

Открытое государство. Чем оно является и чем быть не может

Оглавление

О чем этот документ?	1
Введение.....	2
Что такое открытое государство?	3
Чем открытое государство не является?	3
Особенность России.....	3
Направления и приоритеты.....	4
Открытые данные	4
Народная экспертиза/ Открытые коммуникации	4
Открытость государственных расходов	5
Тематические инициативы	5
Роль федерального правительства.....	5
Роль регионов и муниципалитетов	6
Необходимость единого подхода.....	6
5 шагов к открытому государству	7
Авторы.....	7

О чем этот документ?

К 2012 году наше государство де-факто стало электронным государством. 99% документов готовится в электронном виде, за самыми неудобными и неэлектронными госуслугами стоят вполне электронные действия чиновников, взаимодействие граждан и власти тоже переходит в преимущественно электронную форму. Давайте вспомним самые яркие «электронные» события последних лет:

- Граждане начали пристально контролировать ход государственных закупок через специализированный сайт, находить нарушения и добиваться отмены конкурсов
- Некоторые заведомо неудачные госзаказы были отменены под давлением профессионального сообщества еще до объявления тендера

- Несколько важнейших законопроектов прошли общественное обсуждение в интернете, набрав десятки тысяч комментариев. Планируется проводить общественное обсуждение через интернет всех значимых законопроектов
- Серьезная доля чиновников имеют свои блоги и аккаунты в социальных сетях
- Запущены федеральные и региональные порталы электронных госуслуг, и названы конкретные сроки перевода всех госуслуг в электронный вид
- Сразу несколько федеральных министерств и регионов объявили о создании инфраструктуры открытых данных
- Избирательные участки оборудуются веб-камерами
- Созданы специальные государственные сайты для общественной работы по выработке эффективных государственных решений
- Граждане создают десятки, если не сотни общественно значимых проектов

Но – к большому сожалению – все эти события, как и внутренняя информатизация ведомств, не дали того результата, который нужен всем нам. Наше государство по-прежнему нельзя назвать прозрачным или открытым.

Почему так происходит?

Одна из причин состоит в том, что никакие частичные меры не могут решить задачу создания открытого государства. Решение – в создании специальной инфраструктуры, которая во всем мире называется «инфраструктура открытого государства» - OpenGovernment. К сожалению, термин «открытое государство» звучит очень размыто, и ему легко приписать неверное значение – просто как какие-то действия власти по раскрытию информации и приглашение экспертов для обсуждения каких-то из решений. Это неправильно. Такое «открытое государство» не работает.

В этом документе мы описали наше видение, как именно должна быть устроена инфраструктура открытого государства в России. Создание этой инфраструктуры не потребует многомиллиардного финансирования или каких-то сверхусилий, сила открытого государства – в применении простых и разумных инструментов работы. Мы взялись описывать свое видение открытого государства, потому что... в основном, потому что мы хотим жить в стране, где власть работает по этим принципам, и видим, что многочисленным инициативам власти явно не хватает системного подхода.

Введение

В последние годы во всех развитых странах мира всё чаще звучат голоса о необходимости большей подотчетности правительств и иных государственных органов гражданам, обеспечении открытости деятельности органов власти и использовании механизмов прямой демократии. Вопреки общественному и мировому мнению, в части прозрачности государства и создании механизмов коммуникации государство-гражданин Россия не только не отстает от развитых стран, но и лидирует, устанавливая собственные стандарты открытости и публичности. Однако текущий российский опыт отличается достойным качеством “тактических проектов” – сделанных в рамках иных, отличных от открытости, государственных инициатив и, одновременно, дефицитом стратегических инициатив в области прозрачности и подотчетности государства для граждан.

Особо следует обратить внимание на терминологию. Утвердившийся во всем мире термин OpenGovernment дословно на русский язык переводится как «открытое правительство» – именно так, слово «правительство» с маленькой буквы, что имеет смысл не обозначения конкретного

органа власти, как это стало восприниматься у нас (в особенности в последнее время), а всю систему государственного управления. Чтобы не развивать эту путаницу, мы будем в качестве русского перевода использовать термин «Открытое государство».

Что такое открытое государство?

Открытое государство (OpenGovernment) — это:

- инфраструктура открытых данных, охватывающая все ветви власти: судебную, законодательную и исполнительную, а также иные, упомянутые в Конституции государства
- свободный доступ к информации, открытые данные, открытый диалог между государством и гражданами, государством и бизнесом
- утвержденные стандарты раскрытия информации органами государственной власти
- нормативные документы, устанавливающие порядок раскрытия информации органами государственной власти
- долгосрочная государственная стратегия построения открытого государства, подготовленная с участием профессионального сообщества и широкой общественности
- систематизация и приведение к общей концепции ранее инициированных проектов, документов и инициатив по раскрытию информации и коммуникации с гражданами
- сообщество активистов – разработчиков, использующих открытые данные для своих проектов, data-журналистов, сотрудников органов власти всех уровней, представителей общественных организаций
- платформа для верификации содержания ряда датасетов на основе краудсорсинга

Чем открытое государство не является?

Открытое государство — это НЕ может быть:

- вебсайтом, отдельным малым проектом
- партийной или околопартийной инициативой
- без открытых данных и без свободы доступа к информации
- без базовой доктрины, без ключевых документов
- без публичной обратной связи
- без экспертов, но с пиарщиками, политиками и политологами
- без публичного и открытого взаимодействия с общественными организациями и активистами, занимающимися открытой государственной информацией
- без понимания целей открытых коммуникаций с гражданами
- без стратегии открытости для каждого министерства, для каждой государственной структуры

Особенность России

Особенность российской ситуации в том, что на сегодняшний день отсутствует единая государственная политика в части открытости государства в целом и отдельных его институтов на всех уровнях и ветвях власти. Законодательство об обеспечении доступа граждан к информации разбросано по множеству нормативных документов, регулирующих государственные вебсайты, госконтракты, информацию о вузах и многочисленных государственных реестрах.

Одновременно с этим существует ряд инициатив внутри страны, нацеленных на обеспечение высокого уровня публичности и взаимодействия государства и граждан. Часть из этих инициатив поддерживается государством, часть является общественными инициативами, имеющими не меньшую пользу, чем государственные. Эти инициативы можно выделить как фундамент для построения открытого государства в Российской Федерации.

Направления и приоритеты

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:

- **Freedom of Information.** Свобода доступа к государственной информации для граждан.
- **Open Government Data.** Открытые государственные данные. Свободное использование государственных данных разработчиками и сотрудниками НКО.
- **Open Dialog.** Открытый диалог между гражданами и обществом. Возможность граждан влиять на государственные структуры.
- **Open Spending.** Открытость государственных расходов.

Эти направления отчасти представлены и в России в виде несистематизированных государственных и общественных инициатив.

Открытые данные

Одной из существенных проблем общения представителей государства и граждан является проблема непонятности государственной информации для простых людей. Эта проблема широко распространена во всём мире, и во всех развитых странах она сейчас решается через подход, который называется “открытые данные”. Открытые данные – это специальный способ публикации информации в форматах, пригодных для последующей обработки и анализа. Такой подход позволяет широкое повторное использование публичных государственных баз данных бизнесом, СМИ и гражданским обществом.

Примерами подобных данных в России можно привести машиночитаемое раскрытие информации о государственных закупках, справочники адресной информации КЛАДР, раскрытие бюджета города Москвы в форматах, пригодных для повторного использования. В России пока ещё нет портала открытых данных, аналогичного государственным порталам другим стран, однако инициативы по созданию порталов открытых данных звучат на уровне федеральных министров и представителей правительств субъектов федерации.

На сегодняшний день государственная политика в области открытости данных в России отсутствует, а само это направление представлено такими общественными проектами, как OpenGovData.ru и GisLab.info

Народная экспертиза/ Открытые коммуникации

Среди множества примеров подобных проектов в России необходимо отметить проекты обсуждения законопроектов, такие как система обсуждений Правительства Российской Федерации (zakon-fom.ru), обсуждение законопроектов под эгидой Президента

(zakonoproekt2011.ru), народное обсуждение законопроектов в Республике Башкирия, публичное онлайн обсуждение концепции здравоохранения и множество других. Можно говорить о том, что в России появилось множество проектов по организации так называемой «народной экспертизы». Эти проекты обеспечивают эффективный механизм коммуникации государства и граждан за счёт того, что публичное обсуждение позволяет избежать наиболее грубых ошибок при нормотворчестве. Также к этой категории проектов можно отнести проекты по сбору идей и жалоб граждан на дорожные проблемы, проблемы городской инфраструктуры, незарегистрированные свалки и тому подобные инициативы.

Открытость государственных расходов

В мире всё более набирает вес движение в сторону раскрытия органами власти информации о том, куда направляются государственные расходы. Существуют инициативы по мониторингу открытости и полноты публикации бюджетов в странах мира, и формируется рейтинг OpenBudgetIndex. Принятая 20 июля 2011 года концепция “Электронный бюджет” и запланированный к созданию портал этой системы позволят донести информацию о бюджетах страны, регионов и муниципалитетов до всех граждан. В России на сегодняшний день запущен первый подобный публичный портал по бюджету города Москвы, где представлена детальная информация по всем запланированным программам города.

Тематические инициативы

Каждое государственное ведомство, каждая государственная структура обладает собственными особенностями. Открытость каждой из структур требует своего подхода, однако, основанного на общих принципах – открытости информации, открытых данных и привлечении граждан для открытого диалога.

Одним из ключевых направлений развития открытого государства является создание тематических открытых концепций и долгосрочных усилий по обеспечению прозрачности деятельности государства.

Таковыми направлениями могут быть:

- Открытый бюджет / Открытые государственные финансы
- Открытая Дума
- Открытая полиция
- Открытое правительство

И многочисленные другие инициативы.

Все они могут и должны быть основаны на их экспертной проработке и последующем публичным обсуждении гражданами.

Роль федерального правительства

В России федеральное правительство является своего рода “законодателем мод”, большинство региональных властей и органов власти в муниципалитетах ориентируются на федеральные инициативы, концепции, направления развития государства в своей работе.

Это можно было наблюдать и на широком распространении практики ведения блогов чиновниками после появления блога Президента, и на распространении практики народной экспертизы законопроектов после апробации онлайн обсуждений Правительством России, Администрацией Президента и рядом федеральных ведомств. Это видно по многим иным публичным государственным инициативам.

Подобный пристальный взгляд региональных и местных властей накладывает определённую ответственность на федеральные власти в инициативе “Открытое государство”. По этой причине важно, чтобы эта инициатива не превратилась в краткосрочное политическое событие, а была представлена долгосрочным видением и обеспечила бы выбор и поддержку лучших региональных проектов и инициатив в области открытости и прозрачности.

Федеральная власть может и должна не создавать единичные проекты по визуализации и краудсорсингу, но создавать экосистему, доступную среду, в которой такие проекты могли бы создаваться инициативными гражданами, некоммерческими и коммерческими организациями, региональными и муниципальными органами власти.

Роль регионов и муниципалитетов

Региональные и муниципальные власти отличаются от федеральной тем, что находятся в максимальной доступности для граждан и именно на них приходится основной поток жалоб и обращений, именно они отвечают за наиболее ключевые объекты инфраструктуры, от которых зависит комфорт каждого гражданина.

Во многих из российских регионов сложилась практика создания общественно значимых проектов в области открытости государства и вовлечения их в диалог, в создание общественного блага. Эта практика раскрытия информации во многих регионах если не опережает федеральные инициативы, то идёт очень хорошими темпами и с сильными примерами.

В качестве примера можно привести такие проекты, как Street Journal, пользующийся поддержкой властей Пермского края, проект Turchak.ru по сбору жалоб, обращений и идей от жителей Псковской области, многочисленные проекты мэрии г. Москвы по открытости бюджета (budget.mos.ru), работ по благоустройству дворовых территорий (gorod.mos.ru) и множество других.

Пока эти проекты являются точечными и не поддержаны системными документами, концепциями, определяющими цели и развитие открытости государственных структур и взаимодействия государства и граждан.

Роль регионов и муниципалитетов не только в создании и поддержке ключевых общественно значимых сервисов в области открытости, но и в обмене лучшими практиками, использовании общепринятых стандартов, создаваемых в России и в мире.

Необходимость единого подхода

Для того чтобы открытость государства, практика взаимодействия государства и граждан стали общепринятой нормой, необходима выработка единого подхода, который соответствовал бы масштабам государства, его федеральной структуре и охватывал бы все ветви органов

государственной и муниципальной власти на всех уровнях. Это соответствует рамкам признанной в мире доктрины «Открытое государство».

Подобная инициатива может включить и расширить существующие компоненты:

- Законодательство об открытости – систематизацией всех существующих нормативно-правовых документов, регулирующих публичность всех ветвей и уровней государственной власти. Регламентация права на свободу информации для граждан страны.
- Открытость государственных расходов – включает концепцию “Электронный бюджет” и раскрытие информации о государственных контрактах.
- Открытое законотворчество – практика публичного обсуждения законопроектов и внесения поправок в законопроекты.

А также в инициативу могут войти пока ещё не поддерживаемые государством направления, такие как:

- Открытые данные – предоставление государственных баз данных в машиночитаемом виде, пригодном для повторного использования.
- Открытая антикоррупционная экспертиза – практика обсуждения всех нормативно-правовых актов, развитие на региональный и местный уровни с обеспечением публичности обсуждения и его результатов.

5 шагов к открытому государству

1. Создать единый неполитический управляющий орган, координирующий внедрение открытого государства во всей системе государственного управления, с экспертным советом при нем, вырабатывающем конкретные методические, технологические и организационные решения.
2. Принять единые стандарты обеспечения открытости для государственных органов всех уровней, включая прозрачные процедуры обратной связи и учета мнения граждан при приеме решений.
3. Создать рабочие группы по обеспечению открытости во всех органах государственной власти федерального, регионального и муниципального уровня.
4. Обеспечить перевод в машиночитаемый вид и доступность максимального объема данных госорганов.
5. Стимулировать создание гражданских краудсорсинговых проектов на основе государственных открытых данных.

Авторы

Екатерина Аксенова
соучредитель конкурса Apps4Russia,
генеральный директор “Агентства Стратег”

Дмитрий Ицкович
соучредитель конкурса Apps4Russia,
председатель редакционного совета “Полит.ру”

Иван Бегтин

соучредитель конкурса Apps4Russia
создатель проектов “Государственная сеть”,
“РосГосЗатраты”, “Государственные люди”

Василий Буров

соучредитель конкурса Apps4Russia,
глава компании WikiVote!

Симон Кордонский

соучредитель конкурса Apps4Russia,
профессор, заведующий кафедры местного
самоуправления НИУ ВШЭ

Александр Ослон

соучредитель конкурса Apps4Russia,
президент Фонда Общественное мнение