

ОТКРЫТОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ЗАДАЧИ И ПЕРСПЕКТИВЫ В РОССИИ

Дмитриева Н.Е., Стырин Е.М.*

Аннотация

В статье в контексте эволюции реформ рассматривается новая парадигма государственного управления – «открытое государственное управление», определяется само понятие открытости государственного управления, анализируется международный опыт внедрения и оценки открытости.

Цель статьи – предложить новый концептуальный взгляд на перспективы дальнейшего реформирования системы государственного управления в России на основе принципов и ценностей открытости.

Структура статьи обусловлена поставленной авторами задачей обосновать необходимость перехода в период формирования информационного общества к новой парадигме открытого государственного управления, в ходе решения которой проведены: (1) анализ становления понятия «открытое государственное управление», (2) обобщение международных стратегий движения государств к открытости, (3) оценка и измерение открытости, (4) анализ проблемы внедрения механизмов открытости в России. При этом в центре рассмотрения находятся потенциальные преимущества от внедрения открытого государственного управления.

Анализ современных российских государственных нормативно-правовых и управленческих практик позволил сделать вывод о том, что внедрение технологий и ценностей открытости будет способствовать нахождению баланса и снижению напряженности в отношениях между государством и обществом, а также сформулировать рекомендации о применении инструментария открытости для решения вопросов укрепления доверия и реализации эффективной обратной связи между государством и обществом.

Ключевые слова: открытое государственное управление; инструменты и механизмы открытости; доверие; прозрачность; подотчетность; участие граждан; оценка открытости.

* Дмитриева Наталья Евгеньевна – кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Россия, Москва, ул. Мясницкая, 20.
E-mail: nedmitrieva@hse.ru

Стырин Евгений Михайлович – кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Россия, Москва, ул. Мясницкая, 20.
E-mail: estyrin@gmail.com

В эпоху глобализации и ускорения происходящих в мире изменений одним из важнейших условий сохранения устойчивости и эволюционного развития современных социальных организаций становится переход к системе управления, способной быстро и эффективно реагировать на непрекращающиеся и постоянно трансформирующиеся внешние и внутренние вызовы и угрозы.

Результативными и успешными сегодня могут считаться реформы государственного управления, в результате которых не просто совершенствуются отдельные функции или процессы, но, что особенно важно, формируется качественно новая система взаимодействий субъекта и объекта управления. Эта система, по мнению Й. Бенклера, строится на новых принципах сетевых взаимодействий – «масштабных коллективных усилиях по производству и обмену информацией, знаниями и культурой» (Benkler, 2006).

Основой сетевого взаимодействия являются непрерывные коммуникации каждого из участников с остальными контрагентами. Это обуславливает необходимость постоянного поиска общих интересов и взаимовыгодных решений возникающих проблем путем кооперации и объединения имеющихся ресурсов, в первую очередь интеллектуальных, которые направляются на обработку непрерывно поступающей со всех сторон информации, с тем чтобы извлечь из нее дополнительную или новую ценность.

Переработка и превращение разрозненной информации и данных в знания сегодня обрели экономическую ценность, превосходящую традиционную ценность товаров промышленного производства в индустриальную эпоху. Необходимым условием эффективного получения, распространения и использования новых знаний становится самоорганизация индивидуумов, участвующих в сетевом взаимодействии. Работа с информацией вынуждает пользователей вырабатывать стандарты обмена информацией, правила взаимного общения, постоянного виртуального присутствия, сопряженного с обретением собственного виртуального профиля в сети Интернет (Floridi, 2011).

Выработке правил взаимодействий, их институционализации способствует также появление новых виртуальных коммуникационных сред: социальных сетей, мобильного контента и др. В дополнение к виртуальному пространству общения ИТ-технологии позволяют осуществлять сбор так называемых «больших данных» – данных о том, как пользователи работают с веб-браузерами и веб-страницами, как пользуются мобильным контентом и формируют коммуникационные поведенческие шаблоны (Майер-Шенбергер, Кукьер, 2014).

Государство в лице органов власти и должностных лиц все чаще становится участником взаимодействий в глобальной сети коммуникаций. Поэтому политическое руководство многих развитых стран начинает признавать, что наиболее эффективной стратегией участия в стремительно развивающихся глобальных взаимодействиях является стратегия открытости и доступности как самих взаимодействий, так и той информации и данных, которые имеются в распоряжении у государственных органов и могут использоваться другими социальными и экономическими акторами для создания новых ценных и полезных всему обществу информационных продуктов и услуг.

Авторы предлагают новый концептуальный взгляд на перспективы дальнейшего реформирования системы государственного управления в России на основе принципов и ценностей открытости. В работе предпринята попытка обосновать необходимость перехода в период формирования информационного общества к новой парадигме открытого государственного управления.

Предложена следующая структура статьи: сначала проводится анализ становления понятия «открытое государственное управление», обобщаются международные стратегии движения государств к открытости, отдельное внимание уделено оценке и измерению открытости, далее анализируются проблемы внедрения механизмов открытости в России, при этом в центре рассмотрения находятся потенциальные преимущества от внедрения открытого государственного управления.

Что такое открытое правительство?

Термин «открытое правительство» стал активно использоваться Администрацией Президента США Б. Обамы в 2009 г.¹. Под «открытым правительством» понималась такая система государственного управления, которая базируется на трех принципах:

1. *Прозрачность* – возможность для граждан получать информацию обо всем, чем занимается правительство. В Директиве такое функционирование правительства определяется термином «подотчетность». Правительство по умолчанию раскрывает всю возможную информацию о своей деятельности, применяя последние достижения информационных технологий в форме, максимально удобной для использования гражданами, в том числе в машиночитаемом виде.
2. *Участие* – правительство должно вовлекать граждан в выработку принципов и механизмов реализации государственных политик. На основе информационных технологий создаются различные каналы для участия граждан в управлении.
3. *Сотрудничество* – правительство должно задействовать «коллективный гражданский разум» в ходе выработки и принятия решений. Поскольку навыки и знания отдельных индивидуумов, особенно в области информационных технологий, нередко превосходят компетенции служащих в органах власти, правительству следует создавать условия, которые бы привлекали граждан применять свои умения и навыки для помощи государственным органам в решении проблем, стоящих перед всем обществом. Подобный обмен знаниями должен быть удобен, прост и широко доступен на основе технологических решений (wiki, crowdsourcing) (Новек, 2012). При этом целью сотрудничества становится создание новых возможностей для предпринимательства, открытия инновационных видов деятельности, результаты которой могут быть полезны и обществу, и государству.

Следует отметить, что выполнение вышеназванных принципов имеет широкую трактовку: это и изменение идеологических и ценностных приоритетов, поддержанное на политическом лидерском уровне, и внедрение инстру-

ментов открытости в деятельность государственных служащих. В этой связи разрабатываются индикаторы оценки результативности ведомств в целом и конкретных государственных служащих в частности (KPI открытости).

В качестве другого направления перехода к открытому государственному управлению можно рассматривать совокупность осуществляемых национальными правительствами в рамках движения к открытости проектов: электронные государственные закупки, открытые данные, электронные петиции, обсуждение и выработка новых норм, создание электронных коммуникационных сред между официальными представителями органов власти и обществом, разработка и предоставление информационных сервисов для граждан, электронная отчетность о деятельности ведомств и т.д. Все подобные проекты основаны на широком доступе граждан к Интернету и использовании возможностей государственных информационных систем и официальных порталов.

Движение к открытости с точки зрения мировой практики может осуществляться с явно выраженным акцентом на конкретные инструменты и механизмы открытости. Так, в Великобритании открытость оценивают через призму открытых данных. Правительство страны считает, что публикация наборов открытых данных по всем возможным сферам деятельности органов власти позволяет повысить подотчетность государства перед обществом, поставить деятельность государства под общественный контроль, сократить государственные издержки на обработку информации, поступающей извне и, главное, развить инновационные сектора экономики, стимулируя создание большого числа коммерчески успешных компаний, которые используют те или иные открытые государственные данные в своей работе.

Правительство США, развивая все направления открытого госуправления, делает акцент на участии и сотрудничестве граждан с государством с целью формирования инициатив по улучшению качества взаимодействия с обществом, сокращению собственных издержек. Подобное развитие в США возможно, поскольку наблюдается высокая гражданская активность и даже давление гражданского общества с помощью специализированных НКО по вопросам соблюдения прав граждан на информацию (например, Sunlight Foundation), по формированию независимых инициатив и предложений, которые должны быть заслушаны и учтены правительственными структурами. При этом важно подчеркнуть предпринимательский характер складывающихся отношений государства и общества, когда сотрудничество на основе открытости ведет к экономической выгоде партнеров. Примером очень популярного проекта в США является портал Challenge.gov, на котором путем выделения грантов органы власти всех уровней предоставили возможность всем желающим предлагать решения наиболее важных проблем.

Правительство Бразилии рассматривает открытость как массовую мобилизацию и вовлечение граждан в проблемы государственного управления и совместный поиск путей их решения. В Бразилии наблюдается этап становления и укрепления гражданского общества и ужесточения борьбы с коррупцией, для чего используются инструменты открытости. Правительство страны не только повышает информированность граждан, формируя госу-

дарственные информационные системы так, чтобы обеспечивались прозрачные бюджетные расходы и подотчетность расходов государственных служащих, но и создает черные списки официальных лиц и компаний, уличенных прямо или косвенно в коррупционных действиях. За 2012–2013 гг. в Бразилии организовано немало конференций, мобилизовавших более 160 тыс. граждан и позволивших выявить более 20 тыс. новых идей по совершенствованию взаимодействия государства и гражданского общества.

Отдельным направлением в рамках открытости становятся глобально связанные открытые научные данные. Ученые разных стран при открытии и размещении научных данных определенным образом смогут получать неограниченные возможности доступа и использования новых знаний.

Правительство Южной Кореи сконцентрировало свои усилия на повышении качества государственных услуг, в первую очередь электронных, широко внедряя принципы обратной связи и оценки гражданами качества получаемых услуг. Граждане имеют возможность сформулировать и оперативно проинформировать органы власти о том, какой способ взаимодействия с органами власти при обращении за услугами для них наиболее комфортен и по каким информационным кластерам подобное взаимодействие наиболее востребовано.

Подводя итог краткому обзору международного опыта внедрения технологий открытого партнерства органов государственной власти с институтами гражданского общества, приведем мнение экспертов ОЭСР, которые, обобщив мировые практики реализации инициатив открытого правительства, описали три основные стратегии реформирования системы государственного управления (OECD, 2011).

Клиентоориентированность в отношениях с гражданами. Государство мобилизует гражданское общество, предлагая каждой социальной группе интересные услуги и удобные способы коммуникации, налаживая диалог и предоставляя доступ к государственным ресурсам и благам.

Вовлечение частного сектора и гражданского общества. В данном случае государство делегирует исполнение ряда услуг бизнесу и НКО, оставляя за собой контрольно-надзорные полномочия. В ряде стран (например, в Великобритании) удается наладить волонтерскую деятельность, привлекая граждан к оказанию государственных услуг, например, в социальном секторе. Система поощрений в этом случае не увязывается напрямую с денежными вознаграждениями, а предоставляет льготы и права на использование инфраструктуры. Бизнес и НКО становятся партнерами государства в оказании услуг.

Вовлечение всех референтных групп, включая региональные и особенно муниципальные органы власти. Данная стратегия актуальна для стран с независимым и обеспеченным ресурсами муниципальным уровнем управления, который встраивается в сеть по оказанию услуг обществу. Задачей государства становится мобилизация и интеграция ресурсов и навыков на всех уровнях управления для достижения качества государственных услуг и эффективности взаимодействия с обществом.

Появившиеся в последние десять лет международные рейтинги (World Governance Indicators, UN E-government Survey, RTI, Open Data Barometer,

Freedom in the World), которые прямо или косвенно свидетельствуют о конкурентоспособности государств и их инвестиционной привлекательности, включают все большее число показателей, основанных на идеологии и практике внедрения открытости в государственное управление (подотчетность государственных служащих и прозрачность бюджета, информационная открытость и технологии, ее обеспечивающие, право граждан и СМИ на доступ и использование информации и т.д.).

Ниже более детально рассмотрены отдельные показатели открытости, которые применяются в ведущих международных рейтингах и вполне применимы для оценки открытого государственного управления.

Можно ли измерить открытость?

Следует отметить, что основа движения к открытости государственного управления заложена еще в 60–70-е гг. XX в., когда в законодательстве развитых стран были описаны механизмы, гарантирующие права граждан на свободу информации, свободу высказываний и иные гражданские свободы. В это же время в рамках деятельности международных организаций разработаны различные межстрановые рейтинги, направленные на оценку качества государственного управления. Несмотря на многолетнюю историю измерений по некоторым показателям, которые по сути отражают уровень открытости; специальный акцент на открытость как качественную характеристику государственного управления в рассмотренных мониторингах не делается. Однако де-факто оценка отдельных элементов или механизмов открытости во многих международных рейтингах становится приоритетной в общем контексте государственного управления.

С 1972 г. ведущие мировые эксперты и аналитики на основе широкого круга источников, в том числе новостей, статей, научных анализов, докладов неправительственных организаций и профессиональных экспертов, проводят ежегодное сравнительное исследование и публикуют доклад о политических правах и гражданских свободах, состоящий из количественных и качественных оценок для каждой из 195 стран, входящих в рейтинг «Freedom in the World»² (далее – Доклад) (Freedom in the World, 2014).

В Докладе наличие в законодательстве тех или иных правовых норм не отождествляется с результатами правоприменительной практики. Для расчета рейтинга проводится мониторинг законодательных норм и правоприменительной практики, причем акцент делается именно на качестве правоприменения. Кроме того, в Докладе в большей степени оцениваются реальные права и свободы рядовых граждан, а не представителей государственных или негосударственных организаций.

В Докладе за 2014 г. Российская Федерация занимает достаточно низкую позицию. В рамках данного исследования мы не ставим перед собой задачу проанализировать результаты оценивания и их динамику. Вместе с тем считаем нужным выделить из более 100 показателей, включаемых в итоговый индекс, те, которые отражают формирование качественно новой системы взаимодействия органов государственной власти с гражданским обществом.

В рейтинг «Freedom in the World» включен ряд принципиальных показателей, отражающих *подотчетность* государства обществу в период между выборами. Показатели формулируются в форме вопросов, положительные ответы на которые означают, что государство определяет стратегию движения к открытости и прозрачности как вектор своего развития. Это следующие показатели:

- Имеют ли возможность институты гражданского общества, референтные группы (interest groups), представители СМИ и другие граждане комментировать и влиять на принятие политических решений и нормативных правовых актов?
- Имеют ли граждане юридические права и практические возможности получать информацию о деятельности правительства и официально обращаться с предложениями или инициативами в государственные органы?
- Все ли требования законодательства учитываются при составлении бюджета и подлежит ли этот процесс общественному контролю?
- Своевременно ли правительство публикует детальный отчет о расходах?
- Обеспечена ли прозрачность и эффективная конкуренция при заключении государственных контрактов?
- Доступны ли декларации госслужащих о доходах и имуществе для публикации в СМИ и для их проверки?

Другим значимым рейтингом, имеющим отношение к мониторингу открытости, является глобальный рейтинг обеспечения права на информацию (Global Right to Information)³. Он определяет уровень правовых гарантий граждан в области свободы доступа к информации. Рейтинг составляется двумя организациями⁴, которые проводят мониторинг всего процесса получения информации от государственных органов: от гарантии прав на доступ к информации до фактической реализации процедур, включая оценки объема открытой/закрытой информации, процедуры обжалования решений при ограничении доступа граждан к информации, санкции за допущенные нарушения и обеспечение дополнительных возможностей доступа к информации. В основе методологии 61 показатель со значениями от 0 до 2 (в основном; иногда бывают более высокие значения) и общим возможным баллом, равным 150. Сами индикаторы были сформированы на базе международного законодательства и выявления ядра требований по обеспечению доступа к информации и права обществ быть информированными. Россия, занимающая в рейтинге из 95 стран 29-е место (98 из 150 баллов), наиболее низкие баллы имеет по направлениям: обеспечение прав на доступ к информации; санкции и защитные меры при информационном обмене; меры по продвижению и популяризации информационного обмена.

Анализируя результаты вышеназванного международного рейтинга, мы видим, что ряд государств, включая Россию, отстают с формированием институтов и политик в области открытости. Вопросы получения, создания и распространения информации должны быть не только нормативно урегулированы, но и обеспечены организационно при поддержке институтов гражданского общества.

Сегодня, учитывая достигнутые результаты в формировании национальных систем электронного правительства, уже уместно говорить о необходимости удовлетворения информационных потребностей общества на принципиально ином уровне. При этом важно подчеркнуть, что бесперебойное и адаптивное предоставление новых информационных возможностей гражданам со стороны государства становится важнейшей точкой экономического роста и непрекращающегося социального развития.

Переход на работающие системы электронного правительства, которые обеспечивают безопасный и юридически значимый обмен электронными документами между государством и гражданами, обеспечил стабильный спрос граждан на персональную информацию, а также информацию о сторонних объектах и процессах, которая образуется «вокруг» процессов предоставления электронных государственных услуг. Граждане проявляют интерес к дополнительным данным и информации об объектах предметных областей государственного регулирования, которые также могут быть им полезны и интересны. Если государство «настроено» на открытость, то процесс удовлетворения дополнительного информационного спроса со стороны граждан становится приоритетным, при этом он может принести новые непрогнозируемые экономические выгоды как государству, так и гражданам (пример открытых данных о кадастровых инженерах при пользовании услугой вызова кадастрового инженера).

Еще один международный рейтинг, в котором элементы открытости являются неотъемлемыми составляющими эффективного государственного управления, формируется Мировым Банком на основе различных индексов, которые подсчитываются международными организациями, профессиональными ассоциациями, некоммерческими организациями, частными консалтинговыми компаниями, а также формируются на основе вопросов экспертному сообществу. Данный рейтинг называется «Мировые индикаторы государственного управления» («World Governance Indicators»)⁵.

К числу наиболее важных показателей или индексов с позиции новой парадигмы открытого государственного управления можно отнести:

- прозрачность деятельности государственных служащих;
- открытость информации о бюджете;
- прозрачность проводимой государственной политики;
- борьба с коррупцией путем повышения прозрачности и подотчетности государственного управления;
- доверие органам власти (парламенту/правительству/суду).

Анализ международных рейтингов, связанных с эффективностью государственного управления, показывает, что уже на протяжении последних двух десятилетий показатели открытости встроены в систему оценки государственного управления. При этом во многих исследованиях учитываются активность гражданского общества, плюрализм мнений, свобода СМИ, борьба с коррупцией, соблюдение прав и свобод граждан.

Парадигма открытого государственного управления развивает вышеуказанные показатели при условии восприятия открытости одновременно и как инструмента по организации административной деятельности органов

власти, и как системы ценностей и приоритетов, которой руководствуются государственные служащие на всех уровнях управления. При этом наиболее важную роль начинает играть оценка результативности деятельности государственных ведомств именно с учетом системы требований, которые предъявляются к парадигме открытого государственного управления. В оценку должны быть включены КРІ персонально для государственных служащих, а также показатели открытости деятельности государственных ведомств в целом. Основным субъектом оценки результативности деятельности должны стать референтные группы органов власти. Инструментализация оценки может варьироваться в зависимости от предмета оценки: от общей удовлетворенности граждан деятельностью органов власти и доверия к ним до детальной проработки вопросов и вариантов ответов по конкретной проблеме, имеющей альтернативные пути решения.

Отдельную значимость приобретает коммуникационная коллективная составляющая в деятельности государства. Практически все проекты и управленческие инструменты государства следует использовать, применяя модель коллективного участия граждан и представителей референтных групп ведомств. Краудсорсинг, wiki-технологии, использование механизмов петиций и выдвижения гражданских инициатив не должны быть не только формальными, но должны вести к неотвратимым кадровым и бюджетным решениям в случае получения неудовлетворительного общественного мнения и оценки.

Внедрение концепции открытости в России

Предлагаем рассматривать **открытое государственное управление** как систему ценностных приоритетов и принципов и как набор технологий и механизмов, которые в комплексе позволят повысить эффективность государственного управления. Формирование системы открытого государственного управления не означает отказа от дальнейшего развития технологий электронного правительства, управления по результатам, государственно-частного партнерства и пр., доказавших на практике свою эффективность. Если рассматривать государственное управление как целенаправленное, организующе-регулирующее воздействие государства (через созданную систему органов власти и должностных лиц в них) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей (Государственное и муниципальное управление, 1997), то для перехода к открытому государственному управлению прежде всего необходимо совершенствовать направления, формы и технологии взаимодействия управляющего субъекта и управляемой системы.

Поэтому основной вектор движения к открытому госуправлению определяется переходом от однонаправленного, «порционного» информирования путем создания эффективных механизмов обратной связи к выстраиванию равноправных, партнерских взаимоотношений органов государственной власти с гражданским обществом. Подобные изменения возможны при системном соблюдении следующих принципов:

- принцип открытости и доступности общественно значимой информации;
- принцип партнерского (равноправного) участия структур гражданского общества в государственном управлении;
- принцип общественного контроля.

Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти (далее – Концепция открытости) определила принципы открытости федеральных органов исполнительной власти, достаточно близкие по смыслу вышеназванным принципам открытости государственного управления, а именно:

- принцип информационной открытости,
- принцип понятности,
- принцип вовлеченности гражданского общества,
- принцип подотчетности⁶.

В концепции открытости считаем принципиально важным требование к федеральным органам исполнительной власти при реализации возложенных на них государственных полномочий и функций обеспечивать последовательное и неукоснительное соблюдение принципов открытости. Это означает, что открытое государственное управление не должно восприниматься органами власти как независимый проект, реализуемый параллельно с основной деятельностью или в отношении отдельных видов деятельности. Система госуправления может быть признана открытой и прозрачной в том случае, если базовые принципы открытости реализуются системно и во всех без исключения управленческих функциях: целеполагания, планирования, организации деятельности, мотивации и стимулирования, оценки и контроля.

Таким образом, не реализация отдельных принципов открытости на примере одной или нескольких функций управления, а только взаимосвязанные и комплексные решения позволят обеспечить поступательное движение в сторону открытого государственного управления. На основе такого подхода к пониманию открытого государственного управления будем оценивать текущее состояние законодательства в этой области и результаты правоприменительной практики.

В нашей недавней истории, в 1987 г. ведущими коллективами ученых и специалистов было разработано несколько вариантов проекта Закона СССР «О гласности» (Гласность как предмет, 2009). Очень важно, что помимо разработки конкретных норм в разработанных проектах были сделаны попытки раскрыть содержание и механизмы обеспечения таких демократических ценностей, как гласность, открытость, свобода слова, право на информацию и др. Расширение гласности, по замыслу разработчиков законопроекта, означало максимальную открытость в деятельности государственных органов и общественных организаций, реальную возможность для трудящихся высказывать свое мнение по любым вопросам государственной и общественной жизни. Кроме того, принципы гласности, по мнению разработчиков, должны были стать руководством и правилом деятельности высших и местных органов государственной власти и управления, народных депутатов и народных судей, а также общественных организаций и трудовых коллективов.

Представляется, что и сегодня для перехода к открытому государственному управлению было бы целесообразно как минимум решением Правительства России рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления с целью повышения эффективности исполнения функций и решения поставленных перед ними задач руководствоваться принципами открытости.

Следует отметить, что, несмотря на то что разработанный законопроект так и не был принят, целый ряд заложенных в нем идей и норм получил свое дальнейшее развитие в российском законодательстве, о чем свидетельствует перечень из нескольких десятков нормативных правовых актов, положенных в основу Методических рекомендаций по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти, которые утверждены Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства⁷.

Принятие Федеральных законов «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – Закон о доступе к информации), «Об обеспечении доступа к информации, о деятельности судов в Российской Федерации», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и т.д., наряду с мощным скачком в развитии и использовании в государственном управлении информационных технологий заложило серьезную основу для создания *новых форм и способов предоставления гражданам информации по различным вопросам общественной жизни.*

К числу наиболее общественно значимых проектов, реализованных органами власти в последние годы с целью повышения эффективности взаимодействия и коммуникаций с гражданами, можно отнести следующие: Единый портал государственных и муниципальных услуг; информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг «Ваш контроль»; сайт информирования о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения regulation.gov.ru; федеральный и региональные порталы «Открытый бюджет» и т.д. Однако совершенствование инструментов предоставления информации не находится в прямой связи с открытостью и доступностью общественно значимой информации.

Ведение государственных реестров (реестров, учетных систем, баз данных) – одно из распространенных полномочий, которым наделены все федеральные органы исполнительной власти, кроме Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации. Большая часть этих реестров содержит общественно значимую информацию, которая должна быть в той или иной мере доступна всем гражданам Российской Федерации. Однако проведенный экспертный анализ свидетельствует о том, что отсутствие единой государственной политики в отношении информации из государственных информационных ресурсов, на ведение и обслуживание которых уполномочены федеральные органы исполнительной власти, привело сегодня к появлению административных барьеров при получении информации и существенному сокращению объемов доступной информации.

Сведения менее чем трети из почти 400 государственных реестров, ведение которых федеральными органами исполнительной власти сегодня прямо предусмотрено законодательством, размещены сегодня в сети Интернет, несмотря на то что в законодательстве ограничения для общего доступа к такой информации установлены не более чем для 1% реестров, в отношении более половины всех реестров уже есть прямые нормы об обязательности опубликования данных, а по остальным какие-либо нормативные ограничения отсутствуют.

Органы власти в рамках исполнения полномочий (например, по выдаче лицензий или иных разрешений, аккредитации и пр.) получают от граждан большие объемы различной информации, причем нередко предоставление этой информации в органы власти граждане оплачивают в виде госпошлины. Далее, за счет бюджетных средств органы власти создают сложные информационные системы для обработки поступившей информации (например, реестры лицензий, учетные системы и др.). Наконец, в виде госуслуги по заявлению и нередко за счет средств заявителей органы власти предоставляют им сведения из информационных ресурсов, по сути общедоступных и уже как минимум дважды оплаченных.

Для перехода к открытому государственному управлению в первую очередь требуются кардинальные изменения в асимметричном распределении государственной информации. Общедоступная информация должна быть открыта, за исключением той, доступ к которой ограничен федеральными законами. Это не означает открытие всех сведений из реестров. Более того, следует подчеркнуть, что раскрытие или опубликование информации также требует от органов власти финансовых затрат. Необходимо ввести нормативные ограничения только на закрытые части реестров (например, в части персональных данных или иных охраняемых федеральными законами тайн), открывая при этом даже и в таких реестрах общедоступную информацию. При этом гражданское общество должно знать, какая информация имеется в распоряжении органов власти в открытом, а какая – в закрытом режиме.

По нашему мнению, только предоставление информации (сведений) из закрытой и (или) специальной части реестров (реестров, информационных систем и т.д.), которая по федеральному законодательству не может быть отнесена к общедоступной информации, должно рассматриваться как государственная услуга по предоставлению сведений из учетных систем органов власти по запросу. При этом необходимо точно и однозначно, в соответствии с требованиями Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» установить конкретные категории заявителей, которые имеют право получать такого рода информацию, и требования к запросам на предоставление информации, не являющейся общедоступной.

При этом понятие «публичная информация» (англ. «public sector information», PSI) может применяться на практике путем обстоятельного анализа информационных запросов от граждан, разрешения информационных споров, максимально четкого разделения информации на общедоступную, служебную и составляющую государственную тайну. Процесс придания того

или иного статуса информации, хранящейся в государственных информационных системах, созданных на налоги граждан, должен быть контролируемым со стороны экспертно-консультативных и общественных структур и не должен быть прерогативой исключительно представителей ответственного за обработку информации ведомства.

Многие органы власти наделены полномочиями по ведению государственного учета в целях мониторинга ситуации в конкретной сфере государственного управления и (или) проведения контрольных мероприятий. Например, МЧС России – учет аварий и происшествий с маломерными судами, несчастных случаев с людьми на воде, Минсельхоз России – учет мелиорированных земель, Росгидромет – учет поверхностных вод и ведение государственного водного кадастра в части поверхностных водных объектов и пр.

Целый ряд нормативных правовых актов обязывает федеральные органы исполнительной власти ежегодно подготавливать государственные доклады о состоянии дел в уполномоченной сфере деятельности. Например, Минприроды России – ежегодный государственный доклад о состоянии и охране окружающей среды; Минкультуры России – ежегодный государственный доклад о состоянии объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации; Минздрав России, Минобрнауки России, Минтруд России, Минсельхоз России, Роспотребнадзор, а также другие органы исполнительной власти – государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации и т.д.

Подобные доклады, как и иные отчетные и аналитические материалы, подготавливаемые органами власти и отражающие разные аспекты социально-экономического развития страны, в обязательном порядке должны быть общедоступными, понятными и, главное, пригодными для повторного и неоднократного использования данных (в том числе предпочтительно частичное раскрытие в формате открытых машиночитаемых данных) и сведений из них. Отчетные и аналитические материалы должны быть также доступны для открытой критики, результаты которой также являются общедоступными.

В свою очередь, реализация стратегии информационной открытости органов власти будет стимулировать инновации в ИТ-отрасли и создавать условия для равноправной конкуренции в предоставлении информационных услуг.

Международными специалистами было выявлено, что положительные примеры создания электронного правительства, предоставление электронных услуг на государственных порталах в целом позитивно влияют на уровень доверия граждан к деятельности государственных органов (Eric, Charles and Moon, 2005). Сторонники теории общественной ценности (public value) считают, что внедрение информационно-коммуникационных технологий интегрирует развитие принципов сотрудничества, участия и прозрачности с возможностями электронной демократии (Luna-Reyes, Chun, Pardo et al., 2012).

Сегодня возникло некоторое отставание отдельных законодательных норм от достижений ИКТ-технологий, которые могли бы более эффективно использоваться для повышения качества государственного управления. В связи с этим усили-

вадается настоятельная потребность в ревизии действующего законодательства на предмет актуализации и совершенствования норм, регулирующих участие граждан в процессах подготовки и принятия решений органами публичной власти, а также в реализации принципа общественного контроля, особенно с применением ИКТ.

С одной стороны, в системе открытого государственного управления партнерские отношения должны строиться на основе равенства возможностей сторон для взаимодействия. Однако, например, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правотворческая инициатива граждан в виде проекта муниципального правового акта, представляемого группой граждан, рассматривается органом местного самоуправления в течение трех месяцев со дня его внесения, в то время как срок общественного обсуждения подавляющего большинства проектов нормативных правовых актов, которые федеральные органы исполнительной власти размещают на сайте *regulation.gov.ru*, составляет всего 15 календарных дней. Формальное соответствие нормативным требованиям⁸ заведомо ставит институты гражданского общества и органы власти в неравные условия, тем самым существенно сокращая возможности и объемы активного участия граждан в госуправлении.

С другой стороны, неограниченное расширение форм и способов вовлечения общественности во все без исключения процессы управления наряду с чрезмерным увеличением общего количества выносимых на широкое обсуждение разрабатываемых органами власти решений снижает оперативность принятия решений, увеличивает издержки дополнительных переговоров, размывает ответственность должностных лиц в органах власти за результаты принятых решений, что в целом расшатывает профессиональные основы государственного управления.

Поэтому одной из задач формирования открытого государственного управления является поиск компромисса между корпоративным стилем управления, при котором меньшая часть общества, вовлеченная в государственное управление на основе обладания исключительной информацией без общественного контроля, принимает решения в интересах всего общества, и партнерским стилем, при котором государство становится лишь одним из источников и потребителей информации в глобальной сети взаимодействий.

Далее, если своевременное и объективное раскрытие общедоступной информации является условием для проведения общественного обсуждения, то возможность граждан открыто высказывать свое мнение по любым вопросам общественной жизни, с одной стороны, и обязательность изучения и учета органами власти критических замечаний граждан и организаций – с другой, то это залог результативности общественного обсуждения.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» Правительству Российской Федерации было поручено сформировать систему раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. К на-

стоящему времени проведена большая работа по созданию и развитию сайта regulation.gov.ru, который выполняет функции информирования общественности о разработанных федеральными органами исполнительной власти проектах нормативных правовых актов.

Однако информирование на сайте о разработанных проектах актов – это только одна из частей системы общественного обсуждения, которая должна также включать и механизмы вовлечения представителей общественности в процедуры разработки, и организации экспертизы проектов актов на начальных этапах их планирования и концептуальной проработки, и механизмы эффективной обратной связи разработчиков проектов актов с участниками общественных обсуждений.

Общественные обсуждения помимо ресурса regulation.gov.ru сегодня организуются на самых различных площадках, в том числе в сети Интернет: система общественного обсуждения законопроектов «Вече» на портале Государственной Думы и альтернативный Интернет-портал «Общественная Дума», созданный для проведения независимой общественной экспертизы законопроектов, рассматриваемых депутатами Государственной Думы, экспертиза Общественной палаты, обсуждения на сайте открытого правительства членов Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, «Российская общественная инициатива», мониторинг законодательства на сайте Минюста России и др. В некоторых регионах России даже приняты нормативные правовые акты, устанавливающие правила общественного обсуждения проектов региональных актов.

Считаем, что в будущем при принятии решений о целесообразности создания очередной информационной системы для проведения общественных обсуждений было бы полезным сначала оценить эффективность и результативность различных технологий привлечения граждан к разработке и совершенствованию законодательства или иных нормативных правовых актов.

Построению партнерских отношений органов власти с гражданским обществом при разработке и принятии конкретных решений в большей степени будет способствовать не просто обсуждение разработанных документов, а их совместное создание и оценивание. Технологические решения коллективного сетевого улучшения общественно-значимого документа, когда проект документа разбивается на фрагменты и улучшается совместно членами сетевого сообщества, которые могут оценивать представленные варианты и предлагать свои собственные, уже разработаны (Патаракин, 2012).

Оставим задачу сравнить эффективность и результативность проведения общественных обсуждений с использованием различных технологий для следующего исследования, в рамках данной статьи обозначим два важных аспекта: 1) каким образом органы власти в рамках проведения общественных обсуждений должны учитывать разнонаправленные или даже противоречивые интересы различных субъектов общества, чтобы обеспечить соблюдение общественного интереса, и кто несет ответственность, если принятая инициатива гражданского общества оказалась ошибочной: тот, кто предложил, или тот, кто принял решение? и 2) насколько в этих условиях можно рассчитывать на конструктивный диалог и партнерские отношения органов

власти со всеми структурами гражданского общества, если принятые решения априори не смогут удовлетворить все заинтересованные стороны.

По нашему мнению, ключом к разрешению этих проблем является внедрение в госуправлении *механизма взаимодействия органов власти с референтными группами*.

В последние два–три года научный термин «референтные группы» начинает использоваться в текстах официальных документов. Так, Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2013 г. № 979 в систему оценки и ежегодного мониторинга результативности деятельности научных организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, был введен инструмент распределения научных организаций по референтным группам⁹. К основным признакам дифференциации отнесены следующие: принадлежность к конкретной области и (или) отрасли наук, организационно-правовая форма, соотношение фундаментальных и прикладных научных исследований, опытно-конструкторских и экспериментальных разработок, принадлежность к стратегическим предприятиям и стратегическим акционерным обществам. Помимо этого нормативно установлено, что отнесение научных организаций к референтным группам может проводиться на основе сходства одного или нескольких признаков дифференциации¹⁰. Понятие референтной группы получает распространение в правоприменительной и судебной практике. Например, в одном из постановлений арбитражного апелляционного суда¹¹ также встречаем выделение критериев отнесения потребителей некоторой группы товаров к референтной группе в виде уровня образования, места проживания, уровня доходов.

Вместе с тем в повседневной практике управления термин «референтная группа» стал применяться в значениях, выходящих за рамки социально-психологических теорий идентификации и самоидентификации индивидов на основе ценностных установок. На расширение понятия референтной группы оказывает влияние развитие «стейкхолдерской теории». Зародившаяся в конце XX в. теория заинтересованных групп сегодня активно развивается в нескольких направлениях. Ключевое различие вариантов теории заинтересованных групп кроется в подходах к выявлению стейкхолдеров, чьи интересы и ожидания изучаются и учитываются: от «любых индивидуумов, групп и организаций, оказывающих существенное влияние на принимаемые фирмой решения и (или) оказывающихся под воздействием этих решений» (Э. Фримен) до «лиц, имеющих определенные права на контроль и доходы» (Дж. Стиглиц) (см.: Рахманова, Солодухин, 2011).

Однако если ошибки в корпоративном управлении и построение стратегии развития фирмы на основе неправильного выделения заинтересованных групп и некорректного учета их ожиданий может привести, как максимум, к банкротству фирмы, то аналогичные ошибки в государственном управлении грозят нестабильностью социальных отношений. Решения, принятые «навскидку» или «на глазок», без учета различий в интересах разных референтных групп при выработке государственной политики в той или иной области государственного управления, приводят к дальнейшему усилению общественного размежевания и нарастанию напряженности в обществе.

Каждый индивид может одновременно принадлежать к различным референтным группам. Это и определяет одну из важнейших особенностей любой референтной группы: гибкие, трансформирующиеся, а в отдельных случаях нечеткие (размытые) границы референтной группы. Для того чтобы говорить о возможности выделения той или иной референтной группы, должно быть обязательно вычленимо нечто общее, что объединяет индивидов в данной группе и отделяет их от остальных, т.е. их выделяет. Однако наличие некоторого объединяющего интереса необязательно ведет к коллективным действиям и (или) длительным (структурированным) социальным отношениям. Другой отличительной характеристикой референтной группы является некоторое (необязательно полное) совпадение у входящих в нее индивидов социальных ожиданий и притязаний в использовании публичного блага как некоего общего совместного ресурса.

Основатель теории референтных групп, признанный классик мировой социологии, известный американский социолог Роберт Мертон выделил две составляющие референтно-группового поведения: психологическую – как определенную трактовку динамики восприятия (людей, норм, групп) и социологическую – как трактовку каналов коммуникаций, по которым получена информация (Мертон, 2006).

Сегодня мощнейшим катализатором социальных коммуникаций становится Интернет. Поэтому помимо некоторого объединяющего интереса и социальных ожиданий сильнейшим связующим звеном в референтных группах становятся различного рода средства и технологии социальных коммуникаций.

Референтные группы для органа государственной власти (органа местного самоуправления) – это представители социальных групп, общественных объединений, профессиональных, иных организованных или неорганизованных сообществ граждан, обладающие схожими (близкими) социальными установками и связывающие некоторые свои социальные ожидания с определенными результатами деятельности органа государственной власти (органа местного самоуправления).

Для текущей ситуации в России, с присущими ей размытостью ценностных ориентиров и стремительным проникновением Интернет-технологий во все аспекты публичной и частной жизни, переход к открытому государственному управлению дает шанс мобилизовать усилия государства и гражданского общества по консолидации огромного множества противоречивых интересов совершенно различных заинтересованных групп. Кроме этого, формализация взаимодействий органов власти со всеми референтными группами, с одной стороны, обеспечивает возможности для любой группы интересов выражать свои требования в публичном пространстве открытым способом – через коллективные действия, участие в переговорах с органами власти, чьи решения влияют на уровень удовлетворенности интересов определенной группы. С другой стороны, она препятствует появлению неформальных групп интересов, оказывающих нажим на органы, принимающие решения, с тем чтобы они выразили

мнение, выгодное определенной группе интересов, что в целом нарушает институциональную прозрачность системы и создает благоприятную почву для расцвета коррупции (Внук-Липинский, 2012).

Формирование парадигмы открытого государственного управления – постепенный и требующий времени процесс, на пути которого встает немало трудноразрешимых институциональных проблем. Но, по выражению Э. Тоффлера, «новой волной, накатывающей» на систему электронного правительства, становится новая парадигма открытого государственного управления, которая не отменяет достижений предыдущих этапов реформирования госуправления, а смещает основные акценты совершенствования государственно-управленческих технологий в сторону ценностей информационного общества.

Гражданское общество все более явно посылает запрос государству о равноправном использовании общедоступных информационных ресурсов и партнерских отношений при принятии и реализации государственных решений. Государства, которые в ближайшей перспективе не проведут реформы, направленные на создание открытого государственного управления, рискуют столкнуться с социальными конфликтами спроса и предложения на информацию при взаимодействии с гражданским обществом и бизнесом. «Закрытые» государства будут менее конкурентоспособны в глобальном мире. Движение к открытости в конечном счете приведет к повышению позиции Российской Федерации в рейтингах *Doing Business*, *UN E-government Survey* и в других важных международных оценках.

Более того, для государств с недостаточно активным гражданским обществом и с высоким уровнем недоверия к государственным институтам развитие технологической и информационной инфраструктуры грозит еще большим усилением неверия власти, разобщенности и проявлений экстремизма. Фактический недостаток доверия ведет к непониманию и, как следствие, отсутствию поддержки государственных инициатив, отсутствию по-настоящему равноправного диалога между государством и обществом. Внедрение технологичных управленческих инструментов не гарантирует соблюдения законов и должного уровня общественного контроля соблюдения законодательства. Развитая персональная индустрия гражданина входит в противоречие с официальным виртуальным отображением государства в сети Интернет и усиливает общественные конфликты с органами власти (Иванов, 2002).

Разрабатываемые последние 10 лет международные и национальные рейтинги оценки качества государственного управления включают все больше показателей, формируемых на основе принципов и механизмов открытости, таких, как право на информацию, уровень информационной открытости, открытые данные, возможность граждан участвовать в формировании и продвижении государственной политики, общественное оценивание деятельности органов власти. Это прежде всего свидетельствует о том, что мировое сообщество сегодня устремлено в сторону ценностей и инструментов открытого государственного управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Внук-Липиньский Э. Социология публичной жизни. – М.: «Мысль», 2012.
2. Гласность как предмет правового регулирования / Под общ. ред. д.ю.н. проф. М.А. Федотова. ГУ-ВШЭ, 2009.
3. Государственное и муниципальное управление: Справочник. – М.: «Издательство Магистр», 1997.
4. Иванов Д.В. Виртуализация общества. Версия 2.0. – СПб.: «Изд-во Петербургское Востоковедение», 2002.
5. Майер-Шенбергер В., Кукьер К. Большие данные. Революция, которая изменит то, как мы живем, работаем и мыслим. – Изд-во «Манн, Иванов, Фербер», 2014.
6. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. – М.: АСТ, 2006.
7. Новек Б. Wiki-Правительство. Как технологии могут сделать власть лучше, демократию – сильнее, а граждан – влиятельнее. – М.: Альпина Паблишер, 2012.
8. Патаракин Е.Д. Концептуальная модель и технологическое решение для сетевых общественных консультаций // Современные исследования социальных проблем. – 2012. – № 9.
9. Рахманова М.С., Солодухин К.С. Инновационный стратегический анализ вуза на основе теории заинтересованных сторон. Монография. Владивосток, 2011.
10. Benkler Y. (2006) *The wealth of Networks*, Yale University Press.
11. Eric W. Welch, Charles C. Hinnant and M. Jae Moon (2005) *Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government* *Journal of Public Administration Research and Theory*. № 15 (3). P. 371–391.
12. Floridi L. (2011) *The Informational Nature of Personal Identity* // *Minds and Machines*, Springer. DOI 10.1007/s11023-011-9259-6.
13. *Freedom in the World*, 2014. <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Freedom%20in%20the%20World%202014%20Booklet.pdf>, 20.02.2014.
14. Luna-Reyes L., Chun S., Pardo T. et al. Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity: The International Journal Of Government & Democracy In The Information Age* [serial online]. March 2012. 17(2):83-97. Available at: Business Source Complete, Ipswich, MA. (Accessed February 6, 2014).
15. OECD (2011), «Overview of countries' open government initiatives», in OECD, *The Call for Innovative and Open Government: An Overview of Country Initiatives*, OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264107052-2-en

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Open Government Directive – http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf
- ² Рейтинг «Freedom in the World» делается ежегодно некоммерческой организацией «Freedom House», чья миссия заключается в мониторинге уровня прав и свобод в мире, повышении подотчетности национальных правительств перед обществом.
- ³ <http://www.rti-rating.org>
- ⁴ Access Info Europe (европейская правозащитная организация) и Center for Law and Democracy (некоммерческая организация, зарегистрированная в провинции Новая Шотландия в Канаде).
- ⁵ Мировые индикаторы государственного управления (Мировой Банк) с 1996 по 2012 г. – <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>
- ⁶ Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р.
- ⁷ См.: Протокол заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26 декабря 2013 г. № АМ-ПЗ6-89пр на официальном сайте открытого правительства <http://большоеправительство.рф/events/5508409/>
- ⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 N 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения».
- ⁹ См.: Правила оценки и мониторинга результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 08.04.2009 N 312.
- ¹⁰ Приказ Минобрнауки России от 14.10.2009 N 406 «Об утверждении типового положения о комиссии по оценке результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения, и типовой методики оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения».
- ¹¹ Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.08.2012 № 15АП-8593/2012 по делу N А53-8318/2012 о взыскании компенсации за незаконное использование товарного знака.

OPEN GOVERNANCE: PROBLEMS AND PROSPECTS FOR RUSSIA

Dmitrieva Natalia E.

PhD in Sociology, a senior researcher at the Institute of Public Administration, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics. 20 Myasnitskaya Str.,
Moscow 101000, Russian Federation. E-mail: nedmitrieva@hse.ru

Styryn Evgeniy M.

PhD in Sociology, a senior researcher at the Institute of Public Administration, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics. 20 Myasnitskaya Str.,
Moscow 101000, Russian Federation. E-mail: estyryn@gmail.com

Abstract

The article reviews a new public administration paradigm – Open Government in the governance reform context. The authors provide a definition of the term “Open Government” and analyze international practices in implementing and evaluating the openness.

The article suggests a new conceptual vision of the public administration reform based on the openness values and principles in Russia.

The article’s structure is determined by the author’s goal to justify the necessity to move to a new public administration paradigm in times of information society. To implement the goal the authors provide (1) the Open Government definition formation and analysis, (2) an international strategies summary for the openness movement in leading countries, (3) the openness measurement and an evaluation framework, (4) a barriers analysis for the open government mechanisms implementation in Russia. The research is focused on the potential advantages distinction from the open government implementation.

Modern Russia’s legislative and administrative practices research brings to a conclusion that the openness values and tools implementation will help to find balance and decrease tension in the relations between the state and society. One of the key findings of the study is recommendations development to increase the trust level between the state and society and improve the feedback loop efficiency.

Keywords: Open Government; Open Government tools and mechanisms; trust; transparency; accountability; participation; openness measurement and evaluation.

REFERENCES

1. Vnuk-Lipinskiy, E. (2012). *Sociologiya publichnoy zhizni* [Sociology of public life]. Moscow: «Mysl».
2. Glasnost kak predmet pravovogo regulirovaniya [Publicity as a subject of legal regulation] (Ed.: Fedotova, M.A.), Moscow: HSE, 2009.
3. *Gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie: Spravochnik* [State and Municipal Management: Reference book]. Moscow: «Izdatelstvo Magistr», 1997.

4. Ivanov, D.V. (2002). *Virtualizatsiya obshchestva* [Virtualization of the society]. Versiya 2.0., St. Petersburg: «Peterburgskoe Vostokovedenie», .
5. Majer-Shenberger, V. & Kuker, K. (2014). *Bolshie dannye. Revolutsiya, kotoraya izmenit to, kak my zhivem, rabotaem i myslim* [Large data. The revolution that will change the way we live, work and think]. eBook, Pub. House: Mann, Ivanov, Ferber.
6. Merton, R. (2006). *Sotsialnaya teoriya i sotsialnaya struktura* [Social Theory and Social Structure]. Moscow: AST.
7. Novek, B. (2012). *Wiki-Pravitelstvo. Kak tehnologii mogut sdelat vlast luchshe, demokratiyu – silnee, a grazhdan – vliyatelnee* [Wiki-Government. How technology can make government better, the democracy – stronger, and citizens – influential]. Moscow: Alpina Publisher.
8. Patarakin, E.D. (2012). Kontseptuaynaya model i tehnologicheskoe reshenie dlya setevykh obshchestvennykh konsultatsiy [Conceptual model and technological solution for network public consultation], *Sovremennye issledovaniya socialnykh problem*, n. 9.
9. Rahmanova, M.S. & Soloduhin, K.S. (2011). *Innovatsionnyi strategicheskiy analiz vuza na osnove teorii zainteresovannykh storon* [Innovative strategic analysis of the university on the basis of stakeholder theory]. Monograph. Vladivostok.
10. Benkler, Y. (2006). *The wealth of Networks*. Yale University Press.
11. Eric W. Welch, Charles C. Hinnant & M. Jae Moon (2005). Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15, n. 3, pp. 371–391.
12. Floridi, L. (2011). *The Informational Nature of Personal Identity. Minds and Machines*, Springer. Available: 10.1007/s11023-011-9259-6.
13. «Freedom in the World», 2014. Available: <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Freedom%20in%20the%20World%202014%20Booklet.pdf> (accessed: 20 February, 2014).
14. Luna-Reyes, L., Chun, S. & Pardo, T., et al. (2012). Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity: The International Journal Of Government & Democracy In The Information Age* [serial online]. March,17 (2):83–97. Available: Business Source Complete, Ipswich, MA, (accessed: February 6, 2014).
15. OECD. (2011). «Overview of countries' open government initiatives», in OECD, *The Call for Innovative and Open Government: An Overview of the Country's Initiatives*, OECD Publishing. Available: 10.1787/9789264107052-2-en.