Открытое государство. История и новый смысл

Иван Бегтин,

директор некоммерческого партнерства “Информационная культура”

Оглавление

Введение 1

Термины и определения 2

Великобритания 1993 год. Первый официальный документ 2

Уэльс 2002 год. Министр открытого государства 2

OECD Policy Brief (публикации ОЭСР) 2005 год 2

Великобритания 2007 год. Информационный комиссар Ричард Томас 3

Европейское управление. Good Governance. 2001 год 3

Декларация партнерства открытых правительств. Наши дни 4

Так что же такое Открытое государство 5

Россия. Наши дни. Большое Правительство 5

Открытое государство без государства 6

Что будет в итоге 7

Введение

Что такое открытость? Что должно быть открытым? В чем разница между правительством и государством? И что же такое наконец Открытое государство и почему оно вообще нас всех должно волновать.

Начну с того что этот термин до сих пор не столь однозначен в мире и весьма неоднозначен в России. В изначальном своем звучании “Open Government” его можно перевести как “Открытое государство”, “Открытое правительство” или “Открытая власть”. Каждый из терминов неточен по своему.

Так термин “Открытое правительство” отличается тем что в России все рассматривают “Правительство” только с большой буквы, а то есть как орган верховной исполнительной власти, а не как совокупность всех властных структур.

В термине «Открытая власть» заведомо содержится разделение на “мы и они”. Власть и все остальные. С той лишь разницей что власть открытая. При всей его симптоматической точности, он не соответствует тому что происходит в мире>

Именно поэтому я лично использую термин “Открытое государство” который включает все органы государственного управления и все ветви власти, а также иные органы власти упомянутые в основном законе.

И, как Вы знаете, в России, сейчас членами правительства активно используется смешанная терминология. Кто-то говорит “Открытое правительство”, кто-то “Большое правительство” и реже, но тоже употребляют “Расширенное правительство”. В лучшем случае речь идет об открытости исполнительной власти, в худшем о создании новой структуры экспертного типа при обычном Правительстве.

Поскольку в лично я всегда куда больше интересовался термином «открытые данные», о котором еще напишу подробнее, то всегда хотел хотя бы для себя понять что такое открытое государство в международном понимании и что применимо к нему, а что нет. И для этого я собрал почти все известные определения, а далее приведу наиболее интересные из них.

Термины и определения

Великобритания 1993 год. Первый официальный документ

Одно из самых первых серьёзных и детально раскрытых определений Открытости государства содержится в документе 1993 года, в докладе герцога Ланкастера в главе 1 и пункте 1.1:

"1.1 Открытое государство - это часть эффективной демократии. Граждане должны иметь адекватный доступ к информации и анализу на основе которого государство работает. Министры и публичные служащие обязаны разъяснять их законы, решений и действия общественности. Государство, тем не менее, нуждается в том чтобы хранить некоторые секреты и обязано защищать личную жизнь тех кто кем оно управляет."

«Open Government»Presented to Parliament by the Chancellor of The Duchy of Lancaster By Command of Her Majesty July 1993

В том же документе это неоднократно раскрывается и я приведу еще несколько выдержек оттуда же из главы 4, пункт 4.3:

"4.3 Ключевыми условиями для того чтобы положения данного документа были уставлены являются:
- четкая формулировка принципов на которых информация может быть доступна;
- четкая формулировка условий на которых информация может быть оправданно сокрыта;
- обособленный, авторитеный и независимый контроль"

Оригинал: http://www.official-documents.gov.uk/document/cm22/2290/2290.pdf

Две этих коротких выдержки вполне четко определяют что такое открытое государство. Открытость – это в первую очередь доступ к информации, пусть и с некоторым оговорками которые здесь упомянуты.

Двинемся дальше.

Уэльс 2002 год. Министр открытого государства

Выступление министра открытого государства Уэльса Карвина Джонса.

*… Создание **открытого государства** – это большое испытание, но намерение в том чтобы администрация достигла целей и превзошла требования Законодательство о свободе информации (Freedom of Information legislation). Наши цели амбициозны и испытывающе, но наш выбор искреннен…*

Оригинал: http://new.wales.gov.uk/newsroom/businessandeconomy/2002/4027277/?lang=en

В этом определении мы можем увидеть еще более точную формулировку и она раскрывается через так называемые законы свободы доступа к информации FOI (Freedom of Information)

OECD Policy Brief (публикации ОЭСР) 2005 год

*С точки зрения общественности, **открытое государство**, то, где бизнес, общественные организации и граждане могут:*

- *"знать" – получать релевантную и понимаемую информацию;*
- *"приобретать" – получать сервисы и взаимодействовать с государством;*
- *"создавать" – принимать участие в процессе принятия решений.*

*Принципы хорошего управления – прозрачность и подотчетность; честность и равенство; действенность и результативность; уважение к закону; и высокие стандарты этичного поведения – представляют основу того на чем построено **открытое государство**.*

Оригинал: http://www.oecd.org/dataoecd/1/35/34455306.pdf

На сей раз определение становится шире и в нем можно увидеть, как тех на кого открытое государство ориентировано – бизнес, общественные организации и граждане и то что является его неотъемлимой частью – доступ к информации ("знать"), эффективность ("приобретать") и вовлечение ("создавать"). Даже с оглядкой на то что ОЭСР – это международная организация с акцентом на экономике, безусловно это определение достаточно хорошо чтобы его можно было бы использовать и сейчас.

Великобритания 2007 год. Информационный комиссар Ричард Томас

В одном из выступлений в 2007 году к теме открытости государства обратился информационный комиссар Великобритании, Ричард Томас.

*Если общество сейчас в большинстве видит пользу от большей открытости, позвольте мне обратится к отражению глубоких конституционных, законодательных, политических и административных размышлений приводящих к тому что **открытое государство** это безусловно **хорошее государство**. Возможно есть презумпция раскрытия информации, но, свобода информации, в значительной степени, это возможность применения конкретных исключений и взвешивание конкурирующих общественных интересов. Это неизбежно, что линии границы все еще прочерчиваются.*

Оригинал:
http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/research_and_reports/northumbria_text.pdf

Это то что можно назвать наиболее осторожным определением. При том что в Великобритании довольно давно считается что свобода доступа к информации – это хорошо, однако в всегда существуют оговорки по открытию той информации что составляет государственную тайну. А также существуют ограничения на публикацию личной информации, то что называют персональными данными. Соблюдение баланса интересов различных групп общества – это, пожалуй, один из наиболее важных аргументов в дискуссиях об открытости в зарубежных странах.

И вот здесь я сделаю небольшое отступление и обращусь к другому термину упомянутому в этом. Хорошее государство или Good Government можно раскрыть и как хорошее или надлежащее управление.

Европейское управление. Good Governance. 2001 год

Этот термин, Good Governance или, на русском языке, "Надлежащее управление", был упомянут и подробно раскрыт в официальном документе Европейского союза под названием "European Governance".

Что это такое раскрывается в следующих принципах:

- ***Открытость.*** *Институты должны работать в более открытой манере. Вместе со странами участниками они должны активно взаимодействовать о том что ЕС делает и какие решения принимает. Они должны использовать язык которые доступен и понятен широкой общественности. Это особенно значимо по в целях улучшения доверия сложным институтам.*
- ***Участие.*** *Качество, соответствие и эффективность стратегий ЕС зависят от того насколько мы широко участие по всей цепочке принятия решений — от концепции до реализации. Улучшение в участии ведет к большему доверию к конечному результату и Институтам проводящим политику. Участие зависит от центральных правительств включающих подобных подход при разработке и реализации политик ЕС.*

- ***Подотчетность.*** *Роли законодательного и исполнительного процесса требуют большей ясности. Каждый из Институтов ЕС должен разъяснить и взять ответственность за то что они делают в Европе. Однако также требуется большая ясность и ответственность от входящих стран и всех кто вовлечен в разработку и внедрение политик ЕС на любом уровне.*
- ***Эффективность.*** *Политики должны быть эффективными и своевременными, представляя то что необходимо основываясь на ясных целях, оценке последующего эффекта и, где возможно, прошлом опыте. Эффективность также зависит от реализации политик ЕС в пропорциональной манере и принятии решений на наиболее подходящем уровне.*
- ***Слаженность.*** *Политики и действия должны быть согласованными и легко понимаемыми. Необходимости согласованности в Союзе возрастает, число задач растет, увеличение влечет рост разнообразия таких как климатические и демографические изменения по границам и секторальные политики на которых Союз основан; региональные и местные власти все более вовлекаются в политики ЕС. Согласованность требует политического лидерства и сильной ответственности в части Институтов для уверенности адекватного подхода к комплексным системам.*

Источник: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

Декларация партнерства открытых правительств. Наши дни.

Пройдя через все определения выше мы наконец-то приходим к тому что же происходит в мире сейчас. Все те принципы что звучали ранее, в разных формах и подробностях нашли свое отражение в документе партнерства открытых правительств (Open Government Partnership). Эта международная организация была создана в сентябре 2011 года как раз с целью развития открытости стран.

Обратимся к её декларации.

Мы признаем *что люди по всему миру требуют большей открытости от государства. Они призывают к большему участию граждан в публичных отношениях, ищут пути к тому чтобы сделать их государства более открытыми, ответственными, подотчетными и эффективными.*

Мы осознаем *что страны находятся на разных стадиях в их усилиях по распространению открытости в государстве и каждый из нас выбирает подход соответствующий нашим национальным приоритетам и условиям и пожеланиям сограждан.*

Мы принимаем *ответственость в участии в усилении нашего вклада для распространения прозрачности, борьбы с коррупцией, вовлечении граждан и использовании мощи новых технологии для обеспечения государства более эффективным и подотчетным.*

Мы поддерживаем *ценности открытости в нашем взаимодействии с гражданами для улучшении услуг, управления общественными ресурсами, распространении инноваций и создания безопасных сообществ. Мы видим принципы прозрачности и открытости государства в целью достижения большего процветания, качества жизни и человеческого достоинства в наших собственных странах и все более объединенном мире.*

Источник:
http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/page_files/OGP_Declaration.pdf

У этого безусловно важного документа есть лишь один недостаток – многие определения открытости там установлены как данность, они не раскрыты и предполагается что все мы под открытостью понимаем что-то одно и этот термин самозначен.

Так что же такое Открытое государство

Покончив с основными определениями можно переходить к сути. Основа определений в соответствии государства, государственной политики определенным принципам. Эти критерии очень четко сформулированы в перечне критериев по которым определяются страны пригодные для вступления в Open Government Partnership.

Они подробно изложены в на специальной странице партнерства http://www.opengovpartnership.org/eligibility и там же приводятся материалы на основании которых рассчитывалась готовность/пригодность вступления стран в OGP.

Я изложу их вкратце. Эти критерии:

- **Финансовая прозрачность**. Своевременная публикация важных бюджетных документов формирует основные блоки бюджетной подотчетности и открытой бюджетной системы.
- **Доступ к информации**. Закон о доступе к информации который гарантирует обществу право на доступ к информации и доступу к государственным данным является ключевым духу и практике открытого государства.
- **Раскрытие информации о ключевых выборных и государственных персонах**. Правила требующие публичного раскрытия доходов и имущества избранных и ключевых государственных персон являются ключевыми для антикоррупционного и открытого подотчетного правительства.
- **Вовлечение граждан**. Открытое государство требует открытости для участия и вовлечения граждан в разработку нормативных документов и управления, включая базовую защиту гражданских прав.

Для каждого из критериев организаторы партнерства использовали данные международных рейтингов и исследований дабы понять какие из стран подходят и какие нет.
Являются ли эти критерии водоразделом того что такое открытое государство? Безусловно. По крайней мере по критерию “Вовлечение граждан” мы можем увидеть четкую связь Open Government и того что называют демократическими ценностями и гражданскими свободами, поскольку он определяется по уровню развития демократии в стране на основе рейтинга Democracy Index 2010 от Economist Business Unit.

Поэтому что же такое Открытое государство. Это доктрина открытости органов власти реализация которой обеспечивает свободу доступа информации для граждан, бизнеса и гражданского общества, высокий уровень прозрачности ключевых государственных инициатив, персон и процессов для широкой общественности и участие граждан в принятии ключевых государственных решений.

Открытое государство – это государственная политика и никак не что-то иное.
И вот здесь пора затронуть тему Большого правительства в России.

Россия. Наши дни. Большое Правительство

Ситуация с открытостью всегда имела свои «родовые травмы» унаследованные еще от закрытого принципа работы органов власти в Советском союзе, сильной завесе секретности и лобби спецслужб.

То что Дмитрий Медведев заговорил о формировании “Большого правительства” и продекларировал интерес во вступлении в Open Government Partnership – было то что многие, поначалу, встретили с энтузиазмом. Энтузиазм быстро испарился после первых же последующих действий. И вот почему.

Во-первых возникла терминологическая ловушка. Разные чиновники стоящие за этой инициативой называли его то Большим, то Расширенным, то Открытым и каждый раз по новому, а иногда поминая и все три термина за речь. Причем если что такое Открытое более менее понятно людям знающим что происходит в мире, то Большое и Расширенное – это какое-то внутрироссийское изобретение непонятного происхождения.

Во-вторых с самого начала упоминалось Правительство с большой буквы. А то есть конкретный государственный орган, а не совокупность всех верховных органов власти. Это как раз к вопросу о терминологической разнице в названиях. Сейчас получается что Открытым / Большим / Расширенным Правительством называют некую форму экспертного совета при российском правительстве формируемой некой рабочей группой по его созданию. Но экспертные группы – это не группы правозащитников и не широкие публичные консультации. Это модель коммуникаций построенная, в лучшем случае, на цивилизованном лоббизме, в худшем на узаконивании ранее принятых решений через экспертные советы. Сами по себе они, при этом, ничего не решают.

Мне довелось прочитать все публичные документы этой рабочей группы. И если сказать вкратце, то результат удручающий. Вместо четкого фокусирования на вопросах открытости, фактически, в материалах видно что это попытки сформировать некую новую экономическую и социальную политику. Причем это видно даже из самого начального разделения группы на "подгруппы" каждая из которых не имела отношения к открытости как таковой. Необходима ли стране экономическая политика? Безусловно. Но опять же это не открытость.

Отчасти на этом фоне радует что Россия все таки оставила заявку на вступление в Open Government Partnership и выполнение международных обязательств перед партнерством даст большее понимание того что правильно, а что нет нашим чиновникам.

И вот сейчас мы подошли к самому важному вопросу. А зачем же открытое государство вообще нужно. Каким образом возникла потребность в его появлении?

И на этот вопрос также есть ответ.

Открытое государство без государства

До этого я писал о том что же такое открытое государство и проблемы понимания этого термина в России. А теперь обратимся к самым первоистокам. Откуда у чиновников вообще возникло стремление к формулированию данного термина и данной доктрины.

В неком идеальном, если угодно, Платоновском обществе мы можем представить что множество людей выбирают наиболее честных и подходящих для того чтобы те лучшим образом представляли их интересы и управляли тем что находится в общем ведении.

Образ этого общества так или иначе есть у каждого из нас и мы четко ощущаем разницу в том когда нами управляют те кто может быть профессиональными и моральными авторитетами и те кто готов использовать власть и инструменты манипуляции для достижения личных целей.

При этом, де факто, современное общество является информационным. Если ранее каналы коммуникации состояли из бумажных писем и телефонов, то сейчас Интернет распространен настолько и коммуникации стали всеобъемлющими и чрезвычайно быстрыми. Мы вот прямо сейчас живем в информационном обществе и современные технологии создают многочисленные возможности самостоятельно и быстро делать то что ранее требовало работы больших коллективов за многие месяцы.

Механизмы краудсорсинга для решения проблем, такие как волонерство при лесных пожарах, самоорганизация граждан для раздельного сбора мусора, посадки деревьев, обустройства окружающей их среды – все это ничто иное как самоорганизация граждан которая становится все проще, быстрее, коммуникативнее и независимой от государства. Аналогичные примеры можно привести и в отношении государства и его открытости.

В странах где общество уже успело оценить важность доступности государственной информации еще до инициатив открытости правительств появлялось множество гражданских проектов в которых имеющаяся государственная и общественная информация собиралась и представлялась удобным образом. Так государственные проекты по открытости бюджета США появились значительно позже

общественного проекта Fedspending.org созданного OMB Watch в октябре 2006 года. Проекты открытости государственных данных в Европе создавались Open Knowledge Foundation без участия государственных структур Евросоюза, проект Rewired State ("переделанное государство") в котором программисты самостоятельно переделывают государственные сервисы и создают новые проекты на основе государственных данных также существует независимо.

Это многочисленные иные проекты открытости в которых граждане по крупицам собирают государственную информацию опубликованную в сканах, PDF документах и иначе и преобразуют её в открытые базы данных доступные для всех.

К примерам подобных проектов в России я могу привести созданные мной проекты OpenGovData.ru и конкурс для разработчиков Apps4Russia. Их смысл и их цели не в том чтобы привлечь внимание государства к этой теме, а в том чтобы обеспечивать открытость государства ***без его участия***. Другими такими проектами являются ГисЛаб – проект/сообщество по геоданным, многочисленные гражданские Вики проекты и отдельные инициативы в виде мобильных приложений и сайтов гражданского контроля. И таких проектов очень много и именно они и создаются среду в которой может существовать Открытое государство.

Эти проекты возможны благодаря другому явлению которое называется "Открытые данные" и смысл которого в том, что свобода доступа к информации может быть реализована по разному и информация может иметь множество форм. Так текст документа начитанный на аудио, скан документа и тот же документ как текст для копирования – это разные уровни его качества. Также как и государственные базы данных доступные только для просмотра – это неудобно для всех кто понимает что эти данные могут быть проанализированы иначе и сопоставлены. Для того чтобы от этих баз была польза, чтобы их можно было использовать повторно и поднимается вопрос об их раскрытии в форматах пригодных для компьютерной обработки. Как минимум в файлах Excel, а как максимум в специальных форматах. Однако об этом я напишу подробнее в следующий раз.

Так в чем же смысл и перспективы официального Открытого/Большого Правительства и что же ждет нас в итоге?

Что будет в итоге

Во всем мире инициативы по Открытому государству нацелены на то чтобы установить доверие между гражданами и управляющими ими элитами. Это реакция властей на общественный запрос и сильное давление со стороны гражданского общества. Реакция вызванная не только тем развиваются протестные настроения, но тем что протест звучит не в целях сменить одних лиц на других, а в том чтобы изменить сами принципы общественного устройства. Возможно Открытое государство – это именно та доктрина что позволит пройти эту трансформацию к наибольшей общей пользе для всех.

В России на открытость есть огромный, хотя и пока еще не сформулированный, общественный запрос на изменения. Становится все больше общественных инициатив и, не упомянутых здесь, но безусловно важных, региональных проектов. Для того чтобы федеральной власти соответстовать этим вызовам крайне важно понимание что без системной работы, без ясного и четкого изложения принципов открытости, без соответствия международной практике и запросов общества, без этого невозможно сохранить и установить уровень доверия людей который позволил бы пережить грядущие трансформации общества безболезненно.

Но даже если это понимание к ним не придет ничто не помешает нам строить Открытое государство без государства.