

Антикоррупционный потенциал электронного правительства: идеология и практика

Трахтенберг Анна Давидовна
Институт философии и права
Уральского отделения РАН

Ханты-Мансийск, 04 июня 2014 г.

Информационно-коммуникационные технологии - главный символ и достижение общественного прогресса

1. Культурная значимость вовсе не тождественна общераспространенности и реальной экономической эффективности (D. Edgerton, 2011). Технологии с повышенной культурной значимостью могут быть практически бесполезны (термоядерный синтез).
2. Выражением культурной значимости является т.н. Rupture-Talk = «риторика разрыва»: технологии, которые навсегда изменили мир, обеспечив полный разрыв с прошлым (G. Hecht, 2011). Риторика разрыва воплощается в социотехнологических практиках и формирует ожидания как представителей элиты, так и населения в целом.
3. Информационные технологии сопровождаются «риторикой разрыва» с момента своего возникновения: «Электрические средства коммуникации как принадлежность высочайшей формы цивилизации, совершенны, потому что мгновенны. Ничто не в силах конкурировать с мгновенностью» - Э. Вайзман, президент Канадской телеграфной системы, 1899 (цит. по С. Marvin, 1988).

«Лучшая новость с момента открытия ЛСД» (С. Брандт)

Персональный компьютер как «контрартефакт» [Pfaffenberger В., 1988], противостоящий «Сверхразуму», т.е. «большим» электронно-вычислительным машинам и призванный освободить граждан от зависимости от «больших корпораций» и государства.

Новое поколение

«экспертов-технократов»:

«Капитализм без трений» (Б. Гейтс, 1999)

«Государство 2.0.» (Т. О'Рейли, 2002)

«Wiki-правительство» (Б. Новек, 2009)

«Калифорнийская идеология»

(Р. Барбрук): противоречивая смесь технологического детерминизма (истолкованного с позиций контркультуры) с неолиберальной экономической моделью, основанной на идее государства – «ночного сторожа»

«Солюционизм и Интернет-центризм»

(Е. Морозов)



Новое поколение экспертов в сфере управления Новый государственный менеджмент (new public management)

Концепт «государственные услуги»,

базирующийся на представлении о государственном управлении как о рынке, на котором идет борьба за право предоставлять клиентам определенного рода ценности.

Создание квазиконкурентной среды
и ориентация на конечный результат

«ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ИМПЕРИАЛИЗМ»

(Капелюшников, 2013)

Перенос технологий, выработанных в рамках корпоративного управления, на государственные структуры.

Принципы поведения: преследование собственных интересов,
ограниченная рациональность (= предпочтение настоящих благ будущим, зависимость от контекста)
избегание риска

ОПТИМИЗАЦИЯ И СОКРАЩЕНИЕ РАСХОДОВ

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

Переход к электронному правительству как реформа государственного управления в США

Термин «electronic government» впервые введен А. Гором (1993) в рамках «движения за новое изобретение правительства» («Reinventing Government» - REGO) – 11 реформа госуправления в XX веке.

1993 г. - рекомендации по ре-инжинирингу управленческих структур с помощью информационных технологий (Б. Клинтон).
Единый портал FirstGov.org.

2002 г. – Стратегия развития электронного правительства (Дж. Буш).
«Акт об электронном правительстве»

2009 г. – Директива об открытом правительстве (Б. Обама)
Единый портал Data.Gov.org

Как возможна коррупция?

Основа:

теория «принципал – агент» (70-е гг. XX века) -
принципал поручает агенту выполнение определенных функций
Их отношения описываются как «контракт».

Проблемы:

- А) интересы принципала и агента не совпадают
- Б) существует информационная асимметрия между принципалом и агентом

Коррупция:

- А) Агент преследует собственные интересы
- Б) Возможности принципала контролировать агента ограничены
- В) Риск оценивается как сравнительно низкий

Модель Роберта Клитгаарда

**КОРРУПЦИЯ =
МОНОПОЛИЯ**

+ СВОБОДА ПРИНИМАТЬ РЕШЕНИЯ (discretion) – КОНТРОЛЬ
(R. Klitgaard, 1988)

СПОСОБЫ БОРЬБЫ:

- Ликвидация монополии, создание квазиконкуренции = административная реформа
- Снижение возможности самостоятельно принимать решения = организационная перестройка
- Ужесточение контроля со стороны принципала, повышение рисков

ИКТ для борьбы с коррупцией

1. Принципалы – вышестоящие органы власти:

- резкое снижение издержек контроля;
- возможность программирования деятельности агентов = уничтожение свободы принятия решений

В идеале – переход от агентов к автоматам

2. Принципалы – граждане (= потребители государственных услуг): контроль снизу, механизмы открытого правительства и электронной демократии

От электронного правительства к открытому правительству

«A Citizen's Guide to Open Government, E-Government, and Government 2.0»: «Ответственным гражданам требуется четкая и достоверная информация от правительства о том, как оно ведет свои дела» (L.Harper, 2013).

Директива Обамы № 1 об открытом правительстве (2009 год): все федеральные агентства должны подготовить планы по открытому правительству и обновлять их каждые два года. Материалы должны размещаться на портале <http://www.data.gov/> (с девизом «Empowering people»).
Первый (2009) и второй (2013) Национальные планы действий по открытому правительству.

**Основные принципы открытого правительства:
прозрачность действий, доступность услуг и открытость для гражданского участия (OECD)**

- Доступность – правило, секретность – исключение.
- Информация регулярно обновляется.
- Информация публикуется в проактивном режиме.
- Информация публикуется бесплатно.
- Информация публикуется в форматах, пригодных для дальнейшего использования (в первую очередь это касается наборов данных).

Взаимодействие государства и бизнеса - государство как платформа и приложения (apps) на основе
«открытых данных»

Взаимодействие государства и граждан –
wiki-правительство (B. Noveck, 2009) + электронные петиции.

Переход к открытому правительству как международная мода

Партнерство по Открытому правительству (OGP), 2011 год: «Международная платформа для реформаторов, которые хотят сделать свое правительство более открытым, подотчетным и ответственным» .

OGP объединяет 63 страны.
Саммиты OGP.

www.opengovernmentpartnership.org

«Правительство 2.0» - то же самое + «использование социальных сетей, чтобы усилить сотрудничество с гражданами и повысить прозрачность, а в перспективе – полностью преобразить принципы, на основе которых органы государственной власти действуют и взаимодействуют с гражданами»

«Цифровое правительство» (A. Di Maio, 2014) – то же самое + «большие данные»: «наиболее фундаментальное различие заключается в актуальности данных и в том, как новые и не предполагавшиеся заранее способы использования данных реально могут изменить способы, используемые государственными органами для оказания своих услуг и для осуществления собственной деятельности» (пер. Н. Храмцовой) = государство не только поставщик, но и потребитель и брокер данных

ВНЕЗАПНО:

“большие данные не объективны» (K. Crawford, Microsoft)

Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти (2013)

- Повышение прозрачности и подотчетности государственного управления
- Расширения возможностей непосредственного участия гражданского общества в разработке и экспертизе решений
- Качественного расширения открытости ФОИВ
- Развитие общественного контроля

Основные принципы:

принцип информационной открытости

принцип понятности

принцип вовлеченности гражданского общества

принцип подотчетности

Насколько это работает?

1. Кремер и Кинг (J. Craemer, K. King 2005), основываясь на анализе сорокалетнего американского опыта внедрения ИКТ в систему государственного управления, пришли к выводу: информационные технологии укрепляют иерархическую структуру бюрократических организаций, усиливая возможности менеджеров по контролю над нижестоящими структурами.

Последствия для исполнителей (K.G. Nygren, 2009) - эффективность в ущерб качеству, утрата компетенции (de-skilling). Обратный эффект излишнего контроля.

2. Пелед (A. Peled, 2011) в течение года анализировал наполняемость и посещаемость американского Портала открытых данных и пришел к выводу, что:

а) органы власти подходят к размещению открытых данных формально – 5 из 163 ФОИВ отвечают за 99.37% всех дата сетов;

б) данные не востребованы гражданами.

Ср. М. Абызов, 29.05.2014: «Открытые данные почти не обновляются, при этом опубликовано лишь 25% от необходимого объема. 11 федеральных органов исполнительной власти до сих пор не начали работу по открытым данным, среди них Роскосмос, Росмолодежь, Минтранс и Минстрой. В большинстве случаев качество и доступность опубликованной информации не удовлетворяет требованиям. Между тем с 2011 по март 2014 года на федеральном и региональном уровнях на реализацию этого проекта из бюджета было потрачено 365 млн руб.» (<http://itar-tass.com/politika/1225463>)

ПОЧЕМУ?

Теоретическая модель исходит из того, что:

1. Расхождение интересов принципала и агента можно уменьшить с помощью правильной системы стимулов, снижающих мотивацию агента действовать в своих интересах (материальная заинтересованность + контроль).

На практике проблема решается другими средствами – через переговоры, сделки и коалиции (Pettigrew A., 1973).

2. Принципалы заинтересованы в преодолении коррупции. Но в случае системной коррупции такие принципалы отсутствуют.

Действует механизм ориентации на ожидаемое поведение других людей: в условиях, когда все ведут себя нечестно, честность оказывается рискованным и невыгодным поведением.

Эффективность ИКТ для борьбы с коррупцией

Главный фактор – уровень дохода

Культурные различия

Высокий уровень проникновения Интернета, развития электронного правительства и электронного участия коррелирует со снижением индекса коррупции (Shim D., Eom T., 2008, 2009)

Электронное правительство – компонент более широкой антикоррупционной стратегии

Спасибо за внимание!

Контакты: cskiit@yandex.ru