

© 2023

Егор Артеменко

научный сотрудник Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики Национального исследовательского университета Высшая школа экономики (г. Москва, Российская Федерация)

(e-mail: artemenkoea@gmail.com)

МЕХАНИЗМЫ ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА КАК СПОСОБ ПОВЫШЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ, ПОДОТЧЕТНОСТИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ

Статья посвящена анализу необходимости открытости, прозрачности, подотчетности органов власти, диалога между обществом и государством в части реализации управленческих решений. В работе представлен теоретический анализ связи уровня открытости и эффективности государственного управления, совершенствования противодействия коррупции, в том числе на основе зарубежного опыта.

В основе эмпирической базы исследования лежит анализ механизма «открытого правительства», реализованного в 2011 году и включающего в себя более 70 стран, в том числе Россию. Результатом исследования является подготовка методологической и организационной модели рассмотрения и принятия инициатив в области государственного управления.

Ключевые слова: коррупция, открытость, прозрачность, подотчетность, гражданское общество, органы власти.

DOI: 10.31857/S086904990023198-9

Введение

Во все времена общество взаимодействовало с властью, и это взаимодействие в разные периоды отличалось степенью открытости. Под открытостью предполагается понимание действий властей, возможность участия в принятии решений, доступность законов и правил.

Актуальность исследования обусловлена необходимостью повышения конкурентоспособности российской государственной политики, снижения уровня коррупции за счет открытости процедур принятия и исполнения решений. Общество выдвигает идентичные требования к государственным и коммерческим структурам: например, 85% граждан США ожидают от государственных услуг сопоставимого или более высокого качества по сравнению с коммерческими¹. У общества возникают обоснованные вопросы относительно эффективности принимаемых решений: в чем их цель, насколько выбранные механизмы отвечают поставленной цели, как итоговое решение отразится на жизни граждан, насколько полно бюджетные средства были использованы для реализации и не стали средством

¹ URL: https://www.accenture.com/_acnmedia/pdf-109/accenture-digital-citizen-experience-pulse-survey-highlight.pdf.

незаконного обогащения отдельных чиновников и предпринимателей. Гипотезами исследования являются установление связи повышения уровня открытости органов власти и эффективности принимаемых ими решений, а также гипотеза о целесообразности реализации инициатив в сфере государственного управления, успешно зарекомендовавших себя в других странах.

В условиях исторически значительной роли государства в жизни граждан в России (плановая экономика и отсутствие института частной собственности в СССР, высокая доля государственного сектора в сегодняшней экономике) институты гражданского общества недостаточно развиты, что приводит к низкому уровню диалога между властью и общества. Последствием этого является потребительское отношение граждан к государству, а также решение социальных вопросов государством без учета мнения общества. При этом многие граждане готовы участвовать в решении социальных и экономических проблем.

Идея открытости власти обсуждалась в эпоху Просвещения в Европе. Тогда закладывались основы будущего демократического общества, и открытость власти была одной из черт соответствующего устройства. Соответствующие идеи повлияли на идеологию Великой французской революции (прозрачность как способ выявления злоупотребления властью). Эти идеи также нашли отражение при создании Конституции США в части доступа к судебным и законодательным органам.

Современные методы общественного контроля над органами власти и противодействия коррупции были заложены в XX веке. В США в XIX веке коррупция была системным явлением (коррупционные схемы сращивания государства и бизнеса, продажа государственных должностей). За следующие 100 лет произошли значительные изменения – появилась политическая мотивация для искоренения коррупции, нормативные изменения (ограничения лоббизма, ужесточение ответственности за взяточничество); развернулось создание публичных независимых регуляторных комиссий (налогообложение, здравоохранение, тарифы), механизмы общественного контроля (журналистские расследования); проведена реформа государственной гражданской службы (разделение политической деятельности и исполнительной власти, квалификационные экзамены, запрет на увольнения по политическим мотивам) [9. С. 24–26].

В Великобритании в XVIII–XIX вв. органы власти также были коррумпированы (пожизненный характер должностей и их продажа; взяточничество; присвоение средств, собранных с граждан). В рамках реформ сокращение институциональной коррупции было обеспечено за счет решений экономических агентов (банкиры, юристы, землевладельцы и др.) и внутриэлитных групп, не получавших преференций от коррупции, но осуществлявших контроль над исполнительной властью: с увеличением государственных расходов росли издержки от системной коррупции. В качестве мер были приняты отмена синекур и выплата фиксированной

заработной платы чиновникам вместо самостоятельного распоряжения собранными средствами [14. С. 324–330].

Изучая историю коррупции развивающихся азиатских стран с точки зрения перехода от институциональной экономики к неоинституционализму, Олли Хеллманн приходит к выводу, что страны с централизованной политической системой (Сингапур, Южная Корея, Тайвань) оказались менее коррупционными, чем страны с фрагментированным политическим устройством, клановостью и противоборствующими политическими элитами (Индонезия, Таиланд, Филиппины) [10. С. 150–162]. Подобный подход автор считает релевантным для развивающихся стран.

В XX веке стремление к открытости и подотчетности власти перед гражданами нашло отражение в рамках понятия «открытое общество», введенного Анри Бергсоном и Карлом Поппером. Ученые выделяют «закрытое общество», отличающееся превалированием общего над частным, неизменными нормами и моделями поведения, неприятием нововведений, и «открытое общество», более развитое, готовое к изменениям, делающее ставку на прогресс, подвластность целого интересам частного, открытость власти перед гражданами [2. С. 128; 5. С. 4–6].

Целесообразность повышения открытости и прозрачности принятия управленческих решений, вовлеченности граждан тесно связаны с анализом эффективности государственной политики. Успешная политика характеризуется реализацией поставленных целей, согласием всех политических акторов и легитимностью способов ее реализации [12]. Зачастую реализуемую политику невозможно определить как однозначно успешную или провальную – как правило, реализуется часть из намеченных целей. К основным причинам невыполнения задуманного относят нечеткое целеполагание (недостаточное изучение проблематики и ранее введенных мер, а также – конечного адресата, влияния на граждан и бизнес; отсутствие полномочий для полноценного принятия мер (проблема выходит за рамки регулирования одного органа власти); организационные просчеты; низкий кадровый потенциал [11. С. 64–67]. К другим препятствиям реализации решений относят проблемы с масштабированием и сроками реализации [8. С. 658], отсутствие взаимодействия с экспертами и гражданами как будущими бенефициарами изменений [17].

Значимым инструментом повышения эффективности управленческих решений стал институт заимствования, «трансплантации» политических институтов [7. С. 25–29], заключавшийся в заимствовании международных практик и их внедрении в действующую политическую систему. Опыт более экономически развитых стран должен был повысить эффективность действующей государственной модели [13]. Выделяются три способа трансфера: копирование (повторение практик других стран), имитация (внедрение наиболее успешных

практик), обучение (поиск практик, которые будут успешны с учетом особенностей страны) [15]. Однако на практике было большое количество примеров, когда новые инициативы не приживались в действующей институциональной среде, не учитывали политических, экономических, социокультурных особенностей страны. В качестве примера можно привести инициативу по повышению конкуренции в Японии в середине XX века, когда две крупнейшие торговые корпорации Mitsui и Mitsubishi были принудительно разделены на более чем 200 компаний, но через несколько лет путем слияний вновь были объединены в две [18. С. 31–35]. В отечественной практике можно найти немало примеров неудачных трансплантаций институциональных изменений, произошедших после распада СССР: приватизация и «ваучеризация», институт банкротства предприятий, сложная система налогообложения 90-х годов, либерализация внешней торговли.

В истории известны положительные и отрицательные примеры институциональных трансплантаций. В Китае вводили трансформации в экспериментальном режиме, внедряя различные модификации институтов в отдельных регионах страны и анализируя полученные результаты. Этот подход также успешно применялся в рамках выстраивания экономики, сочетавшей плановые и рыночные подходы [16].

Трансплантацию институтов необходимо проводить крайне осторожно, учитывать возможные риски и особенности системы управления и менталитета граждан.

Закрытость и непрозрачность процедур и решений, принимаемых в рамках реализации государственной политики и отдельных инициатив, является серьезным коррупционным фактором [6. С. 23], в то время как информационная открытость позволяет выявлять и пресекать коррупционные риски. Рекомендация по повышению доступа граждан к информации, в том числе о деятельности органов власти, содержится в Конвенции ООН по борьбе с коррупцией (2005 год). Также можно проследить прямую корреляцию качества государственного управления и уровня открытости, доступа граждан к информации на примере международных рейтингов. Рейтинг качества управления Worldwide Governance Indicators (WGI), составляемый Всемирным банком, в качестве одного из критериев учитывает уровень подотчетности органов власти и учета позиции граждан при реализации управленческих решений. Этот рейтинг возглавляют страны, которые активно реализуют механизмы доступа граждан к информации, участия в принятии управленческих решений. Наличие указанной корреляции, а также приведенного анализа научных подходов позволяет подтвердить гипотезу о связи качества государственного управления и уровня открытости и подотчетности органов власти.

С учетом глобализации, коррупционные схемы также стали международными и более сложными для отслеживания и расследования. В рамках противодействия

международной коррупции необходимо повысить подотчетность органов власти и развивать международное сотрудничество с другими странами.

Механизмы «открытого правительства»

В 2009 г. в США был принят «Меморандум главам департаментов и агентств исполнительной власти о прозрачности и открытости правительства» (далее – Меморандум), основной задачей которого стало повышение диалога между органами власти и обществом. Реализация этой задачи включала в себя три пункта:

- Снижение влияния лоббистов за счет введения этических кодексов и совещательных органов;
- Повышение открытости бюджетных расходов путем опубликования на интернет-сайтах финансовых документов;
- Повышение уровня взаимодействия органов власти и граждан с использованием информационных технологий, принятие нормативных актов с учетом позиций граждан².

В 2011 году было создано Партнерство открытого правительства (Open Government Partnership, далее – OGP). Изначально в него входило 8 стран (США, Великобритания, Норвегия, Бразилия, Мексика, ЮАР, Филиппины и Индонезия), в настоящее время в OGP входят 75 стран, реализовано более 4500 инициатив.

Одним из важнейших направлений OGP является противодействие коррупции. Согласно Доктрине открытого правительства, члены OGP реализуют программы по противодействию коррупции, расширению прав и возможностей граждан с целью повышения эффективности и подотчетности органов власти, предоставления гражданам информации о деятельности антикоррупционных органов.

В научном сообществе фигурируют разные позиции относительно эффективности деятельности OGP. К положительным аспектам относят активное участие граждан в политической, экономической и социальной повестке, развитие демократических институтов. Развитие веб-технологий наделяет большей силой гражданское общество, инициатором могут выступать как граждане, так и органы власти [19]. Вместе с тем на практике наиболее успешными являются инициативы, создание которых инициировано самими органами власти. Кроме того, раскрытие данных сопряжено с потерей ведомствами определенной доли политической власти, что влечет за собой сопротивление повышению открытости [20].

Некоторые ученые небезосновательно видят в открытом правительстве политизированный инструмент США, существующий для вмешательства во внутреннюю политику стран-участниц [4. С. 210–212]. Политика соответствия принципам OGP предполагает постоянный мониторинг уровня открытости ведомств стран-участниц со стороны международных неправительственных организаций, аффилированных с США и Великобританией. Подобные опасения разделяют многие страны, включая Германию и Францию, которые самостоятельно внедряют принципы открытого

² Memorandum for the heads of executive departments and agencies (2009). URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>.

правительства, не используя механизмов отчетности ОГР. Кроме того, международный опыт внедрения механизмов ОГР крайне неоднороден.

К положительному опыту внедрения механизмов ОГР стоит отнести Сингапур (использование технологий Big Data для городской среды, открытые данные и мобильные сервисы для граждан и бизнеса), Японию (снижение административных барьеров для бизнеса, развитие электронного предпринимательства, высокий уровень информационной открытости органов власти, реестр должностных лиц, уличенных в коррупции) [3. С. 104–105]. Эстония добилась серьезных успехов за счет ведения предпринимательской деятельности в электронном виде, внедрения системы обмена данными между государством, гражданами и бизнесом X-Road (89% граждан страны пользуются Интернетом), внедрения электронного идентификационного документа для граждан с функцией электронной подписи [1. С. 31–33].

Негативный опыт внедрения инструментов ОГР в отдельных странах обусловлен рядом причин. В Индии это связано с низким уровнем грамотности населения, недоверием к органам власти, большим количеством языков и диалектов. Большая часть населения проживает в сельской местности, что затрудняет доступ к предоставлению услуг в электронной форме. Другими примерами неудачного внедрения технологий открытого правительства являются Филиппины, Таиланд, Армения, Молдавия и др. К причинам неудач стоит отнести отсутствие достаточной политической воли, бюрократическое противодействие изменениям, недостаточное финансирование технологических изменений, лоббизм интересов отдельных групп, недоверие и недостаточное вовлечение гражданского общества.

В рамках ОГР все реализованные инициативы размещаются на портале в открытом доступе, и любая страна, орган власти может имплементировать их в свою систему государственного управления. В этой связи представляется целесообразным анализировать отдельные страновые инициативы ОГР в отдельных сферах на предмет возможности применения в России.

Опыт внедрения открытого правительства в России

В России инициативы по формированию открытого правительства нашли отражение в Указе Президента РФ № 150 от 8 февраля 2012 года, в соответствии с которым создавалась профильная рабочая группа. В качестве основных направлений деятельности открытого правительства были выделены противодействие коррупции, развитие конкуренции и повышение открытости органов власти³. Внедрение механизмов повышения открытости органов власти и гражданского контроля принимаемых решений было предусмотрено в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года.

В части противодействия коррупции была создана информационная система в сфере государственных закупок. Однако сфера госзакупок по-прежнему остаётся

³ Доклад об итогах внедрения системы «Открытое правительство» и перспективах до 2024 года (2018). URL: <https://report.open.gov.ru/>.

наиболее коррупционноёмкой (как по мнению бизнеса, так и по мнению правоохранительных органов), не реализованы механизмы общественного обсуждения закупок.

В рамках проекта по развитию конкуренции сформирован институт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (далее – «бизнес-омбудсмен»), реализована реформа контрольной (надзорной) деятельности (введен риск-ориентированный подход, реализована новая система оценки результативности и эффективности, осуществлен пересмотр обязательных требований), в отдельных сферах упрощена разрешительная деятельность. Вместе с тем, не удалось добиться снижения уголовного преследования в экономических нарушениях законодательства, создания института медиации, осуществить переход от антимонопольной политики к политике поощрения конкуренции.

Были внедрены стандарты открытости и открытые данные органов власти, реализован механизм обсуждения проектов нормативных правовых актов (regulation.gov.ru), сформированы общественные советы органов власти. Многие инициативы по повышению открытости и прозрачности органов власти, по мнению бизнеса и экспертов, выполнены чисто формально, в результате чего деятельность этих органов по-прежнему непонятна большинству граждан. Слабо развита система обратной связи, официальные сайты органов власти обновляются нерегулярно, возникают сложности с поиском необходимой информации.

Несмотря на неоднозначные результаты деятельности открытого правительства в России (данная структура прекратила свою деятельность в 2018 году), многие внедренные инициативы продолжают свое развитие и оказывают положительное влияние. Институт бизнес-омбудсмена обеспечивает реализацию инициатив по снижению административной нагрузки на бизнес, реформа контрольной (надзорной) деятельности трансформировалась в регуляторную «гильотину» и цифровизацию контроля (надзора). Однако, отсутствие системного подхода к проработке и внедрению отдельных проектов, в том числе по инициативе бизнеса и граждан, тормозит процесс развития в отдельных сферах, увеличивая дистанцию между государством, бизнесом и гражданским обществом. В этой связи предлагается разработать методологию рассмотрения и принятия отдельных инициатив, как успешно зарекомендовавших себя в международной практике, так и новых, с целью решения стоящих перед бенефициарами проблем. Критерии и риски внедрения инициатив разработаны на основе изучения научных исследований, связанных с институциональной трансплантацией и международным опытом внедрения механизмов «открытого правительства».

Методология анализа инициатив

Методология анализа инициатив включает в себя три блока: описание и анализ реализованных инициатив, включая анализ похожих проектов в России, а также критерии целесообразности и риски внедрения проектов (предлагается

оценивать каждый критерий и риск по 5-балльной системе с представлением уточняющих комментариев, расчетом среднего балла по критериям и рискам).

1) описание и анализ реализованных инициатив:

- подробное описание инициативы;
- описание предпосылок и проблематики, на решение которых направлена инициатива;
- краткий промежуточный анализ внедрения инициативы (анализ официальных сайтов органов власти и организаций, общественных и экспертных организаций);
- описание аналогичных проектов в России;
- итоговая характеристика целесообразности и возможности внедрения инициативы.

2) Оценка необходимости и целесообразности реализации инициативы проводится на основе критериев, представленных в табл. 1:

Таблица 1

Критерии необходимости и целесообразности реализации инициативы

Критерии	Балл	Комментарии
<i>Актуальность</i> – определение целесообразности внедрения, наличия соответствующей проблематики		
<i>Прозрачность</i> – насколько предлагаемая инициатива способствует повышению подотчетности, понятности управленческих решений		
<i>Структурированность</i> – наличие последовательных действий по реализации инициативы		
<i>Оригинальность и научно-техническая новизна</i> – наличие современных технологических, цифровых, организационных решений с учетом последних достижений науки и техники, тенденций государственного управления, позволяющих автоматизировать и оптимизировать процессы, необходимые для решения заявленной проблемы		
<i>Ресурсоемкость</i> – наличие расчета издержек, связанных с реализацией инициативы (временных, финансовых, кадровых, организационных) и расчета предполагаемых выгод (с обоснованием методологии расчета). Превышение издержек над выгодами может являться основанием для признания инициативы нецелесообразной		
<i>Результативность и эффективность</i> – формирование краткой методологии оценки эффективности изменений, предполагаемых в результате реализации инициативы (в разрезе процессов, целевых групп бенефициаров)		
<i>Адресность</i> – описание целевых групп бенефициаров от реализации инициативы, анализ восприятия и готовности общества к реализации инициативы		

<i>Законность</i> – оценка перспектив реализации инициативы в действующей нормативно-правовой системе, масштаб необходимых правовых изменений		
<i>Контроль за исполнимостью</i> – оценка действующих и создаваемых механизмов контроля за степенью реализации инициативы, общественного контроля		
<i>Инвестиционная привлекательность</i> – возможность привлечения средств на реализацию инициативы (государственных, частных)		
<i>Участие граждан</i> – анализ предлагаемых механизмов участия граждан в реализации инициативы, в том числе цифровых		
<i>Минимизация коррупционных рисков</i> – оценка степени влияния инициативы на поиск и минимизацию коррупционных рисков		

Источник: составлено автором.

3) Анализ возможных негативных последствий внедрения инициативы в России, недостижения намеченных целей проводится на основе рисков, представленных в табл. 2:

Таблица 2

Риски внедрения инициативы в России

Типы рисков	Балл	Комментарии / предложения по минимизации рисков
<i>Политические</i> – отсутствие политической повестки, бюрократические издержки, анализ противодействия со стороны политических акторов.		
<i>Общественное недоверие</i> – отсутствие понимания целесообразности инициативы у граждан, поддержки прессы, целевой аудитории, поддерживающей данную инициативу		
<i>Нормативные</i> – инициатива требует значительных изменений нормативно-правовых конструкций		
<i>Экономические</i> – отсутствие необходимого финансирования, риск превышения издержек над выгодами		
<i>Организационные</i> – высокие издержки, связанные с согласованием, реализацией инициативы, преодолением бюрократических согласований, логистические издержки		
<i>Технические</i> – отсутствие необходимой инфраструктуры, технической базы для реализации инициативы		

<i>Риски компетенции</i> – отсутствие необходимых знаний, навыков, опыта у специалистов, ответственных за реализацию		
<i>Общественно-культурные</i> – риски непринятия инициативы отдельными группами населения (регионами, этносами и др.) ввиду различий в исторических, культурных, этических аспектах со страной, в которой была реализована инициатива		
<i>Лоббирование интересов</i> – продвижение инициативы в интересах узкой группы ангажированных лиц		
<i>Отсутствие прозрачности</i> – риски отсутствия общественного контроля, манипуляции данными и итоговыми результатами		
<i>Риски безопасности</i> – риски информационной безопасности, нарушения конфиденциальности информации		

Источник: составлено автором.

Организационная структура рассмотрения и принятия инициатив

В текущей конфигурации органов государственного управления функцию по анализу инициатив целесообразно возложить на Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации, одной из задач которого является подготовка предложений в области социально-экономического развития страны, создав под его руководством совет по рассмотрению инициатив (далее – Совет). На региональном и местном уровнях целесообразно создать отдельные общественные комиссии (далее – Комиссии), которые будут подбирать экспертов, исходя из тематики инициатив, или передавать их региональным общественным объединениям, которые специализируются на соответствующей тематике, взаимодействовать с федеральным Советом. После отбора инициатив Комиссии будут обсуждать инициативы с профильными органами власти, представителями экспертного сообщества, бизнесом, общественными объединениями, гражданами. В рамках обсуждения целесообразно обсудить бюджет реализации и возможные источники финансирования: государственные, частные, государственно-частное партнерство. Отдельным направлением работы Комиссий и Совета будет являться оценка результирующего воздействия инициатив, расчет издержек и будущих выгод от реализации, рассмотрение нескольких вариантов альтернативного регулирования задач инициативы.

Наиболее распространенные и востребованные инициативы

Методология представляется универсальной для рассмотрения всех инициатив. Рассмотрим целесообразность изучения инициатив на примере наиболее востребованных направлений: совершенствования госзакупок и повышения уровня взаимодействия между гражданами и органами власти.

Госзакупки являются одной из самых коррумпированных сфер. Потери от коррупции в этой сфере (конфликт интересов, непрозрачность процедур, позволяющая допускать до тендера «правильных» поставщиков и др.) могут достигать от 10 до 50% всех бюджетных ассигнований [6. С. 23], но многие инициативы могут снизить коррупционные риски.

В Австралии действует политика открытых государственных контрактов, целью которой является доступность машиночитаемого формата данных о закупках для более глубокого анализа общественностью⁴. Инициатива реализуется Правительством Австралии и негосударственными организациями посредством государственно-частного партнерства. В Канаде реализована публикация данных по всем контрактам на суммы выше 10000 долл. США в машиночитаемой форме⁵. По итогам анализа закупок формируются рекомендации органам власти для повышения согласованности, системности при заключении контрактов. В Европейском союзе⁶ на портале закупок представлена дополнительная аналитика: индикатор прозрачности закупок, статистика по отраслям, заказчикам и исполнителям (пример: Австрия. URL: <https://opentender.eu/at/dashboards/integrity>).

В России действует похожая инициатива по повышению открытости информации о закупках (URL: <https://spending.gov.ru/>). Однако на портале отсутствует раздел с текущими конкурсами, и по названию компании-исполнителя невозможно найти контракты, в которых она участвует. В некоторых контрактах не указан исполнитель, отсутствует единообразие в указанных валютах и названиях субъектов (пример: URL: <https://spending.gov.ru/goscontracts/contracts/57717151380200002720000/>). Представляется целесообразным доработать механизмы публикации данных о контрактах аналитическими данными о том, как часто компания выполняет государственные заказы и побеждает в тендерах, а также анализом государственных трат по сферам закупок.

Другим важным направлением для совершенствования является повышение уровня взаимодействия между гражданами и органами власти. Малое участие граждан в принятии управленческих решений является проблемой: увеличивается дистанция между властью и обществом, граждане не могут донести позицию по наиболее важным вопросам (особенно актуально на региональном и местном уровне).

В Бразилии платформа e-Democracia предлагает простые инструменты Web 2.0, позволяющие гражданам взаимодействовать с законодателями по конкретным вопросам⁷:

⁴ Australian Government (2018).

URL: <https://www.opengovpartnership.org/members/australia/commitments/AU0023/>.

⁵ URL: https://search.open.canada.ca/en/ct/?_ga=2.43334117.1110750622.1609712220-1808589830.1606924964.

⁶ URL: <https://opentender.eu/start>.

⁷ E-Democracia, Brazil (2020). URL: <http://www.edemocracia.leg.br/>.

- живые чаты между законодателями и гражданами;
- интерактивная платформа для голосования по различным вопросам;
- вещание для общественных слушаний;
- видеответы на вопросы граждан.

В Парагвае реализуется проект по развитию подотчётных институтов и механизмов гражданского контроля за осуществлением социальных программ (FONAVIS, Tekopora, PRODERS), направленных на снижение уровня бедности посредством прямых денежных переводов, предоставления жилища, постройки инфраструктуры в сельских районах и т.д. Инициатива направлена на привлечение гражданской инициативы, публикацию и визуализацию отчётности, совершенствование механизмов гражданских антикоррупционных обращений по социальным программам⁸.

В отечественной практике отдельные проекты по взаимодействию граждан и органов власти реализуются на различных уровнях: платформа обратной связи на портале госуслуг, платформа г. Москвы «Активный гражданин» и другие. Однако данные проекты направлены на решение узкопрофильных проблем граждан и не отвечают всем потребностям общества в части построения диалога с органами власти.

Заключение

В последние десятилетия, с учетом технического прогресса и роста уровня благосостояния, у гражданского общества выросли требования к принимаемым государством решениям. Многие ученые и эксперты видят большие преимущества в росте взаимодействия государства и общества: органы власти могут более четко понимать проблематику целевой аудитории и принимать более эффективные решения, общество чувствует солидарную ответственность за реализацию инициатив и имеет возможность оценивать работы органов власти и непосредственно участвовать в принятии решений. Одним из важнейших результатов повышения открытости может стать выявление и пресечение коррупционных правонарушений, в том числе за счет реализации инициатив по усилению общественного контроля.

В России с 2012 по 2018 годы реализовалась попытка внедрения целей и философии открытого правительства, и многие проекты, создаваемые под эгидой данной институции, успешно функционируют и сейчас. При этом, как показывает отечественный и международный опыт, недостаточная проработка инициатив может привести к негативным социально-экономическим последствиям от их внедрения. В настоящее время отсутствует унифицированный механизм рассмотрения и принятия успешно реализованных международных и новых практик в области открытости, подотчетности и противодействия коррупции. В статье была предложена методологическая и организационная основа рассмотрения и принятия соответствующих инициатив.

⁸ Tablero de Control Ñañoimouru (URL: <https://monitoreo.auditoriasocial.org.py/#/>).

Литература

1. *Беляева А.Д.* Зарубежный опыт становления и развития информационного общества (Эстония) // Гуманитарный акцент. 2019. № 4. С. 29–34.
2. *Блауберг И.И.* Бергсон // Философская антропология. 2019. № 2. С. 118–135.
3. *Ефимов А.А.* Электронное правительство Японии в контексте внутренней и внешней политики государства // ЭСГИ. 2015. № 3 (7). С. 101–107.
4. *Касаткина Н.М.* Открытое правительство за рубежом. Правовое регулирование и практика: монография // ИНФРА-М. 2022. XXIV. – 234 с. URL: www.dx.doi.org/10.12737/7198
5. *Клименко А.С., Лезина Е.П.* Концепция "открытого общества" Карла Поппера // Контентус. 2018. № 1 (66). – 7 с.
6. *Пименов Н.А.* Проблемы коррупции в России // Финансы: теория и практика. 2011. № 4. С. 21–26.
7. *Полтерович В.М.* Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3. С. 24–50.
8. *Bovens M., Hart P.* (2016) Revisiting the study of policy failures, *Journal of European Public Policy*, 23:5, 653–666. DOI: 10.1080/13501763.2015.1127273.
9. *Cuéllar, M-F, Stephenson M.* (2020) Taming Systemic Corruption: The American Experience and its Implications for Contemporary Debates. Harvard Public Law Working Paper No. 20–29.
10. *Hellmann O.* (2017) The historical origins of corruption in the developing world: a comparative analysis of East Asia. *Crime Law Soc Change* 68, 145–165. URL: <https://doi.org/10.1007/s10611-016-9679-6>.
11. *Howlett M., Mukherjee I.* (2014) Policy design and non-design: Towards a spectrum of policy formulation types. *Politics and Governance*, 2(2), 57–71.
12. *McConnell A.* (2012) Understanding policy success. Rethinking public policy// *Public Administration*. 90 (4). DOI:10.1111/j.1467-9299.2012.02057.x.
13. *Nort D.* (1981) *Structure and Change in Economic History*. New York.
14. *Popa M.* (2015) Elites and Corruption: A Theory of Endogenous Reform and a Test Using British Data. *World Politics*, 67(2), 313–352. URL: <https://doi.org/10.1017/S0043887115000040>.
15. *Rhodes R.A.W., Marsh D.* (1992) Policy network in British politics. A critique of existing approaches // *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon Press.
16. *Roland G.* (2000) *Transition and Economics. Politics, Markets and Firms*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
17. *Schudson M.* (2006) *The Trouble with Experts – and Why Democracies Need Them*.
18. *Stiglitz J.* (2000) Scan globally, reinvent locally: knowledge infrastructure and the localization of knowledge. In: Diane Stone (ed.) *Banking on Knowledge. The Genesis of the Global Development Network*. Pp. 24–43.
19. *Wijnhoven F., Ehrenhard M., Kuhn J.* (2020) The survival of open government platforms: Empirical insights from a global sample. *Government Information Quarterly* 38 (1).
20. *Zhenbin Y., Kankanhalli A., Ha S., Kumar Tayi G.* (2020) What drives public agencies to participate in open government data initiatives? an innovation resource perspective. *Inf. Manage.* 57. 3. URL: <https://doi.org/10.1016/j.im.2019.103179>.

Egor Artemenko (e-mail: artemenkoea@gmail.com)

Research fellow of the Laboratory for Anti-Corruption Policy, National Research University Higher School of Economics (HSE University)

OPEN GOVERNMENT MECHANISMS AS A WAY TO INCREASE OPENNESS, ACCOUNTABILITY AND ANTI-CORRUPTION IN RUSSIA

The article is devoted to the analysis of the need for openness, transparency, accountability of government bodies, as well for the dialogue between society and the state regarding the implementation of management decisions. The paper presents a theoretical analysis of the relationship between the level of openness and the efficiency of public administration, supporting anti-corruption, including on the basis of foreign experience.

The empirical basis of the research is the mechanism of "open government" that was implemented in 2011 in more than 70 countries including Russia, and analyzed by the author. The result of the research is the preparation of a methodological and organizational model for evaluating and carrying out international and new initiatives that have been successfully implemented in the field of public administration.

Keywords: corruption, openness, transparency, accountability, civil society, authorities.

DOI: 10.31857/S086904990023198-9