теории государственного управления является организационная кибернетика. Ее центральным понятием является «балансирующая система». Данный термин был введен в научный оборот С. Биэром. Он считал, что балансирующей является такая система, которая своевременно реагирует на изменения окружающей среды и соответствует ее сложности. Таким образом, целью организации всегда будет являться

компромисс между требованиями внешней среды и внутренними функциями системы. Важно, что стратегия организации определяется как стратегия баланса [1].

Концепция Биэра лежит в основе современных мировых концепций государственного управления, которые связаны с совершенствованием работы исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Цели и решаемые задачи, которые стоят перед властями государств, направлены на развитие системы государственной службы, улучшение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, обеспечение достойного качества жизни населения.

Мировая практика совершенствования государственного менеджмента ориентирована, прежде

де всего, на обеспечение высокого качества жизни населения. Для определения уровня жизни граждан используют количественные и качественные индикаторы. Количественные показатели определяют объем доходов и потребления конкретных товаров и услуг, а качественные показатели характеризуют качественную сторону благосостояния населения. Индикаторов уровня жизни на сегодня существует большое количество и в каждой отдельной стране они видоизменены [2].

Важную роль играют подходы, которые определяют качество жизни населения. Анализ зарубежного опыта в таких странах, как США, Великобритания, Германия, Китай, Южная Корея и ряд других, позволили выявить подходы, которые используются в мире:

- утверждение административных регламентов (стандартов) на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном формате (предоставление электронных услуг);
- широкое распространение передовых информационно-коммуникационных технологий в сфере государственного управления (функционирование порталов публичного обсуждения законопроектов);
- совершенствование принципа «одного окна» в работе органов исполнительной власти (уп-

рошение процедуры подготовки, согласования и выдачи различных документов);

- повышение контроля за деятельностью органов государственной и муниципальной власти;
- повышение уровня удовлетворенности населения качеством предоставления государственных и муниципальных услуг, а также результатами деятельности органов государственной и муниципальной власти, качеством жизни в целом;
- внедрение системы общественного контроля за расходованием бюджетных средств;
- совершенствование государственной управленческой политикой с применением принципа «обратной связи» с населением.

В странах США и Европы важной задачей модернизации системы государственного управления выступает проблема обеспечения прозрачности и подконтрольности деятельности органов государственной и муниципальной власти. Это означает ежедневное выкладывание на сайтах официального пресс-релиза показателей деятельности правительства, доступность интерфейсов.

В настоящее время во многих развитых и развивающихся странах мира действует закон о доступе граждан к информации о деятельности органов государственной власти. Данные представлены в таблице 1 [3].

Таблица 1

Нормативно-правовые документы, регламентирующие доступ к открытой правительственной информации в зарубежных странах

Год принятия	Страна	Нормативно-правовой документ
1776	Швеция	Закон «О свободе изданий»
1949		Закон «О свободе печати»
1967	США	Закон «О свободе информации»
1998	Ирландия	Закон «О свободе информации»
1998	Израиль	Закон «О свободе информации»
2000	Великобритания	Закон «О свободе информации»
2001	Япония	Закон «О свободе информации»
2003	Мексика	Закон «О свободе информации»

Проблема повышения информационной доступности к показателям государственного управления за рубежом нашла свое выражение в инициативе «Открытого правительства» («Open Government Partnership»). Авторство принадлежит США и Великобритании.

Изначально международное сообщество демонстрировало неоднозначность к данной инициативе. Вообще, идея создания новой международной организации «Партнерство в области открытого правительства» была впервые озвучена в Вашингтоне в январе 2011 г. На совещании конференции группа из представителей восьми госу-

дарств и ряда неправительственных организаций сформировала Оргкомитет, который возглавили США и Бразилия. Уже в июле 2011 г. в Вашингтоне госсекретарь США Х. Клинтон официально представила международную инициативу Open Government Partnership. В начале сентября 2011 г. была опубликована Декларация об открытом государственном управлении (Open Government Declaration). В данный проект изначально вошли: США, Бразилия, Великобритания, Мексика, Филиппины, Норвегия, Индонезия, ЮАР.

В настоящее время принципы «Открытого правительства» приобретают всю большую тен-

денцию к усовершенствованию и универсализации. В 2013 г. в состав проекта вошло более 50 государств, в их числе: Канада, Израиль, Италия, Швеция, Армения, Азербайджан, Грузия, Латвия, Литва, Украина, Эстония. Каждая из стран парт-

нерства имеет собственные авторские программы на развитие «Открытого правительства».

Знак «+» указывает на функционирование в государстве приоритетного направления реализации концепции «Открытого правительства» [4].

Таблица 2

Приоритетные направления реализации концепции «Открытое правительство» в странах мирового сообщества

№ п/п	Страна	Приоритетные направления реализации концепции «Открытое правительство»			
		Открытые данные	Открытый бюджет	Порталы для публичного обсуждения, голосования, петиций	Электронные сервисы, консультации
1	Великобритания	+	+	+	+
2	США	+	+	+	+
3	Канада	+	+		+
4	Испания	+			+
5	Норвегия	+			+
6	Эстония	+			+
7	Израиль	+			
8	Индия	+			
9	Иордания	+			
10	Италия	+			
11	Румыния	+			
12	Чили	+			
13	Болгария		+		
14	Хорватия		+		
15	Япония		+		
16	Словакия			+	
17	Черногория			+	
18	Австралия				+
19	Ирландия				+
20	Франция				+
21	Чехия				+

Одним из основополагающих направлений реализации концепции «Открытого правительства» выступает своевременная публикация правительственной информации в сети Интернет. В зарубежных странах используется технология «Open Data»: в Великобритании (data.gov.uk), в США (www.data.gov), в Норвегии (data.norge.no), в Индии (india.gov.in). Зарубежный опыт показывает существенный прогресс в работы органов государственного управления.

Важно обратить внимание на активность и обратную связь (взаимодействие и диалог) органов системы государственной власти с населением. Таким образом, повышается уровень их сотрудничества, эффективно функционирует правительство, улучшается качество принимаемых решений. Современные информационно-коммуникационные технологии дают возможность населению участвовать в решении общественно-важных проблем, выступать с предложениями и инициативами. Поднимаются вопросы по проблемам социально-экономического развития страны, совершенство-

вания системы государственного и муниципального управления.

В настоящее время немалое значение играет применение процесса краудсорсинга, в рамках которого функционирует система общественных петиций.

(англ. *crowdsourcing*, *crowd* – «толпа» и *sourcing* – «использование ресурсов») – представляет собой передачу некоторых производственных функций кругу лиц, решение общественных задач силами добровольцев, которые координируют свою деятельность с помощью информационных технологий. Данный термин впервые был введен в июне 2006 г. писателем Д. Хау и редактором журнала *Wired* М. Робинсоном.

Если сравнивать понятия аутсорсинг и краудсорсинг, то следует отметить, что в аутсорсинге работа отсылается за пределы компетенции компании профессиональным исполнителям за определенное денежное вознаграждение, то в краудсорсинге оплаты за работу не существует, либо она остается символической. Вся необходимая работа выполняется неоплачиваемыми или малооплачи-

ваемыми специалистами, которые тратят свое свободное время на разработку контента и решение возникающих проблем.

Такая общественная экспертиза проектов решений органов исполнительной власти затрагивает интересы граждан, учитывает общественное мнение при принятии управленческих решений, и, как правило, повышает доверие к власти.

Применение в государственном управлении краудсорсинга тесно связано с развитием современных информационных и коммуникационных технологий. Краудсорсинг дает возможность органам

государственной власти принимать более эффективные управленческие решения с учетом мнения населения через привлечение его к решению задач, предоставляя ему возможность высказывать предложения, обсуждать и оценивать эти предложения.

Технологии краудсорсинга также применяются для использования мнения граждан при разработке правовых актов. Здесь возможна работа над текстом любого правового документа. Это позволяет отказаться от практики простого комментирования и привлечь непосредственно граждан к разработке проектов нормативных документов.

Таблица 3

Цели применения краудсорсинга в государственном управлении

Цели применения краудсорсинга	Участники публичного управления
Соответствие решений, которые принимает государство, интересам различных социальных групп; повышение уровня доверия к правительству, местным властям, к принятым решениям; решение текущих проблем и определение задач на перспективу; объективная оценка работы органов государственной власти; повышение качества жизни населения; повышение степени удовлетворенности граждан государственными услугами	Органы государственной власти
Повышение качества жизни; соответствие результатов деятельности власти целям населения; определение четких правил сотрудничества органов государственной власти и общества; контроль за исполнением управленческих решений, расходованием бюджетных средств; участие населения в процессе принятия административных решений; достижение открытости, прозрачности и ответственности работы органов государственной власти; свободное распространение информации	Народ (гражданское общество)

Положительный опыт мировых держав по проблемам взаимодействия органов системы государственной власти и населения в решении общественных, политических, правовых проблем с помощью краудсорсинга показывает эффективность новейших способов организации государственного менеджмента. Интересен пример Исландии, где по результатам народного обсуждения на референдуме была принята первая «краудсорсинговая» Конституция. Исландскому парламенту был представлен проект Конституции, выполненный группой из 25 граждан. Простые жители страны составили документ в Интернете с помощью многочисленных волонтеров. Конституционный совет опубликовал первый проект в апреле 2011 г. на своем сайте и позволил гражданам оставить комментарии к нему через страницу Facebook. Любопытно, что первая конституция Исландии была принята в 1944 г. после получения независимости от Дании.

Экономический кризис 2008 г. призвал переписать конституцию с учетом сдержек и противовесов, дабы предотвратить кризисные явления. В Исландии очень маленькая численность населения, около 320 тыс. чел., а источники геотермальной энергии неисчерпаемы. Таким образом, Исландия

смогла позволить себе включить в конституцию большой список социальных гарантий. ООН провозгласила Исландию лучшей страной для жизни в мире.

Данный референдум стал «показателем стандарта прозрачности государственной политики и участия в ней граждан» [5].

Во многих зарубежных странах сегодня получила широкое распространение система общественных петиций. Она также реализуется через способ гражданского краудсорсинга. Электронные петиции способствуют результативному вовлечению гражданского общества в решение государственных вопросов.

Данная возможность (онлайн коммуникация) впервые появилась в обращении к депутатам в Шотландии в рамках проекта E-Petitioner (www.scottish.parliament.uk). Впоследствии шотландскому примеру последовали Великобритания, Германия, Финляндия и др. К началу 2013 г. количество государств, внедривших систему электронных петиций, составило 42.

Необходимо рассмотреть примеры внедрения этого проекта в разных странах мира. В Великобритании попытка организовать электронные пе-

тиции в масштабах страны была предпринята еще в 2006 г. Идеологом ее стал премьер-министра Тони Блэр. На сайте Даунинг-стрит 10 была заведена электронная форма, где любой гражданин мог предложить тему для петиции или «подписаться» за другие инициативы. Чтобы разместить свою е-петицию, необходимо пройти процедуру регистрации на сайте с верификацией через адрес электронной почты, а так же указать свое имя и почтовый индекс (ZIP код). Любая новая петиция проходит премодерацию. Прошедшие проверку петиции публикуются на сайте и доступны в течение года. Если за год петиция соберет 100 тыс. подписей, то она отправляется на рассмотрение в Палату Общин. Но гарантией принятия положительного решения проблемы это не является. Часто большую часть петиций составляют довольно странные предложения. 50 тыс. чел. подписалось за назначение премьер-министром государства ведущего программы *Top Gear* Джереми Кларксона, сам шоумен был далек от этой идеи. Требование отставки непопулярного премьер-министра Гордона Брауна собрало только 70 тыс. подписей. Браун вскоре ушел сам, но однозначно не из-за электронной петиции.

Самой успешной стала электронная петиция против планируемого введения платы на автодорогах Великобритании. Более 1,8 млн электронных подписей вынудили власть озаботиться этой проблемой. Плата за проезд так и не была введена.

В США электронные петиции «We the people» расположены на сайте Белого дома. Предложения американцев направляются прямо в администрацию президента. Автором электронной петиции может любой человек, достигший 13-летнего возраста. В отличие от английского варианта, каждое новое предложение должно набрать 150 подписей прежде чем стать петицией, только после этого оно может появиться в каталоге сайта. У каждой петиции есть всего 30 дней, что бы собрать как минимум 25 тыс. подписей. Только после этого предложение получает администрация президента.

Немецкая система ePetitionen является повторением британской, но изначально создавалась в 2006 г. по шотландскому примеру. Петиции рассматриваются депутатами Бундестага. Немцев в основном волнуют экономические и социальные проблемы: размер пособия для безработных, вопросы внутреннего судоходства и др. Широкую известность получила электронная петиция Сюзанны Вист о минимальном прожиточном минимуме в размере 1500 евро для каждого взрослого и 1000 евро для каждого ребенка. Эта нашла масштабный отклик и за короткий срок предложение собрало более требуемых 50 тыс. подписей и 8 но-

ября 2010 г. госпожа Вист лично представляла идею петиции в Бундестаге.

Подобный немецкому ценз в 50 тыс. электронных подписей установили в Финляндии. Сервис е-петиций или точнее «сбора идей» разместили на сайте финского Министерства государственной службы. Каждое предложение может собирать подписи не более 6 месяцев. Голосовать можно не только за, но и против идеи.

Еще один механизм, который использует западный опыт – публичные консультации. Впервые эту идею озвучили США, в 1981 г. страна выдвинула требования к обязательному анализу и интеграции издержек и выгод регулирования. Консультации с ключевыми заинтересованными сторонами при проведении оценки являются обязательными на первой ступени разработки политической программы в Великобритании. В Германии в общественные консультации включаются эксперты из разных отраслей экономики, представителей бизнеса и общественных деятелей.

В Австрии процедура общественных консультаций начинается тогда, когда министерство, ответственное за программу, издает заявку на подготовку нормативного акта. Этот процесс обычно охватывает простых граждан и общественные организации. В Италии консультации представляют собой фундамент всего процесса проведения оценки регулирующего воздействия. Данная процедура проходит несколько этапов: определяется социально-экономическая необходимость введения нового регулирующего документа, разрабатываются альтернативы, оцениваются затраты и выгоды. Необходимость проведения консультаций официально закреплена, их проводит администрация на разных уровнях. Однако конкретные субъекты для консультаций выбираются в зависимости от обстановки [6].

Таким образом, разные страны мира, которые осуществляют совершенствование государственного управления в современных условиях, демонстрируют различные подходы. Рассмотрение зарубежного опыта повышения информационной мобильности государственного управления, применения краудсорсинга, электронных петиций и общественных консультаций по вопросам улучшения политического и социально-экономического развития государства, выявило ряд черт и положительных тенденций, которые актуальны для реализации указанных направлений совершенствования государственной политики в современной России.

Литература

1. Соломатина Е. Д., Салихова В. Д. Концепции государственного управления: история эволюции

западного теоретического опыта // Общество и экономическая мысль в XXI в.: пути развития и инновации»: мат-лы III Междунар. науч.-практ. конф. 21 мая 2015 г.: в 2 ч. Воронеж: Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2015. Ч. 1.

2. Шубина Е. А., Шабутская Н. В. Качество жизни как критерий социальной эффективности управления регионами Российской Федерации // European Social Science Journal. 2014. № 8 (47). URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=23324035>.

3. Епинина В. С. Использование актуальных технологий и инструментов государственного менеджмента в субъектах Российской Федерации / В. С. Епинина // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2012. № 47. URL: <http://www.uecs.ru/otraslevaya-ekonomika/item/1706-2012-11-26-08-05-01>

4. Опыт стран Организации экономического сотрудничества и развития по оценке регулирующего действия. URL: <http://www.goskontrol-rspp.ru/analytical-materials/20-opyt-stranorganizacii-jekonomicheskogo-sotrudnichestva-i-razvitiya-po-ocenke-regulirujewegovozdejs-tvija.html>

5. Кайль Я. Я., Епинина В. С. Зарубежный опыт партисипативной ориентации публичного управления // Национальные интересы, приоритеты и безопасность. 2013. № 2.

6. Российский и зарубежный опыт правового регулирования информационной открытости власти // Мониторинг демократических процедур. № 2. февр. 2007. URL: <http://www.vibory.ru/Regs/b-2-inf.htm#2>.

References

1. Solomatina E. D., Salikhova V. D. Kontseptsii gosudarstvennogo upravleniya: istoriya evolyutsii zapadnogo teoreticheskogo opyta [Concepts of public administration: history of evolution of the western theoretical experience] // Obshchestvo i ekonomicheskaya mysl' v

XXI v.: puti razvitiya i innovatsii: mat-ly III Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. 21 maya 2015 g.: v 2 ch. Voronezh: Izdatel'sko-poligraficheskij tsentr «Nauchnaya kniga», 2015. Ch. 1.

2. Shubina E. A., Shabutskaya N. V. Kachestvo zhizni kak kriterij sotsial'noj effektivnosti upravleniya regionami Rossijskoj Federatsii [Quality of life as criterion of social effective management of regions of the Russian Federation] // European Social Science Journal. 2014. № 8 (47). URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=23324035>.

3. Epinina V. S. Ispolzovaniye aktual'nykh tekhnologij i instrumentov gosudarstvennogo menedzhmenta v sub'yektakh Rossijskoj Federatsii [Use of actual technologies and instruments of the state management in subjects of the Russian Federation] / V. S. Epinina // Upravleniye ekonomicheskimi sistemami: elektronnyj nauchnyj zhurnal. 2012. № 47. URL: <http://www.uecs.ru/otraslevaya-ekonomika/item/1706-2012-11-26-08-05-01>

4. Opyt stran Organizatsii ekonomicheskogo sotrudnichestva i razvitiya po otsenke reguliruyushchego dejstviya [Experience of the countries of the Organization for Economic Cooperation and Development according to the regulating action]. URL: <http://www.goskontrol-rspp.ru/analytical-materials/20-opyt-stranorganizacii-jekonomicheskogo-sotrudnichestva-i-razvitiya-po-ocenke-regulirujewegovozdejs-tvija.html>

5. Kajl' Ya. Ya., Epinina V. S. Zarubezhnyj opyt partisipativnoj orientatsii publichnogo upravleniya [Foreign experience of participative orientation of public management] // Natsional'nye interesy, priority i bezopasnost'. 2013. № 2.

6. Rossijskij i zarubezhnyj opyt pravovogo regulirovaniya informatsionnoj otkrytosti vlasti [Russian and foreign experience of legal regulation of information openness of the power] // Monitoring demokraticeskikh protsedur. № 2. fevr. 2007. URL: <http://www.vibory.ru/Regs/b-2-inf.htm#2>.

* * *

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION AND INFORMATIZATION OF ECONOMY: FOREIGN EXPERIENCE

SOLOMATINA ELENA DMITRIEVNA

Plekhanov Russian University of Economics, Voronezh Branch, Voronezh, the Russian Federation, e-mail: solomatina.e@vfreu.ru

SHABUTSKAYA NATALYA VYACHESLAVOVNA

Plekhanov Russian University of Economics, Voronezh Branch, Voronezh, the Russian Federation, e-mail: natalyashabuckaya@mail.ru

In article authors considered the information and communication technologies which are at the head today of hierarchical structure of strategic resources and being the most important instrument of increase of efficiency of activity of the public and municipal administration. Authors analyzed models of information modernization in public administration abroad, and also possibility of their application in modern Russian conditions. A research objective is justification of a position that processes of globalization and informational support are the leading factors of development of systems of

public administration in universal space today. In article authors investigated experience of implementation of this project in such countries as the USA, Great Britain, Germany, China, South Korea and some other. It is important that in these states as a paramount problem of modernization of system of public administration the problem of ensuring transparency and a submission to control of activity of bodies of the state and municipal authority acts. Authors of article pay attention to positive experiment of world powers on problems of interaction of bodies of system of the government and the population in the solution of public, political, legal problems with application of crowd sourcing which acts as the newest way of the organization of the state management today. The practical importance of research is that the considered foreign experience directed on increase of information mobility of public administration, use of system of crowd sourcing, electronic petitions and public consultations on problems of improvement of political and social and economic development of the state allowed to reveal the positive dynamics very actual for realization of the specified directions of improvement of the state management in Russia.

Key words: globalization, informational support, « open government», crowd sourcing, standard of transparency of state policy, online communication, pre-moderation