



NATIONAL RESEARCH
UNIVERSITY

Lost in Translation? Провалы и достижения российского «открытого правительства»

Юрий Андреевич Кабанов

Департамент прикладной политологии

Национальный исследовательский университет «Высшая школа
экономики»

ykabanov@hse.ru

**V Международная конференция «Октябрьские чтения»
20-22 октября 2016 года
Санкт-Петербург, Россия**

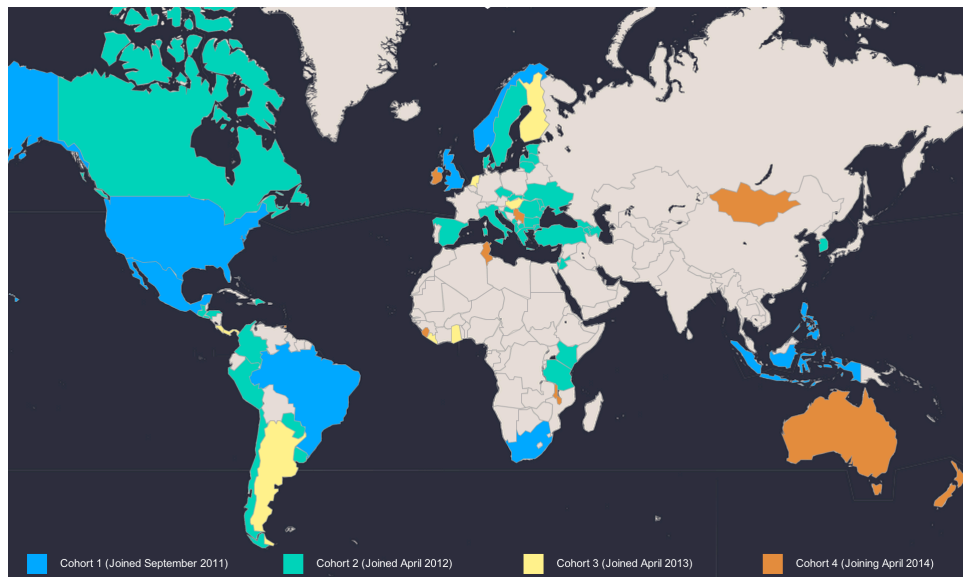


NATIONAL RESEARCH
UNIVERSITY

Доклад подготовлен в ходе проведения исследования (№ 16-05-0059) в рамках Программы «Научный фонд Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)» в 2016 г. и с использованием средств субсидии на государственную поддержку ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров, выделенной НИУ ВШЭ.

Современные определения

- ОП как комбинация философии открытости (прозрачность и подотчетность правительства, открытость информации) и технологии открытости (ИКТ, э-правительство, э-участие, открытые государственные данные);
- ОП как комбинация доступности информации (*vision*) и возможности гражданского участия (*voice*) [Meijer et. al 2012];
- Основные элементы: информация на веб-сайтах, открытые государственные данные; электронное участие (петиции, форумы).
- ОП – глобальная инновация в области публичной политики и управления.



- Смешанные результаты проводимого политического курса;
- Выживание нормативно «демократического» института в условиях недемократического режима;
- Постоянная трансформация политического курса, его адаптация по властной вертикали и горизонтали.



- Развитие и дизайн политического курса: внешние или внутренние факторы?
- Результаты политики: провал или достижение?
- Институт в современных российских условиях: мешает или помогает власти?



**ОТКРЫТОЕ
ПРАВИТЕЛЬСТВО**

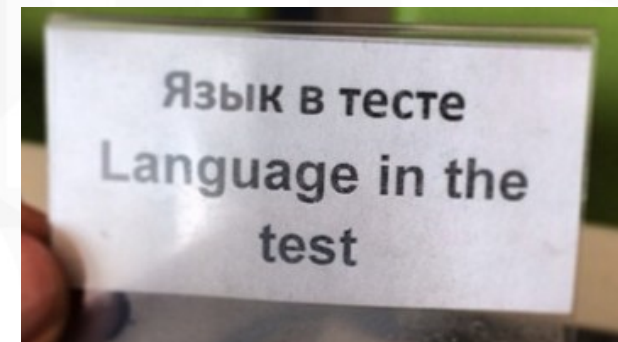
- **Диффузия инноваций (Policy Diffusion)**
идеи «путешествуют» от региона к региону под воздействием внешних факторов (географическая и культурная близость, плотность взаимодействия и)
[Rogers 1995; Berry, Berry 1998];



- **Трансфер институтов (Policy Transfer):**
рациональный «механистический» перенос политик от донора к реципиенту. Для успеха важны полнота информации, полнота переноса и схожесть среды
[Dolowitz, Marsh 2000];



- **Трансляция политики (Policy Translation):**
перенос как результат интерсубъективного конструирования новых смыслов, модификации, адаптации политики. Инновация – это источник вдохновения, а не готовый рецепт
[Freeman 2009; Stone 2012; Mukhtarov 2014]



Тип трансляции политики	Коммуникация Borrower – Lender	Коммуникация Borrower – Stakeholder
Искаженный	Односторонняя	Нет или пропаганда
Рациональный	Односторонняя	Нет или публичное информирование
Дискретный	Двусторонняя	Односторонняя, асимметричная двусторонняя
Демократический	Двусторонняя	Двусторонняя

[Park et. al 2014]



Недостаток информации

Неполный трансфер

Несовместимый трансфер

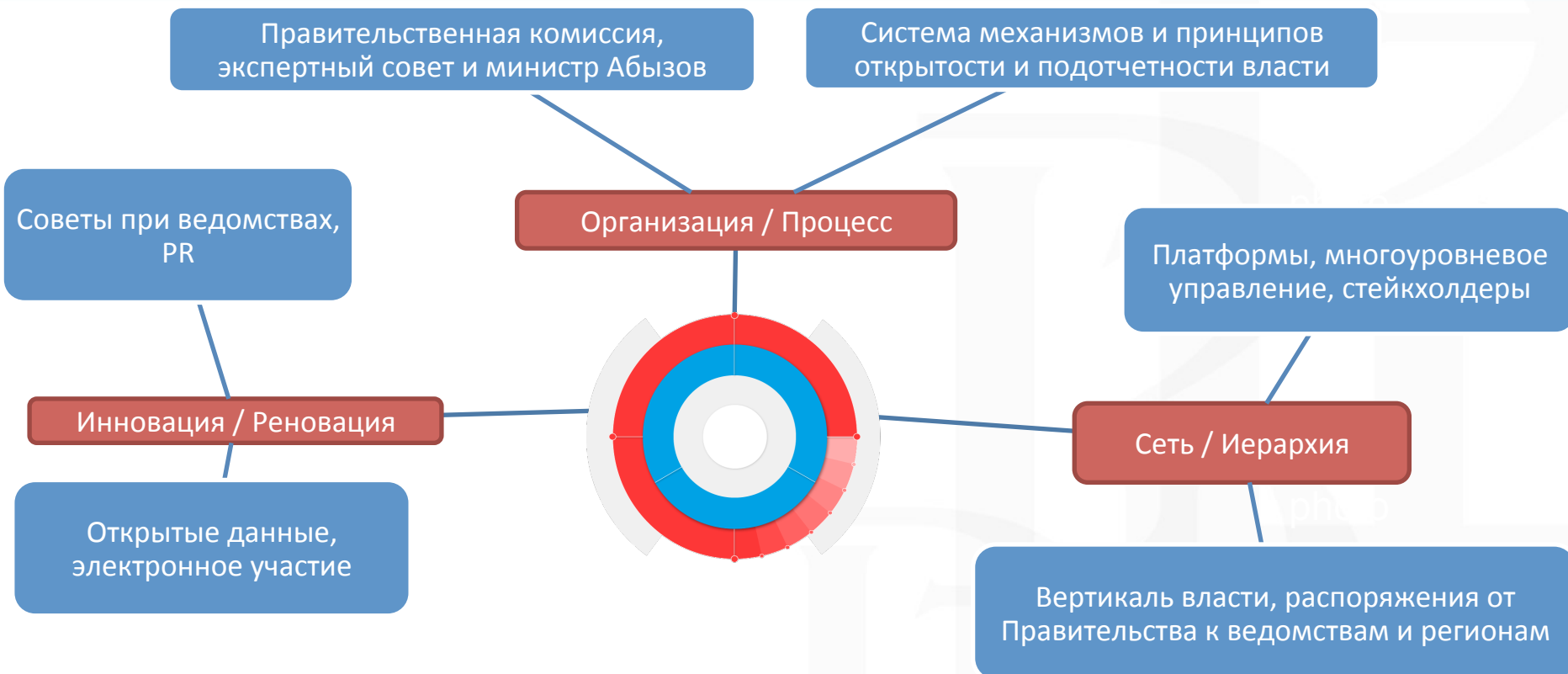
Линия Медведева:

- **2011: инициатива по Большому Правительству**
 - **Встреча сторонников Д.А. Медведева** (координатор М. Абызов): Большое правительство – консультативный орган при «реальном правительстве».
 - **Послание Президента 2011:** Большое и Открытое правительство, но все еще консультативный орган.
- **2012: от «Большого» к «Открытому»**
 - Создание **рабочей группы по ОП (Иванов, Абызов)**, развитие идеи системы ОП (не только орган – открытые данные, информационная открытость, публичные слушания и т.д.) – смесь «старых» и «новых» институтов.
 - Создание **правительственной комиссии** по координации деятельности ОП, Абызов – министр РФ по делам ОП;
 - **Инкорпорация идей ОП в «майские указы».**

Линия Путина:

- **2012: «Прямая информационная демократия»**
 - «Демократия и качество управления»: идея портала **электронных петиций**;
 - Создание портала **«Российская общественная инициатива»**;
 - **Включение проекта в «майские указы».**

Мотивация (?): (1) Перезапуск «административной реформы», создание «кармана эффективности» на уровне правительства; (2) Внешняя и внутренняя легитимация (выборы).

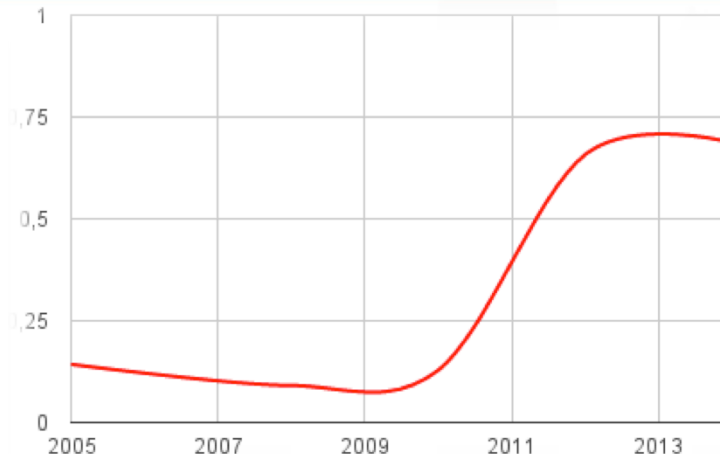


- ⇒ возможность множественной интерпретации, в т.ч. и исполнителями;
- ⇒ сложность оценки курса.

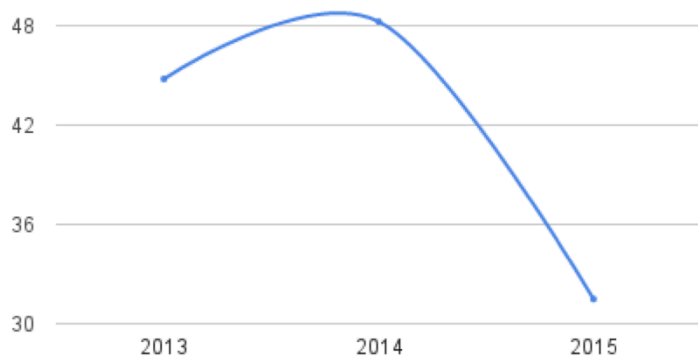
Результаты политического курса: Динамика



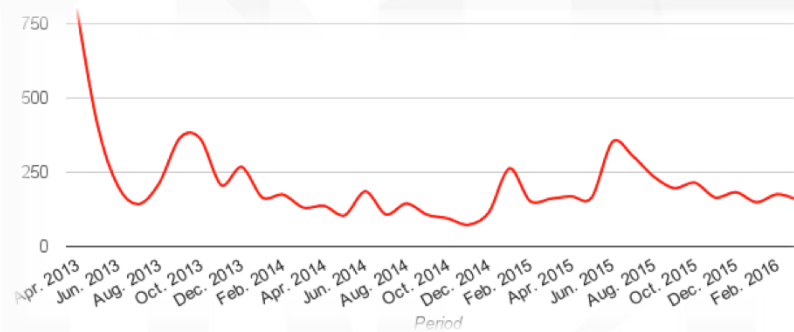
[1] Информационная открытость веб-сайтов органов власти.
Источник: Инфометр, <http://infometer.org>



[3] Россия в рейтинге электронного участия ООН
Источник:
<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation>



[2] Развитие открытых данных в Open Data Barometer, 2013-2015.
Источник: WWW Foundation, <http://opendatabarometer.org>



[4] Количество поданных петиций на портале РОИ
Источник: <http://analytics.prior.nw.ru>

Проблемы коммуникации: от «демократической» до «искаженной» модели

- 1) **Lender – Borrower**: отказ от вступления в Партнерство «Открытое правительство», выход из G8, идея «информационного суверенитета»;
- 2) **Borrower – Stakeholders**: постепенное снижение участия экспертов, отсутствие коммуникации с гражданами.

Усиление авторитарного режима, ужесточение политики по отношению к Интернету

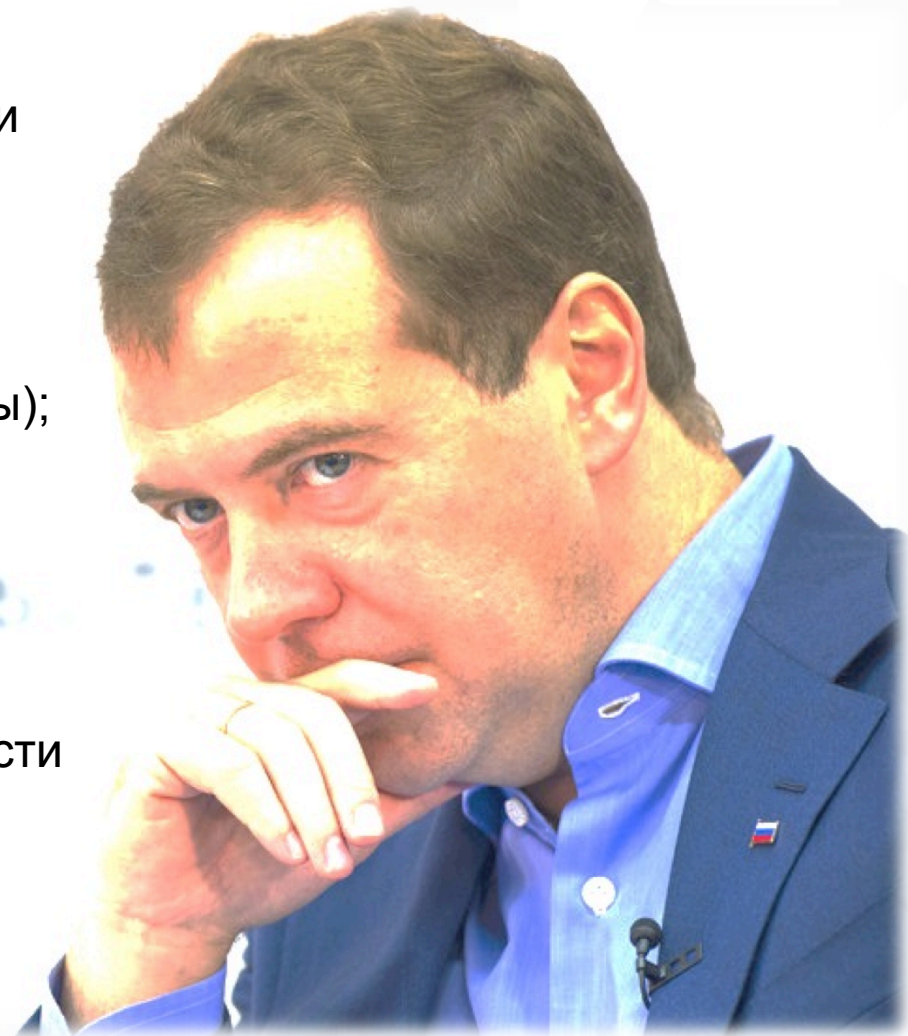
Нехватка информации: нехватка компетенций бюрократии, отсутствие работы с целевыми группами.

Неполный трансфер: смешение разных политик, половинчатые решения, технологические и терминологические проблемы.

Неприемлемый трансфер: «демократическая» инновация в неблагоприятной среде, конфликт с неформальными институтами, «шитизация» [Заостровцев 2009; Gel'man 2016]

- 1) Политика «пережила» электоральный цикл, изменения в Интернет – политике и продолжает реализовываться;
- 2) Институциональный дизайн инновации позволяет власти контролировать ее потенциал на «входе» и на «выходе» [Schedler 2002, 2006];
- 3) Изначальная концепция была «переведена» для достижения внутренних целей, трансформируясь в институт «демократического авторитаризма», способствуя стабильности режима [Brancati 2014; Gerschewski 2013;]:
 - **Легитимация** государственных решений как результата широкого обсуждения / петиций, достижение образа современного государства для граждан и внешней аудитории [Maerz 2016; Astrom et al 2012];
 - **Сбор информации:** оценка общественных настроений и острых тем (РОИ, «Народный контроль» и т.п.);
 - **Кооптация**, распределение патронажа (членство в экспертных советах);
 - **Рента:** распределение бюджета и властных полномочий среди политических и бизнес-элит (М. Абызов, И. Массух, «Ростелеком»);
 - **Мониторинг:** «открытие» ведомств и регионов для административного контроля, ОП как показатель эффективности органов власти;
 - **Авторитарная делиберация** [He 2011]: сбор идей без перераспределения властных ресурсов (в основном, на местном уровне).

- Продолжение «перевода» на разных уровнях власти => новые модификации политики;
- Выживание элементов политики, способствующих целям, а также устоявшихся институтов (напр., советы);
- Превращение политики в инструмент «открытого управления» в отдельных регионах, ведомствах;
- Возможная арена противостояния власти и оппозиции [Levitsky, Way 2010]





NATIONAL RESEARCH
UNIVERSITY

Спасибо
за внимание!

Юрий А. Кабанов
ykabanov@hse.ru