

Сведения об авторе: Нестеров Анатолий Васильевич, профессор Национального Исследовательского Университета Высшей школы экономики, доктор юридических наук, профессор.

Anatoly Vasilyevich Nesterov, professor at the National Research University Higher School of Economics, Doctor of Law, Professor. nesterav@yandex.ru

Нестеров А. В. Обсуждаем стандарт (концепцию) открытости «открытого правительства»

A.V. Nesterov Discuss standard (the concept of) openness "open government"

Аннотация. Рассмотрены дискуссионные вопросы эффективности открытого правительства, имитации деятельности по вовлечению граждан в управление государством, экспертного сопровождения и общественного обсуждения инициатив.

Abstract. Considered controversial questions the effectiveness of open government, simulation activities to involve citizens in government, expert support, and public discussion of initiatives.

Ключевые слова. Стандарт открытости, открытое правительство, реординация, прозрачность, понятность, общественный контроль.

Keywords. Standard of openness, open government, reordinatsiya, transparency, clarity, public control.

Прошел год после появления «стандартов открытости» и выхода препринта, им посвященного [[URL:www.hse.ru/data/2014/01/19/.../Стандарт%20открытости.docx](http://www.hse.ru/data/2014/01/19/.../Стандарт%20открытости.docx)], поэтому можно вернуться к анализу ситуации с внедрением этих стандартов, а также сделать некоторые промежуточные выводы. Публикация «стандарта открытости» сопровождалась презентациями докладов [18, 19], посвященных этому стандарту, из которых по его целям и задачам можно судить о наличие недостаточной эффективности и результативности взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с обществом. Если называть комплект документов стандартом, то тогда эти документы должны, хотя бы немного соответствовать требованиям стандартизации, с которыми должны быть формально знакомы разработчики

этого комплекта, т.к. в нем упоминается ГОСТ Р 1.12-2004 «Стандартизация в Российской Федерации. Термины и определения».

Поэтому в указанном комплекте должен быть терминологический раздел с дефинициями, используемых терминов. Ссылки на ГОСТы, в которых отсутствуют используемые в комплекте термины, приводит к тому, что субъекты гражданского общества начинают гадать, что обозначают базовые слова, например, референтная группа, прозрачность, результативность, эффективность и т. п. Одним из принципов Концепции является понятность, но она сама страдает ее недостаточной понятностью. Мы умышленно не причисляем себя к «независимым экспертам», т.к. это метафоричное понятие используется политологами и лишено юридического смысла, хотя законодатели-политики его юридически легализовали в начале 90-х годов прошлого века, но не дали его юридической дефиниции [6].

Анализ решений (действий) органов власти могут выполнять не только самоназванные или ангажированные «независимые эксперты», чья независимость и специальная компетентность по обсуждаемой теме, как правило, не проверяется, а любые компетентные лица (не обязательно ученые). Специальная компетентность аналитиков должна документально подтверждаться на основе обнародованных в Интернете и/или опубликованных в журналах статей по обсуждаемой теме. К сожалению, практика деятельности «независимых экспертов» говорит об имитации «независимой экспертизы» в интересах ведомств, их организовавших, а мнения альтернативных аналитиков практически не учитывается [7]. Об этом стали уже говорить высокие должностные лица [Абызов 07.04.15].

Отметим, что терминологические «детали» этого стандарта могут, в очередной раз, позволить среднему чиновнику найти причины, чтобы не реализовать целеуказание руководства страны. Недавний пример с сокращением количества государственных услуг показывает, что ведомства не только не смогли нормально организовать их предоставление, но и взаимодействие между собой [8]. Поэтому высшее руководство страны решило

задействовать субъектов гражданского общества, однако, путем бюрократической организации ведомствами «привлечения граждан и «независимых экспертов»» к, так называемому, общественному контролю.

Понятие открытости в Концепции упоминается 68 раз, а прозрачности - три раза, что свидетельствует о подчиненном значении прозрачности. Принцип информационной открытости можно рассматривать как принцип прозрачности, который реализует известное конституционное право граждан на доступ к открытым по закону сведениям (контенту), содержащим необходимую для них информацию о деятельности публичной власти.

Понятие прозрачности не расшифровывается в Концепции, а используется совместно с понятием открытости, например, в виде «прозрачность работы механизма (инструмента) открытости». Наверное, такое использование понятия прозрачности связано с тем, что и в научных публикациях нет единого подхода к значению «прозрачности органов власти».

Понятие открытости (открытости системы) довольно сложное понятие [9], а построение открытых систем достаточно наукоемкое и трудоемкое занятие [10].

Существует много подходов к определению понятия открытости, в том числе и принципа открытости. Несомненно, что в рассматриваемом комплексе документов, речь идет о правовом принципе открытости. Например, в административном праве авторы книги [4] считают: «...Принцип открытости предполагает, что администрация открыта для внешнего наблюдения, а прозрачность означает, что при этом наблюдении видно насквозь».

Ф. И. Белозор [2] рассматривает открытость государственного управления как демократическую форму взаимодействия государства и общества, суть которого заключается в наличии правовой и фактической возможности у граждан и их объединений участвовать в формировании государственной политики, государственных и муниципальных управленческих решений и в контроле их исполнения.

На наш взгляд, открытость органов власти – это их юридическое свойство, характеризующее реординационное взаимодействие с субъектами гражданского общества, в частности, юридическую и фактическую возможность правового воздействия этих субъектов на политические, законодательные и/или административные решения таких органов. Таким образом, открытость подразумевает то, что все заинтересованные граждане и их объединения, имеют юридический и фактический доступ к реординационному воздействию на органы власти.

В свою очередь, прозрачность органов власти – это информационное свойство открытости, характеризующее максимально возможную, законодательно закреплённую и гарантированную доступность для субъектов гражданского общества к достоверной информации о деятельности органов власти, в частности, органов государственного и муниципального администрирования.

К этим двум важным юридическим свойствам примыкает свойство подотчетности органов власти, не только контролируемым и надзирающим их вышестоящим инстанциям, но и субъектам гражданского общества. Однако необходимо различать подконтрольность и публичную подотчетность, т.к. органы власти в рамках публичной прозрачности должны предоставлять сведения (публичные показатели), характеризующие результаты их деятельности, влияющие на жизнедеятельность субъектов гражданского общества.

Недавно М. Абызов [1] констатировал, что народ, наученный многолетней практикой безрезультатности общения с властью, не проявляет необходимого интереса к «открытому правительству». При этом, как и предполагалось нами ранее [11], руководство проекта обвинит его в пассивности. Предыдущий опыт реализации, как технической [12], так и административной [13] реформы, в этом плане показательны. По данным ВЦИОМ 60% россиян пассивны и не принимают участия в публичных мероприятиях. По его мнению, «Отчасти это связано с объемом информации —

заинтересованным гражданам и организациям тяжело выловить документ в этом потоке». Однако это не совсем так. Отсутствие юридических гарантий того, что мнения субъектов гражданского общества будут учтены, является причиной такого положения. Граждане не хотят быть статистами, а ученые высказывают свои мнения в статьях, которые чиновники не читают. Чиновникам проще подыскать необходимых по независимости «экспертов», которые напишут «независимые экспертизы». При этом отметим, что механизм проверки независимости и компетентности таких экспертов не опубликован. Что порождает возможность ведомствами имитации деятельности, так называемого, экспертного сопровождения [14].

Стало очевидным, что идея «независимой экспертизы» имеет существенные недостатки [15] и теперь обсуждать инициативы будут с так называемыми «референтными группами», однако механизм отбора представителей гражданского общества в эти группы пока не известен, как впрочем, и методики оценки имитации их деятельности.

Если мы правильно поняли, то под референтной группой в Концепции понимается группа субъектов гражданского общества, объединенная общими законными интересами, которой доверяют лица, осуществляющие мониторинг. Однако инструмент проверки доверия пока не известен.

В связи с тем, что каждое ведомство (министерство) отвечает за взаимодействие с определенной категорией субъектов гражданского общества, то в Методике указывается, что министерство должно определить заинтересованные стороны «в результатах от реализации планов деятельности» и «благополучателей от его деятельности».

На наш взгляд, вышеуказанное первое мероприятие подразумевает публичную прозрачность проектов ведомств, сведений (данных), имеющихся у ведомств, и отчетов по показателям их деятельности, что связано с реализацией конституционных прав граждан на доступ к информации.

Второе и третье мероприятие подразумевает открытость органов государственной власти для реординационного взаимодействия с субъектами

гражданского общества, что связано с реализацией законных интересов этих субъектов.

Принцип реординации подразумевает юридическую и фактическую возможность субъектов гражданского общества оказывать регулятивные воздействия на органы государственной власти на основе открытых сведений (данных) о деятельности этих органов. Этот принцип в Концепции представлен принципом «вовлеченности гражданского общества – федеральные органы исполнительной власти обеспечивают участие граждан Российской Федерации, общественных объединений и предпринимательского сообщества в разработке и реализации управленческих решений с целью учета их мнений и приоритетов, а также создания системы постоянного информирования и диалога».

Государственные органы исполнительной власти осуществляют не только контрольно-надзорные, но и правообеспечивающие функции, в рамках которого обязаны предоставлять государственные услуги, а также организовывать реординационное взаимодействие с субъектами гражданского общества (их «вовлечение в управление государством»).

Можно выделить три вида реординационного взаимодействия субъектов гражданского общества: организованного органами власти, самоорганизованных сообществ, например, профессиональных или отраслевых объединений, и/или отдельных инициативных групп граждан, в частности, с помощью Интернета. Например, Общественную палату РФ, общественные советы при органах власти можно отнести к первому виду субъектов. К сожалению, к деятельности Общественной палаты РФ по данным ВЦИОМ индекс общественного доверия составляет 40%. (URL:http://www.odnako.org/blogs/show_26582/).

Словосочетания «вовлечение в управление государством» и «общественный контроль органов власти» можно воспринимать как метафоры. Граждане, представители общества и предпринимательства не имеют контрольных функций по отношению к органам государственной власти, но

обладают правами осуществлять реординационные, в частности, регулятивные воздействия на эти органы в рамках законодательства.

Власть может принимать правовые акты, которые воспринимаются как легитимные и добровольно выполняются субъектами гражданского общества только тогда, когда имеется не только фактическая возможность их обсудить с ними, но и юридически гарантированная обязанность у органов власти учитывать обоснованные мнения и законные требования этих субъектов.

Субъекты гражданского общества могут осуществлять реординационное (регулятивное) воздействие в виде общественного мнения, которое выражается с помощью информационных средств (СМИ, Интернета и непосредственного обращения в органы власти).

Кроме того, в качестве представителей гражданского общества могут выступать лица, обладающие специальными знаниями (компетентные лица), специальная компетентность которых подтверждена документально. К сожалению, их стали по недоразумению называть «независимыми экспертами» [16].

Таким образом, принцип вовлеченности гражданского общества необходимо рассматривать как систему мотивации по увеличению заинтересованности субъектов гражданского общества в участии в реординационных связях (оказании регулятивного воздействия на органы власти).

Последний «принцип понятности» в Концепции определяет «цели, задачи, планы и результаты деятельности федеральных органов исполнительной власти представляются в виде и формах, обеспечивающих простоту и доступность их восприятия обществом». Этот принцип должен обеспечить пользовательский интерфейс сведений о деятельности федеральных органов государственной власти, интуитивно понятный и дружелюбный для простых граждан, чтобы они могли обоснованно оценить деятельность этих органов.

Прошедший год показал, что многие министерства сделали достаточно усилий по внедрению формальных инструментов стандарта открытости [17]. Однако аналитики стали отмечать и некоторые недостатки в проделанной работе. Авторы [2] предлагают в дополнение к самообследованию и экспертной оценке свойств открытости в итоговом рейтинге органов исполнительной власти учитывать социологические опросы мнений населения, а также оценки, сделанные в СМИ, социальных сетях и/или исполнителями органов исполнительной власти, взаимодействующими с гражданами. К сожалению, они отметили, что общество должно созреть на активное взаимодействие с властными органами. Неудачные попытки даже активных граждан и/или ученых оказывать реординационные воздействия приводят к тому, что и они перестают надеяться, что власть учтет их предложения.

На наш взгляд, не общество, а политическая власть должна осознать, что без реординации (поддерживаемых гражданских инициатив) она не сможет заставить исполнительную власть действовать в интересах не только граждан, но и государства.

Заключение. Если руководство страны хочет видеть в лице субъектов гражданского общества «драйверов», которые не только обсуждают инициативы, но и сами их иницируют, то оно должно позаботиться о юридических гарантиях того, что обоснованные и законные интересы в их предложениях, будут учитываться в решениях власти. Необходимо помнить, что открытость является свойством системы, которое может быть использовано, как для достижения благих, так и негативных целей. Поэтому это свойство не только должно быть закреплено в виде конституционных свобод, прав и/или законных интересов граждан и их объединений, но и в виде обязанностей и ответственности юридических субъектов в случае нарушения ими законодательства, регулирующего открытость, в частности, органов власти. Свойство открытости органов государственной власти должно использоваться для организации реординационных связей между этим органами (ведомствами) и субъектами гражданского общества с целью

нахождения баланса государственных интересов (законных интересов ведомств, граждан (их объединений) и предпринимательского сообщества). Нельзя считать интересы ведомств государственными интересами, т.к. они могут противоречить друг другу с точки зрения демократического и правового государства [17].

Список ссылочных публикаций

1. Абызов М. «Интерес общества к законопроектам — ноль» // URL: <http://izvestia.ru/news/561927> .
2. Белозор Ф. И. Расширение открытости и прозрачности государственного управления // URL: www.rane-brf.ru/.../Белозор%20Ф.И._Расширение%20открытости%20.
3. Брагин А. Ф. Реализация стандарта открытости федеральных органов исполнительной власти // URL: <http://openstandard.ru/> .
4. Галлиган Д. Полянский В. В. Стариков Ю. Н. Административное право. История развития и основные современные концепции. – М.: Юрист, 2002. - 406 с.
5. Дмитриева Н. Е., Стырин Е. М. Формирование системы оценки открытости исполнительной власти // Технологии информационного общества в науке, образовании и культуре: сборник научных статей. Материалы XVII Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество» IMS-2014, Санкт-Петербург, 19 - 20 ноября 2014 г. – С. 213-218.
6. Нестеров А. В. История экспертизы и экспертика // Теория и практика судебной экспертизы. 2011. № 3. С. 12-19.
7. Нестеров А. В. Поможет ли «Открытое правительство» развитию России? // Препринт - май, 2012 г. – НИУ ВШЭ, URL: pravo.hse.ru/expertika/announcements/59426056.html.
8. Нестеров А. В. О реординации и «открытом правительстве» // Регионы Евразии: модернизация, инновационно-технологического развития и сотрудничества. – М.: ИНИОН, 2013. URL: ukros.ru/wp-content/uploads/2013/11/нестеров.doc .
9. Нестеров А. В. Философия и принципы открытых систем // Научно-техническая информация. – Сер. 1. – 2005. - №8. – С. 1-5.
10. Нестеров А. В. Информационные особенности развития Деловой среды // Научно-техническая информация. – Сер. 1. – 1998 - № 2. – С. 5-9.
11. Нестеров А. В. Юридические аспекты электронных административных регламентов // Вестник Российской правовой академии. 2005. № 4. С. 13-17.
12. Нестеров А. В. О техническом регулировании в России // Государство и право. 2009. № 8. С. 93-96.
13. Нестеров А. В. О качестве государственного и муниципального управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 1. С. 5-8.
14. Нестеров А. В. Правовые основания антикоррупционной экспертизы // Безопасность бизнеса. 2009. № 2. С. 46-48.
15. Нестеров А. В. Экспертное дело. - Ростов н/Дону: Книга, 2003.
16. Нестеров А. В. Есть ли в России экспертное сообщество? // Научное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение национального стратегического проектирования, приоритетных и национальных проектов и программ. - Москва: ИНИОН, 2009.

17. Нестеров А. В. Об «умном» регулировании и лоббизме (Препринт – апрель, 2012 г.). - URL: pravo.hse.ru/data/2012/04/08/1251129365.

18. Пономарев С. Открытость государственного управления в России (Презентация доклада) URL: [grany-center.org/userfiles/File/ 3Standart.pdf](http://grany-center.org/userfiles/File/3Standart.pdf).

19. Стырин Е. М. Подходы к оценке использования информационно-коммуникационных технологий как элемента построения стандарта открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации (Презентация доклада) [URL:http://www.gosbook.ru/node/81276](http://www.gosbook.ru/node/81276) .

1. Abyizov M. «Interes obschestva k zakonoproektam — nol» // URL: <http://izvestia.ru/news/561927> .

2. Belozor F. I. Rasshirenie otkrytosti i prozrachnosti gosudarstvennogo upravleniya // URL: [www.rane-brf.ru/.../Belozor F.I._Rasshirenie otkrytosti%2](http://www.rane-brf.ru/.../Belozor F.I._Rasshirenie_otkrytosti%2).

3. Bragin A. F. Realizatsiya standarta otkrytosti federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti // URL: <http://openstandard.ru/> .

4. Galligan D. Polyanskiy V. V. Starilov Yu. N. Administrativnoe pravo. Istoriya razvitiya i osnovnyie sovremennyye kontseptsii. – М.: Yurist, 2002. - 406 s.

5. Dmitrieva N. E., Styirin E. M. Formirovanie sistemy otsenki otkrytosti ispolnitelnoy vlasti // Tehnologii informatsionnogo obschestva v nauke, obrazovanii i kulture: sbornik nauchnykh statey. Materialy XVII Vserossiyskoy ob'edinennoy konferentsii «Internet i sovremennoe obschestvo» IMS-2014, Sankt-Peterburg, 19 - 20 noyabrya 2014 g. – S. 213-218.

6. Nesterov A. V. Istoriya ekspertizy i ekspertika // Teoriya i praktika sudebnoy ekspertizy. 2011. # 3. S. 12-19.

7. Nesterov A. V. Pomozhet li «Otkryitoe pravitelstvo» razvitiyu Rossii? // Preprint - may, 2012 g. – NIU VShE, URL: pravo.hse.ru/expertika/announcements/59426056.html

8. Nesterov A. V. O reordinatsii i «otkrytom pravitelstve» // Regiony Evrazii: modernizatsiya, innovatsionno-tehnologicheskogo razvitiya i sotrudnichestva. – М.: INION, 2013. URL:ukros.ru/wp-content/uploads/2013/11/nesterov.doc .

9. Nesterov A. V. Filosofiya i principy otkrytykh sistem // Nauchno-tehnicheskaya informatsiya. – Ser. 1. – 2005. - №8. – S. 1-5.

10. Nesterov A. V. Informatsionnye osobennosti razvitiya Delovoy sredy // Nauchno-tehnicheskaya informatsiya. – Ser. 1. – 1998 - № 2. – S. 5-9.

11. Nesterov A. V. Yuridicheskie aspekty elektronnykh administrativnykh reglamentov // Vestnik Rossiyskoy pravovoy akademii. 2005. № 4. S. 13-17.

12. Nesterov A. V. O tehnichestvom regulirovanii v Rossii // Gosudarstvo i pravo. 2009. № 8. S. 93-96.

13. Nesterov A. V. O kachestve gosudarstvennogo i municipalnogo upravleniya // Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie. 2007. № 1. S. 5-8.

14. Nesterov A. V. Pravovye osnovaniya antikorrupcionnoy ekspertizy // Bezopasnost biznesa. 2009. № 2. S. 46-48.

15. Nesterov A. V. Ekspertnoe delo. - Rostov n/Donu: Kniga, 2003.

16. Nesterov A. V. Est li v Rossii ekspertnoe soobshchestvo? // Nauchnoe, ekspertno-analiticheskoe i informatsionnoe obespechenie nacionalnogo strategicheskogo proektirovaniya, prioritnykh i nacionalnykh proektov i programm. - Moskva: INION, 2009.

17. Nesterov A. V. Ob «umnom» regulirovanii i lobbizme (Preprint – aprel, 2012 g.). - URL: pravo.hse.ru/data/2012/04/08/1251129365.

18. Ponomarev S. Otkrytost gosudarstvennogo upravleniya v Rossii (Prezentaciya doklada) URL: grany-center.org/userfiles/File/3Standart.pdf.

19. Styrin E. M. Podhody k ocenke ispolzovaniya informacionno-kommunikacionnyh tehnologiy kak elementa postroeniya standarta otkrytosti deyatelnosti federalnyh organov ispolnitelnoy vlasti Rossiyskoy Federacii (Prezentaciya doklada) URL:<http://www.gosbook.ru/node/81276> .