



ОТКРЫТОЕ
ПРАВИТЕЛЬСТВО

**ИТОГИ ВНЕДРЕНИЯ
СИСТЕМЫ
«ОТКРЫТОЕ
ПРАВИТЕЛЬСТВО»
И ПЕРСПЕКТИВЫ
ДО 2024 ГОДА**

2012
2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО:	
РЕЗУЛЬТАТЫ 2012–2017	8
РАЗВИТИЕ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА.....	13
БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ.....	16
РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНЦИИ.....	19
ОТКРЫТОСТЬ	24
Стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти	30
Раскрытие информации	41
Открытые данные	45
Общественные советы	53
Публичная декларация целей и задач.....	58
Работа с референтными группами.....	64
Публичная отчетность	71
Понятность.....	75
Государственные и социальные услуги.....	82
Вовлечение и участие	88
Российская общественная инициатива	93
Экспертный совет при Правительстве.....	96
Открытость в регионах.....	107
«ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО» 2018-2024	116
15 ШАГОВ «ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА» 2018–2024	130

ВВЕДЕНИЕ

Текущее десятилетие представляет собой сложный этап для политических институтов во всем мире: фундаментальные технологические, а также экономические и социальные изменения повышают планку требований со стороны граждан и бизнеса к прозрачности, качеству и эффективности государственного управления, а также позволяют открыто и быстро обмениваться информацией и мнениями, самоорганизовываться в той степени, которая ранее не наблюдалась. Все это создает серьезные вызовы для государственного управления, которое должно соответствовать этим новым требованиям.

ИЗМЕНИЛОСЬ ИНФОРМАЦИОННОЕ ПОЛЕ

Цифровые и сетевые технологии увеличивают скорость принятия решений — сокращается как время для их обдумывания и обсуждения, так и время между принятием решения и социальным эффектом от него; множатся альтернативные государственными источники получения гражданами различной информации. В этих условиях преимущество получает тот, кто быстрее формирует информационную картину. Учитывая, что негативные последствия для властей в различных странах от замалчивания информации зачастую сопоставимы с затратами на устранение этих последствий и существенно превышают затраты на раскрытие информации в проактивном порядке, властям зачастую становится выгоднее повышать собственную открытость и оперативность в предоставлении информации.

ИЗМЕНИЛИСЬ ОЖИДАНИЯ ГРАЖДАН

До недавнего времени граждане предъявляли различные требования к качеству работы властных и коммерческих институтов — к качеству государственных услуг и функций традиционно такие требования были ниже, чем к коммерческим структурам: банкам, организациям торговли, авиакомпаниям. Однако сегодня этот разрыв стремительно сокращается — по данным международных исследований, например, около 85% граждан

США ожидают, что качество предоставляемых государством электронных услуг будет, как минимум, не ниже, или даже выше, чем качество услуг коммерческого сектора¹.

Система «Открытое правительство», официально стартовавшая в России в 2012 году, была призвана стать одним из ответов на актуальные вызовы, связанные с неэффективностью принятия исполнительной властью ключевых решений. На сегодняшний день в рамках деятельности Открытого правительства многое сделано, заложены основы новой культуры взаимоотношений власти и граждан, прежде всего на федеральном уровне и в отношении органов исполнительной власти. Очевидно, что это лишь первые важные шаги, и данная работа далека от завершения. На повестке дня: упрощение и технологичность взаимодействия с государством; качество и оперативность осуществления государственных функций и предоставления услуг; доступность, понятность, актуальность предоставляемой информации; развитие системы общественного контроля; новое качество обратной связи и вовлеченности граждан и бизнеса в принятие важнейших государственных решений как на федеральном, так и, в особенности, на региональном и муниципальном уровне.

¹ Accenture Public Services Pulse Survey, 2016

***ОТКРЫТОЕ
ПРАВИТЕЛЬСТВО:
РЕЗУЛЬТАТЫ
2012–2017***

«Отличительной чертой нынешнего Правительства стали открытость и настрой на диалог, конструктивное взаимодействие с парламентом и регионами, опора на гражданское общество, выстраивание механизмов обратной связи и стремление поддержать, расширить вовлечённость людей в дела страны. Важно сохранить и развивать такие современные подходы и в целом обеспечить преемственность работы».

В.В. Путин

*Встреча с членами Правительства РФ,
7 мая 2018 г.*



**УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА РФ № 150
«О РАБОЧЕЙ ГРУППЕ ПО ПОДГОТОВКЕ
ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО ФОРМИРОВАНИЮ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СИСТЕМЫ
«ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО»**



**ДОКЛАД РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПРЕЗИДЕНТУ РФ
Д.А. МЕДВЕДЕВУ С ПРЕДЛОЖЕНИЯМИ
ПО ПОСТРОЕНИЮ СИСТЕМЫ «ОТКРЫТОЕ
ПРАВИТЕЛЬСТВО»**



**«МАЙСКИЕ» УКАЗЫ ПРЕЗИДЕНТА РФ, ВКЛЮЧАЯ
УКАЗ № 601 «ОБ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ»**



**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ НА ПЕРИОД ДО 2018 ГОДА**

Рабочей группой по подготовке предложений по формированию в России системы «Открытое правительство» (Рабочая группа)² были сформулированы предложения по фундаментальным принципам и приоритетам деятельности Правительства Российской Федерации на 2013–2015 гг., получившие название «4К Открытого правительства»:

- развитие **Кадрового потенциала**;
- борьба с **Коррупцией**;
- повышение **Конкуренции**;
- повышение **Качества жизни**, реализуемое через внедрение механизмов Открытого правительства.

Ретроспективный анализ представленных в Докладе предложений показывает, что на данный момент многие из них успешно реализованы, однако многие так и остались невыполненными. При этом если часть из них утратила свою актуальность в силу изменения внешней и внутренней повестки приоритетов Президента и Правительства, то некоторые по-прежнему могут быть рекомендованы для внедрения в рамках следующего политического цикла.

Далее приведен краткий перечень тех основных предложений Рабочей группы в разрезе каждого из 4 блоков («4К»), которые в том или ином виде были реализованы Правительством за прошедшие шесть лет, а также те, которые по мнению авторов Доклада сохраняют свою актуальность.

2 Рабочая группа по подготовке предложений по формированию в России системы «Открытое правительство», созданная Указом Президента Российской Федерации № 150 от 8 февраля 2012 года.

«4К» ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА



КАДРЫ



АНТИКОРРУПЦИЯ



КОНКУРЕНЦИЯ



**КАЧЕСТВО ЖИЗНИ
(ОТКРЫТОСТЬ)**

РАЗВИТИЕ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА

Д.А. Медведев, 2013 г.

«У нас с нашей тягой к учёбе молодые заместители министра, федерального министра, собираются учиться... мне кажется, это неплохо, потому что никогда нельзя бронзоветь от того, что ты уже в относительно молодые годы достиг высокого положения. Потому что подчас на достижение соответствующей позиции в других странах уходят десятилетия карьеры, и это считается апогеем этой карьеры. А у вас всё только начинается.»

РЕАЛИЗОВАННЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ:

- новая система работы кадровых резервов госслужбы на федеральном и региональном уровнях;
- Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров (**gossluzhba.gov.ru**) — публикуется вся информация о госслужбе и о кадровом резерве;
- обязательная ротация руководителей территориальных управлений контрольно-надзорных органов: в 2017 году ротации подлежали 165 служащих категории «руководитель» главной и ведущей групп должностей;
- повышение качества дополнительного образования для госслужащих: образовательная сессия для членов Правительства, программа обучения для заместителей министров, (включая выездные сессии в Сингапуре) регулярное повышение квалифика-

ции и обучение на базе российских университетов (РАНХиГС при Президенте);

- специальные современные образовательные программы для представителей регионов, моногородов;
- методический инструментарий по вопросам развития гражданской службы (наставничество, профессиональное развитие, оценка компетенций);
- конкурсы лучших практик кадровой работы на госслужбе

В целом следует отметить, что заметных изменений в части совершенствования государственной гражданской службы, подходов к управлению кадрами, внедрению современных кадровых технологий за прошедшие годы не произошло.

Исключение составляет активизация работы по созданию современных образовательных программ для высших руководителей и разработка набора методического инструментария в сфере госслужбы, внедрение которого в органах власти пока не получило широкого распространения. Поэтому вызовы и предложения, отмеченные в Докладе, остаются по-прежнему актуальными. Более того необходимость и значимость их реализации, построения современной, профессиональной гражданской службы, способной решать амбициозные задачи в условиях внешних изменений, только увеличилась.

В этой связи необходимо внедрение полного цикла «Управления талантами» на государственной службе.

ОСТАЕТСЯ АКТУАЛЬНЫМ:

- возложение персональной ответственности за развитие кадрового потенциала на руководителей федеральных и региональных органов исполнительной власти;
- введение механизма регулярной ротации, установление предельного срока пребывания госслужащего на должности;
- внедрение системы ежегодной комплексной оценки деятельности каждого сотрудника, включающей оценку выполнения задач: объем и качество, компетенции (поведение, подход к решению задач) и профессиональные знания.

В.В. Путин, 1 марта 2018 г.

«Цифровизация всей системы государственного управления, повышение её прозрачности – это и мощный фактор противодействия коррупции.»

СДЕЛАНО:

- ежегодно в Интернете и СМИ размещаются данные о доходах, имуществе и имущественных обязательствах чиновников, их супругов и несовершеннолетних детей, кандидатов на должности госслужащих (включая определённые должности в Банке России, государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, внебюджетных фондах и т.п.);
- для отдельных категорий госслужащих в Интернете и СМИ публикуется информация о соответствии расходов общему доходу за три последних года, предшествующих совершению крупных сделок, и источниках получения средств;
- утвержден и реализован «Национальный план по противодействию коррупции» на 2016–2017 гг., направленный на предотвращение и выявление конфликта интересов госслужащих; механизмов контроля за расходами; противодействие коррупции при осуществлении закупок и др.;

- в органах исполнительной власти принимаются собственные ведомственные планы по противодействию коррупции;
- ожидается принятие закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав и законных интересов»;
- в рамках реализации стратегического направления «Реформа контрольной и надзорной деятельности в РФ» реализуется отдельный проект по снижению уровня коррупции в органах контроля (надзора), в том числе во всех органах разработаны и утверждены карты коррупционных рисков и реализуются шаги по их выполнению;
- с 1 января 2014 года работает новая система государственных закупок (федеральный закон № 44-ФЗ³), для повышения прозрачности которой функционирует Единая информационная система в сфере закупок (ЕИС <http://www.zakupki.gov.ru>), и механизм обязательного общественного обсуждения закупок на сумму более 1 миллиарда рублей.

3 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

ОСТАЕТСЯ АКТУАЛЬНЫМ:

- обеспечить механизмы общественного контроля за деятельностью чиновников (обеспечить формирование публичных ответов на публичные запросы в сфере конфликта интересов, незаконного обогащения, информации, содержащейся в декларациях о доходах);
- реализовать общенациональную информационную и образовательную кампанию нетерпимости к коррупции;
- совершенствование нормативно-правового обеспечения в сфере противодействия коррупции (внедрение в российское законодательство положений 20-й статьи Конвенций ООН против коррупции, создание специальной коллегии Верховного суда по рассмотрению уголовных дел о коррупции, определение порядка заключения досудебных сделок со следствием в случае предъявления обвинений в совершении коррупционных преступлений и др.);
- совершенствование системы госзакупок в целях снижения коррупционных факторов и повышения прозрачности.

РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНЦИИ

В.В. Путин, 5 апреля 2018 г.

«Справедливая и честная конкуренция – это базовое условие для экономического и технологического развития, залог обновления страны, её динамичного движения вперёд во всех сферах жизни.»

В результате действий Правительства в сфере развития конкуренции и поддержки бизнеса был обеспечен кратный рост в 2017 году по сравнению с 2012 годом в международных рейтингах ведения бизнеса (Doing Business с 120 на 35 место; World Economic Forum с 55 на 38 место). Во многом этому способствовала и реализация предложений Рабочей группы 2012 года.

DOING BUSINESS

2012 120

2017 35

WORLD ECONOMIC FORUM

2012 55

2017 38

РЕАЛИЗОВАННЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ:

- с участием экспертного сообщества проведено объединение ФАС России и ФСТ России;
- ежегодный доклад ФАС России о состоянии конкуренции проходит экспертное и общественное обсуждение с участием бизнес-сообщества, а часть доклада формируется на основе экспертных оценок;
- принят и реализуется региональный стандарт по развитию конкуренции, поставлена задача по подготовке его обновленной редакции;
- принят Указ Президента Российской Федерации, определяющий целый ряд принципов государственной политики, исходя из приоритета поддержки конкуренции, а также Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы;
- ФАС России подготовлены проекты отраслевых планов по развитию конкуренции;
- создан институт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей;
- под эгидой Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам запущена и реализуется «Реформа контрольной и надзорной деятельности», в рамках которой осуществляется введение риск-ориентированного подхода; новой системы показателей эффективности-результативности, основанных на показателях реального ущерба; пересмотр обязательных требований и др.;

- частично внедрена публичная оценка достижения КПЭ, а также личная ответственность чиновников за их недостижение (федеральным проектным офисом Правительства в режиме проектного управления сопровождаются 11 приоритетных программ);
- регулярно составляется Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации, оценивающий усилия региональных властей по созданию благоприятных условий ведения бизнеса и выявляющий лучшие практики;
- в отдельных регионах успешно функционируют МФЦ для бизнеса, серьезно упрощающие процесс получения бизнесом государственных и муниципальных услуг;
- ведется работа по упрощению процедур регистрации юридических лиц, упрощению и упорядочиванию процедур разрешительной деятельности;
- создана Корпорация МСП, реализующая работу по поддержке и развитию малого и среднего бизнеса;
- реализованы мероприятия Дорожной карты «Совершенствование налогового администрирования», обеспечившие существенное продвижение в рейтинге Doing business.
- при крупнейших естественных монополиях, включая ОАО «РЖД» и ОАО «Россети», созданы советы потребителей, реализующие функции общественного контроля за формированием и реализацией инвестиционных программ;
- создана региональная сеть межотраслевых советов потребителей при высших должностных лицах субъектов Российской Федерации (свыше 60 межотраслевых советов потребителей).

В целом, несмотря на целый ряд принятых мер, ситуация с состоянием конкуренции в стране остается неудовлетворительной.

За прошедшие годы заметно увеличилась доля государства в экономике, стагнирует вклад малого и среднего бизнеса, заторможена программа приватизации и разгосударствления, не происходит заметного снижения неконкурентных форм закупок, увеличилась картелизация экономики.

Принятый Указ Президента Российской Федерации, определяющий целый ряд принципов государственной политики, исходя из приоритета поддержки конкуренции, Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы, решения Государственного совета по вопросам развития конкуренции задают солидную планку для полномасштабного внедрения проконкурентной политики на всех уровнях власти. Однако качество и глубина их реализации, преодоление отраслевых барьеров и интересов отдельных государственных и корпоративных участников остается существенным самостоятельным вызовом на ближайшие годы.

ОСТАЕТСЯ АКТУАЛЬНЫМ:

- гуманизация уголовного законодательства в экономической сфере;
- снижение присутствия государства в экономике и ограничение прямых государственных инвестиций и субсидий в производство;

- нейтральность судебной системы, включая вопрос развития альтернативных способов разрешения споров, основывающихся на вынесении суждения с использованием третейских судов и института медиации;
- продолжить переход от сугубо антимонопольной к «проконкурентной» политике;
- расширение подходов госконтроля с *ex ante* (до события) к *ex post* (после события) с сопутствующим повышением гражданско-правовой ответственности и развитием механизмов ее страхования (максимальный перевод разрешительного порядка в уведомительный);
- перевод основных форм взаимодействия бизнеса и власти в электронную форму;
- внести корректировки в законодательство о СРО с целью создания баланса между ответственностью СРО и функциями регулирования, которые они частично берут на себя;
- передать отдельные функции, которые сейчас исполняют государственные структуры, частным исполнителям (включая функции контроля и сертификации);
- совершенствовать систему оценки регулирующего воздействия;
- продолжить политику устранения избыточных требований в области бухгалтерской и налоговой отчетности;
- продолжить развитие конкуренции во всех отраслях экономики с установлением четких КПЭ.

Д.А. Медведев, 11 апреля 2018 г.

«Важным элементом работы по улучшению инвестиционного климата стало повышение открытости работы правительства, формирование системы обратной связи. Для этого мы создали систему предварительного обсуждения проектов и решений, при министерствах появились активные общественные советы. Экспертный совет при правительстве стал неотъемлемым элементом работы кабинета министров в текущий период.»

В предложениях Рабочей группы был определен ряд механизмов, необходимых для построения системы «Открытое правительство» 2012–2017 гг., они касаются как работы федеральных органов исполнительной власти, так и Правительства, и государства в целом. Большинство из предлагаемых механизмов было успешно запущено, ряд механизмов, созданных ранее (таких как процедура оценки регулирующего воздействия), были существенно доработаны и усовершенствованы.

МЕХАНИЗМЫ ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА, ОПРЕДЕЛЕННЫЕ В ДОКЛАДЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ	СТАТУС
Правительственная комиссия по координации деятельности «Открытого правительства»	
Стандарт открытости органов власти и их руководителей	
Общественные советы при федеральных министерствах	
Общественные советы по приоритетным направлениям деятельности Правительства	
Электронные услуги для населения	
Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации	
«Контракт эффективности министерств и ведомств»	
Фонд поддержки гражданских инициатив (Фонд президентских грантов)	
Электронный бюджет	
Повышение общественного контроля за деятельностью «закрытых» учреждений	
Видеонаблюдение для обеспечения безопасности, прав и свобод граждан, а также противодействия коррупции	

СДЕЛАНО:

- Создана и активно внедряется комплексная и методологически системная модель Открытого правительства, включающая в себя комплекс принципов и механизмов.
- В сравнении с ведущими мировыми практиками открытых правительств (европейские страны, страны БРИКС, США) количество механизмов и инструментов открытости, созданных и внедряемых в отечественной практике госуправления, существенно превышает мировые аналоги, при этом если зарубежные страны в своих национальных планах открытости, делают упор на реализацию точечных инициатив, как правило, регионального и местного уровня, то российский опыт оперирует методом «от общего к частному», разработав комплексную федеральную методологию, контролируя процесс ее внедрения и оценку удовлетворенности референтных групп.
- В целом за прошедшие шесть лет Правительство стало более открытым и научилось взаимодействовать со своими референтными группами на определенном уровне зрелости: повысилось качество работы со СМИ, ведутся видеоблоги и аккаунты в социальных сетях; решения Правительства, протоколы и стенограммы ключевых заседаний размещаются на официальном сайте Правительства и сайтах ведомств; Председатель Правительства, его заместители, министры проводят регулярные встречи с экспертами,

эксперты и представители общественности стали активными участниками правительственных заседаний, совещаний, ведомственных и межведомственных рабочих групп и комиссий; руководство органов власти активно участвует в различных форумах, выступает на экспертных и общественных площадках.

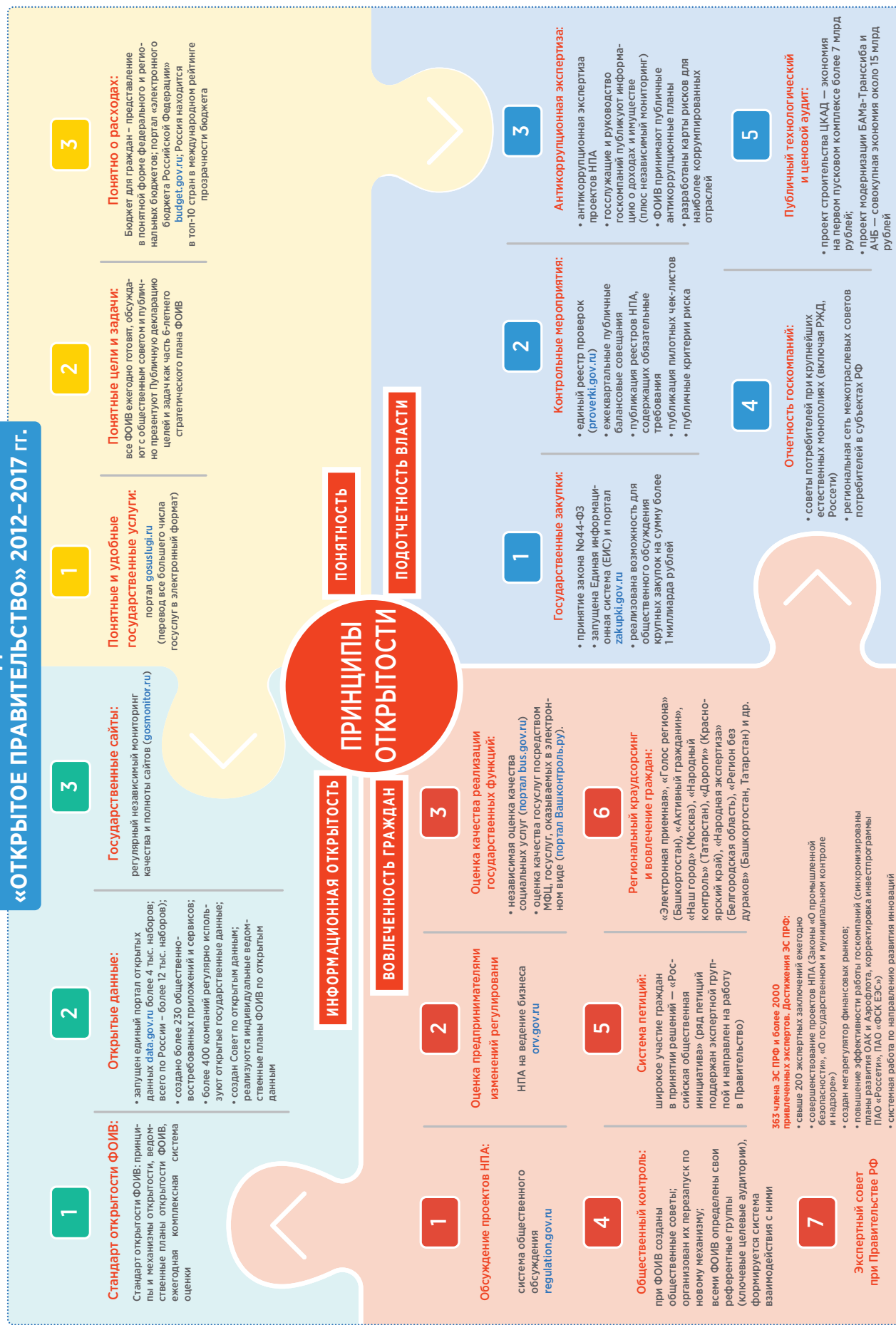
Однако справедливо отметить, что с практической точки зрения далеко не все из разработанных механизмов по качеству внедрения соответствуют должному уровню: механизмы внедряются сверху вниз — по инициативе самой власти, на основе правительственных поручений; многие механизмы реализуются скорее «на бумаге» (например, институт общественных петиций); требуют существенной доработки с точки зрения более активного вовлечения граждан (инструмент общественного обсуждения проектов НПА); должны в большей мере учитывать интересы и потребности граждан (оценка качества соцуслуг) — открытость, ее принципы и механизмы пока не стали неотъемлемой частью как самой власти, так и гражданского общества, которое в России по-прежнему недостаточно развито.

- Работа органов власти по-прежнему непонятна для простого гражданина (цели, действия, эффект для людей)
- Министерства и ведомства не научились работать с общественным мнением при принятии резонансных решений (например, система «Платон», оптимизация ВУЗов, отмена накопительной части пенсии)
- Открытость не стала частью культуры госслужбы
- Среди чиновников нет понимания, что Открытое правительство = повышение эффективности госуправления
- Обратная связь от общества зачастую отсутствует, либо не учитывается чиновниками в своей работе без должного объяснения причин = недостаток качественных решений
- Нет единой скоординированной коммуникационной политики Правительства
- Разношерстность государственных информационных ресурсов

Решение этих проблем должно стать задачей Открытого правительства в следующем шестилетнем цикле наряду с одновременным стимулированием спроса на открытость власти и развитие гражданского общества.

Далее представлен более подробный анализ работы механизмов открытости, а также рекомендации и предложения экспертов Открытого правительства по их дальнейшему развитию на период 2018–2024 гг.

РЕЗУЛЬТАТЫ ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМЫ «ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО» 2012-2017 гг.



СТАНДАРТ ОТКРЫТОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

М.А. Абызов, 2014 г.

«Мы внедряем Стандарт открытости, задача которого – комплексно перестроить работу министерств и ведомств, «повернуть их лицом» к людям, обеспечить их подотчетность».

СДЕЛАНО:

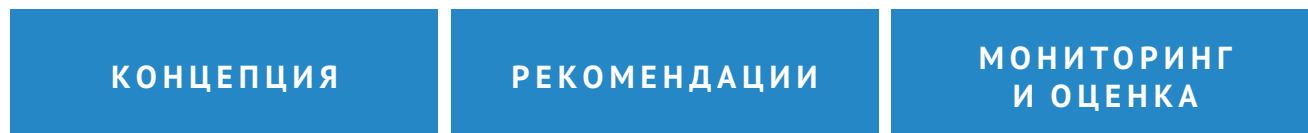
- на уровне Правительства РФ принят системообразующий Стандарт <http://openstandard.ru>, обобщающий и регламентирующий вопросы открытости и подотчетности органов исполнительной власти гражданскому обществу, вовлечения гражданского общества, бизнеса и экспертов в принятие решений;
- за период 2012–2017 гг. сформирована работающая модель повышения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, поступательно внедряемая в рамках ежегодного цикла (см. схему);
- В целях запуска «Открытое правительство» **был назначен Министр по координации деятельности Открытого правительства** и создан Департамент Правительства по формированию системы «Открытое правительство», действовала **Правительственная комиссия по координации деятельности Открытого правительства**, возглавляемая Председателем Правительства;



- стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти — это, по сути, технология открытости государства и повышения качества жизни граждан. Это комплекс документов и инструментов, поступательно реализуемых в органах власти, начиная с определения основополагающих принципов открытости, возможных механизмов для их внедрения, библиотеки лучших практик, методов оценки степени их внедрения.



СТАНДАРТ ОТКРЫТОСТИ



ПРИНЦИПЫ ОТКРЫТОСТИ



МЕХАНИЗМЫ ОТКРЫТОСТИ



За шесть лет построения системы «Открытое правительство» можно констатировать, что внедрение органами государственной власти принципов открытости происходит неравномерно как между различными органами, так и с точки зрения успехов по каждому из принципов:

- запущены основные каналы **раскрытия информации**: официальные сайты и порталы, онлайн-рассылки и личные кабинеты, информирование посредством единых государственных информационных систем, раскрытие государственных данных, проведение публичных мероприятий (семинаров, конференций, вебинаров) и т.п.;

- налажены связи с экспертным и деловым сообществом по **вовлечению** в обсуждение законодательных инициатив: функционирует Экспертный совет при Правительстве и экспертные группы/консультационные органы при органах государственной власти, внедрена процедура ОРВ, проекты НПА проходят общественное обсуждение на портале **regulation.gov.ru**, налажено взаимодействие с предпринимательским сообществом, созданы общественно-деловые советы и экспертные группы в рамках реализации стратегических направлений развития страны, в регионах активно реализуются практики партисипаторного бюджетирования, создан (хоть и не реализован до конца) механизм общественных петиций;
- в зачаточном состоянии находится реализация **принципа понятности** целей, задач, результатов, процессов органов власти, изложение наиболее социально-значимых НПА в формате, понятном для широкой общественности; качество публичных деклараций целей и задач и отчетности по ним требует серьезной работы с точки зрения, как выбора приоритетов, так и формы донесения, вместе с тем реализуются отдельные проекты такие, как "Бюджет для граждан";
- практически не реализован **принцип подотчетности** власти гражданскому обществу: общественные советы не «перезапущены» во многих органах власти и де-факто не осуществляют общественный контроль в большинстве ведомств; ведомства не готовят (либо делают это формально) годовые и промежуточные публичные доклады о результатах работы (требования к докладам в настоящее время законодательно не установлены).

ПРИНЦИПЫ И МЕХАНИЗМЫ ОТКРЫТОСТИ (ФЕДЕРАЛЬНЫЙ СРЕЗ)	2011	2015	2018
Информационная открытость	■■■■■	■■■■■	■■■■■
Единая методология оценки открытости органов власти	■■■■■	■■■■■	■■■■■
Открытые данные	■■■■■	■■■■■	■■■■■
Открытость информации о деятельности органов власти	■■■■■	■■■■■	■■■■■
Понятность	■■■■■	■■■■■	■■■■■
Понятность нормативных актов и обязательных требований	■■■■■	■■■■■	■■■■■
Понятные и удобные госуслуги	■■■■■	■■■■■	■■■■■
Понятный бюджет	■■■■■	■■■■■	■■■■■
Вовлеченность гражданского общества	■■■■■	■■■■■	■■■■■
Общественное обсуждение НПА	■■■■■	■■■■■	■■■■■
Прямое участие граждан в управлении / петиции	■■■■■	■■■■■	■■■■■
Взаимодействие с общественными организациями, НКО	■■■■■	■■■■■	■■■■■
Подотчетность	■■■■■	■■■■■	■■■■■
Открытость государственных расходов	■■■■■	■■■■■	■■■■■
Общественный контроль	■■■■■	■■■■■	■■■■■
Публичная отчетность органов власти	■■■■■	■■■■■	■■■■■

Источник: Экспертная оценка проектного офиса Открытого правительства

■■■■■ — механизм не реализован

■■■■■ — начальная стадия реализации механизма

■■■■■ — механизм реализован частично

■■■■■ — механизм реализован качественно

■■■■■ — продвинутая стадия реализации механизма

Успехи отдельных федеральных органов власти также неоднородны. Ежегодно органы власти проводят самообследование качества внедрения принципов и механизмов открытости, анализ результатов которого показывает:

*НЕ БОЛЕЕ 50% СОСТАВЛЯЕТ УРОВЕНЬ ДОСТОВЕРНОСТИ
ОТВЕТОВ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПРИ ЗАПОЛНЕНИИ ФОРМ
САМООБСЛЕДОВАНИЯ ПО ИТОГАМ НЕЗАВИСИМОЙ
ЭКСПЕРТНОЙ ОЦЕНКИ*

- в целом наиболее «развитыми» механизмами открытости из года в год остаются те, которые являются «привычными», устоявшимися и имеющими сравнительно долгую историю внедрения и нормативного обеспечения. Это такие механизмы, как: «Взаимодействие с общественным советом», «Работа пресс-службы», «Антикоррупционная экспертиза»;
- при этом такие механизмы, как «Взаимодействие с референтными группами», «Понятность НПА, целей, задач, госполитики», «Информационная открытость», «Открытые данные» — ежегодно сохраняют относительно низкие позиции в рейтинге самообследования, при этом, де-факто, являются наиболее значимыми с точки зрения реализации принципов открытости;
- вместе с тем, в целом средний балл по механизмам открытости и средний балл по самообследованию ежегодно растет, что свидетельствует об определённом прогрессе в повышении открытости федеральных органов исполнительной власти по их собственным оценкам;

- однако экспертная оценка ведомственных планов открытости, ежегодно утверждаемых всеми федеральными органами исполнительной власти, показывает, что данные планы не отличаются разнообразием, ежегодно органы власти включают в основном стандартные мероприятия, практически не учитывая собственную специфику — это касается как стандартных десяти механизмов открытости, так и такого относительно нового направления, как «Инициативный проект» — проект, способствующий внедрению принципов открытости на стыке с основной деятельностью органа власти;

ОРГАНЫ ВЛАСТИ НЕ ВИДЯТ РАЗНИЦЫ МЕЖДУ ЗАОЧНЫМ И ОЧНЫМ ФОРМАТОМ ОБСУЖДЕНИЯ ПРОЕКТОВ АКТОВ И РЕШЕНИЙ

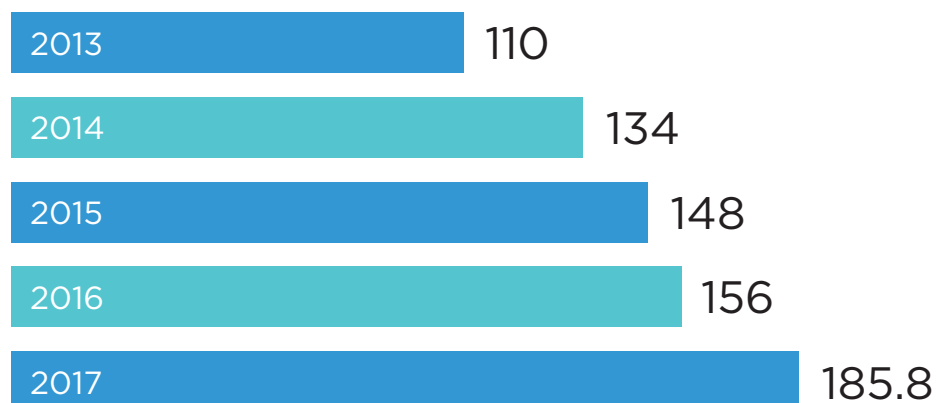
- о том, что ведомства излишне оптимистично относятся к проведению самообследования уровня открытости, свидетельствует и то, что по экспертным оценкам в отдельных ведомствах более 65% положительных ответов в форме самообследования не вполне соответствуют действительности. Причиной тому является зачастую некорректное заполнение форм самообследования, отсутствие подтверждений проставляемых положительных ответов, а также неправильная трактовка содержания вопросов формы — органы власти не различают (или намеренно не

хотят различать стадии «зрелости» внутри механизмов открытости); ведомственные планы по открытости в большинстве случаев типовые и не отражают признаков учёта мнений референтных групп.

СРЕДНИЙ БАЛЛ ПО МЕХАНИЗМАМ ОТКРЫТОСТИ 2016–2017 гг. (САМООЦЕНКА)



ДИНАМИКА СРЕДНЕГО БАЛЛА УРОВНЯ ОТКРЫТОСТИ ФОИВ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ САМООЦЕНКИ 2013–2017 ГГ.



Социологическая оценка уровня открытости федеральных органов власти⁴ наглядно показывает разный запрос на открытость со стороны власти и общества.

Если для **ОРГАНА ВЛАСТИ** открытость — это, прежде всего, соблюдение административных процедур (размещение информации на сайте, проведение необходимых формальных процедур общественного обсуждения проектов НПА, ответы на обращения граждан, подготовленные в срок и в соответствии с регламентом, направление документов в общественный совет согласно поручениям Правительства),

то для **РЕФЕРЕНТНЫХ ГРУПП** открытость — это эффективная и оперативная обратная связь, в том числе с помощью сети Интернет, «горячая линия», системная борьба с коррупцией, доступность информации о те-

⁴ по результатам опроса ВЦИОМ за 2016 год

кущей деятельности ведомства. При этом население зачастую не в состоянии оценить открытость отдельно от основной деятельности органа власти. Открытость — это наличие публичного пространства для участия в принятии решений и, в том числе в оценке самой эффективности власти. При этом общество очень неоднородно в запросе на открытость. Форматы открытости для экспертного сообщества, бизнеса, НКО и широких слоев населения зачастую имеют принципиальные отличия.

НУЖНО СДЕЛАТЬ:

- обеспечить регулярное публичное представление курса государства на «открытость» власти со стороны первых лиц государства, включая Президента;
- закрепить принципы открытости в № 2-ФКЗ⁵ «О Правительстве Российской Федерации»;
- закрепить в Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти⁶ порядок внедрения принципов и механизмов открытости и их мониторинг;

5 №2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" от 17.12.1997

6 Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452

- скорректировать методику мониторинга уровня открытости органов власти и возложить обязанности по проведению ежегодного мониторинга на Общественную палату Российской Федерации;
- провести широкий общественный краудсорсинг инициатив в области открытости для конкретных федеральных органов власти, определив запрос референтных групп и предусмотрев реализацию данных инициатив в качестве инициативного проекта, включив его в ведомственный план открытости.
- один из пунктов публичной декларации целей и задач каждого федерального органа исполнительной власти должен быть про открытость;
- при проведении оценки руководителей федеральных органов исполнительной власти рассматривать информацию о внедрении принципов открытости;
- создать отдельный раздел, посвященный открытости федеральных органов исполнительной власти и Правительства в целом, на официальном сайте Правительства. Раздел должен аккумулировать в себе кросс-ссылки на все федеральные ресурсы в области открытости, обобщение лучших практик, итоги Всероссийского конкурса лучших практик открытости госуправления, результаты ежегодного мониторинга уровня открытости органов власти, возможность обратной связи от референтных групп и т.д.;
- продолжить внедрение механизмов открытости в работу федеральных органов исполнительной власти.

А. О. Козырев, апрель 2018 г.

«Возможность мгновенного доступа к сервисам государства – краеугольная для того, чтобы люди смогли почувствовать эффект от цифровой модернизации страны и воспользоваться ее результатами. Более тысячи органов власти в РФ создали 7 тыс. сайтов, не связанных едиными сервисами и навигацией. Без использования модели "одного окна" поиск необходимой информации на таком количестве ресурсов крайне затруднен, поскольку здесь нет единых стандартов дизайна и организации данных.»

СДЕЛАНО:

- установлены законодательные требования к информационной открытости сайтов органов власти: перечни минимально необходимой информации, подлежащей раскрытию на официальных сайтах органов исполнительной власти в сети Интернет (федеральный закон № 8-ФЗ⁵, постановление Правительства № 953⁶);
- ведется ежегодный комплексный мониторинг сайтов на соответствие требованиям (АИС «Госмонитор»);

5 Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»

6 Постановление Правительства Российской Федерации от 24.11.2009 № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»

- созданы удобные информационно-консультационные Интернет-порталы и ресурсы органов власти, позволяющие получить сведения по ключевым вопросам, как в отношении ведомства, его непосредственного функционала, так и в отношении отраслевых вопросов; получить консультацию и/или записаться на прием; посмотреть обучающие курсы, поучаствовать в вебинарах; воспользоваться интерактивными инструментами обратной связи и т.д.:
  - портал Роструда «Онлайн инспекция» (<https://онлайнинспекция.рф/>);
  - портал ФНС России (www.nalog.ru);
  - ГИС «Промышленности» (ГИСП <https://gisp.gov.ru>) Минпромторга России и Фонда развития промышленности;
  - информационный ресурс Минфина России, Всемирного банка и Роспотребнадзора «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» (https://хочумогузнаю.рф);
  - государственный информационный ресурс в сфере защиты прав потребителей (<http://zpp.rospotrebnadzor.ru/>), продукция, не соответствующая обязательным требованиям (<http://zpp.rospotrebnadzor.ru/badproducts/violations>);
  - ГИС ЖКХ (<https://dom.gosuslugi.ru>) и сайт «Реформа ЖКХ» (<https://www.reformagkh.ru>);

НА СЕГОДНЯШНИЙ ДЕНЬ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ РЕАЛИЗОВАНО БОЛЕЕ 7 000 ИНТЕРНЕТ-САЙТОВ, ПОРТАЛОВ И МОБИЛЬНЫХ ПРИЛОЖЕНИЙ, СОДЕРЖАЩИХ ИНФОРМАЦИЮ, СЕРВИСЫ, УСЛУГИ И РАЗНООБРАЗНЫЕ СВЕДЕНИЯ, И ИХ ЧИСЛО ПРОДОЛЖАЕТ РАСТИ

- «Банк данных исполнительных производств» (<https://fssprus.ru/iss/ip/>);
- национальный туристический портал Ростуризма (<https://russia.travel/>).
- создаются самостоятельные удобные и полезные мобильные приложения, например, мобильный справочник Минобрнауки России «Поступай правильно» или приложение «Мобильный спасатель» МЧС России.

ОДНАКО НА СЕГОДНЯШНИЙ ДЕНЬ количество сайтов госорганов зашкаливает, сайты реализованы без навигационной и сервисной связанности друг с другом, используют различные дизайн-решения. Информация на государственных сайтах в основном не адаптирована для рядовых граждан, часто дублируется с другими ведомствами, у сайтов территориальных органов федеральных органов нет единого стандарта, не проводится оценка эффективности затрат. Отсутствует модель «одного окна» доступа ко всем web-сервисам государства.

Как результат, сайты недостаточно посещаются гражданами, инвестиции в их развитие и эксплуатацию не оправдываются, а образ государства на примере таких сайтов не соответствует лучшим практикам.

НУЖНО СДЕЛАТЬ:

- реализовать разработанную Минкомсвязи России совместно с Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации и Минэкономразвития России Концепцию единой цифровой среды государственных интернет-ресурсов на базе модели «одного окна», которая значительно упростит механизм взаимодействия граждан с государством;
- предлагаемая модель включает в себя следующие основные элементы:
  - единый стандарт взаимодействия граждан и бизнеса с государством, поиска информации, получения сервисов или услуг в модели «одного окна» на базе портала gov.ru;
  - обеспечение навигационной связанности всех государственных интернет-ресурсов между собой;
  - единое визуально-графическое оформление пользовательских интерфейсов всех государственных сайтов;
  - единая политика информационно-сервисного наполнения, сбора, хранения и предоставления информации и данных;
  - повторное использование технологических решений на базе инфраструктуры электронного правительства с целью снижения дублирования расходов на создание однотипных решений.

М.А. Абызов, 2017 г.

«У нас очень амбициозные планы на будущее, связанные с тем, чтобы перейти от работы с открытыми данными к использованию технологий big data».

СДЕЛАНО:

- законодательно заложена концепция открытых данных: обязанность по размещению общедоступной информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в форме открытых данных;
- сформированы перечни обязательных к размещению открытых данных⁷;

7 Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – № 8-ФЗ), федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – № 149-ФЗ); Постановление Правительства РФ от 10.07.2013 № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных»; Распоряжение Правительства РФ от 10.07.2013 № 1187-р «О Перечнях информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет» в форме открытых данных»; Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»

СОЗДАН ПОРТАЛ ОТКРЫТЫХ ДАННЫХ РФ, НА КОТОРОМ
РАЗМЕЩЕНО БОЛЕЕ **20 ТЫС. НАБОРОВ ДАННЫХ**

РАЗДЕЛЫ ОТКРЫТЫХ ДАННЫХ СОЗДАНЫ НА **95%**
ОФИЦИАЛЬНЫХ САЙТОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ,
85% СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПОРЯДКА
20% ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

- обеспечено методическое сопровождение внедрения механизма открытых данных в органах исполнительной власти;
- выстроена система планирования и мониторинга исполнения планов мероприятий в области открытых данных;
- проблематика открытых данных интегрирована в программу «Цифровая экономика» в рамках обширного круга направлений;
- опубликовано свыше 25 тысяч наборов открытых данных;
- тематика открытых данных поддерживается и популяризуется большинством крупных российских ИТ-компаний и поставщиков информационных услуг сегмента B2B;
- вопросы доступности открытых данных находятся в фокусе внимания некоммерческих организаций (не менее 10 независимых неправительственных организаций и проектных сообществ);

- в России действует порядка 200 успешных предпринимательских и некоммерческих сервисов на основе открытых данных;
- количество активных членов российского сообщества открытых данных оценочно составляет порядка 10 тыс. человек;
- ежегодно в рамках конкурсов различного уровня и инициативных проектов создается порядка 2 тыс. прототипов программных продуктов и сервисов;
- несмотря на рост внешнеполитической напряженности Российская Федерация удерживает стабильные позиции в международных рейтингах по открытым данным (25 ранг в рейтинге Open Data Barometer);
- на основе внебюджетного финансирования с 2015 года ежегодно проводится Всероссийский конкурс «Открытые данные Российской Федерации» с территориальным охватом свыше 25% регионов России;
- по итогам Всероссийского конкурса «Открытые данные Российской Федерации» обеспечено вовлечение в активные коммуникации с сообществом открытых данных порядка 30% федеральных органов исполнительной власти, выносящих на решение ИТ-сообщества творческие задания по решению социально-значимых задач, связанных с обработкой данных;

ЭКОНОМИЯ ОТ ОТКРЫТЫХ ДАННЫХ:

*СИСТЕМА МОНИТОРИНГА ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ «КЕДР» — ПРЕСЕЧЕНА НЕЗАКОННАЯ ВЫРУБКА ЛЕСОВ, В БЮДЖЕТ ВОЗВРАЩЕНО ОКОЛО **640 МЛН.РУБ.***

*СИСТЕМА МОНИТОРИНГА ОТЧЕТОВ УПРАВЛЯЮЩИХ КОМПАНИЙ «ИНФОМЕТР» — ПО ИТОГАМ ИССЛЕДОВАНИЯ ДАННЫХ О 18 ТЫС. МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ ВЫЯВЛЕНЫ НАРУШЕНИЯ НА СУММУ **9 МЛРД. РУБ.***

- в рамках конкурса 2017 года получены решения для 40% предложенных творческих задач (уровень сложности задач — вплоть до использования технологий искусственного интеллекта);
- в сфере экономической безопасности предпринимательской деятельности создан агрегатор открытых данных о юридических лицах и предпринимателях «ЗАЧЕСТНЫЙБИЗНЕС» — аудитория проекта свыше 2 млн. пользователей в месяц, осуществляющий проверку потенциальных контрагентов по 37 критериям риска;
- ряд других интернет-проектов, использующих открытые данные или стартовавших в рамках конкурса, приобрел высокую популярность, посещаемость сервисов достигает 2–3 млн. человек в месяц (суммы предотвращенного ущерба или сделок, состоявшихся благодаря использованию сервисов, оценить не представляется возможным);

- все эти приложения и ресурсы создаются с нулевыми затратами для государства;
- на основе открытых данных развивается направление независимой оценки качества услуг в сфере образования, здравоохранения и культуры; открытые данные используются в государственном стратегическом планировании, территориальном планировании, в сфере поддержки малого и среднего бизнеса, государственных закупках, на рынке недвижимости и в области оценки инвестиционных и иных коммерческих рисков.

ЭВОЛЮЦИЯ МЕХАНИЗМА ОТКРЫТЫЕ ДАННЫЕ

2012–2013 гг. (ЗАПУСК ПРОЕКТА)

- сформированы основные НПА, ключевые компоненты методического обеспечения и инфраструктуры открытых данных, позже получившие развитие

2014–2015 гг.

- сформирована базовая инфраструктура открытых данных
- создан портал открытых данных Российской Федерации
- сформированы разделы открытых данных на официальных сайтах ФОИВ, элементы инфраструктуры открытых данных субъектов Российской Федерации

2015–2016 гг.

- введен в эксплуатацию 72-часовой курс дистанционного обучения «Открытые данные: теория и практика»
- запущен ежегодный Всероссийский конкурс «Открытые данные Российской Федерации»

2016–2017 гг.

- введен механизм самообследования, мониторинга и оценки организационно-технической готовности и качества организации работы с открытыми данными ФОИВ

Развитие открытых данных имеет огромный потенциал: в сфере государственного управления доступность открытых данных и метаданных, а также доступность больших данных (Big Data) в состоянии дать мощнейший импульс внедрению таких инструментов, как:

- риск-ориентированный подход в контрольно-надзорной деятельности;
- развитие методологии, технологий и системы государственного стратегического планирования;
- расширение корпоративного и гражданского участия в государственном и муниципальном стратегическом планировании и др.

Открытые данные и метаданные позволят перейти от умозрительных представлений о приоритетах территориального и отраслевого развития к управлению на основе объективных критериев, глубокого понимания реальной социально-экономической ситуации и долгосрочных демографических, инфраструктурных и экономических тенденций.

Вместе с тем, механизм «Открытые данные» имеет потенциал для дальнейшего развития: большое количество наборов открытых данных еще не всегда подкрепляется их качеством: зачастую раскрываются данные,

представляющие ограниченную ценность для общества, а наиболее ценные данные продолжают распространяться ведомствами на платной основе, что существенно ограничивает их использование. Не урегулирован правовой статус отдельных государственных и муниципальных информационных ресурсов, часть из них не состоит на учете, благодаря чему продолжает существовать «серый» сегмент рынка информационных ресурсов.

Организационные модели управления открытыми данными отлажены не во всех ведомствах. Движение в направлении формирования института Chief information officer / Chief data officer – руководителей направления по работе с информационными ресурсами / данными – должно получить широкое распространение и стать нормой. В первую очередь такая должность должна быть создана в Правительстве.

НУЖНО СДЕЛАТЬ:

- внести в законодательство (№ 8-ФЗ, № 149-ФЗ, 282-ФЗ⁸, отраслевые федеральные законы и подзаконные акты) изменений, обеспечивающих реализацию принципов «сквозной машиночитаемости данных» и «открытости данных по умолчанию», а именно:

8 Федеральный закон от 29.11.2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»

- расширение повестки открытых данных до повестки открытых данных и метаданных (№ 8-ФЗ и № 149-ФЗ);
- формирование национальной системы управления информационными ресурсами и создание национальной инфраструктуры данных и метаданных;
- установление единообразных требований к планированию деятельности в области открытых данных (№8-ФЗ и №149-ФЗ) обладателями государственных и муниципальных данных;
- введение норм права, устанавливающих принципы, механизмы и порядок вторичного использования больших данных (административных, финансовых, контрольно-надзорных, статистических, данных оперативного объективного мониторинга и иных);
- модернизация национальной инфраструктуры доступа к данным на основе распределенных реестров метаданных;
- внесение в законодательство о стандартизации⁹ требований по стандартизации информационных ресурсов, обеспечивающих развитие системы стандартизации метаданных информационных ресурсов.

⁹ Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»

В.В. Путин, 2017 г.

«И мне бы очень не хотелось, чтобы эта работа – так, как это иногда бывает, что греха таить, – превращалась в чисто формальное "броуновское движение", никому не нужное. Очень бы хотелось, наоборот, чтобы это была содержательная работа, нацеленная на улучшение качества работы министерств и ведомств. Если всё это собрать вместе, то получается достаточно обширная, большая и очень нужная обществу работа.»

СДЕЛАНО:

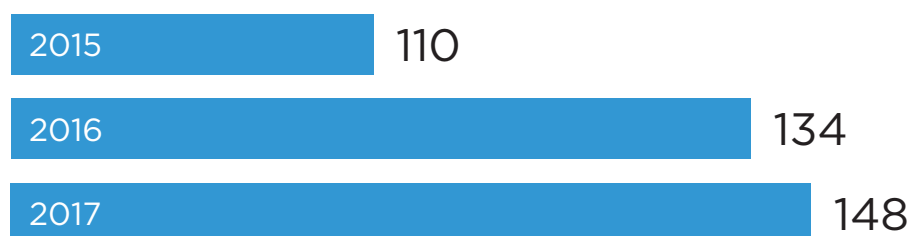
- законодательно установлена обязанность федеральных органов исполнительной власти создавать общественные советы¹⁰;

10 федеральные законы от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»; от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 года № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам»; постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 г. № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации»

- утвержден новый Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти;
- проведены конкурсы по выбору членов 42 общественных советов, перезагружены 36 общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, среди которых 11 министерств «перезагружены» по новым правилам;

«ПЕРЕЗАГРУЗКА» ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ

КОЛИЧЕСТВО ОБЩЕСТВЕННЫХ
СОВЕТОВ ПО ГОДАМ



- в каждом совете от 16 до 36 членов;
- советы формируются с использованием принципа «двух ключей»: Общественной палатой Российской Федерации (75%) и Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации (25%) из представителей негосударственных некоммерческих общественных организаций, сфера деятельности которых совпадает со сферой деятельности соответствующего федерального органа исполнительной власти;
- ежегодными приоритетами работы общественных

советов является общественный контроль и оценка работы органа власти в части реализации: публичной декларации целей и задач; хода и эффективности исполнения ведомственного плана по противодействию коррупции и по открытости; эффективности осуществления государственных закупок; качества работы с обращениями граждан, включая выборочный анализ качества ответов на обращения; качества работы с референтными группами;

- без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов не могут быть приняты общественно-значимые нормативные правовые акты;
- председатель общественного совета — обязательный участник и докладчик на итоговой коллегии органа власти;
- подготовлены законодательные изменения, предусматривающие конкурсный порядок формирования общественных советов и на региональном уровне.

Однако данный механизм так и не заработал в полную силу в качестве полноценного инструмента общественного контроля:

- общественные советы по-прежнему остаются во многом «ручными» для органов власти;
- перегружены излишним объемом работы, при этом на качественную общественную экспертизу у членов совета не остаётся времени;
- зачастую используются в качестве экспертной площадки, в то время как именно экспертиза в общественно-значимых вопросах (закупки, антикоррупция, оценка результативности и эффективности с позиций удовлетворенности референтных групп) отсутствует;
- федеральные органы исполнительной власти не публикуют свою публичную позицию по представленным заключениям и рекомендациям общественных советов.

НУЖНО СДЕЛАТЬ:

- изменить порядок формирования общественных советов, закрепив новый порядок Постановлением Правительства России (новая предложенная модель формирования общественных советов может быть основана на изменении квоты Общественной палаты Российской Федерации и Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации. Предлагается включить в перечень субъектов, принимающих участие в формировании общественных советов, сам орган власти. Формирование общественного совета из числа кандидатов, выдвинутых в члены общественного совета в соответствии с квотой представительства по $\frac{1}{3}$ от каждого субъекта) ;
- изменить порядок формирования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, подведомственных Президенту Российской Федерации, и привести его в соответствие с федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»;
- создать информационный портал, посвященный работе всех общественных советов;
- сократить повестку работы общественных советов, сфокусировав ее на вопросах общественной значимости, в то время как проекты НПА должны стать предметом работы Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации.

I ЭТАП

КОНКУРСНЫЙ ОТБОР ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РФ И ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ РФ



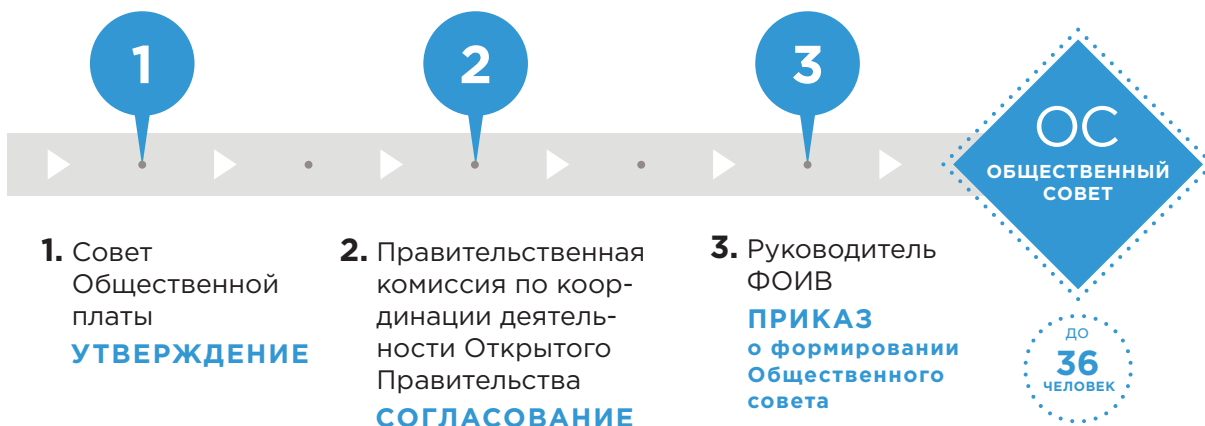
II ЭТАП

РАССМОТРЕНИЕ СПИСКА КАНДИДАТОВ РАБОЧЕЙ ГРУППОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ СОВМЕСТНО С ЭКСПЕРТНЫМ СОВЕТОМ



III ЭТАП

РАССМОТРЕНИЕ И СОГЛАСОВАНИЕ СПИСКА КАНДИДАТОВ



ДО 3 МЕСЯЦЕВ

С. Е. Донской, апрель 2013 г.

«Дискуссия, которую мы ведем, которую мы собираемся и дальше проводить, тот формат, который сегодня предлагается, в том числе в рамках Открытого правительства – этот формат мы поддерживаем, вопросы не должны обсуждаться за закрытыми дверями».



Публичная декларация целей и задач — это краткое описание ключевых целей и приоритетных задач, которые руководитель федерального органа исполнительной власти и его заместители ставят перед собой на текущий календарный год, исходя из плана деятельности и с учетом возможных изменений стратегий и программ развития в регулируемых отраслях экономики.



Цель публичной декларации — доступность и понятность стратегических и тактических задач министерств и ведомств, а также создание базы для публичной оценки и общественного контроля их деятельности.

СДЕЛАНО:

- 100% федеральных органов исполнительной власти в течение 1–2 кварталов текущего года утверждают предварительно одобренные общественным советом публичные декларации целей и задач — от 3 до 10 ключевых целей, которые руководство феде-

рального органа исполнительной власти выделяет в качестве самых главных из многообразия решаемых задач (2014–2015 гг. — не более 10–15% органов власти готовили такие декларации);

- начиная с 2016 года, публичная декларация целей и задач — обязательный элемент текстовой части стратегических планов федеральных органов исполнительной власти¹¹;
- публичные декларации целей и задач представляются на заседаниях итоговых коллегий, размещаются на официальном сайте в Интернете в понятном формате (например: https://www.nalog.ru/rn77/about_fts/og/#t3, <http://economy.gov.ru/minrec/about/collegium/collegium2018>);
- федеральные органы исполнительной власти не реже чем два раза в год публично оценивают результаты достижения заявленных целей и задач;
- большинство федеральных органов исполнительной власти уделяет большое внимание подготовке и публичному представлению своих целей и задач, например:
  - Минпромторг России (http://minpromtorg.gov.ru/open_ministry/declaration/main/) и Минфин России (<https://www.minfin.ru/ru/ministry/planMF/declaration/>) готовят интерактивную публичную декларацию с ежеквартальным отчетом о ходе ее реализации;

11 Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2015 № 1449 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации»

- ФНС России (https://www.nalog.ru/rn77/about_fts/fts/activities_fts/#t11) готовит визуализированную декларацию и ежеквартальный отчет по ее исполнению, имеет четкие счетные измеряемые показатели достижения целей и задач, представляет декларацию на сайте и на итоговой коллегии;
- Минвостокразвития России также формулирует счетные показатели, оценить достижение которых можно с помощью независимых экспертов (<https://minvr.ru/upload/iblock/40f/Декларация-2017.pdf>);
- ФАС России проводит публичные экспертные обсуждения декларации целей и задач в территориальных управлениях;
- по итогам самообследования уровня открытости данный механизм находится на достаточно высоком уровне развития, показывая ежегодный прирост по среднему баллу, как от года к году, так и относительно других механизмов;

**ДИНАМИКА СРЕДНЕГО БАЛЛА РЕЗУЛЬТАТОВ
САМООЦЕНКИ ФОИВ ПО МЕХАНИЗМУ «ПОДГОТОВКА
ПУБЛИЧНОЙ ДЕКЛАРАЦИИ ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ»
В 2015–2017 ГГ.**



- при этом растет также и балл, который соответствует третьей (наиболее продвинутой) стадии внедрения данного механизма – стадии, в рамках которой предполагается регулярная обратная связь от референтных групп как по оценке качества самой декларации, так и по отчетам о ее реализации.

Вместе с тем, независимые эксперты отмечают по-прежнему невысокое качество подготовки публичных деклараций целей и задач и отчётов об их исполнении:

- цели и задачи зачастую носят описательный характер, не содержат измеримых индикаторов и информации о том, за счет чего они будут достигаться;
- не просматривается общая стратегия деятельности органа власти, в рамках которой определены цели и задачи на год;
- не прослеживается качественное двустороннее взаимодействие органов власти и общественных советов при подготовке и утверждении декларации (формализация или игнорирование процедуры согласования проекта декларации с общественными советами и одновременно формальный подход общественных советов при рассмотрении проектов деклараций);

- отчеты о ходе реализации публичных деклараций, как правило, не отражают результаты продекларированной деятельности, поскольку не содержат количественных показателей, характеризующих степень достижения поставленных целей;
- при наличии счетных показателей данные по ним зачастую не позволяют определить качество управленческого воздействия со стороны органа власти на подведомственные отрасли и проследить корреляцию их с целями и задачами, заявленными в декларации. Данные, как правило, приводятся без динамики и не отражают ход приближения поставленных целей во времени;
- отчеты не дают возможности оценить, насколько решены поставленные задачи, нуждаются ли в корректировке используемые методы решения и сами задачи.

НУЖНО СДЕЛАТЬ:

- скорректировать Типовой регламент работы внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, предусмотрев процедуру подготовки публичной декларации, ее общественного обсуждения и публичной отчетности;
- разработать типовую структуру документов, рекомендации к формированию целей, задач и показателей их выполнения, порядок их общественного обсуждения;
- обеспечить соотнесение показателей результативности и эффективности работы органов власти с показателями, заявленными в публичной декларации; предусмотреть учет данных показателей при аттестации руководителей органов власти;
- обеспечить публикацию всех публичных деклараций и отчетов в отдельном разделе на официальном сайте Правительства в Интернете.
- разработать механизм совместного контроля Счетной палаты и общественности за выполнением заявленных целей.

Е. А. Тополева-Солдунова, май 2016 г.

Без понимания характера и качества диалога, который ведомство выстраивает с основными референтными группами, эффективный общественный контроль за работой госоргана просто невозможен.

СДЕЛАНО:

- разработана и утверждена комплексная методическая база для работы с референтными группами;
- 100% федеральных органов исполнительной власти провели работу по определению и выделению своих референтных групп и их ключевых участников;
- на 50% сайтах федеральных органов исполнительной власти размещены перечни групп и созданы возможности для граждан и организаций для включения в перечень участников;
- отдельными органами власти разработаны внутренние регламенты работы с референтными группами, определены сотрудники, отвечающие за те или иные группы, в свободном доступе размещены контакты сотрудников;
- федеральные органы исполнительной власти регулярно проводят экспертные обсуждения проектов решений и нормативных документов с соответствующими референтными группами и экспертами: на-

КТО ТАКИЕ РГ?

Группы ФЛ и ЮЛ с общими законными интересами, которые могут быть затронуты решениями ФОИВ



Научные работники, молодежь, студенты, ветераны, сельское население, пациенты, отраслевые коммерческие организации, профсоюзы, другие ФОИВ, сотрудники ФОИВ и др.



Каналы взаимодействия:

Общественная палата, общественный совет при ФОИВ, экспертные советы

Участники РГ: конкретные ФЛ и ЮЛ

ПРЕДМЕТ РАБОТЫ С РГ

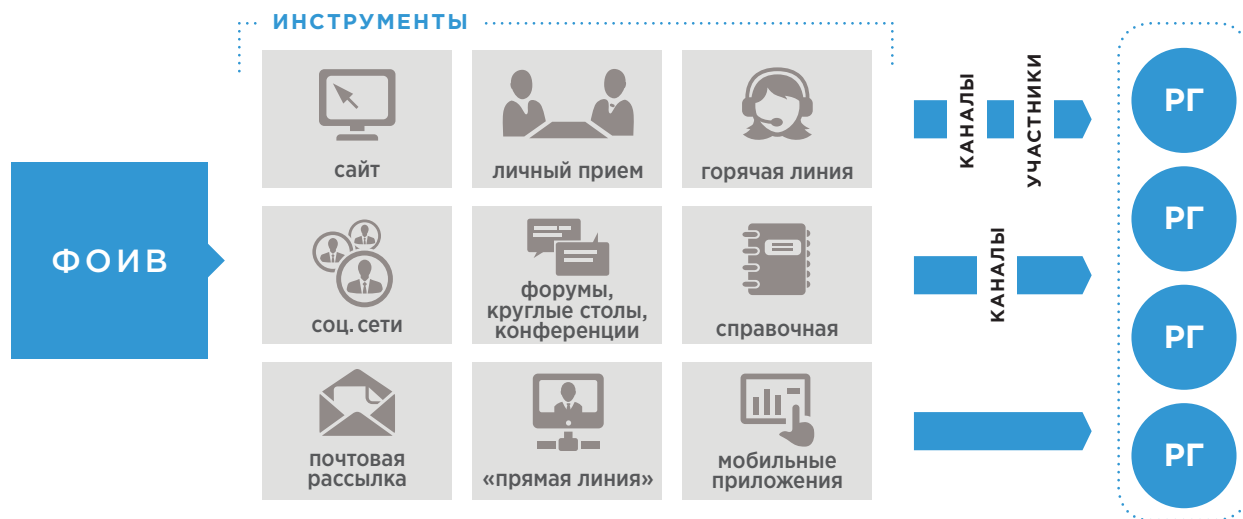
- Öffentlich-значимые НПА, стратегии, решения
- Публичная декларация целей и задач
- Ведомственный план открытости
- Итоговый годовой доклад о деятельности
- Качество госуслуг / соцуслуг
- Приоритетные наборы открытых данных
- Меры по борьбе с коррупцией

РАБОТА
С РЕФЕРЕНТНЫМИ
ГРУППАМИ
(РГ)

ЗАЧЕМ РАБОТАТЬ С РГ?

- Понимание и учет интересов РГ
- Взвешенное решение ФОИВ с учетом оценки рисков
- Информированность РГ о работе власти
- Обратная связь с РГ и оценка их удовлетворенности

КАК РАБОТАТЬ С РГ?



боры востребованных открытых данных, проекты концепций, стратегий, федеральных законов, проекты решений по регулированию подконтрольных отраслей;

- ежегодная независимая оценка уровня открытости федеральных органов исполнительной власти основана на оценке соответствующими референтными группами: бизнес, общественные организации, определённые категории населения в зависимости от специализации ведомства, региональные органы власти;
- в федеральных органах исполнительной власти есть успешные примеры построения новых эффективных каналов взаимодействия с референтными группами, например:
  - Минобрнауки России ежегодно с 2014 года проводит Общероссийское родительское собрание с целью открытого обсуждения совершенствования школьного образования через диалог с родительским сообществом, получения обратной связи от родителей школьников и представителей родительских ассоциаций;
  - Минпромторг России проводит выездные стажировки по программе «Федеральная практика» для сотрудников отраслевых региональных органов исполнительной власти для установления устойчивой и эффективной системы взаимодействия федерального центра с субъектами Россий-

*ТОЛЬКО ЗА 2017 ГОД КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫМИ
ОРГАНАМИ — УЧАСТНИКАМИ РЕФОРМЫ —
БЫЛО ПРОВЕДЕНО БОЛЕЕ 1300 ОЧНЫХ ВСТРЕЧ
С ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИМ СООБЩЕСТВОМ, БОЛЕЕ 350
ТЫС. ЧЕЛОВЕК ПРИНЯЛИ В НИХ УЧАСТИЕ ПО ВСЕЙ СТРАНЕ*

- ской Федерации по вопросам развития промышленности и торговли в регионах России;
- круглосуточная бесплатная горячая линия Росздравнадзора по соблюдению прав граждан в сфере охраны здоровья (прямой номер телефона на главной странице официального сайта агентства и разъясняющий видеоролик на Youtube-канале службы);
  - проводится общественная оценка представителями референтных групп качества и эффективности осуществления деятельности Роструда;
  - Минфином России проводится регулярный опрос по оценке референтными группами эффективности и результативности общественных обсуждений и публичных консультаций по основным направлениям деятельности;
  - ФАНО России, ФНС России, Росалкогольрегулирование, Росрыболовство, Роструд и др. регулярно проводят обучающие семинары и вебинары с подведомственными и подконтрольными организациями по наиболее острым вопросам, в том числе, в целях формирования профессионального сообщества;

- большинством контрольно-надзорных органов в рамках реализации «Реформы контрольной и надзорной деятельности» тесно выстроена работа с такой значимой референтной группой как предпринимательское сообщество по обсуждению результатов правоприменительной практики, сбору замечаний в отношении применяемых обязательных требований, проверочных листов и т. п.;
- в рамках реализации других приоритетных проектов (направлений стратегического развития) также активно используется взаимодействие с референтными группами: в проектные команды на постоянной основе включены представители деловых объединений, заинтересованной общественности, обеспечена координация усилий федеральных и региональных органов власти; ведется популяризация проектов среди соответствующих референтных групп:
  - ▶ например, в проекте «Формирование комфортной городской среды» ключевым принципом является общественное участие — созданы региональные и муниципальные общественные комиссии, согласующие программы формирования городской среды, отчеты, принимающие работы;
  - ▶ в проекте «Безопасные и качественные дороги» с учетом полученного опыта взаимодействия разработаны методические рекомендации

для внедрения модели взаимодействия с общественностью как на федеральном, так и региональном уровнях.

Вместе с тем, в общем и целом, механизм взаимодействия с референтными группами реализован недостаточно.

Многие ключевые решения принимаются без учета мнения референтных групп и даже без обсуждения с ними, принятые решения не разъясняются, обратная связь и общественная оценка референтными группами качества работы органов власти находится в зачаточном состоянии.

Так, например, не было обеспечено необходимое общественное обсуждение внедрения системы взимания платы с большегрузов «Платон», что в итоге вылилось в массовые протесты и волнения среди референтных групп и общества в целом.

Во многом это происходит потому, что открытость и необходимость взаимодействия с референтными группами (включая таргетированную коммуникационную работу с конкретными группами) пока не стали универсально разделяемой ценностью, частью культуры госслужащих.

НУЖНО СДЕЛАТЬ:

- закрепить принципы открытости в качестве основополагающих принципов деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления¹²;
- дополнить принципы государственной гражданской службы принципами открытости и доступности общественному контролю¹³;
- внести изменения в Типовой регламент работы внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, предусмотрев процедуру взаимодействия сотрудников органа власти с референтными группами;
- проработать инициативу разработки информационно-коммуникационной политики органа власти, закрепляющей миссию, цели и задачи органа власти, ключевые референтные группы и цели взаимодействия с ними, ключевые каналы взаимодействия и способы оценки эффективности и результативности такого взаимодействия.

12 внести изменения в федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»

13 внести изменения в федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

Д.А. Медведев, апрель 2018 г.

«Я считаю, что традиция представлять отчет в Государственной Думе, которая была заложена в 2008 году, помогает Правительству точнее оценить результаты своей работы, лучше планировать следующие шаги и, конечно, разъясняет позицию Правительства по самым разным вопросам жизни страны».

СДЕЛАНО:

- созданы и функционируют информационные системы, содержащие отчетную информацию в публичном доступе, такие как: Единый реестр проверок (<https://proverki.gov.ru>); система ГАС «Управление» (<http://gasu.gov.ru>);
- работает Единый портал бюджетной системы Российской Федерации (<http://budget.gov.ru/epbs>) — что обеспечивает России 72 балла из 100 возможных в рейтинге Индекса открытости бюджета (Open Budget Index);
- в онлайн-доступе размещаются протоколы всех заседаний Правительства, решения Правительственных комиссий, поручения Президента и Правительства (за исключением ограниченного доступа);
- $\frac{2}{3}$ всех федеральных органов исполнительной власти готовят и размещают в открытом доступе итоговые доклады о результатах деятельности, основанные в том числе, на публичной декларации целей

и задач, например: публичная декларация целей и задач Ростуризма, отчет о реализации Концепции открытости (https://www.russiatourism.ru/contents/otkrytoe_agentstvo/samoobsledovanie/realizatsiya-kontseptsii-otkrytosti/);

- в отдельных сферах ежегодно готовятся доклады: «Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации», «Аналитический доклад: контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации», «Национальный доклад об инновациях в России» и др.;
- создан единый Интернет-портал всю полноту информации в сфере государственных закупок (**zakupki.gov.ru**), а также представляющий возможности общественного контроля за всем процессом;
- более 60% федеральных органов исполнительной власти на своих официальных сайтах размещают регулярно обновляемый план-график госзакупок, информацию о ведомственных, государственных, федеральных целевых программах, исполнителем которых они являются; сроки, ожидаемые результаты; достижения установленных по отчетным периодам показателей; распределения бюджетных средств по соответствующим мероприятиям; статистические и аналитические данные об оказании госуслуг, включая ежеквартальные отчеты о полученных и рассмотренных жалобах по вопросам предоставления госуслуг;

- 16 федеральных контрольно-надзорных органов размещают в Интернете ежеквартальные публичные доклады с анализом правоприменительной практики по контролируемым обязательным требованиям;
- под эгидой федеральных органов исполнительной власти реализуется общественный контроль, например: на сайте Росалкогольрегулирования в разделе «Общественный контроль» представлены результаты общественного контроля алкогольного рынка на базе общественного портала «Градус.НЕТ», визуализация нарушений норм законодательства в части производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на интерактивной карте, возможность сообщить о нарушении.

Необходима комплексная работа по инвентаризации, упорядочиванию и нормативному закреплению требований к отчетности, подготавливаемой федеральными органами исполнительной власти в рамках своей ежедневной деятельности в целом, и публичной отчетности, в частности.

НУЖНО СДЕЛАТЬ:

- принять Стандарт раскрытия отчетной информации «по умолчанию», обязывающий органы власти публиковать в открытом доступе и предоставлять по запросу любую отчетную информацию, не относящуюся к информации ограниченного доступа;
- на уровне законодательства дать более точное определение и перечень информации, относящейся к информации ограниченного доступа;
- провести инвентаризацию всех форм отчетности и отчетных документов, подготавливаемых органами исполнительной власти, сократив их общий объем не менее чем в два раза;
- определить единый формат и требования к ежегодному публичному отчету (докладу) об итогах деятельности федерального органа исполнительной власти, предназначенного для широкой общественности, а также определить порядок его подготовки, общественного обсуждения и представления;
- публиковать отчеты о деятельности федерального органа исполнительной власти на сайте Правительства, а также в ГАС «Управление».

В. В. Путин, март 2018 г.

«Нам нужно не только выстроить современные сервисы для бизнеса, но и в целом сделать понятной, удобной и комфортной систему взаимодействия между государством и обществом, между государством и гражданином».

СДЕЛАНО:

- контрольно-надзорные органы — участники реформы контрольной и надзорной деятельности размещают в публичном доступе перечни НПА, содержащих обязательные требования, и проверочные листы для плановых проверок, что обеспечивает понятность и прозрачность регулирования для подконтрольных субъектов;
- более 4 лет реализуется проект Минфина России и Открытого правительства — «Бюджет для граждан» — представление бюджетов всех уровней бюджетной системы в понятной для граждан форме. С 2016 года 85 субъектов Российской Федерации представля-

НА КОНЕЦ 2017 ГОДА 46 ФЕДЕРАЛЬНЫХ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ РАЗМЕСТИЛИ НА СВОИХ САЙТАХ В ИНТЕРНЕТЕ ИСЧЕРПЫВАЮЩИЕ ПЕРЕЧНИ ВСЕХ НПА, СОДЕРЖАЩИХ ПРОВЕРЯЕМЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ, ДО 2017 ГОДА ТАКИХ ПЕРЕЧНЕЙ ПРОСТО НЕ БЫЛО

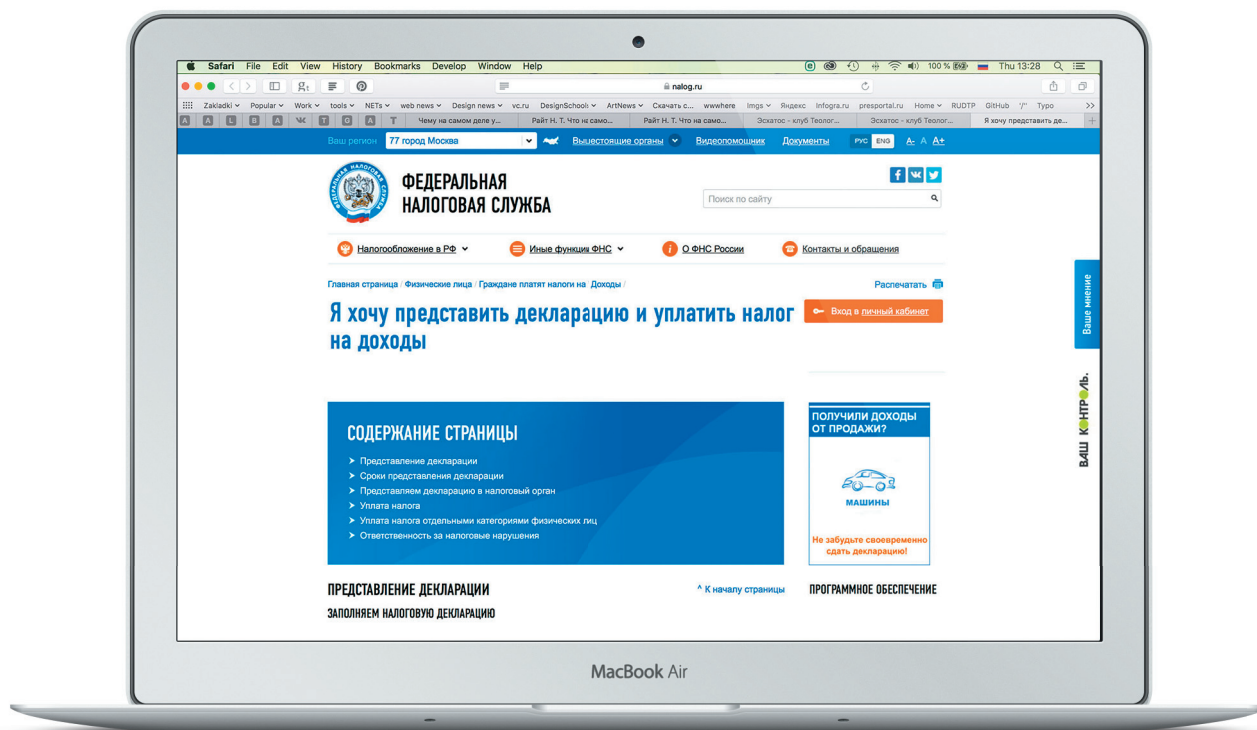
*ОБЩАЯ СТОИМОСТЬ ПРОЕКТОВ ИНИЦИАТИВНОГО
БЮДЖЕТИРОВАНИЯ СОСТАВИЛА В 2015 ГОДУ 2,4 МЛРД
РУБЛЕЙ, В 2016 ГОДУ – 7 МЛРД РУБЛЕЙ, В 2017 ГОДУ —
ОКОЛО 10 МЛРД РУБЛЕЙ*

*ОБЩЕЕ КОЛИЧЕСТВО РЕАЛИЗОВАННЫХ ПРОЕКТОВ
ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ ВЫРОСЛО С 2 657
В 2015 Г. ДО 8 732 ПРОЕКТОВ В 2016 Г. **(В 3,3 РАЗА)***

ют основные положения своих законов о бюджетах в доступной для граждан форме, что почти в два раза выше того числа, с которого проект стартовал в 2013 году (46 субъектов);

- проводится ежегодный конкурс идей по представлению «Бюджета для граждан»; разработаны и внедряются образовательные программы по повышению финансовой и бюджетной грамотности в школах;
- «бюджет для граждан» стал основой для участия граждан в бюджетном процессе (партисипаторное бюджетирование) на региональном и муниципальном уровнях — около 50 регионов вовлечены в этот процесс, к числу регионов-лидеров могут быть отнесены Вологодская, Иркутская, Кировская, Нижегородская, Тверская, Тульская, Ульяновская, Ярославская области; республики: Башкортостан, Карелия, Коми, Марий-Эл; Санкт-Петербург; Ставропольский и Хабаровский края;

- многие федеральные органы готовят материалы, понятно и наглядно описывающие те основные положения нового или уже действующего законодательства, которые вызывают вопросы у пользователей, например:
  - в рубрике «Видеоконсультации» на сайте Росздравнадзора специалисты агентства отвечают на часто задаваемые гражданами вопросы, разъясняющие видеоролики сопровождаются текстовыми ответами на вопросы;
  - на сайте Минвостокразвития России доступно и подробно изложена информация о программе «Дальневосточный гектар», в рамках которой каждый гражданина России имеет право на бесплатное получение земельного участка площадью до 1 гектара на Дальнем Востоке;
  - «Видеопедия. Карантинные объекты Российской Федерации» – перечень специальных обучающих фильмов о карантинных объектах, выпущенных Россельхознадзором;
- режим «понятности» в сфере регулирования по жизненным ситуациям: сайт ФНС России, раздел «Граждане платят налоги»;
- наглядные пошаговые действия в той или иной ситуации; сайт МВД России;



- информационно-разъяснительные материалы по действиям граждан в экстренных ситуациях (раздел «Что делать, если...»);
- электронные информационные буклеты по разным жизненным ситуациям (раздел «Памятки для граждан»);
- детская страница МВД России содержит познавательные видеоматериалы, интерактивные памятки; сайт «вашифинансы.рф»
- проект Минфина России по повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации;
- обеспечение понятности для детей: Роскомнадзор: детская страница портала «Персональные данные»

для молодых пользователей сети «Интернет»; экскурсии для школьников и студентов в ФАС России; раздел сайта «Правовая помощь детям» МВД России содержит цветные памятки для детей в разных ситуациях, интерактивный обучающий проект Госавтоинспекции, энциклопедию для детей о полиции, региональные проекты для детей.

Однако, к сожалению, системная работа по повышению понятности нормативно-правового регулирования, целей и задач деятельности органов власти так и не была построена:

- отсутствует практика составления простых и понятных пояснительных записок к законопроектам;
- «перевода» сложных юридических текстов на простой и доступный язык;
- государство предоставляет возможности участия в общественных обсуждениях законопроектов (портал regulation.gov.ru), однако большой массив информации, сложность юридических текстов и невозможность выделить наиболее общественно-значимые проекты существенно снижает эффективность данного инструмента.

НУЖНО СДЕЛАТЬ:

- создать специальный Отдел в Правительстве в рамках департамента пресс-службы и информации, задачей которого, совместно с Комиссией по законопроектной деятельности будет являться отбор наиболее значимых проектов НПА с целью их представления в понятном формате на сайте Правительства;
- обеспечить заинтересованность частного сектора в участии в процессе повышения понятности ключевых НПА, решений, результатов – обеспечить заинтересованность и вовлечение общественных организаций и бизнеса в подготовку «понятного» блока правительственных коммуникаций;
- сформулировать требования к простому языку изложения (plain language requirements) и критерии такого простого изложения в отношении НПА, относящихся к определенным сферам регулирования (касающиеся наиболее широких слоев населения, малого бизнеса, высокотехнологичных / специальных сфер) и рекомендовать их использование;

- организовать конкурс «самый понятный НПА», а также конкурсы по составлению понятных руководств и разъяснений/ навигаторов для граждан (в том числе по жизненным ситуациям);
- организовать систему тренингов для представителей органов власти в целях формирования навыков понятного для граждан изложения информации;
- сформировать набор модельных документов, которые в понятном виде представляли бы сложные процессы или документы, подготовленные органами исполнительной власти. Так, например, для граждан и экспертов остается «загадкой» процесс инициации и рассмотрения проектов нормативных правовых актов до стадии публичного обсуждения и после нее.

В. В. Путин, март 2018 г.

«Важно поддержать начинающих предпринимателей, помочь людям сделать первый шаг, чтобы можно было открыть своё дело буквально одним кликом, проводить обязательные платежи, получать услуги, кредит удалённо, через интернет».

СДЕЛАНО:

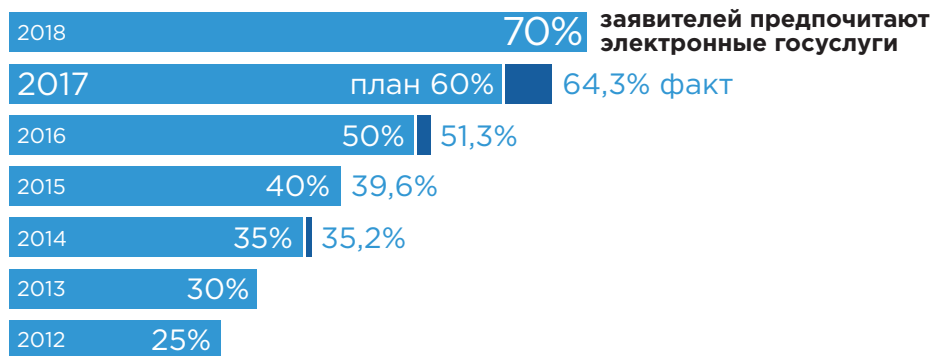
- в электронный вид переведено более 960 федеральных государственных услуг;
- в 2017 году через портал было оказано 1,3 млрд госуслуг;

---

*ПО ДАННЫМ МИНКОМСВЯЗИ РОССИИ С 2012 ГОДА ПО 2017 ГОД КОЛИЧЕСТВО ЗАРЕГИСТРИРОВАННЫХ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ ПОРТАЛА ГОСУСЛУГ (ЕПГУ) УВЕЛИЧИЛОСЬ **ПОЧТИ В 20 РАЗ**: С 3,6 МЛН ДО 65 МЛН ГРАЖДАН;*

- граждане формируют «Народные рейтинги» наиболее востребованных госуслуг (результаты размещаются на сайте госуслуг), в результате данных оценок исправляются недочеты, улучшаются услуги, что делает их удобнее и проще;
- в отдельных регионах устанавливается показатель «Уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг в электронном виде»;

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА № 601



Данные: РОССТАТ

- внедрен механизм оценки пользователями качества госуслуг, предоставляемых в очном виде, по пятибалльной шкале по следующим критериям: время предоставления государственных услуг; время ожидания в очереди при получении государственных услуг; вежливость и компетентность сотрудника, взаимодействующего с заявителем при предоставлении государственных услуг; комфортность условий в помещении, в котором предоставлены государственные услуги; доступность информации о порядке предоставления государственных услуг;

ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ГОСУСЛУГ ПРОВОДИТСЯ ПУТЕМ
ОТПРАВКИ СМС-СООБЩЕНИЯ; В ЭЛЕКТРОННОМ
ТЕРМИНАЛЕ ОРГАНА ВЛАСТИ, ЕГО ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
ОРГАНА ИЛИ МФЦ; НА ПОРТАЛЕ ГОСУСЛУГ (ЕПГУ)
ИЛИ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОМ ПОРТАЛЕ «ВАШ КОНТРОЛЬ»;
НА САЙТАХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Наряду с оценкой качества предоставляемых госуслуг, созданы основы для независимой оценки качества социальных услуг.

СДЕЛАНО:

- проводится независимая оценка качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования по следующим критериям:
  - открытость и доступность информации об организации (например, открытость и доступность информации о режиме, графике работы, контактных телефонах и об адресах электронной почты, о структуре и об органах управления организации социального обслуживания и др.);
  - комфортность условий предоставления услуг и доступность их получения (в т.ч. достаточность материальной базы поставщика социальных услуг, например, оснащенность зданий организации пандусами для обеспечения доступа людей с ограниченными возможностями);
  - время ожидания предоставления услуги;
  - доброжелательность, вежливость, компетентность работников организации;
  - удовлетворенность оказанными услугами (названный критерий отражает субъективную оценку получателями социальных услуг уровня обслуживания).

- создана сеть общественных советов, ответственных за проведение оценки, на все уровнях власти – федеральном, региональном и муниципальном; с 2018 года такие общественные советы будут формироваться не органами власти, как предусмотрено сейчас, а соответствующими общественными палатами;
- вся информация о методиках, механизмах, этапах и результатах проведения оценки публикуется в открытом доступе в формате, понятном для широкой общественности на портале <http://bus.gov.ru>;
- в 2017 году независимая оценка качества проводилась в отношении 67,3 тыс. организаций, которые включены в перечни организаций для проведения такой оценки;
- с 2018 года результаты независимой оценки качества оказания социальных услуг учитываются при оценке эффективности деятельности органов власти и руководителей организаций; глава региона обязан ежегодно представлять публичный отчет об итогах проделанной работы перед региональным органом законодательной власти.

Несмотря на создание комплексного механизма оценки качества госуслуг и соцуслуг, нельзя не отметить, что на данный момент качественная независимая оценка по-прежнему не осуществляется, в частности: общественные советы, призванные проводить независимую

оценку и предоставлять рекомендации, зачастую являются управляемыми самими оцениваемыми организациями, в том числе и потому, что в их состав входят представители профессионального сообщества; у советов отсутствуют специальные знания и обучающие методики, как именно проводить оценку; из периметра оценки исключены некоммерческие и коммерческие негосударственные учреждения; государственные данные, связанные с оказанием социальных и государственных услуг, по большей части, является закрытыми, что не позволяет проводить действительно независимую оценку качества.

НУЖНО СДЕЛАТЬ:

- пересмотреть критерии оценки удовлетворенности граждан качеством государственных и социальных услуг, переместив основной вектор с оценки формальных критериев обслуживания на критерии качества самой услуги и удовлетворенности получателей;
- изменить методику мониторинга показателей качества и удовлетворенности получателей госуслуг в офисах МФЦ и органах власти, отказавшись от использования соцопросов в пользу открытых статистических и больших данных;
- разработать методику объективной оценки качества и эффективности Интернет-сервисов и электронных (онлайн) взаимодействий органов власти с гражданами, в том числе при предоставлении госуслуг;

- создать условия для полисубъектной независимой оценки качества государственных и социальных услуг, в том числе при участии общественных, некоммерческих, профессиональных и иных организаций СМИ, политических партий и объединений;
- обеспечить обязательное пообъектное раскрытие в формате открытых данных первичных статистических данных (без персональных данных) о деятельности организаций социальной сферы;
- включить в перечень оцениваемых организаций организации всех форм собственности;
- создать на основе сайта bus.gov.ru платформу, обеспечивающую систему независимой полисубъектной оценки организаций социальной сферы;
- обеспечить независимость состава общественных советов и определить методики и порядок обучения членов советов.

Д.А. Медведев, 6 апреля 2018 г.

«Правительство всё время генерирует законопроекты. Их было много. Более 700 законов было подготовлено, а более половины – 426 законов – были внесены Правительством. Очевидно, что идеального законотворчества не бывает. Все мы допускаем ошибки... Но самое главное, что мы всегда были в открытом диалоге, мы могли над этими ошибками работать.»

СДЕЛАНО:

- практически все проекты разрабатываемых Правительством нормативных правовых актов в обязательном порядке размещаются для общественного обсуждения на Федеральном портале **www.regulation.gov.ru**;
- одновременно для обсуждения размещено порядка 50 тыс. проектов актов (в 2012 году – 0 проектов в публичном доступе);
- акты размещаются не только для ознакомления, но и для представления комментариев органу-разработчику;
- в 2010 году внедрен и в течение следующих 8 лет получил качественное развитие институт оценки регулирующего воздействия (ОРВ), создан портал **<http://orv.gov.ru>**, в рамках которого экспертное и бизнес-сообщество получило возможность в ходе публичных

консультаций заранее оценивать возможные эффекты от принятия тех или иных актов на бизнес-среду;

- введена оценка регулирующего воздействия законопроектов после второго чтения в Государственной Думе, организована работа по проведению оценки проектов актов на предмет их влияния на социально-экономическое развитие и расходные обязательства субъектов Российской Федерации;
- ОРВ проводится и на региональном уровне, Минэкономразвития России ведет соответствующий рейтинг регионов;
- по данным Минэкономразвития России с 2010 по 2016 год подготовлено почти 6 000 заключений, более трети из которых носят отрицательный характер;
- вступила в силу новая процедура оценки фактического воздействия (ОФВ), которая призвана выявить взаимосвязь между целями принятия нормативного правового акта, результатами ОРВ и тем эффектом, который повлекло его принятие;
- функционирует портал Экспертного совета <https://ес.ас.gov.ru/>, где отраслевые специалисты могут оставить свои комментарии, предложения и замечания на законотворческие инициативы органов государственной власти. Соответствующие предложения могут быть поддержаны и включены в официальные заключения Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации.

Наличие таких инструментов является практически беспрецедентным в мировой практике, однако к работе данных инструментов сохраняется ряд замечаний, в частности:

- огромный массив проектов актов, направляемых на общественное обсуждение, в котором невозможно отследить наиболее значимые документы;
- из названия законопроекта зачастую остается неясным, о чем именно те или иные поправки;
- проекты НПА, размещаемые на портале общественного обсуждения, параллельно проходят серии согласований с органами власти и создаются новые версии, часто принципиально отличающиеся от первоначальных, при этом редакции для общественных обсуждений не обновляются;
- комментарии органов-разработчиков на замечания, полученные в ходе общественного обсуждения, носят формальный и во многом бессодержательный характер;
- зачастую формальная процедура ОРВ;
- применение процедур общественного обсуждения и ОРВ не ко всем типам и категориям проектов актов;
- отсутствие процедур общественного обсуждения нормотворческих инициатив законодательной власти;
- неучет поступивших комментариев и/или отсутствие обоснованной позиции по каждому комментарию.

НУЖНО СДЕЛАТЬ:

- кардинально пересмотреть процесс принятия НПА, сократив общее время согласования (сделать публичной процедуру межведомственного согласования);
- провести ревизию методик составления финансово-экономического обоснования законопроектов на основе имитационного моделирования, предусмотреть использование технологии блокчейн для внесения предложений и правок в законопроекты;

в части совершенствования процедуры общественного обсуждения:

- усовершенствовать интерфейс портала **regulation.gov.ru**: выделить НПА общественной значимости с кросс-ссылкой на специальную страницу официального сайта органа власти «Общественное обсуждение наиболее значимых проектов НПА»;
- обеспечить подготовку сводных комментариев по учету замечаний, поступивших в ходе общественного обсуждения с размещением отчета на портале;
- урегулировать вопрос относительно существенных различий между версиями законопроектов, размещаемых для общественного обсуждения и доработанными по итогам согласований с другими органами власти;
- предусмотреть процедуру общественного обсуждения также и в отношении проектов, вносимых в рамках законодательной ветви власти;

- популяризировать сам механизм общественного обсуждения, предусмотрев единый брендинг данной процедуры на федеральном и региональном уровне («решаем вместе»), включив в общий бренд общественные обсуждения проектов НПА, партисипаторное бюджетирование, общественное обсуждение благоустройства территории и др.;

в части совершенствования процедуры ОРВ:

- обеспечить обязательную сверку текста вносимого на рассмотрение в Правительство законопроекта с версией, прошедшей процедуру ОРВ, перед заседанием Правительственной комиссии по законопроектной деятельности;
- расширить перечень видов проектов НПА, на которые должна распространяться ОРВ (в перспективе — распространить на все акты);
- ввести мораторий на применение обязательных требований, принятых до введения ОРВ, и провести по ним ОРВ;
- пересмотреть методику ОРВ в части: контроля применения «one in — one out» и модели стандартных издержек, включая расчет затрат на исполнение вновь вводимого требования; скорректировать методику определения круга опрашиваемых субъектов, обеспечить обязательный учет замечаний, поступивших в рамках ОРВ (невозможность принятия НПА с отрицательным заключением ОРВ).

М.А. Абызов, январь 2016 г.

«Считаю, что порог для направления петиций в Госдуму надо снизить до 25 тысяч подписей – это будет способствовать более оперативному и качественному рассмотрению общественных инициатив на стадии достижения ими 100 тысяч голосов благодаря своевременному обмену экспертных мнений и идей ещё на стадии их появления. Это, безусловно, придаст дополнительное качество реализации как отдельных инициатив, так и всего проекта в целом.»

СДЕЛАНО:

- создан важный элемент прямой электронной демократии – на портале «Российской общественной инициативы» граждане получили возможность подавать петиции (институт общественных петиций, мировой практике <https://petitions.white-house.gov/> США; <https://www.parliament.uk/get-involved/sign-a-petition/> Великобритания; <http://www.parliament.scot/gettinginvolved/petitions/> Шотландия);
- порог рассмотрения инициатив федерального уровня – 100 тысяч подписавшихся граждан; для регионального уровня – для регионов с населением свыше 2 млн. также 100 тысяч, для остальных – 5% от населения региона; для муниципалитетов – 5% от его населения; необходимые голоса должны быть набраны в течение 1 года;

«ОРГАНИЗОВАТЬ "ЗЕЛЕНый ЩИТ" МОСКВЫ» — РЕАЛИЗОВАНА ПУТЕМ ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА О ВНЕСЕНИИ СООТВЕТСТВУЮЩИХ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЗ «ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ»

«ОБОРУДОВАТЬ ВСЕ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫЕ ПЕРЕЕЗДЫ СИСТЕМАМИ ВИДЕОРЕГИСТРАЦИИ» — РЕАЛИЗОВАНА В ВИДЕ ПРИНЯТОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 257-ФЗ ОТ 03.07.2016 «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЗ »ОБ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГАХ И О ДОРОЖНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РФ«

«ЗАПРЕТ ЧИНОВНИКАМ ПРИОБРЕТАТЬ ЛЕГКОВЫЕ АВТОМОБИЛИ СТОИМОСТЬЮ СВЫШЕ 1,5 МИЛЛИОНОВ РУБЛЕЙ» — ИЗДАНЫ АКТЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИЕ ВОПРОСЫ НОРМИРОВАНИЯ СТОИМОСТИ ПРИОБРЕТАЕМОГО АВТОТРАНСПОРТА

- на каждом уровне создана рабочая группа, которая рассматривает петиции и принимает решение о целесообразности разработки проекта соответствующего НПА и (или) принятия иных мер по реализации общественной инициативы;
- на конец 2017 года на портале размещено более 11 тыс. инициатив различных уровней;
- половина петиций федерального уровня (7 из 14) реализованы в виде соответствующих законодательных актов;

Вместе с тем де-факто институт петиций так и не заработал: федеральные петиции, набравшие необходимое количество голосов, не были рассмотрены Правительством; ни одна из размещенных на портале общественных инициатив регионального или муниципального уровней за все время существования портала не получила необходимой поддержки и не была направлена на рассмотрение в соответствующую экспертную группу. Механизм, по сути, не работает, являясь лишь имитацией института общественных петиций, что на практике существенно подрывает доверие среди населения и негативно влияет на качество работы данного механизма.

НУЖНО СДЕЛАТЬ:

- передать функции оператора «Российской общественной инициативы» Государственной Думе — только так можно обеспечить высокую степень реализации решений, принятых по итогам рассмотрения общественных инициатив;
- снизить порог необходимых голосов по инициативам регионального и муниципального уровней.

Д.А. Медведев, июль 2015 г.

«По ряду вопросов, которые готовятся в Правительстве, позиция Экспертного совета будет не просто рассматриваться, она должна быть учтена либо снята в порядке рассмотрения разногласий. Это необходимо будет учитывать и министерствам, и руководителям ведомств в дальнейшей совместной работе.»

СДЕЛАНО:

- с 2012 года полномасштабную работу ведет Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации¹⁴. Совет осуществляет свою работу по всему спектру направлений работы Правительства, в активной работе участвуют 365 члена Экспертного совета и более 2000 привлеченных экспертов.
- за 2012–2017 гг. в рамках деятельности Совета было подготовлено более 1200 экспертных заключений по ключевым вопросам социально-экономического развития. Представители экспертного сообщества являются полноправными регулярными участниками различных обсуждений в Правительстве, проведено 15 встреч членов Экспертного совета с Председателем Правительства по таким значимым темам, как (развитие открытых данных; повышение безо-

14 Положение об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2012 г. № 774

*ЗАДАЧА ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА — ПОМОГАТЬ
ПРАВИТЕЛЬСТВУ ПРИНИМАТЬ ВЗВЕШЕННЫЕ,
ИНФОРМИРОВАННЫЕ РЕШЕНИЯ, НАХОДЯЩИЕСЯ
В КОНТЕКСТЕ ЗАЯВЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ*

пасности дорожного движения; повышение эффективности охраны окружающей среды; развитие общественного контроля, повышение эффективности государственных расходов, закупок и инвестиций; повышение эффективности социальных расходов; совершенствования пенсионной системы и др.);

- по результатам встреч подготовлены поручения Правительства, направлены письма в федеральные органы исполнительной власти для проработки и подготовки предложений. Например, членами Совета был подготовлен Анализ исполнения бюджета Российской Федерации за 2015 год, в рамках которого дан постатейный анализ ключевых доходов и расходов, даны рекомендации по повышению эффективности, в том числе реализованные впоследствии: введение проектного управления по наиболее значимым стратегическим приоритетам и развитие проектов по открытому и партисипаторному бюджетированию;
- совместно с Правительством члены Совета вырабатывают решения по ключевым социально-экономическим вопросам, в том числе, с участием Совета обсуждаются и дорабатываются отраслевые стратегии и госпрограммы, долгосрочные программы развития компаний с государственным участием, большинство значимых нормативно-правовых актов Правительства, реализуются приоритетные стратегические направления, такие как: «Реформа контрольной и надзорной деятельности», «Повышение доступности и

КЛЮЧЕВЫМИ КРИТЕРИЯМИ КАЧЕСТВА РАБОТЫ ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА ЯВЛЯЮТСЯ



Предоставление экспертной оценки в запрашиваемом формате и в срок



Ответ непосредственно на поставленный вопрос



«Оценка» со всех сторон, чтобы не допустить непредвиденных ошибок

качества паллиативной помощи в Российской Федерации»;

- за годы функционирования проектным офисом Совета была выработана уникальная методика, технология экспертной работы, обеспечивающая непредвзятое, независимое мнение Совета по каждому рассматриваемому вопросу, базирующееся, в том числе на анализе своевременности и актуальности вопроса, включая международный опыт, оценке воздействия на российскую экономику в разрезе ключевых (зачастую противоречащих друг другу) задач: качество жизни-экономический рост-потенциал развития-национальная безопасность; оценке выгод и издержек для каждой группы заинтересованных лиц, оценке альтернативных вариантов регулирования.

В настоящее время в Экспертном совете функционируют группы по следующим основным направлениям:

 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ	Совершенствование регулирования (саморегулирования, ОРВ, КНФ) Развитие конкуренции
 ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ	Повышение эффективности инвестиционных проектов с госучастием Экономическая и бюджетная политика Госзакупки
 ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОССОБСТВЕННОСТЬЮ	Кодекс корпоративного управления ДПР госкомпаний и инвестиционные программы естественных монополий Реформирование ГУП
 ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА	Социальная политика и качество социальных услуг Наука и инновации Арктика и развитие Северного морского пути Борьба с коррупцией
 ОТРАСЛЕВЫЕ ГРУППЫ	Сельское хозяйство и АПК Здравоохранение Энергетика Транспорт Жилищно-коммунальное хозяйство Экология Связь и ИТ Строительство

*В РЕЗУЛЬТАТЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ ЭКСПЕРТОВ ГРУППЫ
СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РЯДЕ РЕГИОНОВ ВНЕДРЕН
«СЕРТИФИКАТ ДОШКОЛЬНИКА», ПОЗВОЛЯЮЩИЙ ЭКОНОМИТЬ
БЮДЖЕТНЫЕ СРЕДСТВА ЗА СЧЕТ УЧЕТА РАСХОДОВ
НА СТРОИТЕЛЬСТВО ДЕТСКИХ САДОВ И СРЕДСТВ НА
СОДЕРЖАНИЕ. НАПРИМЕР, В ХМАО ЭКОНОМИЯ БЮДЖЕТНЫХ
СРЕДСТВ НА ОДНОГО РЕБЕНКА СОСТАВИЛА 135 909 РУБЛЕЙ*

ПРИ АКТИВНОМ УЧАСТИИ ЧЛЕНОВ СОВЕТА:

- переформатирована работа компаний с государственным участием в части их инновационного развития, проведена комплексная оценка деятельности 6 институтов инновационного развития, по итогам которой был осуществлен пересмотр мандатов ряда институтов развития и переформатированы предоставляемые меры поддержки, по инициативе Экспертного совета запущен приоритетный проект Минэкономразвития России «Поддержка частных высокотехнологических компаний-лидеров (национальных чемпионов)»;
- экспертами Совета совместно с членами Рабочей группы по созданию международного финансового центра в Российской Федерации проведена масштабная работа по внедрению принципов и рекомендаций Кодекса корпоративного управления в 12 акционерных обществах, подконтрольных Российской Федерации: разработаны чек-листы для самооценки, образцы учредительных и внутренних документов, проведены обучающие семинары для работников и членов органов управления обществ; дана оценка внедрения рекомендаций Кодекса, на регулярной основе проводи-

лись консультации. Информация о итогах внедрения на ежегодной основе публиковалась в открытом доступе. По итогам 2017 года отмечен существенный прогресс большинства компаний в реальном улучшении корпоративных практик и отношении с инвесторами;

- с 2014 года организуется и ежегодно проводится Всероссийский конкурс программ социального развития регионов на премию имени А.П.Починка, направленный на поиск и выявление лучших программ, ориентированных на решение социальных проблем, обмен опытом между регионами. За три года проведения в Конкурсе приняли участие 80 субъектов Российской Федерации;
- ведется разработка таких основополагающих документов социально-экономического развития, как: Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года; Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года; программа «Цифровая экономика Российской Федерации»; законопроект о развитии Телемедицины; Стратегия развития здравоохранения в РФ до 2025 года; дорожная карта «Развитие разработки и производства современных иммунобиологических лекарственных препаратов для медицинского применения» на 2015–2016 годы; дорожная карта по повышению доступности наркотических и психотропных лекарственных препаратов для использования в медицинских целях; госпрограмма «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы»; дорожная карта по повышению эффективности расходов на развитие автомобильных дорог общего пользования;

- внедрен инструмент долгосрочных программ развития (ДПР) и ключевых показателей эффективности (КПЭ) ДПР госкомпаний (с 2014 г. Экспертный совет выпустил более 100 заключений по итогам рассмотрения ДПР и КПЭ, включая актуализированные ДПР), в частности, рассмотрены долгосрочные программы развития таких госкомпаний, как: ОАО «Росагролизинг»; ОАО «Объединенная зерновая компания»; ОАО «Российские ипподромы»; ОАО «Головной центр по воспроизводству сельскохозяйственных животных»; Россельхозбанк; АО «ОЗК», ПАО «Россети», ПАО «ФСК ЕЭС», ПАО «Транснефть», ПАО АНК «Башнефть», АО «СО ЕЭС», ПАО «Русгидро», ПАО «ИНТЕР РАО ЕЭС»;
- создана нормативная база по увязке КПЭ ДПР с вознаграждением топ-менеджмента госкомпаний, внедрена процедура ежегодного независимого аудита исполнения ДПР и достижения КПЭ, в госкомпаниях внедрен набор внутренних нормативных документов и политик, соответствующих лучшим практикам и регламентирующих деятельность компаний;
- с подачи экспертов госкомпания обеспечивали повышение качества управления издержками: по рекомендациям Совета систематизирована работа с издержками по разным направлениям (энергоэффективность, ресурсосбережение, непрофильные активы, экология, закупки, повышение производительности труда), внедрены программы повышения операционной и инвестиционной эффективности;
- внедрен механизм публичного независимого технологического и ценового аудита инвестиционных проектов (на разных этапах их осуществления) компа-

ний с госучастием, работающих в различных видах транспорта, электроэнергетики и ТЭК (включая ОАО «РЖД», ГК «Автодор», ПАО «Россети», ПАО «ФСК ЕЭС», ПАО «МОЭСК», ПАО «Кубаньэнерго», ПАО «Русгидро», ПАО «Транснефть», ПАО «Зарубежнефть»), анализу инвестиционных проектов на основе метода «затраты-выгоды» (ФГУП «Росморпорт»). С участием Экспертного совета рассмотрены результаты более 200 аудитов, признанная компаниями оптимизация превысила 60 миллиардов рублей за период 2015-2017 годы;

- в результате независимого публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов к этапу строительства допускаются те проекты, необходимость реализации, стоимость и конфигурация которых подтверждены независимым аудитором с учетом лучших практик, что позволяет существенно оптимизировать деятельность компаний с госучастием, использующих этот механизм;
- результаты публичного независимого технологического и ценового аудита проходят общественное – экспертное обсуждение; ряд компаний публикует их в Интернете;
- внедрены требования по аудиту инвестиционных программ электросетевых компаний с государственным участием и их общественному обсуждению до принятия;
- ведется работа по внедрению механизма технологического и ценового аудита инвестиционных программ компаний в сфере ТЭК и электроэнергетики (ПАО «ФСК ЕЭС», ПАО «МОЭСК», ПАО «Кубаньэнерго», ПАО «Русгидро», ПАО «Интер РАО ЕЭС», ПАО «Транснефть», ПАО «Зарубежнефть»);

- создана Экоприемная Открытого правительства; разработан типовой Стандарт экологической открытости, разработаны и приняты положение об экологической открытости и порядок его применения ОАО «РЖД», Зеленый стандарт для объектов инфраструктуры ОАО «РЖД», принято решение по запуску проекта «Зеленый стандарт ВСМ «Москва-Казань», а также по разработке Стандарта экологической открытости атомной отрасли;
- проведен масштабный сбор предложений экспертного и бизнес-сообщества по формированию Основных направлений налоговой политики, подготовлена дорожная карта, благодаря которой реализовано право уплачивать налоги за третье лицо, заложены основы обсуждаемой отмены внутрироссийского контроля за трансфертным ценообразованием; направлена на доработку методика оценки эффективности налоговых льгот; запущен процесс рассмотрения систематизации неналоговых платежей, включая приостановление решения о включении всех неналоговых платежей в Налоговый кодекс;
- экспертами проведена значительная работа по анализу и совершенствованию программ инновационного развития (ПИР): полностью переструктурирована работа госкомпаний с объемами денежных средств, ежегодно получаемых для реализации ПИР — осуществляется экспертная приемка обоснования направлений затрат с учетом лучших мировых практик по выбору технологий и развитию инноваций и увязка расходов с показателями конкретных результатов и эффективности их достижения;

- с подачи экспертов внедрен показатель ИКПЭ — инструмент управления инновационной деятельностью госкомпаний, использование которого позволило обеспечить более амбициозные задачи госкомпаний в области инновационного развития, например: увеличены затраты на НИОКР у энергетических компаний; компании нефтегазового, энергетического, судостроительного секторов увеличили целевое значение по количеству патентов; компании ОСК, ОАК, компании ОПК увеличили показатели по объемам инновационной продукции;
- экспертами разработана методика бенчмаркинга показателей ПИР с лучшими международными практиками.

НУЖНО СДЕЛАТЬ:

- сфокусировать основную работу Экспертного совета сопровождении в реализации приоритетов и задач, поставленных в Указе Президента РФ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», от выработки планов мероприятий по их достижению до оценки качества их выполнения;
- совместно со Счетной палатой РФ обеспечить качественный контроль реализации показателей, заложенных в Указе;
- скорректировать состав и структуру рабочих групп Совета с целью более качественного и оперативного взаимодействия с Правительством по реализации поставленных задач, активизировав работу с заместителями Председателя Правительства;

- Экспертному совету представлять на регулярной основе публичный доклад об оценке решений, принимаемых Правительством, в увязке с достижением целей и задач Указа № 204;
- определить Экспертный совет ключевой экспертной площадкой Правительства в вопросах реализации стратегических и общественно-значимых документов, обеспечить включение в работу групп Экспертного совета наилучшей экспертизы, наработанной в рамках других совещательных органов Правительства и федеральных органов исполнительной власти, включая экспертные группы по стратегическим направлениям, определенным под эгидой Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам;
- для достижения этих задач необходимо обеспечить подотчетность Экспертного совета в своей работе Председателю Правительства и первому заместителю Председателя Правительства, а также заместителю Председателя Правительства-руководителю Аппарата Правительства в качестве оперативного куратора работы Экспертного совета;
- перенести рассмотрение проектов нормативно-правовых актов от общественных советов при органах власти на уровень Экспертного совета;
- последовательно расширять круг экспертов, привлекаемых к работе, используя современные информационные технологии, усилив региональную экспертную составляющую, способствовать развитию центров экспертной компетенции на базе федеральных ВУЗов.

С.С. Собянин, декабрь 2017 г.

«Раньше власти создавали города для того, чтобы получить дополнительные доходы, для того, чтобы развивался бизнес, экономика. Потом начали создавать города для людей, они строили и говорили горожанам: «Вот, мы для вас сделали». Сегодня наступила эра, когда города развиваются при участии самих горожан. И теперь проекты создаются вместе. И в первую очередь они для людей.»

СДЕЛАНО:

Несмотря на то, что Концепция открытости утверждена только в отношении федеральных органов исполнительной власти, в субъектах Российской Федерации также активно внедряются принципы открытости, создаются лучшие практики, впоследствии тиражируемые в другие регионы. Некоторые из этих практик повторяют опыт федеральных органов исполнительной власти, однако многие являются уникальными. В большинстве регионов эта работа пока не носит системного характера – инициативы реализуются в одном-двух направлениях, комплексный институциональный подход скорее исключение, однако можно с уверенностью констатировать, что субъекты Российской Федерации за эти годы включились в работу по повышению открытости своих органов власти.

В целях повышения качества государственного управления и открытости органов исполнительной власти:

- в отдельных субъектах РФ утверждены свои стратегические документы по продвижению принципов и механизмов (инструментов) открытости, аналогичные по своей сути Концепции открытости ФОИВ (Ярославская, Тульская области, Республики: Саха-Якутия и Башкортостан, Красноярский край). Помимо этого, в Самарской области утвержден Стандарт информационной открытости органов исполнительной власти, в Тульской области — Концепция «Открытые данные Тульской области». В Новгородской области, Ставропольском крае, Республике Башкортостан и некоторых других регионах разработаны и приняты планы по внедрению механизмов (инструментов) открытости в деятельности органов исполнительной власти;
- в Москве реализуется самостоятельная программа «Открытое правительство», включающая в себя такие проекты как: «Активный гражданин», порталы открытых данных и госуслуг, «Наш город», краудсорсинг-площадка и центры госуслуг «Мои документы». Каждый из этих проектов представляет собой комплексный подход к решению той или иной стоящей перед властью задачи, многие из них уникальны и не имеют мировых и отечественных аналогов (и начинают активно распространяться в других регионах России), так, например:
  - «Активный гражданин» — обсуждение важных вопросов жизни города, адресные голосования

для различных категорий референтных групп, начисление баллов за участие в опросах, которые могут быть потрачены на транспортные карты, парковочные часы, билеты в парки, театры, музеи, сувениры; работает мобильное приложение, с 2018 года проект стал доступен всей стране — любой регион, город может запустить этот проект у себя;

- «Наш город» - портал, активно внедряемый и в других регионах России — приём проблемных запросов от граждан, система оценок и бортной связи по решенным проблемам;
- краудсорсинг-платформа – общественное обсуждение социально-значимых городских вопросов о работе поликлиник, библиотек, школ, возможность дать обратную связь о работе офисов госуслуг, экологической стратегии и о многом другом;
- в ряде субъектов активно создаются **единые интернет-порталы**, аккумулирующие на едином ресурсе государственные услуги, информацию, открытые данные, сайты органов власти субъектов. Ярким примером является портал города Москвы mos.ru, похожие порталы созданы в Тульской области, в Республике Коми (Активный регион «Республика Коми»), в Пермском крае (интерактивный портал «Управляем вместе»), Республике Башкортостан («Открытая республика»), Ханты-Мансийском АО («Открытый регион — Югра»), Новосибирская область и др.
- активно развитие получают в регионах **механизмы вовлечения граждан и общественного контроля** — примеры Пермского края («Управляем вместе»), Проект Вологодской области «Команда Губернатора: Ваша оценка» — проектная кадровая технология проведения публичной оценки результатов деятель-

ности заместителей Губернатора области, руководителей органов исполнительной государственной власти области и органов местного самоуправления по достижению целей и показателей, направленных на повышение социально-экономического развития области; разработка новой Стратегии социально-экономического развития Ростовской области на период до 2030 года (формирование стратегии в формате общественного диалога). Во многих регионах функционируют общественные советы при губернаторах и отдельных органах власти субъектов, создаются межрегиональные советы потребителей, ведется работа с экспертным сообществом.

- примерно в трети субъектов Российской Федерации (Республика Бурятия, Крым, Кабардино-Балкария, Татарстан, Алтайский край, Амурская, Ивановская, Магаданская, Московская, Оренбургская, Саратовская области и др.) мероприятия по внедрению принципов и механизмов (инструментов) открытости включены в государственные программы по совершенствованию государственного и муниципального управления или по формированию информационного общества на территории субъекта Российской Федерации;
- в некоторых регионах разработаны и утверждены специальные государственные программы, направленные на развитие институтов гражданского общества, на повышение открытости деятельности органов власти и совершенствование в них административно-управленческих процессов. Это государственные

программы города Москвы, Республики Карелия, Красноярского края, Магаданской, Орловской, Смоленской, Ярославской областей, Ханты-Мансийского АО;

- за последние 6 лет в ряде регионов России заработали интернет- и мобильные **сервисы по оказанию услуг в электронном виде** в сферах здравоохранения, образования, ЖКХ (Москва, Московская, Ленинградская, Ивановская, Самарская, Свердловская, Тульская области, Республики Татарстан и Башкортостан и др.), а также сервисы для оплаты налогов, штрафов ГИБДД, регистрации имущества и др. (Москва, Московская область);
- в ряде регионов успешно проводится работа по развитию **территориального общественного самоуправления**, ТОСы становятся визитной карточкой многих регионов (Республика Бурятия, Воронежская область), будучи уполномоченными посредниками между властью и обществом, представляя интересы жителей своих территорий, добиваются качественных и своевременных решений, оставляют конструктивную критику.
- органы власти субъектов Российской Федерации проводят активную политику в области **повышения понятности и доступности государственной политики** для широкой общественности, для этого реализуются различные механизмы разъяснения и представления в доступном виде, в формате обучения важной социально и экономически значимой государственной информации. Яркие примеры демонстрируют: просветительский проект по ЖКХ «Школа грамотного потребителя» (Ставропольский край), популяризация электронной формы предоставления государственных и муниципальных услуг (Алтайский край), «Госконтроль» и «Муниципальный контроль» (Архангельская

область) — представление всей полноты структурированной информации о контрольно-надзорной деятельности на региональном и муниципальном уровне, результаты госпрограмм для граждан (Тюменская область) и др.

- в целях обеспечения общественного контроля и привлечения граждан к выявлению и решению различного рода проблем в отдельных регионах заработали **геоинформационные порталы обращения граждан**, позволяющие оценить качество работ и сообщить о проблеме в привязке к конкретной точке на карте (Москва, Тульская область, Республика Татарстан, Красноярский край, Пермский край, Республика Саха-Якутия и др.);
- в десятках субъектов РФ внедрены **практики партисипаторного бюджетирования**, например, в Тульской области граждане получили возможность решать наиболее актуальные, по их мнению, проблемы в сфере ЖКХ, дорожного строительства, благоустройства и озеленения территорий и др. за счёт привлечения региональных бюджетных средств. В Красноярском крае, Ульяновской области и некоторых др. реализуется проект **Открытый бюджет**, благодаря которому информация о бюджете региона публикуется на специальном интерактивном интернет-портале в доступном понятном формате и сопровождается рядом полезных удобных сервисов (опросы, онлайн-консультации, форум, открытые данные);

- создание **мобильных интернет-приёмных губернаторов и правительств субъектов Российской Федерации** — ещё один пример лучшей практики, направленной на повышение информационной открытости региональных и муниципальных органов власти в целом, а также повышение эффективности диалога между гражданами и представителями власти, внедрено и успешно работает в таких регионах, как Самарская, Тульская области, Республика Башкортостан, Ямало-Ненецкий автономный округ (г. Лабытнанги) и др.;
- в ряде регионов запущены **Порталы открытых данных** (Москва, Санкт-Петербург, Тульская, Вологодская, Ярославская области, Пермский край, Краснодарский край, Республики: Башкортостан, Коми и др.), однако нормативно-правовое регулирование их функционирования определено далеко не во всех субъектах Российской Федерации;
- В целях систематизации, обобщения и тиражирования лучших практик, созданных как на федеральном, так и региональном уровне, во все регионы, Правительственной комиссией по координации деятельности Открытого правительства одобрены Методические рекомендации по реализации принципов и механизмов открытости деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в субъекте Российской Федерации. Под эгидой Правительственной комиссии и Экспертного совета проведен первый Всероссийский конкурс лучших практик открытости госуправления, лучшие практики регулярно обобщаются и размещаются на портале Открытого правительства (<http://open.gov.ru/openregion/>).

Однако данная работа носит несистемный характер.

Показательна в этой связи модель поведения региональных органов власти в кризисных, чрезвычайных ситуациях, которые последнее время имели место в нашей стране (события в г. Волоколамске, г. Кемерово) — к сожалению, действенные механизмы взаимодействия с обществом не налажены: оперативная информация отсутствует, власть не дает необходимых комментариев ни СМИ, ни гражданам, органы власти в регионах «не умеют разговаривать» с населением, скрывают и замалчивают информацию, что лишь повышает степень недовольства общества.

НУЖНО СДЕЛАТЬ:

- развивать механизмы обмена и тиражирования лучших практик открытости среди субъектов Российской Федерации, обеспечив регулярное пополнение библиотеки лучших практик, нормативное закрепление ежегодного проведения Всероссийского конкурса лучших практик открытости госуправления;
- предусмотреть регулярное (не реже одного раза в год) публичное рассмотрение лучших практик в области открытости госуправления, реализуемых в субъектах, на заседаниях в Совете Федерации, отдельные практики по региональным и муниципальным аспектам могут стать предметом обсуждений с участием Президента;

- обеспечить практическое применение Методических рекомендаций по реализации принципов и механизмов открытости, разработав методику оценки степени внедрения открытости на основе оценок экспертов и референтных групп;
- рекомендовать органам власти субъектов определять приоритетные механизмы открытости на основе регулярной оценки обратной связи от граждан, предпринимательского сообщества, общественных объединений и организаций, особе внимание уделяя внедрению механизмов открытости в социально-значимых сферах (ЖКХ, здравоохранение, образование, транспорт);
- обеспечить дальнейшее внедрение механизмов партисипаторного бюджетирования и общественных обсуждений госполитики в сферах благоустройства, качества дорог, стратегий регионального развития и др.

**«ОТКРЫТОЕ
ПРАВИТЕЛЬСТВО»
2018–2024**

Практики Открытого правительства формировались во всем мире как ответ современных обществ на такие проблемы, как:

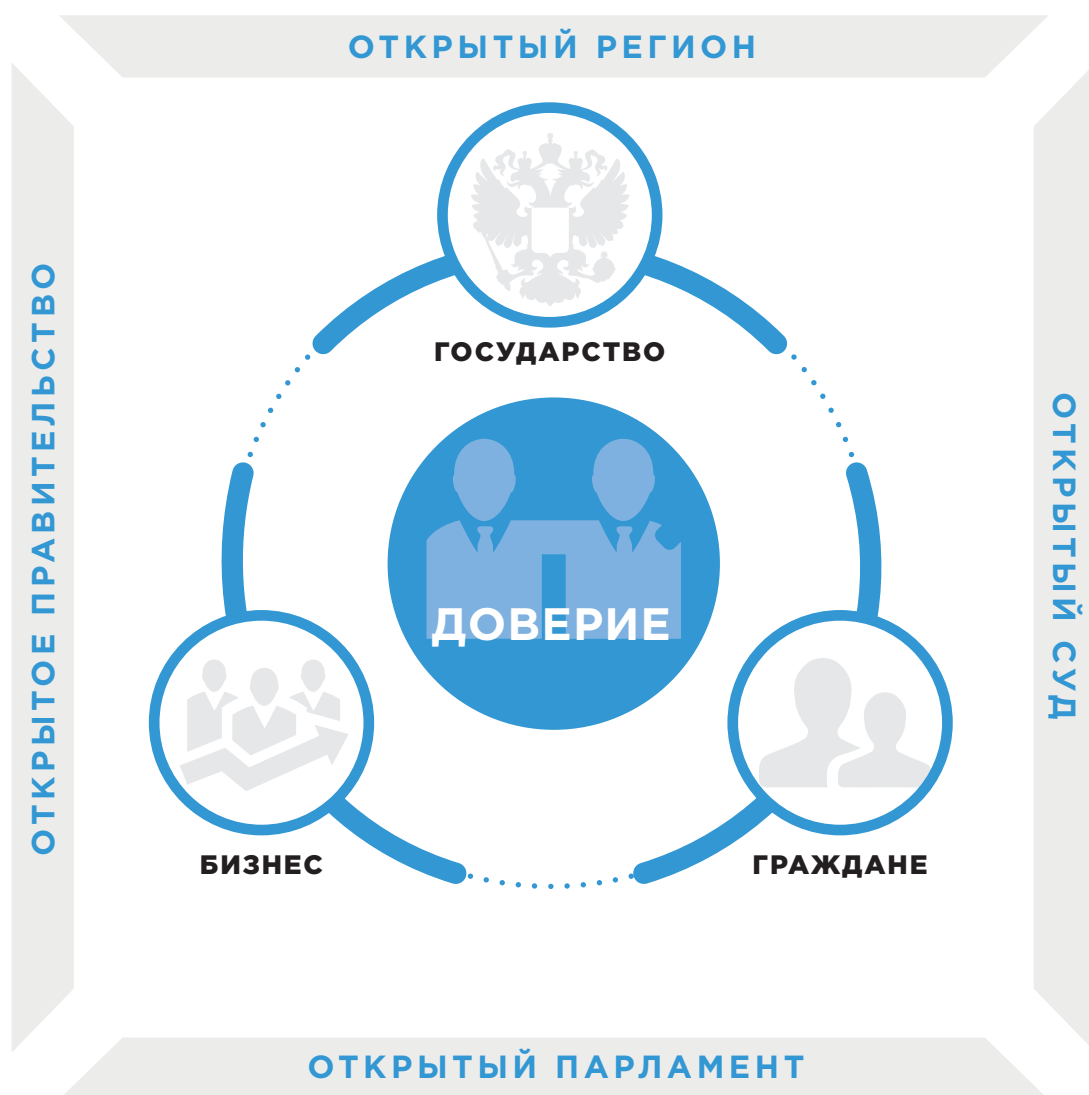
- несоответствие длительности избирательного цикла, измеряемого в годах (учитывая, что выборы являются важнейшим каналом формирования политического заказа избирателей) скорости, с которой эти заказы формируются, уточняются, или меняются;
- имеющиеся недостатки прямых выборов для их использования в качестве единственного инструмента формирования запроса общества к власти и оценки результатов ее деятельности;
- практическая невозможность поддержания на необходимом уровне внутри структур исполнительной власти необходимых компетенций и квалификаций, позволяющих принимать корректные, профессиональные решения в отдельных сферах в условиях сложности современной экономики;
- «удорожание» государственного сектора экономики и необходимость решения вопроса об эффективности расходования бюджетных средств и оптимальном функционировании государственного аппарата.

Практики Открытого правительства обеспечивают более полную реализацию принципа участия граждан в управлении государством, позволяют органам власти привлекать необходимую экспертизу, иногда тем самым уменьшая свою собственную нагрузку и, что более

важно, качество своей работы. Благодаря технологиям Открытого правительства ускоряется и уточняется процесс получения «обратной связи» от общества.

При этом опыт внедрения Открытого правительства показывает те риски, которые оно может в себе нести, а именно:

- отсутствие заинтересованности власти в реальном использовании инструментов Открытого правительства при одновременном недостаточном спросе на открытость со стороны общества;
- чрезмерно активные популисты или отдельные лоббистские структуры могут использовать инструменты Открытого правительства для того, чтобы заполнить правительственную повестку неприоритетными для общества вопросами, отвлекая власть от решения не менее важных стратегических и долгосрочных задач;
- излишне долгий процесс обсуждения и согласования планируемых реформ может привести к существенным задержкам в их реализации, выхолащиванию основной задачи;
- риск разочарования граждан в инструментах Открытого правительства за счет того, что далеко не каждая выдвинутая и поднятая на уровень власти проблема в обязательном порядке должна быть решена; либо за счет вынесения на общественное обсуждение по инициативе власти неважных и неактуальных для общества проблем.



Чем определяется будущее Открытого правительства?

1 **Постоянно растущей потребностью в информации и данных.** Эта потребность продолжает расти как у власти, так и у граждан. Растущая скорость изменений требует повышения скорости и точности принятия решений за счет сотрудничества, которое возможно только на основе адекватного понимания текущей ситуации, равного доступа к информации. Для правительств принцип «политики, основанной на данных» (evidence based policymaking) также означает точность решений, управление рисками, финансовую экономию.

2 Взрывным трендом на цифровизацию. «Упаковка» государственных услуг в электронные форматы и мобильные приложения просто удобна большей части населения. В электронную форму переходит большинство каналов взаимодействия, требуя намного меньших усилий и от граждан, и от государства. Принцип «клиентского пути», так успешно развиваемого коммерческими компаниями, взят на вооружение правительствами, которые стремятся сделать взаимодействие наиболее удобным на основе «жизненных ситуаций».

3 Сохраняющейся потребностью в независимой экспертизе. Сложность, комплексность и скорость изменений делают невозможным принятие решений без опоры на центры экспертизы, хорошо осведомленные об интересах субъектов экономической и общественной активности.

4 Задачами экономической эффективности. Открытость (данных, процессов, решений) снижает транзакционные издержки, «борется» с «коррупционной рентой», таким образом, неизбежно способствует экономии бюджетных и других ресурсов.

5 Необходимостью укреплять общественное доверие как источник созидательной энергии и условие мобилизации общества для достижения прорывных результатов.

Основываясь на этих трендах, ближайшее десятилетие Открытое правительство в России может развиваться по трем ключевым векторам:

- углубление вовлечения граждан;
- большее использование цифровых технологий;
- расширение принципов открытости на другие ветви и уровни власти.

Одновременно, Открытое правительство может стать платформой по управлению важными конфликтами:

КОНФЛИКТ «ГОСУДАРСТВО-ГРАЖДАНЕ»

Конфликт частного и общественного. И цифровизация, и открытость данных приводят к тому, что гражданам предлагается делиться информацией о себе с государством в обмен на комфорт. При этом государство может передавать (обезличенную) информацию третьим сторонам, которые помогают формировать и предоставлять адресные услуги. Потеря контроля над личными данными и собственной идентичностью в цифровую эру стала реальностью. В дополнение к растущим киберпреступлениям растет коммерциализация персональных данных. Коммерческие структуры предоставляют персональные данные в пользу третьей стороны — государства, или наоборот: государство предоставляет персональные данные в пользу коммерческих структур, что часто происходит без ведома владельцев данных.

В оправдание используются тезисы о национальной безопасности или удобстве пользователя, при этом, как правило, граждан не спрашивают об их согласии сокращать автономность взамен комфорта. Например, жители не давали согласия на то, чтобы их снимали видеокамеры на улицах, а изображение обрабатывалось и анализировалось кем-то с определенными целями. Система автоматического скоринга в банках на основании данных, которые гражданин не предоставлял банку, вызывает споры в обществе. А система «социального кредита», тестируемая в Китае, именуется некоторыми не иначе, как «цифровая диктатура», и может спровоцировать глубокий общественный конфликт.

Цифровизация экономики. Как и любая глубокая общественная трансформация, цифровизация влечет за собой ряд вызовов, которые могут спровоцировать разногласия в обществе: структурная безработица, усиление неравенства, в том числе, в плане доступа к информации, разбалансировка власти, переход ценности от физических активов к цифровым, фрагментированный общественный диалог, вызовы частной жизни и безопасности в отношении личной свободы и другие.

Необходимо достичь общественного согласия по поводу содержания этих вызовов и путей их разрешения:

- наладить диалог между государством, гражданским обществом, бизнесом по вопросам развития цифровой экономики;

- выявить риски для общественного благополучия, оговориться о содержании вызовов и конфликтов;
- сформулировать, в чем состоят потери и приобретения каждой из частей общества в них;
- сформулировать, в чем состоят ожидания граждан от государства.

КОНФЛИКТ «ГОСУДАРСТВО-БИЗНЕС»

Растущая открытость государства востребована бизнесом, однако государство не всегда успевает «обрабатывать» растущие и многочисленные запросы бизнеса и отвечать на них. Им необходимо договориться о долгосрочных и понятных правилах игры — о том, при каких обстоятельствах мнения бизнеса будут учитываться. Текущие процедуры ОРВ не дают обратной связи по предложениям бизнеса и операционно затруднены, так как за многочисленными редакционными комментариями к нормативным актам зачастую теряется смысл позиций и цель обсуждения. Ответом на этот вызов может стать система цивилизованного лоббизма, объединения мнений бизнеса и вполне прозрачных и формализованных переговоров с правительством по поводу учета этого мнения.

Одновременно с этим цифровизация экономики требует от бизнеса большей прозрачности и подконтрольности, — вводятся механизмы маркировки и прослеживаемости, интернет вещей, электронная отчетность и система личных кабинетов, телеметрия, камеры видеонаблюдения, мониторинг отчетности, онлайн-кассы, система ЕГАИС и пр. Контроль стано-

вится практически постоянным, хоть и не требующим зачастую прямого взаимодействия власти и бизнеса. Ответом на это может стать система понятных выгод для добросовестного бизнеса, которые могли бы выражаться в снижении административного давления, издержек на контроль и предоставление разъяснений в обмен на большую открытость и цифровые технологии со стороны власти.

КОНФЛИКТ «БИЗНЕС-ГРАЖДАНЕ»

Конфликт между экономическим ростом и качеством жизни/безопасностью граждан. Несмотря на то, что бизнес одновременно заинтересован в повышении безопасности и качества жизни (будучи гражданами), а граждане — в экономическом росте (будучи наемными работниками и получателями бюджетных трансфертов), для данного конфликта эти интересы вторичны.

Система «Открытое правительство» может способствовать минимизации этого конфликта следующим образом:

- система специальных, более адресных кампаний по обсуждению проектов общественно-значимых решений и НПА с тем, чтобы на начальном этапе обеспечить выявление и максимальный учет как интересов бизнеса (необходимое и достаточное регулирование), так и интересов граждан;

- современные технологии и их использование для общественного контроля (система проверки качества товаров через сканирование QR кодов, онлайн-жалобы, общественные объединения потребителей и их участие в государственном регулировании);
- обратная связь от граждан, как источник информации для государственного контроля;
- раскрытие информации о деятельности естественных монополий;
- механизмы оценки качества социальных услуг, оказываемых частным бизнесом;
- развитие «открытого суда», как инструмента, повышающего ответственность бизнеса и граждан, и обеспечивающего перенос бремени решения вопросов защиты прав потребителей с государства на уровень контрактных взаимоотношений.

Для минимизации данных конфликтов необходимо дальнейшее развитие Открытого правительства и гражданского общества. Без наличия в стране ответственного общества невозможен социально-экономический, инновационный, технологический прорыв, это обязательная предпосылка для развития. В свою очередь, ответственное общество не может появиться без открытости, без поддержки и развития общественного контроля и понимания «подотчетности» власти гражданам.

В развитии Открытого правительства необходимо делать дополнительный фокус не только на информационной открытости власти, но и на расширение внедрения принципов понятности и вовлечения гражданского общества.

Необходимо развивать и совершенствовать механизмы обратной связи, улучшать процессы и регламенты оказания государственных и социальных услуг, переводить взаимодействие с обществом в онлайн и цифровые форматы, создавать государственно-частные партнерства в сфере оказания услуг, вовлекать НКО, привлекать граждан к тестированию новых инструментов и идей, отдавать им право выбора приоритетов развития Открытого правительства в целом и отдельных инструментов, развивать системы краудсорсинга и партисипаторного бюджетирования, обеспечивать внедрения принципов открытости на всех уровнях и во всех ветвях власти.

Для реализации этих задач необходимо, чтобы внедрение системы «Открытое правительство» происходило в обновленном формате — основная нагрузка, связанная с выполнением этой задачи, должна лежать на плечах самих министерств и ведомств и их руководителей, руководителей региональных госорганов с одной стороны, и общественных институтов, таких как Общественная палата РФ и региональные общественные палаты, общественные советы, общественные организации и

объединения — с другой. Привычное внедрение принципов и механизмов сверху вниз на этом этапе более невозможно, для этого в структуру Правительства Указом Президента РФ от 15.05.2018 № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» были внесены определенные изменения (упразднена должность Министра РФ по делам Открытого правительства, Правительственная комиссия по координации деятельности Открытого правительства).

НУЖНО СДЕЛАТЬ:

- необходимо обеспечить, чтобы в рамках реализации принципов и механизмов открытости были выполнены те рекомендации по каждому механизму, которые приведены в настоящем Докладе в первой части Открытое правительство: результаты 2012-2017 в соответствующих секциях раздела «Открытость»;
- продолжить практику составления ежегодных ведомственных планов в области открытости для федеральных органов исполнительной власти и отчетов об их реализации (предусмотреть составление планов и отчетов для органов власти субъектов) с обсуждением проектов данных документов с общественными советами, аккумуляции планов и отчетов на сайтах органов власти Правительства в целом в отдельном разделе, посвященном открытости;

- доработать совместно с Экспертным советом методику мониторинга и оценки уровня открытости федеральных органов власти и возложить задачу по проведению мониторинга на Общественную палату РФ или Счетную палату РФ;
- законодательно закрепить ежегодное проведение Всероссийского конкурса лучших практик открытости госуправления;
- ежегодно проводить публичное мероприятие в Общественной палате РФ с целью обсуждения результатов мониторинга открытости, итогов конкурса лучших практик, отчетов органов власти о реализации ведомственных планов открытости с привлечением к обсуждению ключевых референтных групп ведомств;
- проводить ежегодное обсуждение лучших практик открытости субъектов в Совете Федерации;
- для закрепления этого подхода Президенту и Правительству необходимо определить форматы реализации данных задач в органах власти, при необходимости внося соответствующие изменения в НПА (в частности, в Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти), а также формат взаимодействия с Общественной палатой РФ (Счетной палатой РФ) и реализацией палатой данных задач.

Кроме того, наряду с продолжением реализации принципов и механизмов открытости в целом, на следующем этапе развития Открытого правительства целесообразно реализовать следующие 15 шагов.

15 ШАГОВ
ОТКРЫТОГО
ПРАВИТЕЛЬСТВА
2018-2024

1 ЦИФРОВОЕ ГОСУПРАВЛЕНИЕ

- внедрить электронный ID гражданина и юридического лица;
- разработать и внедрить единые открытые стандарты оказания услуг: технологические и стандарты качества;
- обеспечить открытые данные «по умолчанию»;
- обеспечить однократность ввода государственных данных и сквозную машиночитаемость.

2 ПОНЯТНЫЙ ЯЗЫК (PLAIN LANGUAGE)

- обеспечить повышение понятности нормативно-правового регулирования;
- программа минимум — утвердить и обеспечить повсеместное использование стандарта понятного изложения пояснительных записок и иных разъясняющих документов по проектам нормативных правовых и общественно-значимых нормативных актов.

3 ЕДИНАЯ КОММУНИКАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА (СТРАТЕГИЯ) ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Учитывая острую необходимость открытого взаимодействия власти с обществом, особенно в регионах и на местах (в том числе неспособность власти к эффективной коммуникации подтвердили и события последних месяцев — трагедия в Кемерово, волнения в Воло-

коламске), необходимо разработать и утвердить на уровне государства информационно-коммуникационную политику органов власти в целом (стратегию информационно-коммуникационного взаимодействия с обществом), а также каждый из органов власти должен утвердить собственную политику в развитие общегосударственной (примеры таких политик существуют в разных странах, например, в Канаде <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=30683>).

Ключевые положения:

- единый регламент для органов власти всех уровней, содержащий обязательные требования к форматам, периодичности предоставления информации, а также требования к госслужащим по их публичной деятельности;
- распространение на все органы исполнительной власти всех уровней: федеральной, региональной, муниципальной;
- определение основных целей и принципов взаимодействия власти и общества;
- беспристрастность, эффективная управляемость, скоординированность, ясность и соответствие разнообразным информационным потребностям общественности;
- учет мнений и интересов общественности при разработке политики, программ, услуг и инициатив;
- согласованность общественных коммуникаций между различными органами власти и внутри них между

различными подразделениями, интегрированность этих коммуникаций в качестве обязательного элемента во все государственные операции;

- обеспечение создания органами государственной власти своевременных, точных, четких, объективных, беспристрастных и экономически эффективных информационных продуктов;
- использование инновационных и технологичных средств взаимодействия с обществом;
- определение целей, задач, функций государственных гражданских служащих — сотрудников органов власти — в рамках коммуникаций и взаимодействия с обществом;
- определение санкций и последствий несоблюдения положений политики, как для органов власти, так и для отдельных сотрудников (от мер, направленных на дополнительное обучение, повышение осведомлённости, наставничество, до выговоров, лишения премий и увольнения вплоть до невозможности занимать должности в государственном секторе).

4 ПОВЫШЕНИЕ ГРАЖДАНСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И РАЗВИТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ЧЕРЕЗ СИСТЕМУ ОБРАЗОВАНИЯ

Включить в программу школьного образования курсы по обучению детей основам гражданского общества и социальной ответственности: что такое налоги, зачем гражданин их платит и на что они идут, какие есть формы участия в жизни государства и зачем участвовать, что такое общественный контроль и т.п.

5 ОТКРЫТОСТЬ КАК ЧАСТЬ ЗАДАЧ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Принять национальную стратегию открытости власти, предусматривающую внедрение модели открытого государства, закрепить принципы открытости в качестве равноправной составляющей принципов работы Президента, Правительства, Парламента и суда, закрепив соответствующие положения в законодательстве.

6 ЗАКОН О СВОБОДЕ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ (ПО АНАЛОГИИ С ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ FREEDOM OF INFORMATION, ПРИНЯТОМ ВО МНОГИХ СТРАНАХ МИРА)

Отменить Федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», приняв вместо него федеральный закон об обеспечении свободного доступа к информации, предусматривающий, что любая государственная информация по умолчанию открыта и должна в проактивном порядке раскрываться органами власти, либо может быть запрошена гражданином у органа власти, за исключением той, которая попадает под закрытый перечень ИЛИ которая относится к охраняемой. Бремя доказывания невозможности предоставить информацию лежит на органе власти.

7 КОНЦЕПЦИЯ ГОСВЕБ

Необходимо реализовать Концепцию единой цифровой среды государственных интернет-ресурсов на базе модели «одного окна», включающую:

- единый стандарт взаимодействия граждан и бизнеса с государством, поиска информации, получения сервисов или услуг в модели «одного окна» на базе портала gov.ru;
- обеспечение навигационной связанности всех государственных интернет-ресурсов между собой;
- Единое визуально-графическое оформление пользовательских интерфейсов всех государственных сайтов
- единая политика информационно – сервисного наполнения, сбора, хранения и предоставления информации и данных;
- повторное использование технологических решений на базе инфраструктуры электронного правительства с целью снижения дублирования расходов на создание однотипных решений.

8 ФОРМИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНА ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Обеспечить формирование задач Открытого правительства на период 2018–2024 гг. по принципу «снизу-вверх» — краудсорсинг востребованных обществом инициатив в сфере повышения открытости среди общественных организаций и активных граждан. Пул собранных инициатив проходит отбор в Правительстве, в рамках которого Правительство публично заявляет, что из предложенных инициатив готово реализовать, сформированный пакет становится обязательством Правительства перед гражданами, о реализации которого Правительство регулярно (не реже чем один раз в год) представляет публичный отчет, в том числе, размещаемый на официальном сайте Правительства.



9 ОТРАСЛЕВЫЕ ПЛАНЫ ОТКРЫТОСТИ

Разработать и реализовать отраслевые планы открытости (в том числе на межведомственной основе) по наиболее социально-значимым сферам: ЖКХ, образование, здравоохранение, безопасность и криминальная сфера, дороги, экология, включающие в себя следующие ключевые направления:

- доступность информации (в том числе, в формате открытых данных);
- понятность нормативно-правового регулирования;
- прозрачность и понятность целей и задач политики в данных сферах, показателей результативности и эффективности и их достижения;
- возможность для референтных групп принять участие в формировании/ обсуждении политики в данной сфере;
- система обратной связи;
- антикоррупция.

10 ФОРМАТ ЕЖЕГОДНОГО ОТЧЕТА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНА ВЛАСТИ

- Разработать и нормативно закрепить необходимость и стандарт подготовки и публичного представления ежегодного отчета (доклада) о результатах работы органа государственной власти, основанного на лучших международных и отечественных корпоративных и государственных практиках. Обеспечить размещение отчетов на сайте Правительства (для федеральных органов исполнительной власти), администрации субъекта Российской Федерации, а также в ГАС «Управление».

11 РАСШИФРОВКА СОЦИАЛЬНЫХ РАСХОДОВ И НДФЛ

Обязать Правительство и органы власти субъектов раскрывать (через систему личных кабинетов, возможно с использованием архитектуры ГосWeb) следующую информацию в разрезе каждого гражданина:

- объем расходов на социальные услуги, которые ежегодно тратятся на данного гражданина (здравоохранение, образование, дороги, благоустройство и пр.)
- разбивку НДФЛ на составляющие, финансирование которых осуществляется за счет налогов каждого гражданина

12 ПУБЛИЧНАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ ГУБЕРНАТОРА И ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛИТЕТА

Обеспечить и нормативно закрепить необходимость подготовки ежегодной публичной декларации целей и задач каждым губернатором и главой муниципалитета, а также регулярного (не реже, чем на полугодовой основе) публичного отчета о ходе ее выполнения, предусмотрев стандарт декларации, форматы ее подготовки, презентации и отчета.

13 РАСКРЫТИЕ НПА РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЯ

Обеспечить раскрытие всех нормативных правовых и нормативных актов регионального и муниципального уровня на сайтах органов власти, внедрить единую платформу публикации всех актов на безвозмездной основе, обеспечив исчерпывающий характер актов, удобство навигации и пользования, а также регулярное обновление.

14 ОТКРЫТЫЙ МУНИЦИПАЛИТЕТ

Наряду с общим трендом на трансляцию принципов и механизмов открытости на все уровни и ветви власти необходимо углубление взаимодействия с гражданами на уровне муниципалитетов с выработкой ключевых направлений, инструментов и форматов взаимодействия (в том числе на основе лучших практик), включая создание единой платформы для перевода такого взаимодействия в онлайн-форматы.

15 ПАРЛАМЕНТ – АДМИНИСТРАТОР ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ

Передать Парламенту администрирование таких общественных институтов как: институт петиций (российская общественная инициатива) и общественное обсуждение проектов НПА (regulation.gov.ru).

Программа максимум – определить сферы и утвердить новые стандарты использования простого и понятного языка изложения самих НПА.

