

## Оглавление

### Введение

#### 1. Информационная открытость как инновация: теоретические аспекты

##### 1.1 Рост числа пользователей сети Интернет в России

##### 1.2 Концепция «электронное государство»

##### 1.3 Процесс принятия инновации

#### 2. Информационная открытость органов государственной власти в России

##### 2.1 Регулирование информационной открытости исполнительных органов власти

##### 2.2 Регулирование информационной открытости законодательных (представительных) органов власти

##### 2.3 Регулирование информационной открытости судебных органов власти

##### 2.4 Факторы информационной открытости региональных органов власти в России

### Заключение

### Библиографический список

### Приложение

### Введение

Актуальность исследования. В настоящее время сфера государственного управления и сфера повседневной жизни модернизируются под воздействием информационно-коммуникационных технологий (далее - ИКТ). В свою очередь, как федеральные, так и региональные органы власти, внедряют ИКТ для повышения эффективности своей работы и улучшения качества услуг, предоставляемых населению. Следствием процесса внедрения ИКТ в сферу государственного управления является возникновение концепта «электронного государства», в рамках которого встраивают механизмы «электронного управления» для того, чтобы улучшить коммуникацию между государственными органами, гражданами и организациями.

Концепт «электронного государства» затрагивает три ветви государственной власти. Так, под влиянием внедрения ИКТ, в сфере исполнительной власти происходит становление «электронного правительства», в сфере законодательной власти - «электронный парламент», а в сфере судебной власти - «электронное правосудие».

В свою очередь этот процесс затрагивает такой важный фактор, как «информационная открытость», который является одним из основ концепта «электронное государство». Отсутствие информационной открытости ведет к отсутствию подотчетности государственных органов власти перед гражданами. Когда обеспечивается легкий доступ к информации о деятельности, к законодательным актам, то можно говорить о информационной открытости. Когда же информация о деятельности органа государственной власти недоступна для граждан, организаций, СМИ и других заинтересованных сторон, то это может негативно повлиять на общественное доверие к органам государственной власти. Когда информация имеет широкое распространение - это облегчает общение, которое, в свою очередь, повышает производительность субъектов.

Информационная открытость позволяет гражданам самостоятельно оценивать деятельность субъектов, что увеличивает их легитимность.

Так же, в свете принятых мер по сокращению расходов, публикация информации о деятельности посредством ИКТ потенциально может уменьшить государственные расходы на распространение информации. Кроме того, публикация информации о деятельности на официальных веб-сайтах в сети Интернет дает стимул органам государственной власти повышать производительность своей деятельности, так как повышается вероятность последствий, в случае того, если принятые административные решения, инициативы или политика - неудачны, так как больше граждан узнает о существующей проблеме

Однако, существует ряд практических проблем. Согласно законам в сфере информации, информационных технологий и доступа к информации о деятельности государственных органов - органы власти обязаны сообщать о своей деятельности на официальных веб-сайтах в сети Интернет. Однако, не смотря на регулирование этой сферы, уровень информационной открытости по России не гомогенен.

В свою очередь, актуальным представляется изучение факторов, которые влияют на имплементацию концепта «электронное государство» и «информационной открытости» в частности. Существующий анализ факторов, влияющих на информационную открытость органов региональной власти в России не отвечает современной действительности ввиду постоянной изменчивости ИКТ в государственном управлении, а также не учитывает целый ряд факторов, которые, гипотетически, могли повлиять на данный феномен.

Объектом исследования выступает информационная открытость органов власти в субъектах Российской Федерации. Предмет исследования - факторы, влияющие на информационную открытость органов региональной власти. Степень научной разработанности проблемы. Понятие информационной открытости тесно связано с концептом «электронного государства». История использования сети Интернет в государственном управлении рассматривается в серии книг Д. Вэста, в которых он изучает различные уровни власти: федеральный, региональный и местный. Основная идея его исследований состоит в том, что изменения в эффективности использования сети Интернет органами государственной власти есть, но они слишком малы и незначительны. Он считает, что модель электронного

правительства не оправдала свой потенциал. Так же о истории электронных технологий государственного управления и политики пишет Ш. Доуз - до середины 90-х годов центром исследований о электронном правительстве были мейнфреймы и настольные компьютеры. Только в начале 2000 годов появился дискурс о сети Интернет, например, в работах М.Г. Анохина, Л.Л. Реснянской или Р. Скотта, которые поднимают вопрос о том, что открытая природа сети Интернет перспективна и дает возможность к взаимодействию различных организаций (в том числе и органов государственной власти) с окружающей средой.

Такие авторы как Дж. Фоунтейн, Р. Шварц и Дж. Майн пишут о том, что использование сети Интернет для повышения производительности государственного сектора вводится на всех уровнях власти - органы государственной власти начинают опубликовывать отчеты о своей деятельности в сети Интернет, что является простым, но важным способом установления коммуникации между властью и обществом. Через данный канал связи становится возможно информирование законодателей, заинтересованных сторон и широкой общественности по различным вопросам, например, как хорошо реализуются различные программы в пределах организации. Возникает идея электронного государства в работах Д. Холмса, А.А. Тадеева и В.Е. Усанова.

Со временем, модель электронного правительства менялась. В начале, многие описывали ее, как использование сети Интернет для предоставления информации и услуг гражданам. Так, например, Дж. Мелитски описывает электронное правительство как использование информационных и коммуникационных технологий, которые позволяют правительству общаться с гражданами в целях улучшения оказания услуг, открытости и производительности. О применении модели электронного правительства в России пишет множество авторов, в том числе Л.В. Сморгунов, Н.И. Глазунова и др.

В свою очередь, использование ИКТ в сфере государственного управления поднимает целый ряд проблем - одной из них является правовое регулирование, которое в своих работах рассматривают А.В. Россошанский и А.В. Захарова. Возникает идея о прозрачности и открытости правительства. Прозрачность и открытость позволяет гражданам быть более информированными, тем самым увеличивая их ответственность и потенциально снижая коррупцию в правительстве - об этом пишут М. Холзер и С. Ким.

Анализу информационной открытости органов государственного управления в России посвящен ряд работ российских авторов - А.И. Соловьева, М.Н. Грачева. В их исследованиях делается упор на реализацию модели взаимодействия властных структур и граждан. Основной пласт работ о информационной открытости затрагивает исполнительную ветвь власти - законодательная и судебная ветви остаются практически неизученными. Так, в работе В. Огневой рассматривается информационная открытость законодательных органов власти в контексте эффективного взаимодействия со СМИ. Работы о судебной ветви власти и её информационной открытости, в основном, носят описательный характер. Изучению факторов, влияющих на имплементацию концепта «электронного

государства» и информационной открытости в частности, в основном, посвящены англоязычные исследования таких авторов, как М. Холзер и С. Ким, Дж. Сипиор и Б. Уорд, К. Джун и К. Уэр и др. которые выделяют целый ряд социально-экономических и политических факторов.

Следует отметить, что работы в области информационной открытости и анализа факторов влияющих на информационную открытость в России, достаточно редки. Так, Фонд Свободы Информации, Институтом развития информационного общества, проект «Инфометр» и др., проводят анализ интернет-сайтов органов власти в России. Анализу ряда факторов, влияющих на уровень информационной открытости официальных сайтов региональных органов исполнительной власти, в частности, уровня развития информационных и коммуникационных технологий и уровня социально-экономического развития, посвящена работа А.Н. Щербака. По итогам исследования, на момент 2011 года, информационная открытость определялась как эффект федеральной политики.

Можно сделать вывод о том, что несмотря на значительное количество работ, посвященных анализу «электронного государства» и информационной открытости в частности, существует целый ряд исследовательских вопросов, которые достойны внимания. На наш взгляд, открытыми остаются процессы внедрения практики информационной открытости в законодательную и судебную ветви власти в современной России. Кроме того, ввиду постоянного обновления эмпирических данных и недостатка исследований, перспективным выглядит изучение факторов, которые влияют на внедрение данной практики. Данная работа призвана отчасти восполнить намеченные лакуны. Для этого информационная открытость рассматривается как часть концепта «электронного государства» и изучается как инновация. Возможные факторы влияния выделяются исходя из предложенной теоретической рамки и рассмотренной литературы по теме.

Исследовательский вопрос формулируется нами следующим образом: Какие факторы влияют на информационную открытость региональных органов государственной власти?

При этом под информационной открытостью в данном исследовании понимается возможность получения прозрачной и доступной информации о деятельности органов государственной власти посредством доступа к официальным веб-сайтам в сети Интернет. Следовательно, целью исследования является выявление факторов, влияющих на уровень информационной открытости региональных органов власти. Для ответа на поставленный вопрос и достижения цели исследования решаются следующие задачи:

1. Проанализировать концепты «электронное государство» и «информационная открытость» с определением сущностных характеристик, моделей и факторов реализации концепции;
2. Рассмотреть модель принятия инновации;
3. Проанализировать регулирование информационной открытости в региональных органах власти в современной России;
4. Провести анализ данных с целью выявления связей между выделенными

переменными;

5. Интерпретировать характер выявленных связей.

Эмпирическая база исследования представлена статистической информацией и документами органов государственной власти.

Гипотезы тестируются применительно к региональному уровню с использованием количественных методов, беря за основу концепцию «диффузии инновации» и литературу по теме. По нашему мнению, на процесс принятия инновации влияют внешние и внутренние социальные, экономические и политические детерминанты. В данной работе к внешним факторам относятся: влияние центра и влияние находящихся рядом регионов, а к внутренним факторам относятся: роль бюрократии, демократический режим региона и ресурсное обеспечение.

Исходя из этого, выдвигаются следующие гипотезы:

H1: На уровень информационной открытости положительное влияет Центральная власть.

H2: На уровень информационной открытости положительное влияют граничащие регионы..

H3: На уровень информационной открытости отрицательно влияет бюрократия. H4: На уровень информационной открытости положительное влияет демократический режим региона.

H5: На уровень информационной открытости положительное влияет ресурсное обеспечение региона.

Методы исследования. Исследование строится на основе исследовательского дизайна, совмещающего статистический анализ и методологию кейс-стади (case-study). Основным методом анализа данных является описательная статистика корреляционный анализ.

Структура работы. Исследование состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы.

1. Информационная открытость как инновация: теоретические аспекты

1.1 Рост числа пользователей сети Интернет в России

В настоящее время, когда речь идет о новых ИКТ, то в первую очередь имеется ввиду глобальная компьютерная сеть Интернет. Именно Интернет является тем фактором, который вывел коммуникативную среду на абсолютно другой, более высокий уровень. Возникают новые модели социального взаимодействия и механизмы воздействия в социальной среде. Благодаря природе Сети, становится возможным быстрый поиск и обмен информацией, развлечения, образование, бизнес - время и пространство сжимаются, укрепляя связи между различными акторами, а также открывая высокотехнологические возможности для государственного управления и участия граждан в этой деятельности.

Начало существования сети Интернет относят к 1960-м годам, когда правительству США, а именно министерству обороны, понадобилось гибкое средство для обмена данных, которое было бы хорошо защищено от вражеского вмешательства, так появился предшественник Интернета - ARPANET (от англ. Advanced Research Projects

Agency Network). В 1980-х годах, появилась идея использования такого средства передачи информации не только для военных нужд, но и в научных целях. На смену ARPANET пришел NSFNET (от англ. National Science Foundation Network), который был призван объединить научно-исследовательские организации в единую сеть. Впоследствии, именно NSFNET стал «каркасом» современного Интернета, появление которого связывают с 1989 годом и созданием языка программирования HTML, который позволил обеспечить постоянный доступ к информации.

За прошедшее время с момента появления сети Интернет, общее универсальное определение для данного феномена так и не было выявлено. В узком своем понимании Интернет является «объединением сетей непрерывно связанных между собой так, что любой компьютер в сети «видит» любой другой, т.е. может передать ему пакет данных и получить ответ за доли секунды». В широком смысле Интернет - это «самоорганизующееся кибернетическое пространство, идеалистическая субстанция, рождающая киберкультуру со своим образом мыслей, своим языком и законами существования и регулирования».

Появление сети Интернет в России (или как его еще называют - Рунет) связано с 1991 годом, когда специалисты Курчатовского исследовательского центра объединили несколько институтов в единую сеть. Несмотря на короткое время своего существования, количество пользователей Сети в России непрерывно растет. Если в 2000 году их количество было около 2% от числа населения (около 3 млн. человек), то к концу 2015 года это число выросло до 71,1% населения (около 101,1 млн. человек) (см. Рис. 1.1).

Рис. 1.1. Количество пользователей сети Интернет в России в период 2000-2015 гг, %, информационный открытость региональный власти

Источник: Internet Live Stats Russia Internet Users [Электронный ресурс] // Сайт Internet live stats. URL: <http://www.internetlivestats.com/internet-users/russia/> (дата обращения: 14.05.2016). Примечание: рисунок автора.

Несмотря на то, что последние несколько лет динамика проникновения сети Интернет снижается, наблюдается повышение количества активной аудитории - то есть, выходящих в Сеть ежедневно. Так, с 2010 года этот показатель вырос почти в два раза - с 31% до 57% от общего числа пользователей, что составляет почти 66,5 млн. человек. В свою очередь, количество интернет-пользователей, выходящих в сеть хотя бы раз в месяц возросло за последний год на 9,2% (см. Рис. 1.2).

Рис. 1.2. Динамика проникновения сети Интернет в России в период 2003-2016 гг, %. Кроме того факта, что в России меняется количество пользователей Интернета и степень его проникновения, изменяется и цель использования Сети. Так, согласно данным Фонда «Общественное мнение», в настоящий момент 80% интернет-пользователей используют Интернет для поиска информации (в 2013 году этот показатель составлял 48%).

В свою очередь ИКТ начинают использоваться и для взаимодействия с властью. Согласно статистическим данным за 2014 год (см. Таблица 1.1), около 10% взаимодействующих с органами государственной власти и местного самоуправления делают это посредством использования официальных сайтов и порталов в сети

Интернет.

Табл. 1.1. Доля населения, взаимодействовавшего с органами государственной власти и местного самоуправления, по субъектам Российской Федерации, % (октябрь-ноябрь 2014 года).

Население, взаимодействовавшее с органами государственной власти и местного самоуправления

Из них через Интернет (используя официальные сайты и порталы)

ЦФО

32,9

12,4

СЗФО

24,1

7,7

ЮФ0

26,3

6,6

СКФ0

17,1

2,9

ПФ0

35,3

13,4

УФ0

28,7

13,5



СФО

30,3

8,8

ДФО

26,7

11,2

Источник: Росстат. Итоги федерального статистического наблюдения по вопросам использования населением информационных технологий и информационно телекоммуникационных сетей.

Новые ИКТ все чаще дополняют или заменяют традиционные методы взаимодействия между органами государственной власти, гражданами и бизнесом. В научной среде сложилось мнение, что внедрение новых технологий потенциально может улучшить многие аспекты как сферы государственного управления, так и социальной среды. Считается, что в данных случаях ИКТ имеют следующие достоинства:

s Автоматизируют процесс обработки большого массива данных, посредством использования нового программного и технологического обеспечения, которое не было доступно ранее. Heeks, R. "Reinventing Government in the Information Age" //Reinventing Government in the Information Age: International Practice in It-Enabled Public Sector Reform, Routledge, 1999. P. 9-21.

s Быстро собирают и обрабатывают информацию.

s Передают информацию в течение короткого периода времени без потери данных между несколькими субъектами, находящимися на значительном расстоянии друг от друга.

s Снижают затраты, повышают эффективность и прозрачность процессов государственного управления.

Возможности сети Интернет практически безграничны, а её природа меняется и эволюционирует под воздействием потребностей акторов её использующих. Одним из проявлений этого процесса является появление новой концепции «электронного государства».

## 1.2 Концепция «электронное государство»

Термин «электронное государство» является переводом с английского «electronic government». История происхождения термина является одной из причин проблемы его использования в русскоязычной научной литературе. Это связано с тем, что некоторые исследователи переводят многозначное английское слово government как «правительство», что не совсем корректно, так как в русском языке под «правительством» чаще всего понимают исполнительный орган власти. Следует отметить, что government при переводе может трактоваться не только как «правительство», но и как «государство» в широком смысле этого слова, что, в свою очередь, включает в себя все три ветви государственной власти - исполнительную, законодательную и судебную. Именно поэтому в данной работе мы употребляем термин «электронное государство», а не «электронное правительство». Следующая проблема состоит в том, что несмотря на то, что «электронное государство» и Интернет являются относительно новыми предметами для исследования в современной научной литературе, им посвящено множество работ, которые относятся к различным сферам: социальной науке, экономической, технической. Так, согласно библиографической и реферативной базе данных «SCOPUS», более 370 тыс. работ посвящено теме «Internet» и практически 16,5 тыс. работ посвящено «electronic government» (см. Рис. 1.3, Рис. 1.4)

Рис. 1.3. Количество публикаций по теме «Internet» 1950- 2016 гг. Источник: SCOPUS

Рис. 1.4. Количество публикаций по теме «electronic government» 1950- 2016 гг.

Источник: SCOPUS

Следовательно, феномен носит междисциплинарный характер, что порождает различные интерпретации термина, в зависимости от того, в какой научной сфере он применяется (см. Таблица 1.2).

Табл. 1.2. Определения термина «электронное государство» в различных сферах науки.

Автор

Определение

Сфера использования

World Bank (2003)

Использование ИКТ для повышения эффективности, прозрачности и подотчетности органов государственного управления.

Менеджмент

European Information Society (2004:20)

Использование ИКТ в сфере государственного управления в сочетании с организационными изменениями и новыми навыками с целью улучшения предоставления государственных услуг, демократических процессов и усилении поддержки проводимой государственной политике.

Менеджмент

ООН (2003)

Использование сети Интернет и World Wide Web для предоставления государственной информации и услуг населению.

Информационные технологии

ОЕСD (2004)

Использование ИКТ, а именно сети Интернет, как средства преобразования в органах государственной власти.

Информационные технологии

Dunleavy (2002)

Реорганизация органов государственной власти посредством внедрения ИКТ с целью сближения с населением и другими акторами.

Политические науки

Источник: Palvia S. C. J., Sharma S. S. E-government and e-governance: definitions/domain framework and status around the world //International Conference on E-governance. - 2007. P.2

Рассмотрев ряд определений, можно выделить, что в основе понятия «электронное государство» лежит два элемента: 1 - ИКТ как техническая подсистема, 2 - государство, как социальная подсистема. Техническая подсистема включает в себя: оборудование, программное обеспечение, различные программы, сами сети и другое. В свою очередь, социальная подсистема состоит из различных переменных, касающихся структуры организации и процесса работы, людей и другие физические ресурсы. Bellamy C., Taylor J. A. Governing in the information age. Open Univ Pr, 1998., P. 27

Кроме того, «электронное» означает, что технологии позволяют актерам взаимодействовать с кем угодно, в любом месте, в любое время, посредством использования компьютеров или других устройств, используя Интернет или другие ИКТ. «Государство» включает в себя структуру, процесс, методы и практики принятия политических решений, а так же предоставление услуг публичному сектору.

Многие исследователи, такие как Р. Силкок, К. Лейн и Дж. Ли, М. Мун и др. рассматривали феномен «электронного государства», как эволюционирующий процесс, происходящий в несколько этапов. Следует отметить, что вне зависимости от того, рассматривает ли «электронное государство» как технологический процесс или организационный процесс, исследователи выделяют три основных этапа: публикация информации, транзакции и интеграция. Однако, кроме основных этапов исследователи выделяют и другие (см. Таблица 1.3).

Табл. 1.3. Этапы развития «электронного государства».

Этап

Модель Р. Силкок

Модель К. Лейн и Дж. Ли

Модель М. Мун

1

Публикация информации

Публикация информации

Публикация информации

2

Двустороннее взаимодействие

Транзакции

Двустороннее взаимодействие

3

Официальные порталы с функциями разной направленности

Вертикальная интеграция

Сервисы и финансовые транзакции

4

Персонализация порталов

Горизонтальная интеграция

Интеграция

5

Кластеризация основных сервисов

Политическое участие

6

Полная интеграция и предоставление всей информации о деятельности

Источники: Silcock, R. 'What is e-Government?' Parliamentary Affairs, Vol 54 (2001) P. 88-101; Layne K., Lee J. Developing fully functional E-government: A four stage model //Government information quarterly. - 2001. - Т. 18. - №. 2. - P. 122-136.; Moon M. J. The evolution of e?government among municipalities: rhetoric or reality? //Public administration review. - 2002. - Т. 62. - №. 4. - P. 424-433.

Модель К. Лейн и Дж. Ли является одной из самых известных моделей «электронного государства», которая подчеркивает его эволюционирующую направленность. Так:

- На первом этапе происходит размещение органами государственной власти информации для пользователей, в основном речь идет о организации редко обновляющегося веб-сайта или Интернет-портала без какого-либо двухстороннего взаимодействия или предоставления интерактивных функций.
- Второй этап включает в себя внедрение в веб-сайты и Интернет-порталы механизмов для интерактивного взаимодействия органов государственной власти с другими акторами. Появляется возможность скачивания размещенных на сайтах данных.
- Третий этап - вертикальная интеграция и проведение транзакций (например, оплата налога) посредством использования электронной цифровой подписи.
- Последний этап - горизонтальная интеграция или же интерактивная демократия, в рамках которой происходит полное внедрение ИКТ в сферу государственного управления. Layne K., Lee J. Developing fully functional E-government: A four stage model //Government information quarterly. - 2001. - Т. 18. - №. 2. - P. 122-136.

Исследователи полагают, что сайты государственных органов власти эволюционируют таким же образом. Развитие веб-сайта является прогрессивным и каждая следующая ступень развития лучше предыдущей. Уровень развития может варьироваться от сайта к сайту - некоторые представляют собой одностраничные структуры с информацией, другие могут включать дополнительную информацию, такую как контакты и календарь встреч с гражданами.

В широком смысле, «электронное государство» - это непрерывная оптимизация предоставления услуг, государственного управления и участия в нем граждан путем изменения внутренних и внешних отношений посредством внедрения новых ИКТ. Под оптимизацией предоставления услуг подразумевается создание веб-сайтов, специализированных порталов или центров для повышения эффективности коммуникации между государством (government, G), бизнесом (business, B) и гражданами (citizen, C).

В современных исследованиях принято несколько вариантов взаимодействия между ними (см. Таблица 1.4). Например, вариант «G2G» в основном включает в себя обмен информацией и услугами внутри государственной структуры. В вариантах «G2B» и «B2G» происходит разработка средств для обмена информацией между



государственными структурами и бизнесом, а также платформы для государственных закупок.

Таблица 1.4. Типы «электронного государства»

Государство (G)

Бизнес (B)

Граждане (C)

Государство (G)

G2G

G2B

G2C

Бизнес (B)

B2G

B2G

B2C

Граждане (С)

C2G

C2B

C2C

Источник: Song H. J. et al. Building E-Governance through Reform. - Ewha Womans University Press, 2004. - Т. 2. P.53

Под оптимизацией государственного управления подразумевается внедрение ИКТ в деятельность государственных органов, а именно компьютеризацию и электронный документооборот. Привлечение граждан в процесс государственного управления предполагает создания новых механизмов электронного участия в обсуждении и принятии политических решений.

То есть, общество перестает быть просто потребителем государственных услуг, а становится их сопроизводителем. На принципе участия граждан, прозрачности и сотрудничестве так же основывается концепт «открытого государства», который предполагает участие граждан в процессе принятия политических решений, а так же свободный доступ граждан к информации и данным о деятельности органов государственной власти. Некоторые исследователи утверждают, что «открытое государство» является следующей ступенью развития «электронного государства». Однако, следует отметить, что оно не заменяет собой «электронное государство», а основывается на нем. Исходя из рассмотренных исследований, мы считаем, что

существуют концептуальные пересечения в сфере использования ИКТ для доступа к информации. В настоящее время одним из проявлений этого является публикация открытых данных (open data), касающихся государственной деятельности и информационная открытость.

Рис 1.5. Соотношение концепций «электронное государство» и «открытое государство». Источник: рисунок автора.

В некоторых случаях происходит путаница между понятиями «открытые данные» и «информационная открытость». Несмотря на то, что оба термина тем или иным образом касаются публикации информации органами государственной власти онлайн, существует различия. «Информационная открытость» в отличие от «открытых данных» подразумевает не только публикацию информационных данных, но и свободный для общественности доступ. Кроме того, значение имеет "понятность" информации для получателя, то есть легкость ее восприятия.

Говоря о информационной открытости органов государственной власти в основном выделяют несколько компонентов:

- Обеспечение доступа к информации по своей собственной инициативе;
- Обеспечение доступа к информации по запросу;
- Вовлечение в процесс принятия политических решений общества путем открытых слушаний, встреч и др.;
- Вовлечение в процесс принятия политических решений общества путем участия в соответствующих комитетах, советах. Boserup L. K., Christensen J. P. An Introduction to Openness and Access to Information. - Danish Institute for Human Rights, 2005.

В данной работе мы исследуем информационную открытость органов региональной власти в современной России и под «информационной открытостью» понимаем возможность получения прозрачной и доступной информации о деятельности органов государственной власти посредством доступа к официальным веб-сайтам в глобальной сети Интернет.

### 1.3 Процесс принятия инновации

Цель нашего исследования состоит в том, чтобы понять, что влияет на уровень информационной открытости региональных органов власти в современной России. Как уже было отмечено, «информационная открытость» является неотъемлемой частью концептов «электронное государство», «открытое государство» и одной из детерминант его развития. Информационная открытость рассматривается нами как технологическая инновация.

Для выявления факторов, влияющих на уровень информационной открытости, нами будет использована теория диффузии инноваций. Она связана с именем Эверетта Роджерса, который определяет диффузию инноваций как процесс, посредством которого инновация распространяется через определенные каналы связи в течении времени между членами социальной системы. Перечисленные четыре элемента встречаются практически в каждом исследовании диффузии инноваций. Для нашего исследовательского проекта инновацией является качество информационной открытости. Каналом связи выступает сеть Интернет. Временные рамки исследования для судебной власти - 2014-2015 гг., для исполнительной и

законодательной власти - 2015-2016 гг. Социальными системами являются регионы России. Такие рамки исследования установлены ввиду временного лага в один год - т.е. независимые переменные влияют на зависимую через год.

В политической науке одно из первых исследований диффузии инноваций принадлежит Дж. Уолкеру и посвящено сравнению нововведений в государственную политику. В своей работе он выявляет что такие факторы, как первоначальное обсуждение инновации, коммуникационные каналы, а также акторы, принимающие участие в процессе политических решений, играют особую роль в процессе принятия инновации. В работе делается вывод о том, что причинные факторы принятия инновации можно разделить на внутренние и внешние.

Внутренние факторы в основном связаны с организационной структурой, режимом региона, внутренними акторами (бизнес, СМИ), технологическим обеспечением, ресурсным обеспечением, социально-экономическими показателями и демографическими показателями (такие как размер населения, уровень городского и сельского населения, уровень доходов на душу населения).

Следует отметить, что в нашем исследовании мы не будем рассматривать факторы ресурсного обеспечения, внутренние факторы, социально-экономические показатели и демографические показатели, так как исходя из ряда работ в сфере принятия инновация, наблюдается очевидная положительная корреляция между этими факторами и фактом принятия инновации. Так, в своей работе М. Холзер и С. Ким оценили содержание 87 сайтов региональных органов власти с наибольшим количеством населения на своей территории по всему миру. Похожее исследование было проведено Р. Швестер, в ходе которого было выявлено, что регионы с большим населением имеют наиболее совершенные веб-сайты, по сравнению с регионами, которые менее заселены.

Так же в исследовательской литературе выделяют ряд и других демографических факторов. Например, Исследование Х. Тиллема показало, что возраст человека является важным фактором, касающимся использования сети Интернет. В литературе, рассматривающей имплементацию электронного государства, например, Дж. Сипиор и Б. Уорд, выдвигается предположение том, что доход существенно влияет на доступность, использование и принятие ИКТ. Данная теория называется «цифровое неравенство» (digital divide) и утверждает, что люди с низким уровнем дохода с меньшей вероятностью могут позволить себе компьютер или другую цифровую технологию, которая позволила бы им иметь канал коммуникации с другими гражданами, бизнесом и органами власти, которые имеют доступ к компьютеру или другой цифровой технологии.

К внешним факторам можно отнести влияние центра, влияние близлежащих регионов или же влияние какой-либо внешней организации. Так, Дж. Уолкер в своем исследовании утверждает, что государственные чиновники при принятии какого-либо политического решения всегда опираются на опыт ближайших территорий - городов, регионов, стран. К аналогичному выводу приходят К. Джун и К. Уэр, которые в результате исследования обнаружили, что муниципалитеты близлежащих городов внедряли инновационные инициативы, касающиеся официальных веб-сайтов органа

государственной власти и сети Интернет по такому же принципу. В данных случаях, побуждением для принятия инновации извне является: принуждение со стороны федерального центра путем выделения большего количества средств; желание другого региона быть более конкурентоспособным по сравнению с соседними регионами; желание быть частью «информационно открытого» сообщества.

Принимая во внимание, что принятие инноваций может зависеть как от внешних факторов, а также от внутренних, становятся интересны причинно-следственные связи (факторы, влияющие на принятие). Часто изменение инициируется агентом - индивидуумом или группой индивидуумов, которые влияют на решение в отношении инноваций. Ключом к этом процессу является способность агента доносить о необходимости или выгоде инновации. Они могут действовать как внутри, так и вне организации, принимающей инновацию.

Процесс принятия инновации связанный с внедрением новых технологий или технологическими изменениями может быть сопряжен с дополнительными факторами, которые влияют на принятие инновации Bingham R. D., McNaught T. P. The adoption of innovation by local government. - Lexington Books, 1976.. Применимо к инновациям ИКТ являются дизайном для инструментального изменения, который уменьшает неопределенность в причинно-следственных связях, участвующих в достижении желаемых результатов.

Технологические инновации можно рассматривать с точки зрения "аппаратных средств" и "программного обеспечения". Принятие инновации, которая обеспечивает новую услугу можно считать инновацией программного обеспечения. Кроме того, создание веб-сайта органа государственной власти или портала - представляет собой технологическое решение, использующее новый канал связи. Информационную открытость веб-сайта органа государственной власти так же можно считать составляющей инновации.

В отличие от легко наблюдаемых аппаратных инноваций, внедрение ИКТ в сферу государственного управления достаточно сложно отследить. В то время как внедрение компьютерной системы является достаточно очевидной деятельностью, решение использовать новую систему электронной почты или новый подход к коммуникации внутри организации, не может составить очень легко наблюдаемую картину материальной деятельности. Другим примером может служить решение использовать сетевые технологии, такие как Интернет для связи между региональными органами власти и обществом. Это исследование решает эту проблему принятия инновации региональными органами власти на основе уровня информационной открытости. Уровень информационной открытости веб-сайта служит в качестве суррогатного показателя для возможного определения изменения или инновации в процессе осуществления деятельности органами государственной власти (в данном случае, инновационный подход к передаче информации).

Процесс принятия инновации является сложным процессом, которому посвящено множество работ. Однако, рассмотрев основные модели процесса принятия инновации (см. Табл. 1.3), можно выделить несколько основных стадий этого процесса: 1) сбор знаний об инновации и принципах ее функционирования; 2)

реализация инновации; 3) анализ результатов и корректировка.  
Таблица 1.3. Процесс принятия инновации

Этап

Инновационный процесс (Г. Залтман)

Цикл диффузии инновации (Э. Роджерс)

Инновационный цикл в публичной политике (А.Ю. Сунгуров)

1

Инициация - сбор информации, концептуализация и подготовка инновации к внедрению

Сбор знаний об инновации и принципах ее функционирования

Восприятие проблемы или возможности

2

Имплементация - внедрение инновации

Убеждение (создание положительного либо отрицательного образа инновации)

Появление первой оригинальной идеи

3

Решение об имплементации или отклонении инновации

Разработка концепции

4

Внедрение инновации

Продвижение идеи

5

Оценка результатов

Принятие решения

6

Реализация идеи

7

Распространение инновации

Источники: Zaltman G., Duncan R., Holbek J. Innovations and organizations. - New York : Wiley, 1973. - Т. 1973; Сунгуров А. Нововведения и среда: на пути к политическим инновациям //Социологические исследования. - 2004. - №. 1. - С. 131-133.; Rogers E. Diffusion of Innovations. NY: Free Press, 1995

Нами была разработана концептуальная рамка анализа, для исследования процесса принятия инновации органами региональной государственной власти в современной России, за основу которой взят цикл диффузии инноваций Э. Роджерса. Особое внимание уделяется связи между принятием инновации и определенных социальных, экономических и политических факторах, которые рассматриваются как внешние и внутренние.

2. Информационная открытость органов государственной власти в России



Внедрение новых ИКТ в сферу государственного управления в России расширяет возможности государства и создает новую модель коммуникации между властью и обществом, которая характеризуется своей открытостью в отношении доступа к информации. Вслед за опытом Америки и Европы, где концепция «информационной открытости» органов государственной власти становилась все более популярной Harrison T. M. et al. Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective //Information Polity. - 2012. - Т. 17. - №. 2. - Р. 83-97., в России активное его применение началось в 2008-2010 гг. Однако, основа для него была заложена несколько раньше.

Еще 90-е годы был принят целый ряд нормативных актов, регламентирующих взаимоотношения в области передачи информации между государственными органами власти и гражданами. Так, в 1993 году Указом Президента утверждалось право граждан на получение информации о деятельности органов законодательной и исполнительной власти. В дальнейшем, активное внедрение ИКТ в сферу государственного управления продолжилось в 2000-е годы, когда лидеры стран «Большой восьмерки» подписали Окинавскую хартию глобального информационного общества, целью которой являлось преодоление электронно-цифрового разрыва.

Основным законом, регулирующим доступ граждан к информации о деятельности органов государственной власти, являлся ФЗ от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации". В нем закреплялось право гражданина на информацию и на бесплатный доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, которое не может быть ограничено. В свою очередь, органы власти и органы местного самоуправления были обязаны создать условия для предоставления информации гражданину в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей (и сети "Интернет") при этом, гражданин не обязан обосновывать причины для ее получения.

В дальнейшем, регулирование и стандартизация обмена и доступа к информации посредством сети Интернет углублялось и расширялось. Однако, наибольшее свое развитие оно получило в отношении исполнительных органов власти, как на федеральном, так и на региональном уровне.

**2.1 Регулирование информационной открытости исполнительных органов власти**  
Одной из первых попыток внедрить ИКТ в работу исполнительных органов власти являлась государственная программа «Электронная Россия (2002-2010гг.)», в которой основной упор делался на автоматизацию документооборота, а так же коммуникацию между органами государственной власти и обществом путем создания сайтов органов власти. Однако, итоги программы были не впечатляющи. В 2007 году, на смену «Электронной России» была утверждена Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства на период до 2010 года, целью которой было повышения качества обмена информацией и предоставляемых государственных услуг.

Однако, и новая Концепция показала себя неэффективной. В 2010 году была предпринята новая попытка - программа «Информационное общество (2011-2020 годы)». Целью программы заявлено повышение качества жизни граждан, путем использования ИКТ. До этого в 2009 году было принято сразу несколько нормативных актов, затрагивающих предоставление органами государственной власти информации в сети Интернет. Так Д.А. Медведевым был подписан федеральный закон, в котором делался упор на требования к власти насчет публикации информации в сети Интернет. Чуть позже, вышло Постановление Правительства РФ, вводящее некую стандартизацию и сроки публикации информации в сети Интернет Правительством РФ и федеральных органов исполнительной власти.

Несколько позже, в 2012 году, в рамках программы «Информационное общество (2011-2020 годы)» возникла идея формирования «Открытого Правительства», в основе которого лежит процесс внедрения механизмов, направленных на повышение информационной открытости исполнительной власти. Механизмы осуществления регулируются «Концепцией открытости федеральных органов исполнительной власти», согласно которой органы власти в обязательном порядке должны предоставлять полную и достоверную информацию по запросам граждан, но само выполнение Концепции носит рекомендательный характер. Кроме того, мониторинг выполнения Концепции происходит не сторонним органом, а внутри самого органа исполнительной власти, следовательно, можно говорить о том, что не существует адекватного, незаинтересованного механизма контроля. В 2013 году Указом Правительства России вносятся поправки в закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», направленные на создание перечня общедоступной информации, размещаемой в сети Интернет органами государственной власти в том числе и регионального уровня) и местного самоуправления, внешний мониторинг так и не вводится.

Несмотря на большое количество нормативных актов о предоставлении и публикации информации в сети Интернет, большинство администраций региона разрабатывает свой стандарт, беря за основу «Методические рекомендации по внедрению принципов и механизмов открытого государственного управления в субъектах Российской Федерации» и разработки соседних регионов.

## 2.2 Регулирование информационной открытости законодательных (представительных) органов власти

Вопрос информационной открытости законодательных органов власти является особенно актуальным ввиду самой природы этой власти. Доступность информации становится фактором легитимности избранной власти и доверия к ней. Считается, что законодательный орган власти заинтересован в высоком уровне своей информационной открытости по нескольким причинам:

- 1) Главной его функцией является законодательная деятельность в сферах, затрагивающих всех граждан;
- 2) Главной его чертой является народное представительство, он выступает как

совокупность мнений общества по тем или иным вопросам;

3) Является публичным институтом власти, открытым для обсуждения или принятия властных решений;

4) Регулярно переизбирается, вследствие чего становится необходимым поддержание общественного доверия для того, чтобы быть переизбранным.

Григоренко Н. И., Минаева Л. В. Коммуникационная политика региональных законодательных органов власти // Государственное управление. Электронный вестник. - 2014. - №. 42. - С. 211-212.

Однако, кроме внешнего контроля, присутствует и внутренний. Так, на федеральном уровне, появление «открытых парламентов» подразумевает кроме использования перечня из ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» дополнительно вводятся внутренние Регламенты, подразумевающие публикацию в сети интернет официальных результатов голосования каждого депутата, а также данные о посещениях пленарных заседаний.

На региональном уровне к дополнению к законам, затрагивающим публикацию информации о их деятельности, Парламенты создают собственные регламенты, где прописывают категории публикуемой информации на официальных сайтах в сети Интернет.

### 2.3 Регулирование информационной открытости судебных органов власти

Принцип гласности является основополагающим в судебной власти, так как он обеспечивает ее транспарентность, подотчетность и легитимность. Публикация информации о работе судов через использование сети Интернет регулировалось в рамках Федеральной целевой программы "Развитие судебной системы России" на 2007 - 2012 гг. и ФЗ N 262 "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации".

### 2.4 Факторы информационной открытости региональных органов власти в России

Данная глава рассматривает региональные органы государственной власти и представляет попытку количественного тестирования гипотез относительно факторов развития информационной открытости. Подобный анализ имеет несколько причин для своего существования. Во-первых, региональный уровень представляет 83 случая (все регионы России, кроме Республики Крым и Севастополя) для проверки гипотез. Во-вторых, несмотря на то, что согласно программе «Информационное общество (2011-2020 годы)» органы государственной власти обязаны иметь официальные веб-сайты и публиковать на них информацию о своей деятельности, их уровень развития не гомогенен.

Таким образом, все указывает на множественность факторов информационной открытости органов государственной власти в регионах России, которые в целом укладываются в гипотезы исследования. Выявление главного фактора или их группы представляется возможным посредством количественных статистических методов: корреляционного анализа и множественной линейной регрессии.

В исследовании используется три зависимых переменных (см. Табл. 2.1):

«информационная открытость региональных органов исполнительной власти»,

«информационная открытость региональных органов законодательной власти» и «информационная открытость региональных органов судебной власти».

Переменные операционализируются нами посредством результатов мониторингов проекта «Инфометр» за 2015 - 2016 гг. (мониторинг информационной открытости региональных органов судебной власти в 2016 году еще не проводился).

Таблица 2.1. Зависимые переменные исследования

Название переменной

Показатель

Измерение

Источник данных

V1

Информационная открытость региональных органов исполнительной власти

Показатель региона в Рейтинге открытости сайтов

Процент

Проект «Инфометр»

V2

Информационная открытость региональных органов законодательной власти

Показатель региона в Рейтинге открытости сайтов

Процент

Проект «Инфометр»

V3

Информационная открытость региональных органов судебной власти

Показатель региона в Рейтинге открытости сайтов

Процент.

Проект «Инфометр»

Независимые переменные (см. Табл. 2.2) соответствуют выдвинутым нами гипотезам на основании рассмотренных теорий о процессе принятия инноваций, а также литературе по теме. По нашему мнению, на информационную открытость влияют внешние и внутренние. Под внешними факторами мы понимаем внешнее влияние - центра и соседних регионов, внутренние факторы - величина бюрократического аппарата, политический режим региона и ресурсное обеспечение. Под влиянием

центра мы понимаем финансовую поддержку регионам (межбюджетные трансферты). Под влиянием соседних регионов - факт наличия веб-сайта с высокой информационной открытостью. Дж. Уолкер утверждает, что государственные чиновники при принятии какого-либо политического решения всегда опираются на опыт ближайших территорий - городов, регионов, стран. К аналогичному выводу приходят К. Джун и К. Уэр, которые в результате исследования обнаружили, что муниципалитеты близлежащих городов внедряли инновационные инициативы, касающиеся официальных веб-сайтов в сети Интернет по такому же принципу. Кроме того, мы считаем, что чем выше доля чиновников, тем ниже уровень информационной открытости.

Данное предположение связано с тем, что чем больше размер организации, тем сложнее внедрить инновацию и тем больше издержек несет данный процесс.

Так же мы рассматриваем такой фактор, как «демократичность региона» ввиду того что данный показатель характеризует возможность открытого обсуждения и привлечения акторов для внедрения инновации.

Под техническими ресурсами региона мы понимаем детерминанты, которые тем или иным образом повлияли на информационную открытость. В данном исследовании мы рассматриваем такой фактор, как длительность наличия веб-сайта государственного органа власти, исходя из предположения, что высокий уровень информационной открытости является следствием постепенного ступенчатого эволюционирования веб-сайта.

Гипотезы исследования тестируются методом корреляционного анализа.

Таблица 2.2. Независимые переменные исследования

Тип факторов

Группа факторов

Переменные

Данные

период

Источник

Внешние факторы

Внешнее влияние центра

Межбюдж. трансферты

Межбюджетные трансферты федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, млн. руб.

2014-2016

Министерство финансов России.

Роль внешнего актора

Уровень информ. открытости граничащих регионов.

Граница с регионом, имеющим уровень информационной открытости выше 80%, 1 - да, 0 - нет.

2014-2016

Расчет автора на основе данных портала «Инфометр»

Внутренние факторы

Организационная структура

Величина бюрократ. аппарата

Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления на 10000 тыс. человек, занятых в экономике, чел.,

2014-2015

Росстат

Политич. режим региона

Демократ. региона

Рейтинг демократичности регионов России, балл.

Страница:

1 2

курсовая работа "Информационная открытость органов власти в субъектах России"  
скачать



## Подобные документы

Повышение информационной открытости деятельности исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления (на примере Администрации Азовского немецкого национального муниципального района Омской области) Правовые основы информационной открытости. Информационная открытость как принцип деятельности органов власти. Анализ структуры источников информации о деятельности Администрации Азовского немецкого национального муниципального района Омской области. дипломная работа [121,9 К], добавлен 13.05.2017

Общеправовая характеристика системы органов власти в субъектах Российской Федерации Законодательные (представительные) и исполнительные органы власти в субъектах РФ: понятие, полномочия, особенности прав. Высшее должностное лицо субъекта РФ, задачи и функции его деятельности. Структура органов государственной власти Санкт-Петербурга. курсовая работа [614,1 К], добавлен 28.05.2016

Система органов государственной власти в субъектах Российской Федерации (на примере Ямало-Ненецкого автономного округа) Общая характеристика системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации и нормативно-правовая база развития управления в Ямало-Ненецком автономном округе.

Критерии оценки эффективности и модернизация органов управления державой. курсовая работа [58,7 К], добавлен 21.10.2010

Организация государственного управления в субъектах Российской Федерации Определение статуса субъекта Российской Федерации. Установление федеральным договором предметов полномочия федеральных и региональных органов власти. Признаки республики в составе Российской Федерации. Специфика организации органов власти субъектов. курсовая работа [78,2 К], добавлен 15.08.2015

Системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и штатов Индии (сравнительный анализ) Сравнительный анализ Конституций России и Индии. Система органов государственной власти в субъектах РФ. Система органов государственной власти штатов Индии. Законодательная власть. Исполнительная власть. Взаимодействие ветвей власти. контрольная работа [25,2 К], добавлен 18.11.2005

Федеральные органы исполнительной власти РФ Понятие и классификация органов исполнительной власти. Система, структура и основные полномочия органов исполнительной власти. Президент, правительство и государственная администрация. Организация исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. контрольная работа [38,2 К], добавлен 05.11.2014

Механизм формирования системы органов власти Характеристика механизмов формирования системы органов государственной, законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти в субъектах Российской Федерации. Анализ расходов, необходимых для осуществления деятельности правовых органов. курсовая работа [633,5 К], добавлен 02.04.2015

Другие документы, подобные "Информационная открытость органов власти в субъектах России"

[главная](#)

[рубрики](#)

[по алфавиту](#)

[вернуться в начало страницы](#)

[вернуться к началу текста](#)

[вернуться к подобным работам](#)