УДК 323.2:35:004

Бочанов М.А.,
старший преподаватель кафедры
социальной работы и педагогики профессиональной деятельности
Орловского филиала РАНХиГС при Президенте РФ,
кандидат политических наук

«ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО»: ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ В РАМКАХ РОССИЙСКОЙ ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТИ

В статье отмечается, что в условиях глобализации информационного общества существующая в России система государственного управления не может эффективно справляться со всеми вызовами современности. В качестве инструмента для модернизации рассматривается система «Открытое правительство», а также использование технологий «краудсорсинга» и «электронной демократии». Выделяются проблемы на пути становления новой модели привлечения граждан к законотворческой деятельности и управлению государством.

Ключевые слова: «Открытое правительство», «электронная демократия», краудсорсинг.

На современном этапе развития общества и государства является очевидным, что существующая в нашей стране модель принятия решений и передачи информации малоэффективна в связи с нарастающей сложностью, объемом социальных и экономических процессов. Такая ситуация требует пристального внимания и адекватных мер по её оптимизации. Считаем эту проблему одной из ключевых в системе государственного управления Российской Федерации.

Мировая и российская практика показывают, что традиционная модель управления, основанная на противопоставлении «государства» и «граждан» как «управляющих» и «управляемых», полностью себя исчерпала. Это особенно явно в России, где развитие экономики и современных информационных технологий привело к возникновению независимого от власти среднего класса, способного к самоорганизации и реализации гражданских инициатив[1]. Наглядным примером являются события последних полутора лет — резкое снижение популярности правящей партии, массовые протесты и масштабный отток капитала.

Эти события показали, что у активной части российского общества власть не пользуется беспрекословным доверием и поддержкой.

Построение системы «Открытое правительство» сегодня особенно необходимо потому, что существующие механизмы принятия решений и получения обратной связи не позволяют решать ключевые задачи социально-экономического развития страны. Неспособность государственного аппарата своевременно получать информацию и адекватно на нее реагировать означает, что любая инициатива — и государственная, и общественная — только обостряет недоверие между «властью» и «гражданами», делая дальнейшее взаимодействие еще более сложным, складывается замкнутый круг взаимного непонимания.

Очевидно, что в современном мире иерархические модели принятия решений и передачи информации не способны справиться с постоянно нарастающей сложностью социальных и экономических процессов. Нормой для ведущих развитых стран мира, с которыми Россия конкурирует на глобальной арене, является построение матричных или сетевых структур, обеспечивающих горизонтальное движение информации и фактически стирающих грань между избираемыми политиками, профессиональной бюрократией, экспертным сообществом и институтами гражданского общества[2].

Ответом на этот вызов призвана стать система «Открытое правительство», в рамках которой создаются новые для России механизмы взаимодействия экспертного сообщества, структур гражданского общества и исполнительной власти. Цель системы — использование современных технологий (в том числе и технологий краудсорсинга) для вовлечения в процесс сбора и анализа информации, обсуждения и выработки решений значительного количества людей, представляющих противоположные точки зрения, интересы и обладающих разным горизонтом планирования.

Результатом должно стать не только повышение качества принимаемых решений и качества работы государственного аппарата в целом, но и формирование новой для России культуры взаимодействия, поиска компромиссов и взаимовыгодных решений.

В развитых странах предусмотрены посты министров, которые отвечают за деятельность открытых правительств. Такие посты есть в правительствах Великобритании, США, Канады, Сингапура, Бразилии и др. К примеру, в Бразилии и Великобритании этим также занимается государственный министр. В Сингапуре вопросами Открытого правительства занимается вице-премьер. В Канаде это направление курирует президент Казначейства.

В целом инструменты Открытого правительства классифицируют по блокам: открытые данные (open data); открытый бюджет, расходование средств; обсуждения, голосования, петиции; электронные сервисы, консультации. Это позволяет осуществлять постоянный общественный контроль за работой органов власти[3].

В состав нового кабинета министров нашей страны вошли семь представителей Открытого правительства.

Стартовой точкой для запуска системы «Открытое правительство» можно считать Указ Президента Российской Федерации № 150 «О Рабочей группе по подготовке предложений по формированию в России системы «Открытое правительство» от 8 февраля 2012 года[4].

Руководители Рабочей группы совместно с экспертами определили четыре приоритетных направления, являющихся локомотивами для запуска системы «Открытое правительство»:

- борьба с коррупцией;
- развитие конкуренции и предпринимательства;
- развитие кадрового потенциала и человеческого капитала, в т.ч. для совершенствования системы государственного управления;
- механизмы работы системы «Открытое правительство».

Эти направления являются принципиально значимыми для функционирования системы «Открытое правительство», они стали «сквозными», связующими элементами в работе каждой из сформированных 10 экспертных подгрупп.

По каждому из направлений были проведены публичные слушания, а также четыре расширенных заседания Рабочей группы под председательством Президента РФ. По итогам мероприятий Президент РФ отдал соответствующие поручения, принятые к исполнению.

Деятельность Рабочей группы системы «Открытое правительство» послужила на-

чалом развития нового формата работы органов государственной власти, активно вовлекающего широкий круг общественности и экспертов в формирование государственной политики[5].

Необходимо отметить, что построение системы «Открытое правительство» предполагает использование новых форм управления государством, таких как «электронная демократия» и «краудсорсинг».

Электронная демократия — форма демократии, характеризующаяся использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) как основного средства для коллективных мыслительных (краудсорсинг) и административных процессов (информирования, принятия совместных решений — электронное голосование, контролирование исполнения решений и т. д.) на всех уровнях, начиная с уровня местного самоуправления и заканчивая международным. Предоставление органам власти и гражданам электронной дискуссионной площадки, оснащённой инструментами для голосования, для обмена мнениями по вопросам местного самоуправления.

В основе представления об эффективности электронной демократии лежат как теоретические исследования (информационная теория демократии), так и экспериментальные данные, полученные, например, в ходе исследований коллективного разума.

Единый портал системы «Электронная демократия» предназначен для организации электронного участия граждан в выработке решений органов местного самоуправления, направлении заявлений, жалоб и предложений по текущим и перспективным вопросам муниципального самоуправления, реализации демократических принципов посредством электронных голосований по вопросам, выносимым на обсуждение муниципалитетами или пользователями, и для сопряжения с существующими электронными средствами публичной отчётности муниципалитетов[6].

Система «Электронная демократия» обеспечивает гражданам и организациям единую «точку входа», которая дает возможность участвовать в принятии управленческих решений, публичных обсуждениях официальных документов и контроле деятельности органов власти.

Еще одним механизмом расширения способов взаимодействия граждан и органов власти должна стать интеграция системы «Электронная демократия» с популярными социальными сетями.

Следует различать э-демократию и электронное правительство. Стивен Клифт подчёркивает: «Электронная демократия» и «электронное правительство» — это совершенно разные понятия. Если последнее означает повышение оперативности и удобства доступа к услугам государства из любого места и в любое время, то первое относится к использованию информационных технологий для расширения возможностей каждого гражданина[7].

По сути своей данный проект должен стать большой виртуальной площадкой, где граждане нашей страны смогут обсуждать насущные проблемы, вовлекая в диалог чиновников и политиков, а также воздействовать таким образом на решение властей.

Наиболее распространенными среди механизмов электронной демократии являются:

— электронное голосование (голосование по мобильному телефону, интернет-выборы и т.д.);

— механизмы сетевой коммуникации граждан и коллективного обсуждения социально значимых проблем и вопросов общественно-политической тематики в режиме on-line;

— механизмы формирования онлайн-сообществ, включая механизмы планирования и реализации гражданских инициатив и проектов коллективных действий;

— механизмы сетевой коммуникации граждан с органами власти, включая инструменты воздействия на принятие решений и гражданский контроль за деятельностью органов власти;

— механизмы общественного онлайн-управления на муниципальном уровне.

То есть фактически механизмы электронной демократии мало чем отличаются от привычной многим интернет-пользователей картины обычного интернет-портала, дополненного форумами и блогами.

Градация пользователей происходит по известным группам:

— обычный пользователь (незарегистрированный пользователь, зарегистрированный пользователь и/или сотрудник организации, автор проблемы, обращения, публикации в блоге, эксперт);

— сотрудник государственного или муниципального органа;

— администратор портала;

— модератор.

С нашей точки зрения, в проекте наблюдается ответный ход государства на Facebook-революции и флэш-мобы недовольной интернет-общественности. Зачем идти на площадь, когда в Интернете все это есть?

Итак, в самом общем виде электронная демократия — использование электронных технологий связи, таких как Интернет, для улучшения качества демократических процессов в условиях прямой или представительной демократии.

Эта форма демократии сейчас находится в начальной стадии своего развития; ее потенциальные возможности широко обсуждаются по всему миру; предпринимаются первые попытки ее внедрения. Как правило, сторонники электронной демократии говорят о более широких возможностях доступа граждан к демократическим процедурам, расширению гражданского участия в принятии решений. Считается, что участие большего количества граждан в демократических процедурах должно привести к принятию более качественных решений. Электронная демократия способствует развитию прозрачности и подотчетности власти обществу; те, кто управляет, становятся ближе к тем, кем они управляют, таким образом, власть становится более легитимной.

Электронная демократия требует от правительства и чиновников, так же как и от граждан и социальных групп, участвовать в развитии новых инструментов и разработке новых демократических процедур, способствующих воплощению идеи электронной демократии. Существует целый ряд практических и теоретических вопросов электронной демократии, которые должны быть изучены и осознаны. В настоящее время изучение вопроса идет во многих странах, проводятся различные эксперименты, испытываются новые подходы и технические решения.

Одна из основных проблем, которую требуется решить для развития электронной демократии, — это проблема идентификации граждан. Для безопасного проведения выборов или иного взаимодействия между гражданами и правительством граждане должны иметь возможность идентифицировать себя, причем идентификация должна обеспечивать сохранность персональных данных и давать возможность участвовать, например, в обсуждениях в Интернете. В Великобритании, например, для решения этой проблемы собираются ввести национальную идентификационную карту, в России её аналогом можно назвать электронную подпись.

Другая проблема состоит в том, что существует множество групп интересов, которым введением более прямых демократических процедур будет причинен ущерб. Среди них политики, медиамагнаты, а также некоторые представители бизнеса и профсоюзов. Эти организации могут противостоять развитию электронной демократии в сколько-нибудь значимых масштабах. Именно поэтому некоторые представители Интернет-сообщества рассматривают электронную демократию как революционную категорию. Между тем много и тех, кто считает, что электронная демократия может быть внедрена эволюционным путем.

Спорно, что традиционные возражения против прямой демократии, такие как потенциальная возможность, что правительство будет заниматься популизмом и демагогией, применимы к электронной демократии. Более практические возражения существуют, и связаны они прежде всего с тем, что кто-то имеет доступ к инфраструктуре сетевой демократии (Интернет, мобильная связь...), а кто-то не имеет, у кого-то есть возможность расходовать средства на инновационные продукты электронной демократии, а у кого-то нет. Современные технологии, такие как электронные списки рассылок, децентрализованные сети, объединенные программные продукты, Интернет-форумы, блоги, являются ключами и потенциальными средствами, которые может использовать электронная демократия; но они же связаны с целым рядом проблем, таких как неспособность поддерживать новые инициативы или защищать от кражи персональных данных, от перегруженности информацией и вандализма.

Электронная прямая демократия является формой прямой демократии, при которой современные средства связи используются для совершенствования бюрократических процессов, связанных с проведением референдумов. Электронная прямая демократия требует электронной регистрации поданных голосов. Как и в обычной прямой демократии, в электронной прямой демократии

граждане имеют право высказываться о законопроектах до того, как это сделает парламент, инициировать новые законопроекты и отзывать представителей на любой стадии.

Также заметим, что совсем недавно, 30 июня 2012 года, Владимир Путин подписал Указ «Об Управлении Президента Российской Федерации по применению информационных технологий и развитию электронной демократии».

Одним из главных инструментов реализации проекта «Открытое правительство» стал его сайт. Целью создания портала «Открытое правительство» является обеспечение участия граждан и заинтересованных организаций в открытой экспертизе социально значимых законопроектов, инициируемых Правительством Российской Федерации.

Сайт позволяет проводить следующие этапы общественной экспертизы законопроектов:

- формирование и публикация Плана (ежегодного либо на более долгосрочную перспективу) проведения открытой экспертизы законопроектов исходя из решений, принимаемых Комиссией по законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации;
- проведение открытой экспертизы, в ходе которой зарегистрированные пользователи предлагают редакции положений законопроекта, оценивают предложенные редакции и размещают комментарии;
- закрытие экспертизы и подведение ее итогов, в том числе формирование и публикация отчетов о проведении экспертизы.

В основу проекта «Открытое правительство» заложен принцип «краудсорсинга», позволяющий использовать мнения граждан для совершенствования законопроектов. Впервые слово «краудсорсинг», как считается, использовал в 2006 году журналист Джефф Хауи в статье The Rise of Crowdsourcing для журнала Wired.

Идея «краудсорсинга» не нова, однако лишь Интернет сделал этот метод дешевым и общедоступным в десятках областей человеческих знаний. Хауи утверждал, что развитие технологий обеспечило доступ к информации огромному числу пользователей. Последнее обстоятельство, в свою очередь, сократило разрыв между профессионалами и любителями в разнообразных отраслях знаний. В результате организации получили возможность воспользоваться талантами «сетевой толпы» в своих целях, привлекая миллионы людей к работе над разнообразными задачами.

Популяризация идеи, которая лежит в основе «краудсорсинга», началась еще до изобретения самого термина. В 2004 году журналист Джеймс Шуровьески опубликовал книгу «Мудрость толпы», заявив, что при правильно заданных условиях поиск решения какой-либо проблемы с опорой на совокупные знания многих людей может быть более эффективной методикой, чем использование знаний и опыта нескольких из них.

«Википедия» — один из классических примеров краудсорсинга — определяет его как передачу определенных производственных функций неопределенному кругу лиц на основании публичной оферты, не подразумевающей заключения трудового договора. Суть в том, что те или иные конкретные задачи решают интернет-пользователи на добровольной основе. Методология применяется в маркетинговых, научных, социальных и даже политических проектах — например, новая Конституция Исландии была разработана с использованием социальных сетей.

Гражданское общество должно стать настоящим соавтором всех проводимых властью в стране преобразований, заявил Президент РФ Владимир Путин. По его словам, нужно шире применять возможности так называемого краудсорсинга — современной технологии общественной экспертизы, в рамках которой предложения и решения может предлагать каждый пользователь Интернета без каких-либо ограничений.

«В краудсорсинге есть одна проблема: кто громче всех кричит, тот и прав, — отмечает генеральный директор компании «Форексис» математик Ю. Чехович. — Должна быть иерархия компетентности — у более умных, но тихих вес должен быть выше, чем у громких. Например, русская "Википедия" в последнее время сильно страдает от таких «громких». Хорошим экспертам трудно переубеждать малоквалифицированных, но активных пользователей».

Преимущество данного метода — переход от практики простого комментирования к активному вовлечению граждан в разработку проектов нормативных документов в форме прямой работы над текстом законопроекта.

В заключение хотелось отметить, что разработка проекта «Открытое првительство» — это первый серьезный шаг к модернизации устаревающей на глазах системы управления, призванный решить массу назревших проблем, таких как коррупция, бюрократические проволочки, нехватка экспертного сообщества в разработке законопроектов, отсутствие общественного контроля за действиями власти любого уровня и многие другие. Прозрачность государства часто связана с обеспечением подотчетности. Прозрачность зачастую позволяет гражданам демократических стран контролировать их государство и уменьшать коррупцию, взятки и иные должностные преступления.

Мировая практика в области открытости государства является весьма широкой и включает множество тем и направлений, которые правительства стран выбирают как приоритетные. В то же время ряд направлений присутствуют повсеместно и считаются неотъемлемыми для обеспечения публичности государства. К таким направлениям можно отнести:

- Свободу информации. Свободу доступа к государственной информации для граждан.
- Открытые данные. Открытые государственные данные. Открытый диалог. Открытый диалог между гражданами и государством. Возможность граждан влиять на государственные структуры.
- Открытый бюджет. Открытость государственных расходов, включая государственные и муниципальные бюджеты, государственные закупки, госконтракты, гранты и субсидии.
- Открытый парламент. Открытость представительных органов власти, включая свободу доступа к парламентской информации, доступность парламентской информации в структурированном и открытом формате, понятность и публичность процедур принятия законов, вовлечение граждан в процессы разработки законопроектов.

К сожалению, эти направления пока представлены в России в виде несистематизированных государственных и общественных инициатив. Также большой проблемой, на наш взгляд, является слабая политическая культура в нашем обществе, большой уровень аполитичности и безразличия к судьбе своей страны не только у рядовых граждан, но зачастую и у бюрократического аппарата.

[1] Итоговый доклад Президенту РФ Рабочей группы по подготовке предложений по формированию в РФ системы «Открытое правительство» //http://большоеправительство.рф/upload/iblock/4a9/4a93d1880a77d405d84123d82d1b125

[2] Там же

[3] Заседание рабочей группы по формированию системы «Открытое правительство» // http://президент.рф/transcripts/15057

[4] Заседание рабочей группы по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытого Правительства» // http://большоеправительство.рф/events/1460/

[5] Там же.

[6] Что такое «Электронная демократия»? // http://social.e-democratia.ru/что-такое-электронная-демократия

[7] Электронная демократия // http://www.politanaliz.ru/art_list_20.html

Bochanov M.A., e-mail: bochanov2006@rambler.ru
Senior lecturer of the department of social work and pedagogy of professional activity of the Orel branch of RANE and CS under the President of the RF, Candidate of Political Sciences

"OPEN GOVERNMENT": IMPLEMENTATION PERSPECTIVES IN RUSSIAN REALITY

It is mentioned in the article that in conditions of globalization of information society the current Russian system of government can not effectively deal with all the challenges of our time. The system «open government» is considered as a measure for modernization as well as the usage of such technologies as «crowd sourcing» and «e-democracy». The problems of establishing a new model of bringing the public to law and government activities are highlighted.

Key words: "open government", "e-democracy" crowd sourcing.