О реординации и «открытом правительстве»

Нестеров А. В., профессор Национального Исследовательского Университета Высшая Школа Экономики

Идея «открытого правительства», несомненно, прогрессивна, т.к. концепция открытых систем в теории систем показывает, что открытые системы лучше закрытых систем[[1]](#footnote-1). А впечатляющие достижения в открытых технических системах доказывают, что идея открытых систем работает. Открытые системы не только растут быстрее и достигают большего уровня, но и развиваются быстрее, чем закрытые системы. Нет запрета на применение идеи открытых систем и для общества и государства.

Идею «Открытого правительства» озвучил Д. А. Медведев: «Открытое правительство - это экспертная площадка. Оно не будет и не может решать проблемы за настоящее правительство. Это будет площадка для обсуждения актуальных вопросов. Я хочу все ключевые социально-экономические решения пропускать через эту площадку. Если мне укажут на возможные проблемы в связи с реализацией того или иного решения, то не будут его принимать»[[2]](#footnote-2).

Однако недостаточно объявить о наличии «Открытого правительства», необходимо, чтобы оно соответствовало требованиям критерия открытых систем. Понятно, что интернет площадка в виде соответствующего, спешно сделанного, сайта «Открытое правительство», не могла «по определению» соответствовать таким требованиям, т.к. она создавалась без открытого обсуждения с обществом, и его разработчики, наверное, были выбраны не на открытом конкурсе, а техническое задание подготовили чиновники, которые не знали критерия открытых систем[[3]](#footnote-3).

Это говорит о том, что авторы идеи «Открытое правительство», недостаточно хорошо понимают детали воплощения этой идеи. А, как известно, сущность - в деталях.

Советник президента России М. А. Абызов немного приоткрыл детали проекта, в частности он считает, что: «В первую очередь, «открытое правительство» – это та площадка, где происходит пересечение власти и гражданского общества»[[4]](#footnote-4). Эта метафора немного раскрывается М. А. Абызовым в сформулированных им четырех группах принципов «Открытого правительства»:

1) *Открытость информации*. Пока не реализован, т.к. порядок и методики деятельности аналитиков сайта и общественных экспертов не опубликованы.

2) *Взаимодействие и разделение ответственности*. Разделение ответственности подразумевает возможность в дальнейшем упрекать общество в пассивности. Ответственности общества без юридических гарантий государства не может быть. Если государство взяло на себя обязанность по «открытому правительству», то должно предоставить обществу гарантии в виде соблюдения требований, как открытых систем, так и теории экспертизы.

3) *Диалог общества и власти*. Подразумевает, что общество может это делать на диалоговой площадке, которая должна соответствовать самым современным коммуникационным требованиям, что пока не является фактом.

4) *Вовлеченность общества и власти во взаимные процессы и непрерывное совершенствование*. Пока нет документов, регламентирующих вовлеченность общества во властные процессы.

Однако так как он декларировал, что «Это та система, которая не может быть статичной, один раз придуманной и после этого замороженной», то есть надежда, что данная критика будет учтена в дальнейшем.

Также он говорил о стандарте информационной публичной деятельности федеральных органов исполнительной власти, проект, которого пока не предоставлен общественности. Если этот стандарт будут делать как стандарты предоставления государственных услуг, то мы увидим очередной регламент, защищающий интересы ведомств, без учета требований теории стандартизации, отражающий мировые тенденции, направленные на учет мнений населения[[5]](#footnote-5).

Существует много мнений, которые определяют что такое «Открытое правительство», которое пришло на смену словосочетанию «Большое правительство». Википедия определяет идею открытого правительства как «Открытое правительство (открытое государство) — это доктрина государственного управления, которая поддерживает право граждан на доступ к документам и действиям государства с целью возможности эффективного общественного контроля за государственным регулированием»[[6]](#footnote-6).

На наш взгляд, здесь словосочетание «государственное управление» относится к советскому стереотипу, которое используется без должного понимания, к чему стремится государственная власть, предоставляя гражданам право на реординацию. Граждане не получают доступ к управлению, а только к участию в регулятивном воздействии на власть.

Однако, т.к. у граждан также имеются стереотипы, основанные на советской демагогии об участии граждан в управлении государством, то государство должно фактически продемонстрировать, что ее намерения будут воплощены чиновниками среднего уровня. Для этого нужны юридические гарантии в виде, как соответствующих порядков (регламентов), так и методик (стандартов) по обеспечению реординационных связей между гражданами и властью[[7]](#footnote-7).

О реординации

В соответствии со словарем[[8]](#footnote-8) «Реординация - одна из организационно-технических форм человеческих взаимодействий, наряду с Субординацией и Координацией, проявляющаяся в вертикальном упорядочении снизу вверх (управляемый предпринимает организационные действия, на которые обязан реагировать управляющий, например, вносит предложение, подает жалобу, отказывается выполнять распоряжение ввиду его незаконности и т. д.)».

К формам реординации можно отнести право граждан и их объединений на публичные мероприятия, обращение в соответствующие органы государственной и муниципальной власти, отзыв депутата и референдум, на журналистское расследование, общественную экспертизу законопроектов и т.п. Общественный контроль входит в реординацию как его элемент.

В теории систем были выявлены три вида связей и взаимодействий систем и их элементов: вертикальные и/или горизонтальные. В рамках вертикальных связей возможны взаимодействия как по упорядочению сверху вниз (субординация), так и наоборот снизу вверх (реординация). В рамках горизонтальных связей подразумеваются согласующие взаимодействия (координация).

Категорийный подход к анализу этих общественных явлений позволяет показать, что в рамках реординации возможны контрольные функции, в частности, такие, которые реализуются в общественном контроле Общественной палаты[[9]](#footnote-9). Однако, несмотря, на то, что в юриспруденции известна идея о том, что народ является источником права, инициатива граждан и их объединений в рамках реординации, скорее всего, не будет оформлена в виде контрольной функции, а останется политической метафорой в виде «общественного контроля».

В административном подчинении у публично-правовых субъектов находятся не только граждане и их объединения, но и частнопредпринимательские субъекты, поэтому они также могут вступать в реординационные взаимодействия с властью.

В связи с этим, кроме ведомственной проверки (контроля, надзора и/или мониторинга) необходима альтернативная проверка деятельности публично-правовых субъектов в части касающейся конституционных свобод, прав и законных интересов граждан и их объединений на общественной и/или предпринимательской основе. При этом отметим, что к советскому стереотипу относится тождественность ведомственных и государственных интересов. Известно достаточно много случаев, когда они расходятся.

Реординация (реординационная функция) – вид обратной связи, в рамках которой должен осуществляться диалог подчиненных и субъекта, которому они подчиняются, а также должны быть предусмотрены регулятивные воздействия на субъекта, который осуществляет регулирование отношений между ними.

Также отметим, что существует разница в понятиях управление и администрирование. Граждане и их объединения могут находиться в зоне ведомственного администрирования, а ведомство управляет своими служащими[[10]](#footnote-10).

О конференции «открытое государственное управление»

Недавно прошедшая Международная конференция «открытое государственное управление» (12-13 декабря 2012 г.) ввела новое понятие «открытое государственное управление», которое требует осмысления научным сообществом. К сожалению, декларация на пленарном заседании конференции «Открытое государство - управление в интересах граждан» напоминает о лозунге «социализм с человеческим лицом».

В рамках конференции были запланированы «мозговые штурмы». В качестве ключевой проблемы мозгового штурма «Вовлечение граждан в процессы государственного управления» были выделены следующие вопросы: «непрозрачность» государства (сложность государственного устройства и сложность языка, которым написаны законы и прочие государственные документы. В качестве возможного решения этих проблем было предложено закрепить  право граждан на общественный контроль на всех уровнях (законодательно и инфраструктурно). Метафоричность деклараций Конференции базируется на метафоричности бюрократического языка (общественный контроль и т.п.). Словосочетания «общественный контроль» и «участие граждан в государственном управлении» как стереотипы перекочевали в российскую действительность из советских времен и как метафоры лишены правового содержания.

С юридической точки зрения общество не может осуществлять контрольные функции (субординационные по своей сути), в частности осуществлять юридически значимые воздействия на органы государственной власти. Обращения граждан и/или общественных организаций для власти носят только рекомендательный характер. При этом власть может слушать, но может и не услышать.

Просмотр видеозаписи «мозгового штурма», посвященного общественной экспертизе, показал, что на самом деле выступающим было предложено в течение нескольких минут телеграфно сообщить свои мнения. Тот, кто знаком со старинным подходом обсуждения проблем под названием «мозговой штурм», скажет, что это не «мозговой штурм» и даже не круглый стол. Как известно подход (метод) мозгового штурма был предложен А. Осборном в 50-е годы прошлого века, и обладает вполне определенными требованиями, которые нельзя нарушать[[11]](#footnote-11).

Анализ программ «мозговых штурмов»: «Вовлечение граждан в процессы государственного управления» и «Технологии работы органов государственного управления с экспертным сообществом» показал, что устроители восприняли некоторые идеи из критики работы «Открытого правительства» по этим направлениям.

Однако прежде чем внедрять «минимальные стандарты» необходимо опираться на положения теории стандартизации и разработать терминологический стандарт, упорядочивающий используемые термины и очищающий декларации от метафор.

То же касается и рейтинга экспертов – сначала необходимо определить, что это такое и для чего он нужен? Ответы на эти вопросы аналитики «Открытого правительства» не дали. Идея рейтинга экспертов напоминает идею «песочницы», в которой детвора определяет, кто самый крутой «пацан», с помощью, так называемого, метода 360 градусов. Все это походит на имитацию деятельности по учету мнений, так называемых, экспертов.

Следующий вопрос, который требует ответа: зачем мониторить результаты экспертов и что такое этот мониторинг? Может быть, надо мониторить результативность ведомств и министерств по учету предложений экспертов?

Отдельным важным вопросом является вопрос: когда появится механизм анализа интересов, преследуемых, так называемыми, независимыми экспертами с целью их классификации на ведомственные, бизнеса или общества.

К сожалению, многие из этих и других важных вопросов на «мозговом штурме» не только не обсуждались, но и не поднимались. Приезжие из-за границы гуру также обошли их стороной.

Прежде, чем создавать что-то, необходимо ответить на вопросы: зачем и почему нужно это что-то? Только тогда можно ответить на вопрос: как делать это что-то?

На «мозговом штурме» опять была высказана мысль, что эксперты не должны назначаться, а ими становятся. Для того чтобы организовать работу экспертов необходимо упорядочить понятийную базу и обратиться к достаточно развитой теории экспертизы[[12]](#footnote-12), а не выдумывать «велосипед» и дополнительные сущности. Слово «эксперт» было заимствовано неофитами в 70-е годы из юриспруденции без должного понимания его смысла.

Поэтому такие граждане могут самоназываться экспертами, но от этого они не становятся экспертами, т.к. эксперт это юридическая роль, на которую назначается компетентностное лицо иным лицом, уполномоченным законом. То, что называется самозваным экспертом, в лучшем случае представляет собой аналитика, а в худшем случае – экспертократа в соответствии с Ашкеровым[[13]](#footnote-13).

Недостаточно назвать себя экспертом. Такой гражданин должен это публично продемонстрировать, в частности, он должен иметь хотя бы две профессиональные публикации (публичных выступления на профессиональных конференциях) за последние три года, в соответствии с фразой, приписываемой Ньютону, и используемой международным научным сообществом: публикуй или умри. Если ученый желает выступить рецензентом или экспертом, он должен продемонстрировать свою компетентность путем публикаций в рецензируемых и реферируемых научных журналах.

Об «Открытом правительстве»

Пока российское право построено на политических декларациях и усмотрении чиновника, ожидать гражданской активности не приходится. Проще договориться с конкретным чиновником, которому также проще договориться с его начальником.

Если мы правильно поняли, «Открытое правительство» предназначено для концентрации мнений представителей гражданского общества с целью их дальнейшего учета при принятии решения Правительством России. Метафора «Открытое правительство» обозначает условно открытую площадку, в основном в интернете, для высказывания условно профессиональных и конкретных предложений по поводу некоторых законопроектов, затрагивающих конституционные свободы, права и законные интересы граждан и/или их организационных структур в виде общественных организаций и предпринимательских структур.

Здесь под словом «условно» понимается, что площадка имеет свои правила, а предложения должны соответствовать определенным требованиям площадки.

Для того чтобы представители гражданского общества проявили интерес к «Открытому правительству» и начали тратить свое время на взаимодействие с ним, им необходимо предоставить юридические гарантии, что их предложения (не только критика) будут каким-либо образом учитываться. Одних политических заверений недостаточно. Все прекрасно знают, даже если есть закон, но нет регламента, то чиновник не будет что-либо делать.

Отдельные ученые, которые являются профессионалами в определенной области или проблеме, как правило, дают свои критические замечания о проектах НПА в публикациях в научных журналах, т.к. понимают, что в ведомствах их предложения не будут учитывать. А чиновники, которые готовят проекты НПА, не читают научные журналы, а руководствуются законами и инструкциями.

При отсутствии юридической инфраструктуры «Открытого правительства» его деятельность не только будет выглядеть как имитация деятельности, но и будет таковой по существу. Все это приведет через некоторое время к устойчивому общественному мнению об очередной профанации мер, направленных на улучшение жизни народа, и неспособности высшего эшелона власти заставить средних чиновников реализовывать целеуказания.

Следующей важной темой является общественная экспертиза[[14]](#footnote-14). Судя по информации, представленной на сайте, деятельность экспертов не имеет регламентации. Даже если такие официальные документы имеются, они не могут носить закрытый характер в «Открытом правительстве».

В интернете появились две площадки, на которых представлена информация об «Открытом правительстве» и имеется возможность высказать свои предложения. Это http://большоеправительство.рф и http://zakon.government.ru/, которые позиционируют себя как «Открытое правительство» и Систему общественной экспертизы.

На сайтах отсутствует открытая информация об экспертах, не говоря уже о том, что у экспертов отсутствует отчество, что затрудняет обществу оценить таких «экспертов» как экспертов. Невозможно сделать анализ экспертной деятельности, так называемых общественных экспертов, а также тех экспертов, которые вошли в топ рейтинга. Поиск публикаций данных экспертов показывает, что они отсутствуют.

Возможно, что бурная общественная экспертная деятельность – это ее очередная имитация, а об этом В. В. Путин предупреждал. Известно, что у администрации сайта есть аналитики, которые должны анализировать деятельность общественных экспертов, но результаты и методы их анализа также недоступны. Поэтому также возникают вопросы, на чем основаны сведения данных аналитиков, и должно ли Правительство России доверять им?

Даже беглый анализ топ экспертов общественной экспертизы законопроекта «Об аккредитации» показал, что на сайте отсутствует механизм выявления лоббистов, маскирующихся под экспертов.

Как определяется, чьи интересы отстаивают эксперты - граждан, частных лиц или чиновников ведомства? А ведь совсем не трудно чиновнику найти подходящих по независимости экспертов, которые будет отстаивать интересы ведомства. Нет ответа на сайте и на вопрос: Как оценивается возможность имитации общественной экспертизы и профанации «Открытого правительства»?

Таким образом, можно констатировать, что «Открытое правительство» пока только метафора, на сайте отсутствует общедоступный план его формального роста и развития, сайт не соответствует требованиям критерия открытых систем и теории экспертизы. В самой идее «Открытого правительства» нет его юридической инфраструктуры и пока не видно, что она будет создаваться. И на вопрос: поможет ли «открытое правительство» развитию России? - ответ будет скорее отрицательный, чем положительный, пока «открытое правительство» будет существовать в таком виде.

Учитывая необходимость конструктивной критики, был осуществлен анализ результата общественного обсуждения законопроекта «Об аккредитации в Российской Федерации».

По анализу Итогового отчета по результатам общественной экспертизы законопроекта «Об аккредитации в Российской Федерации» можно сделать следующие выводы.

1. Такой отчет нужен и содержит публичные содержательные данные, отражающие некоторые позиции, как экспертов, так и авторов законопроекта.

2. Динамика обсуждения законопроекта показала, что время его обсуждения необходимо увеличить как минимум в два раза.

3. В отчете не отражены итоговые показатели результативности предложений экспертов (какое количество предложений было учтено полностью, частично и будет учтено в дальнейшем).

4. Непонятно, зачем нужен рейтинг экспертов и авторских редакций законопроекта. Если авторы законопроекта не ориентируются на результаты голосования (рейтинг), то тогда возникает вопрос – кому они нужны? Аналитикам, которые анализируют цели экспертов и авторов законопроекта, они не нужны.

5. Непонятна цель отчета, сформулированная в соответствующем разделе.

6. Необходима боле полная публичная информация о компетентности экспертов для анализа, чьи интересы они отстаивают.

7. Необходима публичная информация об авторах законопроекта для анализа их компетентности и выявления области ведомственных и лоббистских интересов в данном законопроекте.

1. Нестеров А. В. Философия и принципы открытых систем // Научно-техническая информация. Серия 1: Организация и методика информационной работы. 2005. № 8. С. 1-5. [↑](#footnote-ref-1)
2. Интервью Д. А. Медведева // Российская газета. – 24.04.2012. [↑](#footnote-ref-2)
3. Нестеров А. В. Поможет ли «Открытое правительство» развитию России? // Препринт 1012 г. URL: www.hse.ru [↑](#footnote-ref-3)
4. URL: http://slon.ru/russia/sovetnik\_prezidenta\_rasskazal\_kakim\_budet\_bolshoe\_pravitelstvo-779986.xhtml [↑](#footnote-ref-4)
5. Нестеров А. В., Андреева Е. И. Регламенты: теория и практика. - М.: РТА, 2008. [↑](#footnote-ref-5)
6. URL: www.ru.vikipedia.org [↑](#footnote-ref-6)
7. Нестеров А. В. Философия государственного администрирования // Бизнес в законе. - 2005. - № 1. - С. 20-29. [↑](#footnote-ref-7)
8. Толковый словарь обществоведческих терминов. Н. Е. Яценко. 1999 // URL: http://www.slovarnik.ru/html\_tsot/r/reordinaci8.html [↑](#footnote-ref-8)
9. Закон "Об Общественной палате Российской Федерации" СЗ РФ. 2005. N 15. Ст. 1277. [↑](#footnote-ref-9)
10. Нестеров А.В. О понятии администрирования в административном праве // Административное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 68-72. [↑](#footnote-ref-10)
11. URL: http://vikent.ru/enc/2343/ [↑](#footnote-ref-11)
12. Нестеров А. В. Основы экспертной деятельности. – М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2009. – 167 с. [↑](#footnote-ref-12)
13. Нестеров А. В. Еще раз об экспертократии // Модернизация России: ключевые проблемы и решения. - 13 Международная научная конференция (20-21 декабря 2012 г.). - М.: ИНИОН. [↑](#footnote-ref-13)
14. Нестеров А. В. Основы экспертной деятельности. – М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2009. – 167 с. [↑](#footnote-ref-14)