

**Итоговый доклад Президенту РФ
Рабочей группы
 по подготовке предложений
по формированию в РФ системы
«Открытое правительство»**

Краткий обзор

*05 мая 2012 г.*

Содержание

[Преамбула 3](#_Toc323975722)

[1 Введение 5](#_Toc323975723)

[2 Предложения Рабочей группы «Открытое правительство» по фундаментальным принципам и приоритетам деятельности Правительства РФ на 2013-2015 гг. 7](#_Toc323975724)

[2.1 Предложения по приоритетам работы Правительства РФ на ближайшие годы 7](#_Toc323975725)

[2.2 Приоритеты деятельности Правительства РФ на 2013-2015 гг. по основным направлениям 9](#_Toc323975726)

[3 Предложения Рабочей группы по механизмам и направлениям развития системы «Открытое правительство» 17](#_Toc323975727)

[3.1 Цели и принципы работы системы «Открытое правительство» 17](#_Toc323975728)

[3.2 Механизмы работы системы «Открытое правительство» 18](#_Toc323975729)

[3.3 Ключевые показатели эффективности системы «Открытое правительство» и приборная панель 27](#_Toc323975730)

[3.4 Технологическая платформа системы «Открытое правительство» 29](#_Toc323975731)

[4 Программа работы системы «Открытое правительство» на 2012 год 30](#_Toc323975732)

[4.1 Внедрение системы «Открытое правительство» в 2012 году 30](#_Toc323975733)

[4.2 Направления для дальнейшей проработки в рамках внедрения 31](#_Toc323975734)

[5 Заключение 37](#_Toc323975735)

# Преамбула

Система «Открытое правительство» является уникальным для России проектом по построению принципиально нового механизма разработки и реализации мер государственной политики, а также контроля за их исполнением.

И мировая, и российская практика показывают, что традиционная модель управления, основанная на противопоставлении «государства» и «граждан» как «управляющих» и «управляемых», себя полностью исчерпала. Это особенно верно в России, где развитие экономики и современных информационных технологий привело к возникновению независимого от власти среднего класса, способного к самоорганизации и реализации гражданских инициатив.

Наглядным примером являются события последних полутора лет – резкое снижение популярности правящей партии, массовые протесты и масштабный отток капитала. Эти события показали, что у активной части российского общества власть не пользуется беспрекословным доверием и поддержкой.

Построение системы «Открытое правительство» сегодня особенно необходимо потому, что существующие механизмы принятия решений и получения обратной связи не позволяют решать ключевые задачи социально-экономического развития страны. Неспособность государственного аппарата своевременно получать информацию и адекватно на нее реагировать означает, что любая инициатива – и государственная, и общественная - только обостряет недоверие между «властью» и «гражданами», делая дальнейшее взаимодействие еще более сложным, складывается замкнутый круг взаимного непонимания.

В современном мире иерархические модели принятия решений и передачи информации не способны справиться с постоянно нарастающей сложностью социальных и экономических процессов. Нормой для ведущих развитых стран мира, с которыми Россия конкурирует на глобальной арене, является построение матричных или сетевых структур, обеспечивающих горизонтальное движение информации и фактически стирающих грань между избираемыми политиками, профессиональной бюрократией, экспертным сообществом и институтами гражданского общества.

Неэффективность механизмов передачи информации, подготовки и принятия решений – это самый главный вызов для современной России. Он является ключевой угрозой для развития страны и по своей остроте едва ли не превосходит любые внешние вызовы – в том числе и потому, что делает невозможным адекватное распознавание этих вызовов, не говоря уже о своевременном реагировании на них.

Ответом на этот вызов призвана стать система «Открытое правительство», в рамках которой создаются новые для России механизмы взаимодействия экспертного сообщества, структур гражданского общества и исполнительной власти.

Цель системы – использование современных технологий (в том числе и технологий работы с экспертами и краудсорсинга) для вовлечения в процесс сбора и анализа информации, обсуждения и выработки решений значительного количества людей, представляющих противоположные точки зрения, интересы и обладающих разным горизонтом планирования.

Результатом станет не только повышение качества принимаемых решений и качества работы государственного аппарата в целом, но и формирование новой для России культуры взаимодействия, поиска компромиссов и взаимовыгодных решений.

# Введение

Отправной точкой для запуска системы «Открытое правительство» послужил Указ Президента Российской Федерации № 150 «О Рабочей группе по подготовке предложений по формированию в РФ системы «Открытое правительство» от 8 февраля 2012 г.

Руководители Рабочей группы совместно с экспертами определили четыре приоритетных направления, являющихся локомотивами для запуска системы «Открытое правительство»:

борьба с коррупцией;

развитие конкуренции и предпринимательства;

развитие кадрового потенциала и человеческого капитала, в т.ч. для совершенствования системы государственного управления;

механизмы работы системы «Открытое правительство».

Эти направления являются принципиально значимыми для функционирования системы «Открытое правительство», они стали сквозными, связующими элементами в работе сформированных экспертных 10 подгрупп. Помимо анализа приоритетных направлений, работа 10 экспертных подгрупп строилась по таким темам, как социальная политика, защита прав граждан, инновационное развитие, долгосрочная макроэкономическая и бюджетная политика, показатели эффективности функционирования системы «Открытое правительство», региональная политика и децентрализация, инфраструктура и транспорт, развитие систем для предоставления государственных услуг в электронной форме и современных средств коммуникации.

По каждому из направлений были проведены публичные слушания, а также четыре расширенных заседания Рабочей группы под председательством Президента РФ. По итогам мероприятий Президент РФ отдал соответствующие поручения, принятые к исполнению.

В рамках деятельности Рабочей группы «Открытое правительство» в течение 3 месяцев было проведено более 200 заседаний тематических подгрупп, в которых принимали участие свыше 400 экспертов. По итогам он-лайн опроса было выявлено мнение граждан в отношении механизмов будущей системы.

Деятельность Рабочей группы нашла живой отклик не только у экспертов, но и у широкой общественности. Системе «Открытое правительство» было посвящено почти 8 тысяч публикаций в СМИ, а сайт www.большоеправительство.рф посетили более миллиона человек, которые оставили 37 тыс. обращений и предложений. Не остались в стороне и пользователи социальных сетей: более 3,5 тысяч «лайков» поставили проекту в сети Facebook, а блоггеры посвятили ему более 9 тыс. постов.

Данный документ содержит краткое описание ключевых предложений Рабочей группы и граждан по четырем приоритетным направлениям, а также описание программы работы системы «Открытое правительство» на 2012 год.

# Предложения Рабочей группы «Открытое правительство» по фундаментальным принципам и приоритетам деятельности Правительства РФ на 2013-2015 гг.

## Предложения по приоритетам работы Правительства РФ на ближайшие годы

Принципиально важным является соответствие приоритетов Правительства ценностям общества. В числе таких ценностей - уважение к правам человека, семья и дети, свобода, справедливость, честность, интеллект, ответственность и самореализация на основе честного труда.

В рамках дальнейшего функционирования системы «Открытое правительство» необходимо сформулировать основополагающие принципы работы Правительства РФ, которые должны отвечать фундаментальным ценностям гражданского общества и иметь долгосрочный проработанный план.

Рабочая группа сформулировала предложения по приоритетам деятельности Правительства и государственной власти на ближайшие 5-6 лет по направлениям, в которых наиболее важным является привлечение системы «Открытое правительство» к принятию органами власти и обществом совместных решений. **Основные приоритеты** следующие:

В части **экономического развития**:

повышение уровня экономического развития и конкурентоспособности экономики РФ в глобальном мире;

снижение государственного вмешательства в экономику до минимально необходимого уровня;

повышение производительности труда и роста произведенной стоимости на одного работника;

стимулирование развития бизнеса и предпринимательской активности, в том числе с целью повышения доходов граждан и роста количества рабочих мест;

создание многополюсных центров экономического роста по всей территории РФ;

улучшение микроэкономических условий конкуренции для субъектов экономических отношений;

обеспечение беспристрастности правоохранительных органов по отношению к различным формам собственности, пресечение практики использования административного ресурса для конкурентной борьбы;

радикальное улучшение инвестиционного климата;

стимулирование развития производства высокотехнологичной продукции;

существенное повышение доли малого и среднего бизнеса в экономике, в т.ч. посредством более полного его вовлечения в государственные закупки и закупки компаний с государственным участием;

диверсификация экономики, в т.ч. за счет инновационного развития;

создание предпосылок для успешного привлечения интеллектуальных ресурсов в условиях жесткой мировой конкуренции;

интеграция цепочки «образование-наука-промышленность» для устойчивости экономики и обеспечения развития РФ на основе интеллекта и знаний;

создание системы управления инновациями в госкомпаниях, обеспечивающей реальный экономический эффект;

разработка программы использования наиболее экономически активных групп общества, например, программа  строительства 20 новых городов-миллионников в 2014-2018 гг.

В части **эффективности власти**:

повышение уровня профессионализма и результативности государственных служащих за счет изменения системы их подбора, мотивации и развития, а также формирования конкурентоспособной на международном уровне системы государственного управления и предоставления государственных услуг;

жесткое пресечение коррупции во всех эшелонах власти и создание условий для ликвидации стимулов к коррупции;

усиление финансовой самостоятельности и ответственности региональных и муниципальных органов власти, в т. ч. посредством расширения сферы ответственности, передачи соответствующих полномочий и доходной части для их исполнения;

повышение социальной и экономической эффективности использования бюджетных ресурсов и государственной собственности.

В части **взаимоотношений власти и общества:**

гражданский контроль над правоохранительными органами, объективность и независимость судов, непредвзятость, жесткое следование нормам закона как единственно верному ориентиру, соблюдение принципа равенства всех перед законом;

вовлечение в политическую и законодательную деятельность всех заинтересованных слоев общества через развитие системы «Открытое правительство»;

качественное улучшение взаимодействия власти и общества;

вовлечение экспертного сообщества в выработку и реализацию государственных решений.

Выработка приоритетов деятельности Правительства по другим направлениям предполагается в рамках последующей деятельности системы «Открытое правительство» в течение 2012 г.

## Приоритеты деятельности Правительства РФ на 2013-2015 гг. по основным направлениям

### Развитие кадрового потенциала

1. Оптимизировать систему привлечения кадров на государственную службу и кадровый резерв.

1.1 Внедрить систему унифицированных экзаменов для госслужащих при приеме и повышении в должности, включающую равнодоступный, добровольный он-лайн экзамен.

1.2 Ввести открытые конкурсы на госдолжности с представительством общественности и независимых экспертов (до 50%) в конкурсных комиссиях с широким привлечением потенциальных кандидатов, обеспечением прозрачности требований к соискателям, в т.ч. в части их ответственности на будущей службе.

1.3 Предусмотреть обязательность испытательного срока при приеме на государственную службу и новых назначениях.

1.4 Объединить существующие кадровые резервы для госслужбы на единой методологической основе к концу 2013г.

1.5 Сформировать единую и открытую базу вакансий и резюме государственных служащих и участников резервов, а на ее основе - единую социальную сеть.

1.6 Вовлекать участников резервов в практическую работу (проектные команды, Общественные советы, советы директоров и руководство компаний со значительной долей госучастия).

1.7 Выявлять потенциальные кадры для государственного управления на уровне студентов высших и профессиональных учебных заведений.

1.8. Сформировать систему учета компетенций и квалификаций госслужащих.

2. Повысить мотивацию государственных служащих

2.1 Пересмотреть систему оплаты труда государственных служащих, провести монетизацию социальных гарантий.

2.2 Сделать систему классных чинов полноценным инструментом мотивации за счет значительного повышения оклада при переходе из чина в чин в соответствии с Ключевыми Показателями Эффективности (КПЭ) и итогами ежегодной аттестации.

2.3 Создать систему мотивации госслужащих к профессиональному развитию.

3. Обеспечить ротацию государственных служащих

3.1 Обеспечить ротацию высших государственных служащих (кроме политических назначений), чиновников, занимающих потенциально опасные должности с точки зрения коррупции, участников кадрового резерва, с установлением предельного срока нахождения на одной должности.

4. Оптимизировать оценку деятельности государственных служащих

4.1 Внедрить систему ежегодной комплексной оценки деятельности каждого госслужащего с публичным отчетом, включая оценку по целям (объем и качество выполнения поставленных задач), компетенциям (поведение, подход к решению задач) и профессиональным знаниям.

4.2 Создать центры оценки государственных служащих.

4.3. Создать аналитический центр федерального уровня, позволяющий разным госструктурам обмениваться информацией о результатах деятельности и взаимодействовать на уровне постановки и достижения целей.

4.4. Внедрить механизмы прозрачности в государственные структуры, которые непосредственно взаимодействуют с населением и бизнесом (веб-камеры в приёмных, запись телефонных разговоров на горячих линиях, электронные киоски или бумажные формы с обратной связью, собираемые и обрабатываемые независимой структурой).

4.5. Учредить премию, вручаемую руководителями агентства по развитию кадрового потенциала на регулярной основе.

5. Стимулировать профессиональное развитие госслужащих

5.1 Внедрить комплексную программу повышения квалификации государственных служащих.

5.2 Создать условия для получения госслужащими конкурентоспособного образования в области государственного управления в России и за рубежом.

6. Оптимизировать систему управления кадрами на государственной службе

6.1 Создать Агентство по развитию кадрового потенциала и государственного управления и Общественный совет при нем для консолидация общих кадровых функций государственной службы (в т.ч. кадровый резерв, обучение и развитие), разработка и внедрения современных инструментов привлечения, мотивации, оценки и ротации кадров на государственной службе.

6.2 Возложить персональную ответственность за развитие кадрового потенциала в федеральных ведомствах и регионах на министра/главу субъекта, с назначением исполнителем чиновника уровнем не ниже заместителя министра/главы субъекта.

7. Стимулировать развитие кадрового потенциала бизнесом

7.1 Использовать налоговые льготы для стимулирования найма профессиональных кадров.

7.2 Развивать регионы и территории через привлечение и возвращение талантливых и профессиональных представителей национальных диаспор РФ, получивших образование за границей и оставшихся там.

### Борьба с коррупцией

1. Дополнить нормативно-правовую базу по вопросам коррупции
	1. Внедрить в российское законодательство положения **20-й ст.** Конвенций ООН против коррупции.
	2. Определить порядок заключения досудебных сделок со следствием в случае предъявления обвинений в совершении коррупционных преступлений.
	3. Расширить коррупционные составы преступлений, усилить ответственность за коррупцию в сфере экономической деятельности.
2. Снизить возможность коррупции в государственных закупках и закупках в государственных компаниях
	1. Обеспечить прозрачность информации о государственных закупках.
	2. Доработать бюджетную классификацию с целью обеспечения полноты информации о направлениях расходования средств. Кратно снизить объем бюджетных расходов, данные о которых защищены режимом гостайны.
	3. Обеспечить открытость бюджетов всех уровней.
	4. Устранить обратную селекцию при отборе участников проектов, приоритетных для государства.
	5. Внедрить механизм принятия решения о государственных закупках двумя должностными лицами.
	6. Обязать победителя процедуры закупки в определенном случае предоставлять сведения о конечных собственниках и о субподрядчиках.
	7. Разработать и внедрить механизм ответственности должностных лиц компаний за нарушения механизма закупок.
3. Оптимизировать бизнес-процессы предоставления государственных услуг
	1. Составить «дорожные карты» с исполнителями и сроками по переходу на оптимальные бизнес-процессы государственных услуг
4. Уменьшить вмешательство государства в экономику
	1. Составить дорожные карты приватизации и дерегулирования (с ответственными и сроками в соответствии с предложениями системы «Открытое Правительство»).
	2. Принять меры к повышению статуса и значимости СамоРегулирующихся Организаций (СРО).
	3. Разработать программу приватизации региональных СМИ.
5. Создать специализированные госорганы по борьбе с коррупцией, наделить их полномочиями
	1. Создать Федеральное бюро по борьбе с коррупцией в структуре генеральной прокуратуры и Общественный совет при нем.
	2. Создать специальную коллегию Верховного суда по рассмотрению уголовных дел о коррупции в высших эшелонах власти.
	3. Обеспечить прозрачность информации о деятельности госорганов в вопросах противодействия коррупции согласно общепринятому формату.
	4. Совершенствоватьинститут парламентского расследования.
6. Обеспечить механизмы общественного и административного контроля деятельности чиновников
	1. Обеспечить прозрачность информации о доходах, имуществе и конфликтах интересов государственных лиц, фактах привлечения чиновников к уголовной или административной ответственности.
	2. Ввести запрет для государственных служащих после ухода с госслужбы в течение определенного времени работать в частных компаниях, осуществляющих свою деятельность в секторах экономики, которые находились в сфере его прямого регулирования или надзора.
	3. Ввести дисквалификацию и запрет на замещение госслужащими должностей в течение определенного срока после осуждения за административный проступок или уголовное преступление.
	4. Ужесточить требования к декларации о доходах и имуществе, обеспечить раскрытие данных о конфликте интересов для «Топ-1000» публичных персон.
	5. Внедрить действенные механизмы ротации чиновников.
	6. Создать предпосылки для эффективной работы института передачи в доверительное управление личных активов чиновников.
7. Сформировать эффективные механизмы общественного контроля, защищать граждан, информирующих о коррупции, мотивировать их к предоставлению такой информации
	1. Предоставить общественным объединениям право обращаться в судебные и регулирующиеорганы с целью защиты законных прав и интересов неопределенного круга лиц с жалобами на действия/бездействие заказчика, комиссий по осуществлению закупок и т.д.
	2. Разработать программу мер по снижению уровня бытовой коррупции, определить пилотные проекты и приоритеты.
	3. В рамках деятельности Общественного совета при Федеральном бюро по борьбе с коррупцией сформировать постоянно действующую систему мониторинга и оценки уровня коррупции в государственных органах с учетом мнения граждан.
	4. Обеспечить защиту и вознаграждение граждан, информирующих о коррупции, включая разработку соответствующего законодательства.
	5. Изменить порядок формирования общественных советов и комиссий при министерствах, ведомствах, госучреждениях.
	6. Обеспечить качественное раскрытие информации о деятельности государственных органов на сайтах, введение механизмов интерактивности.
	7. Сформировать и распределить гранты для поддержки общественных организаций, инициатив, порталов и социальных медиа антикоррупционной направленности.
	8. Обеспечить прозрачный для общества процесс проведения ЕГЭ (в частности, за счет установки веб-камер и допуска общественных наблюдателей).
	9. Обеспечить поддержку и учет в государственном регулировании результатов деятельности общественных организаций, контролирующих сферы бытовой коррупции (образование, здравоохранение, ЖКХ и др.).
	10. Создать рабочую группу системы «Открытое правительство» по реформированию ГИБДД.
8. Повысить качество корпоративного управления в госкомпаниях
	1. Принять нормативный акт о внутреннем аудите во всех публичных компаниях и госкорпорациях с четким закреплением перечня полномочий.
	2. Принять нормативный акт о раскрытии потенциального конфликта интересовгосударственных служащих и сотрудников государственных компаний.
	3. Обеспечить право Совета Директоров иКомитета по аудиту при Совете директоров назначать своих представителей в тендерные комиссии.
	4. Изменить принципы формирования Совета директоров в госкомпаниях.
	5. Запретить участие государственных чиновников в Советах Директоров компаний.
	6. Перейти от голосования по директиве к страхованию ответственности членов советов директоров.
	7. Ввести ответственность юридических лиц за коррупционные действия своих сотрудников (оборотные штрафы).
9. Активизировать освещение коррупции в СМИ, добиться неприятия коррупции обществом
	1. Ускорить создание Общественного телевидения как платформы для вовлечения граждан в общественные процессы.
	2. Реализовать общенациональную информационную и образовательную кампанию о нетерпимости к коррупции.
	3. Проводить мониторинг деятельности СМИ о коррупционном поведении чиновникови проверять обязательную реакцию органов государственной власти на соответствующие публикации в СМИ.
	4. Стимулировать развитие института журналистских расследований, обеспечить реакцию государства на них.
	5. Повысить свободу информации за счет сокращения присутствия государства на рынке СМИ.

### Развитие конкуренции и предпринимательства

**Общие приоритеты политики развития конкуренции и предпринимательства**

* Поддерживать частный сектор и сдерживать экспансию государственного сектора; сократить присутствие государства в экономике и обеспечить жесткий последующий контроль с целью недопущения его роста
* Соблюдать и анализировать баланс интересов потребителей и производителей товаров и услуг при введении регуляторных мер
* Развить конкурентную среду (в т.ч. государственные инвестиции), а не проекты/корпорации.
* По методике, используемой для составления международных рейтингов делового климата и конкурентоспособности, разработать национальный рейтинг (годовой) и национальную систему опросов (ежеквартальных) для оценки состояния предпринимательского климата в стране и регионах.
* Результаты рейтинга считать обязательными к рассмотрению государственными органами власти, разработать механизмы трансляции результатов рейтинговых исследований в КПЭ по улучшению предпринимательского климата.
* Установить показатели эффективности по развитию конкуренции и снижению барьеров для каждого министра и губернатора в части их зоны компетенций и ответственности (годовой/квартальный показатель).
* Совершенствовать систему государственного управления конкуренцией, в том числе за счет привлечения общества (предпринимательских сообществ, обществ по защите прав потребителей) для выработки и продвижения мер по развитию конкуренции и текущего управления конкурентной средой.
* Обеспечить равнодоступность частного и государственного секторов к ограниченным ресурсам, распределяемым административным решением (радио-частоты, ВПП, порты, кредитный ресурс, недра и т.д.), отдавая предпочтение, при прочих равных, частному сектору.
* Обеспечить нейтральность судебной и правоохранительной системы при защите интересов частного бизнеса и государства.
* Отдавать преимущество мерам по развитию конкуренции перед административными методами в качестве основного инструмента борьбы за недопущение роста цен.
* В банковском секторе обеспечить приоритетное развитие частного сектора и сдерживать рост государственного.
* Стремиться к повышению доли малого и среднего бизнеса в экономике, в том числе – при реализации госзаказа для обеспечения государственных нужд и нужд госкорпораций.
* Создать благоприятные условия для развития межрегиональной конкуренции.

**Предложения**

**Блок 1. Повышение эффективности деятельности государственных структур**

1.1 Оптимизировать функции и внедрить КПЭ деятельности государственных учреждений.

1.2 Внедрить в практику органов власти системы проектного управления (включая публичную оценку достижения критериев успеха и эффективности реализации), а также личную ответственность чиновников за их недостижение.

1.3 Мотивировать регионы и региональные органы ФОИВ к привлечению инвестиций и изменению межбюджетных отношений. Составлять регулярные рейтинги регионов на основе опросов предприятий и экспертов.

1.4 Сместить формы госконтроля с ex ante (до события) к ex post (после события) с сопутствующим повышением гражданско-правовой ответственности и развитием механизмов ее страхования.

1.5 Радикально упростить процедуры оказания государственных услуг, включая регистрацию предприятий и собственности. Перевести основные формы взаимодействия бизнеса и власти в электронную форму.

**Блок 2. Развитие социальных и гражданских институтов, способствующих повышению уровня конкуренции**

2.1 Усилить роль общественных организаций.

2.2 Передать отдельные функции, которые сейчас исполняют государственные структуры, частным исполнителям (включая функции контроля и сертификации).

2.3Совершенствовать систему оценки регулирующего воздействия.

2.4Обеспечить нейтральность судебной системы.

**Блок 3. Снижение присутствия государства в экономике**

3.1 Приватизировать госимущество (включая недвижимость и региональное имущество), за исключением имущества, необходимого для реализации госфункций.

3.2 Ограничить прямые государственные инвестиции и субсидии в производство.

**Блок 4. Усиление защиты конкуренции, прав собственности и прав предпринимателей**

4.1 Устранить барьеры, препятствующие развитию малого и среднего предпринимательства.

4.2 Устранить избыточные требования в области бухгалтерской и налоговой отчетности.

4.3 Ориентировать ФАС на развитие конкуренции, создать Совет по конкуренции при ФАС.

4.4 Ввести институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в статусе независимого от Правительства госслужащего, опирающегося на взаимодействие с предпринимательским сообществом.

4.5 Продолжать политику гуманизации уголовного законодательства в экономической сфере.

4.6. Объявить целью ежегодное продвижение в рэнкинге Doing Business и рэнкинге конкурентоспособности Всемирного экономического форума (начиная с 2013 г).

**Блок 5. Развитие конкуренции в отдельных отраслях**

5.1 Предпринять специальные меры по развитию конкуренции на рынке телекоммуникаций, в военно-промышленном комплексе, банковском секторе, газовой отрасли и строительстве. Внедрять комплексные эффективные инвестиционные модели в аграрном секторе экономики.

# Предложения Рабочей группы по механизмам и направлениям развития системы «Открытое правительство»

## Цели и принципы работы системы «Открытое правительство»

Система «Открытое правительство» – это современная и постоянно развивающаяся система управления государством со следующими целями:

Обеспечить высокий уровень прозрачности исполнительной и других ветвей государственной власти и свободный обмен информацией между государством и обществом

Обеспечить активное участие общества в подготовке и реализации решений органов власти.

Повысить качество и доступность государственных услуг для удовлетворения потребностей населения.

Развить гражданский контроль над органами власти.

Существует много заблуждений относительно функционала системы «Открытое правительство», поэтому следует сказать, что она **не** является:

Единым окном для сотрудничества госорганов и общества;

Новым / альтернативным / дополнительным правительством;

Универсальной общественной палатой;

Заменой государственного контроля и надзора;

Инструментом улучшения имиджа власти.

Основополагающие принципы системы «Открытое правительство»:

* **Открытость и прозрачность информации**[[1]](#footnote-1) о власти: доступ к информации должен быть свободным и равным для всех, работа системы «Открытое правительство» должна быть максимально открытой
* **Диалог и вовлеченность субъектов системы**: постоянное взаимодействие власти с обществом для улучшения качества государственного управления, государственных услуг, обсуждения вопросов, поднимаемых в рамках системы «Открытое правительство»
* **Взаимная ответственность власти и общества**: со стороны власти - обязательно использовать «Открытое правительство» для выработки решений и реагировать на запросы общества, со стороны общества - формулирование предложений или проведение экспертизы по запросу власти

**Непрерывное совершенствование системы**: постоянное совершенствование для учета меняющихся потребностей общества и власти, в т.ч. поиск все более эффективных механизмов общения

Ключевыми условиями успешного запуска и эффективной работы системы «Открытое правительство» являются:

**Независимость**: «Открытое правительство» не должно стать удобным инструментом исполнительной власти, не должно контролироваться ею

**Представительность**: Значимые общественные группы должны иметь «делегатов» в актуальных для них структурах системы

**Принятие обязательств** как властью (не принимать ключевые решения в обход системы «Открытое правительство»), так и обществом (активно использовать систему, но не злоупотреблять ею). Обе стороны должны поощрять достижения, терпеливо и критично относиться к неудачам

Высокий персональный **приоритет и внимание руководства** РФ и Правительства к вопросам внедрения и функционирования системы

Высокий **административный статус ответственного** за систему со стороны власти, достаточный административный ресурс

Необходимость **адаптации механизмов принятия решений Правительством** для учета общественного мнения

## Механизмы работы системы «Открытое правительство»

Механизмы системы «Открытое правительство» включают три группы:

Институциональные механизмы

* + Экспертный совет при Председателе Правительства РФ
	+ Комиссия по развитию системы «Открытое правительство»
	+ Система общественных советов при органах исполнительной власти на федеральном и региональном уровне в новом формате, включая Общественные советы со специальными полномочиями
	+ Экспертные советы и группы
	+ СРО и другие профессиональные ассоциации
	+ Стандарт информационно-публичной деятельности ФОИВ
	+ Контракт эффективности министерств и ведомств
	+ Фонд поддержки гражданских инициатив
	+ Оценка регулирующего воздействия
	+ Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов
	+ Национальный доклад системы «Открытое правительство»
	+ Конкурсные комиссии по назначениям госслужащих
	+ Механизмы для определения целевых показателей эффективности и их значений

Механизмы широкого вовлечения

* + Институт жалоб, петиции
	+ Голосования, референдумы, опросы, конкурсы идей
	+ Повышение роли и участия СМИ
	+ Повышение общественного контроля за деятельностью «закрытых» учреждений

Информационно-технологические механизмы

* + Электронное правительство, в т.ч. электронный бюджет
	+ Электронная обработка писем, жалоб и запросов
	+ Ежегодные доклады различных механизмов «Открытого правительства» и уполномоченного по правам человека
	+ Порталы органов исполнительной власти
	+ Сайты по общественно значимым темам
	+ Видеонаблюдение в органах власти и учреждениях
	+ Система электронной идентификации граждан
	+ Электронные государственные услуги

### Экспертный совет при Председателе Правительства РФ

Экспертный совет при Председателе Правительства РФ - это инструмент Председателя Правительства для проведения и организации экспертиз ключевых решений Правительства РФ и формирования перечня вопросов со стороны общества для обсуждения с Председателем Правительства.

Председатель Экспертного совета и его заместители утверждаются Председателем Правительства по представлению общественности. Основной состав Экспертного совета включает не более 15 экспертов, также при нем формируется широкая экспертная группа в составе 150-200 человек.

**Задачи Экспертного совета:**

Обеспечивать участие общества в подготовке и реализации инициатив Правительства:

* + вырабатывать и обновлять фундаментальные принципы в основе работы Правительства РФ;
	+ принимать участие в разработке Основных направлений деятельности Правительства РФ (ОНДП) (3 года + 3 года) и предоставлять анализ исполнения ОНДП, предоставлять заключения на предмет соответствия им отдельных решений Правительства РФ и органов исполнительной власти;
	+ принимать участие (со стороны представителей Экспертного совета) в заседаниях и работе Президиума Правительства РФ, Правительства РФ, правительственных комиссий и рабочих групп;
	+ предоставлять экспертную оценку предлагаемых Правительством инициатив и программ, а по поручению Председателя Правительства – экспертную оценку по неограниченному кругу вопросов;
	+ разрабатывать предложения по совершенствованию работы Правительства.

Обеспечивать гражданский контроль работы органов исполнительной власти:

* + участвовать в разработке «контракта эффективности» органов исполнительной власти и предоставлять заключение о результатах его исполнения;
	+ поддерживать совместно с Правительством РФ «приборную панель» показателей эффективности в актуальном состоянии, формулировать техническое задание на разработку и доработку панели;
	+ осуществлять контроль целесообразности расходов, предусмотренных бюджетом на содержание Правительства РФ;
	+ участвовать на этапах разработки технического задания и анализа результатов в заказываемой органами власти экспертизе по определенному кругу вопросов.

Поддерживать работу системы «Открытое правительство»:

* + формировать проектный центр системы «Открытое правительство»;
	+ участвовать в координации работы исследовательских институтов при Правительстве;
	+ участвовать в координации перезапуска Общественных советов и поддержании их функционирования совместно с Комиссией по развитию системы «Открытое правительство»;
	+ обеспечивать сбор и распространение лучших практик работы Общественных советов, выступать в качестве методологического центра системы «Открытое правительство».

Информировать гражданское общество о деятельности Правительства РФ и обеспечивать свободный обмен информацией между ними.

**Полномочия Совета:**

отправлять на доработку неэффективные и недоработанные решения Правительства РФ, предоставляя аргументированное обоснование и альтернативные варианты решения;

в случае необходимости выражать свое несогласие с решениями Правительства РФ через механизмы системы «Открытое правительство»;

осуществлять поддержку и анализ деятельности Общественных советов и получать отчетность о проделанной работе, выступать в качестве арбитра при решении спорных вопросов организации и функционирования Общественных советов.

Экспертный совет обязан обеспечить публичное освещение и отчетность о своей деятельности. Председатель и члены Экспертного совета несут общественную ответственность за деятельность Совета и его решения.

Деятельность Экспертного совета обеспечивается Аппаратом Правительства РФ и Проектным центром Экспертного совета, в перспективе также через механизмы негосударственного фонда (эндаумента).

### Комиссия по развитию системы «Открытое правительство»

На базе существующей Рабочей группы по созданию системы «Открытое правительство» предлагается создание Комиссии по развитию системы «Открытое правительство» (далее – Комиссия). Ее основная функция должна состоять в обеспечении взаимодействия между уровнями и ветвями государственной власти и обществом и его структурами по вопросам создания эффективной системы «Открытое правительство».

Совместно с Экспертным советом Комиссия решает следующие задачи:

координирует деятельность проектного офиса системы «Открытое правительство» (включая работу исследовательских институтов);

организует (на этапе перезагрузки) и координирует деятельность Общественных советов при органах исполнительной власти (ОИВ).

Самостоятельно Комиссия решает следующие задачи:

готовит внедрение новых механизмов функционирования системы «Открытое правительство», в том числе проекты нормативно-правовых актов, осуществляет межведомственные согласования, обеспечивает работу новых механизмов на этапе запуска;

организует оценку качества государственных услуг и готовит предложения по повышению качества через механизмы системы «Открытое правительство»;

оказывает содействие в организации запуска новых инициатив системы «Открытое правительство» (в том числе в части разработки и внедрения плана реализации инициатив с персональной ответственностью и сроками выполнения) и в части организации финансирования инициатив (в том числе – в согласовании выделения бюджетных средств);

обеспечивает вовлеченность институтов общества через систему «Открытое правительство» в процесс формирования трехлетнего плана работы Правительства РФ и бюджета;

организует включение в систему оценки эффективности деятельности чиновников показателей по работе с системой «Открытое правительство»;

обеспечивает регулярное взаимодействие между властью и участниками системы «Открытое правительство». В частности, необходимо предусмотреть регулярное (не реже одного раза в месяц) личное общение Председателя Правительства РФ с широким кругом участников системы «Открытое правительство» и регулярные встречи руководителей федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) с широким кругом участников системы «Открытое правительство».

### Эффективная система общественных советов при федеральных органах исполнительной власти

В рамках запуска системы «Открытое правительство» предполагается кардинально пересмотреть принципы формирования и полномочия Общественных Советов:

наделить Общественные Советы реальными рычагами воздействия на принимаемые решения;

сделать порядок формирования Советов публичным и представительным, исключающим его ведомственную зависимость и обеспечивающим представительность общественных интересов;

разработать систему оценки эффективности деятельности Советов и механизм ответственности его членов за своевременное и объективное рассмотрение проектов решений, требующих обязательного согласования с ними.

#### Общественный совет при Агентстве по развитию кадрового потенциала и системы государственного управления

Полномочия Общественного совета при создаваемом Агентстве по развитию кадрового потенциала:

экспертная поддержка разработки и внедрения методологии и программ отбора, развития, мотивации, оценки государственных служащих;

получение обратной связи от общественности относительно кандидатур и эффективности деятельности заместителей руководителей органов исполнительной власти, отвечающих за развитие кадрового потенциала;

предоставление гражданскому обществу открытого и равного доступа к информации о кадровых решениях в государственных органах;

вовлечение общества в процесс аттестации государственных служащих и формирования их целей;

участие в конкурсных комиссиях при отборе и оценке кандидатов на государственные позиции, выдвижение кандидатов на должности не политических руководителей федеральных органов власти.

#### Общественный совет при Федеральном бюро по борьбе с коррупцией

Полномочия Общественного совета при Федеральном Бюро по борьбе с коррупцией:

право накладывать вето на назначение руководителя Бюро и его заместителей;

право выражения мотивированного недоверия руководству Бюро;

согласование процессуальных действий;

экспертная поддержка разработки и внедрения методологии оценки эффективности противодействия коррупции;

утверждение планов работы службы внутренней безопасности ФБПБК и заслушивание отчетов о его выполнении;

назначение руководителя службы внутренней безопасности ФБПБК и принятие решения о его отстранении от должности.

#### Общественный совет по развитию конкуренции и предпринимательства при Федеральной антимонопольной службе

Полномочия Общественного совета при ФАС:

право вето на назначение руководителя ведомства и его заместителей;

проведение экспертизы и согласование предлагаемых ФАС решений;

инициирование антимонопольных расследований;

участие в формировании стратегических приоритетов ФАС на год или больший период;

проведение выборочного аудита деятельности ФАС;

экспертная поддержка разработки и внедрения методологии оценки эффективности развития конкуренции;

утверждение годового отчета ФАС «О конкуренции» и представление своей оценки состояния конкурентной среды, которая должна использоваться при оценке деятельности ФАС Правительством РФ;

представление Президенту РФ кандидатуры Уполномоченного по правам предпринимателей.

#### Общественные советы при федеральных министерствах

Приоритетами деятельности Общественных советов при всех министерствах являются кадровая политика министерства, борьба с коррупцией в нем, развитие конкуренции. Они включают оценку регулирующего воздействия, вопросы развития кадрового резерва и контрактов эффективности. В компетенцию Общественных советов по всем министерствам также обязательно входят вопросы сокращения затрат на содержание аппарата министерства.

Для обеспечения участия общества в подготовке решений Общественный совет наделяется следующими **правами**:

отправлять на доработку неэффективные и недоработанные решения министерства;

в случае крайней необходимости применять право вето.

.

### Стандарт информационно-публичной деятельности органов исполнительной власти (ОИВ) и их руководителей

Для повышения стандартов информационно-публичной деятельности ОИВ и их руководителей необходимо решить следующие задачи:

обеспечить открытость данных, размещаемых на сайтах ОИВ, путем публикации целей и задач, КПЭ, отчетов о ходе и результатах исполнения «контракта эффективности»;

составить перечень сведений, содержащих информацию секретного характера, которые не могут быть опубликованы ФОИВ, с указанием причин для засекречивания; публиковать перечень с обоснованием на интернет-сайте ФОИВ;

обеспечить своевременное и в полном объеме раскрытие информации о поручениях, даваемых руководством ОИВ, о ходе их выполнения, о приказах и распоряжениях;

обеспечить раскрытие информации по кадровой политике ОИВ, включая сведения о штатном расписании и его заполнении, назначениях и др.;

обеспечить раскрытие информации о содержании проектов документов, которые находятся в разработке, за исключением документов, включаемых в закрытый (исчерпывающий) перечень;

внедрить он-лайн оценку степени открытости ОИВ по специальной методике;

обеспечить реализацию политики консультаций с привлечением экспертных сообществ и граждан по вопросам выработки приоритетов и стратегий;

внедрить механизм эффективной (электронной) обработки запросов и жалоб, поступающих в ФОИВ;

обеспечить публикацию результатов антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов (НПА);

внедрить на федеральном уровне стандарты раскрытия информации ОИВ.

### Контракты эффективности органов исполнительной власти

Ключевым инструментом ответственности ОИВ является заключение особых долгосрочных контрактов с высшими государственными служащими («контрактов эффективности»), которые предусматривали бы зависимость размера получаемого чиновниками вознаграждения от выполнения ими КПЭ. Контракт эффективности представляет собой совокупность публично заявленных целей, задач и КПЭ органов исполнительной власти, среднесрочных и краткосрочных планов, деклараций и публичных заявлений, межведомственных задач. При рассмотрении Общественным советом и включении вводных от общества контракт эффективности выходит на уровень Общественного договора.

### Фонд поддержки гражданских инициатив социальной направленности

Фонд создается для финансирования социальных инициатив гражданской направленности. Предполагается, что фонд будет ежегодно распределять правительственные гранты, при этом возможно привлечение краудфандинга. Гранты распределяются Советом фонда, процедуры подачи заявок и распределения грантов публичны. Гранты могут получать порталы активистов, НКО и другие инициативы антикоррупционной, правозащитной и другой социально значимой тематики.

Основным условием успеха Фонда является объективность политики распределения грантов, исключающая поощрение более лояльных к власти, но менее эффективных получателей в противовес менее лояльным, но более эффективным. Для этого необходимо обеспечить решающую роль общественности, а не чиновников при выдаче грантов.

### Электронный бюджет

Для внедрения инициативы «Электронный бюджет» необходимы:

создание и внедрение единых стандартов в сфере управления общественными финансами;

переход на юридически значимый электронный документооборот;

автоматизация учетной деятельности, интеграция и обеспечение взаимосвязи всех видов учета и отчетности органов власти;

обеспечение взаимосвязи информации о финансовых показателях органов власти с показателями результативности их деятельности;

обеспечение прозрачности и публичности информации о деятельности публично-правовых образований в сфере управления общественными финансами;

интеграция обратной связи от общественности на этапах планирования и осуществления расходов;

отражение в системе «Электронный бюджет» связи между расходами (накопленными и планируемыми) и степенью достижения целей и выполнения КПЭ ОИВ.

### Повышение общественного контроля за деятельностью «закрытых» учреждений

Для повышения общественного контроля за деятельностью «закрытых» учреждений необходимо обеспечить реализацию следующих мер:

подготовить проект ФЗ, регламентирующего порядок доступа представителей общественных организаций и СМИ в различные учреждения, в том числе – в места лишения (ограничения) свободы и учреждения социальной защиты;

разработать механизмы организации общественного контроля за условиями прохождения военной службы;

подготовить концепцию проекта ФЗ «Об общественном (гражданском) контроле в РФ»;

подготовить проект ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

### Электронные услуги для населения

Для обеспечения высокого уровня электронных услуг для населения необходимо обеспечить реализацию следующих мер:

подготовить проект НПА, направленного на обеспечение приоритета предоставления государственных, муниципальных и социально-значимых услуг в электронном виде;

подготовить проект федерального закона, устанавливающего гарантированный государством минимальный уровень предоставления услуг в электронном виде для социально-значимых отраслей: образования, здравоохранения, ЖКХ, транспорта и др.;

подготовить предложения по снятию ограничений секретности при предоставлении информации из государственных картографических ресурсов об объектах государственной геодезической сети, границах земельных участков и объектов недвижимости в системе глобальных пространственных координат. Карты предоставлять населению, организациям картографических сервисов в электронном виде, для высокоточного позиционирования с использованием ГЛОНАСС;

подготовить предложения по созданию единой системы работы с сообщениями граждан, получаемыми посредством современных систем телекоммуникаций. Единая система должна объединить федеральный, региональный и муниципальный уровни управления с возможностью оценки населением качества работы органов власти и местного самоуправления;

подготовить проект распоряжения Правительства РФ, предусматривающего запрет на получение и отправку в Аппарате Правительства РФ документов в бумажной форме за исключением случаем, когда данные документы подлежат постоянному хранению;

подготовить предложения по либерализации отрасли связи, в том числе путем передачи части регулирующих функций независимому объединению операторов связи;

разработать и внедрить комплекс мер по стимулированию развития современных средств коммуникаций в населенных пунктах, где данные услуги не предоставляются. Создать публичный реестр данных населенных пунктов с целью координации инвестиционных программ операторов связи;

установить четкие цели по организации доступа населения к современным услугам связи.

### Видеонаблюдение для обеспечения безопасности, прав и свобод граждан и противодействия коррупции

Организация видеонаблюдения для обеспечения безопасности, прав и свобод граждан и противодействия коррупции предполагает:

широкомасштабную установку систем видеофиксации в помещениях органов государственной власти, в т.ч. МВД, и в учреждениях;

организацию беспрепятственного общественного доступа к видеоинформации посредством механизмов системы «Открытое правительство».

## Ключевые показатели эффективности системы «Открытое правительство» и приборная панель

### Цели и принципы системы КПЭ

Система КПЭ базируется на следующих ключевых принципах:

ограниченный набор показателей верхнего уровня, отражающих результаты государственной политики национального уровня;

использование набора количественно измеримых показателей;

целевые значения показателей фиксируются в контрактах эффективности (Performance Contract) государственного управления, последствия за неисполнение которых четко определены;

определение значений показателей должно быть результатом договоренности между обществом и властью;

общественное обсуждение показателей на всех стадиях: разработка, утверждение, отчетность;

замер через инструменты, вызывающие доверие: статистика, опросы, рейтинги;

регулярная отчетность;

критерии ответственности четко определены и понятны участникам и Обществу.

### Приборная панель системы «Открытое правительство»

Интегрированная система ключевых показателей эффективности системы «Открытое правительство» состоит из нескольких уровней:

верхний уровень охватывается контрактом эффективности Правительства и включает: показатели верхнего уровня, которые отражают конечные результаты работы системы «Открытое правительство», показатели, характеризующие степень открытости власти, показатели по стратегическим направлениям;

базой для второго уровня является контракт эффективности министерств, включающий показатели министерств и ведомств и их структурных подразделений .

Процесс разработки показателей, их утверждения и мониторинга должен соответствовать принципам системы «Открытое правительство»:

1. Разработка показателей:

вовлечение Экспертного и Общественных советов;

наличие процедуры принятия показателей верхнего уровня, организуемой Экспертным советом с максимальным вовлечением общества с помощью механизмов системы «Открытое правительство»;

разработка министерствами показателей нижнего уровня, которые должны быть увязаны с показателями верхнего уровня с согласованием через механизмы «Открытого правительства» (Экспертный совет или Комиссия по развитию системы «Открытое правительство»), с учетом сроков принятия решения и полноты учета различных мнений;

наличие методики измерения, обеспечивающей достоверность получаемых результатов.

1. Согласование и утверждение:

наличие определенных процедур согласования, процедур и принципов при утверждении;

публичность показателей;

по мере развития инструментов системы «Открытое Правительство» процедура согласования и утверждения будет дорабатываться.

1. Отчетность:

ежегодный национальный доклад системы «Открытое правительство»;

отчетность и публикация КПЭ с предоставлением факторного анализа и возможных мер за невыполнение;

Экспертный/Общественный совет организует обсуждение результатов выполнения КПЭ и публикацию результатов обсуждения и выводов.

Ответственность за мониторинг конкретных показателей верхнего уровня возлагается на соответствующие ведомства и/или механизмы системы «Открытое правительство». Они разрабатывают методологию расчета данных показателей с учетом общественного мнения и мирового опыта.

## Технологическая платформа системы «Открытое правительство»

Для развития технологической платформы и инфраструктуры системы «Открытое правительство» необходимо:

сформировать единую технологической политику по созданию и развитию систем и комплексной инфраструктуры «Открытое правительство»;

обеспечить внедрение социальных сетевых технологий (форумов, ресурсов, социальных сетей) для взаимодействия сотрудников органов власти между собой, с гражданами и экспертными сообществами, в том числе в целях предварительного обсуждения и повышения обоснованности принимаемых решений;

разработать единые правила сбора и обработки мнений граждан при обсуждении проектов законодательных и нормативных актов, а также при подаче гражданами предложений о работе органов власти;

обеспечить внедрение современных аналитических инструментов, технологий управления знаниями и прогнозирования для повышения обоснованности и оперативности принимаемых в органах власти решений ;

обеспечить внедрение технологий для обеспечения функционирования системы КПЭ органов власти и отдельных чиновников на основе объективных данных о результатах их работы и общественной оценки;

разработать меры по внедрению технологий «облачных» вычислений, консолидации государственных центров обработки данных, а также создания единой системы долгосрочного хранения информации;

обеспечить развитие институтов «электронной демократии», приравнивающих гражданские инициативы, возникающие в Интернет, к обычным формам коллективного волеизъявления граждан;

обеспечить создание и внедрение единой информационной системы, обеспечивающей автоматизированный контроль за прохождением жалоб и обращений граждан и юридических лиц.

# Программа работы системы «Открытое правительство» на 2012 год

## Внедрение системы «Открытое правительство» в 2012 году

### Дорожная карта запуска системы «Открытое правительство»

Процесс построения системы «Открытое правительство» предполагается достаточно гибким. При построении системы предусматривается не только линейное движение к определенной целевой архитектуре, но и органичный процесс возникновения механизмов «Открытого правительства» по мере появления на них спроса и предложения общества. Ключевым при этом является создание предпосылок («питательной среды»), наиболее важными из которых являются ресурсы, квалифицированные кадры, нормативная база, а также опорных механизмов («центров кристаллизации»), с помощью которых запрос и инициатива общества трансформируется в работающий механизм системы «Открытое правительство» и конкретные результаты.

В рамках запуска системы «Открытое правительство» в 2012 г. предполагается решение следующих ключевых задач:

создать Экспертный Совет при Председателе Правительства РФ, Государственную комиссию по развитию системы «Открытое правительство», включающую представителей общества, Общественные Советы нового формата при федеральных и региональных органах исполнительной власти в соответствии с программой внедрения на 2012 г.;

разработать и приступить к реализации контракта эффективности, КПЭ и «приборной панели» для федеральных и региональных органов власти;

разработать и запустить целевую программу «Открытый бюджет»;

создать технологическую и административную платформу системы «Открытое правительство»;

создать Фонд поддержки гражданских инициатив социальной направленности, начать формирование его целевого капитала и программных направлений деятельности;

обеспечить реализацию поручений Президента, данных в рамках открытых встреч с Рабочей группой по развитию кадрового потенциала, противодействию коррупции, развитию конкуренции и механизмов системы «Открытое правительство» (см. Список поручений Президента РФ по итогам расширенных заседаний Рабочей группы);

обеспечить участие системы «Открытое правительство» в формировании приоритетов деятельности Правительства РФ на 2013-2015 гг. в рамках трехлетнего плана.

График запуска отдельных механизмов должен обеспечить в 2012 г. начало работы новой системы государственного управления и с 2013 г. – ее полноценное функционирование в новом формате. Первоочередными для запуска должны быть механизмы, наиболее отвечающие приоритетной проблематике. В 2012 г. предполагается начать реализацию 3-5 пилотных проектов системы «Открытое правительство» на региональном и муниципальном уровне.

## Направления для дальнейшей проработки в рамках внедрения

### Необходимые ресурсы для работы системы«Открытое правительство»

Необходимые ресурсы для работы системы «Открытое правительство» включают ресурсы на **запуск** и **текущую деятельность** системы.

В рамках **текущей деятельности** системы необходимы:

Финансовые ресурсы:

* + необходимы на содержание Экспертного и Общественных советов при органах исполнительной власти, широкого круга экспертов и аутсорсинг независимой экспертной оценки[[2]](#footnote-2), на финансирование проектов Фонда поддержки гражданских инициатив, на проведение социологических опросов, конференций и семинаров;
	+ оптимальным представляется использование для финансирования механизма целевого фонда (эндаумента), контролируемого общественным советом, независимого от государства;
	+ для повышения независимости и объективности системы «Открытое правительство» необходимо диверсифицировать источники финансирования его деятельности, привлекать в эндаумент средства граждан, бизнеса;
	+ использование ресурсов на работу «Открытого правительства» должно быть прозрачным для общества, поэтому необходимо регулярно публиковать финансовые планы и отчетность об их исполнении, заверенную независимым аудитором.

Информационные ресурсы

* + включают сайты, базы данных, дискуссионные площадки;
	+ для оптимизации затрат целесообразно максимально использовать информационные и административные ресурсы государственных органов по согласованию с ними;
	+ приоритет в возможности использования для целей системы «Открытое правительство» СМИ с прямым и косвенным участием государства.

Административные

* + обязанность государственных ведомств оперативно и в полном объеме выполнять информационные запросы системы «Открытое правительство»;
	+ право на получение информации от государственных органов, необходимой для осуществления своей деятельности;
	+ личное вовлечение Председателя Правительства в деятельность системы «Открытое правительство»;
	+ высокий административный статус и ресурс ответственного в Правительстве за административную поддержку «Открытого правительства»;
	+ осознание необходимости и приоритетности проведения реинжиниринга процессов государственного управления для их адаптации к требованиям «Открытого правительства».

Кадровые

* + для эффективной координации разнообразных институтов и механизмов, а также обеспечения эффективного использования ресурсов необходима профессиональная команда;
	+ ядром такой команды может стать проектный центр системы «Открытое правительство» (см. ниже);
	+ участники системы «Открытое правительство» должны отвечать высоким этическим нормам (включая решение конфликтов интересов);
	+ кадровая политика должна предусматривать активное расширение состава, в т.ч. ротацию.

На этапе **запуска** системы «Открытое правительство» создается (или формируется на базе существующих общественно-экспертных организаций) проектный центр для коммуникации с обществом, координации и консультации государственных органов по построению шлюзов с системой «Открытое правительство», участия и поддержки ре-инжиниринга процессов управления в государственных органах для адаптации их к требованиям системы «Открытое правительство», координации и административной поддержки экспертов, а также управления расходованием денежных средств. После запуска системы проектный центр трансформируется в структуру, ответственную за поддержание деятельности системы «Открытое правительство».

### Публичный контур системы «Открытое правительство»

Работа с публичным контуром должна донести до общества:

основные задачи системы «Открытое правительство»;

основные отличия системы «Открытое правительство» от других государственных инициатив (позиционирование);

что может и чего не может система «Открытое правительство»; преимущества взаимодействия с системой «Открытое правительство» для конкретного человека или компании;

как правильно взаимодействовать с системой «Открытое правительство», чтобы получить максимальный эффект.

Для государственных СМИ освещение и популяризация деятельности системы «Открытое правительство» должно стать приоритетной задачей. При этом информационная политика системы «Открытое правительство» (публичный контур) должна быть независимой и не подлежать согласованию с пресс-службой Правительства или иными государственными ведомствами.

### Внедрение системы КПЭ

В рамках внедрения системы ключевых показателей эффективности (КПЭ) предполагается реализация следующих задач:

Председатель Правительства РФ публично ставит руководителям федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) **цели их деятельности;**

создается интегрированная система ключевых показателей эффективности (КПЭ) с ежегодным планированием. Председатель Правительства РФ публично утверждает КПЭ руководителям ФОИВ;

ФОИВ на основании целей и КПЭ составляют **6-летний Стратегический план** своего ведомства, отражающий пути достижения поставленных целей и промежуточные (годовые) КПЭ;

ФОИВ ежегодно отчитывается в формате **публичного доклада** за выполнение КПЭ;

внедряется **действенный механизм ответственности** за результаты исполнения «контракта эффективности» ФОИВ и их руководителем;

обеспечивается создание системы **мониторинга эффективности работы органов власти** - «Приборной панели», которая является инструментом совместного ведения Правительства и системы «Открытое правительство».

Запуск данных задач в 2012 г. позволит провести первый цикл оценки эффективности уже в 2013 г., а начиная с 2014 г. заниматься дальнейшим развитием сформированной системы КПЭ. Принципы заключения контрактов эффективности будут сформулированы в 2013 г., а сами контракты как механизм будут запущены в 2014 г.

### Управление рисками внедрения системы «Открытое правительство»

Основные риски внедрения и действия по их управлению включают:

|  |  |
| --- | --- |
| **Риски** | **Предлагаемые действия по управлению рисками** |
| 1. Различное понимание концепции системы «Открытое Правительство» у общества, экспертов, власти | * Обеспечить регулярное взаимодействие системы «Открытое правительство» и общества
* Обеспечить регулярное общение с широким кругом участников системы «Открытое Правительство»
* Обеспечить непрерывный сбор и анализ обратной связи с обществом
 |
| 2. Недоверие к инициативам системы «Открытое правительство» и низкий уровень ожидаемых результатов со стороны общества | * Обеспечить честность и объективность во взаимодействии общества и власти в рамках системы «Открытое правительство»
* Проработать проекты «совместного успеха», призванные продемонстрировать обществу преимущества системы «Открытое правительство», желание и готовность власти работать на совместный результат
* Регулярно и публично отчитываться о ходе внедрения инициатив системы «Открытое правительство», достижениях и проблемах
* Определить сроки реализации инициатив системы «Открытое правительство» и назначить ответственных за внедрение
 |
| 3. Саботаж предложений системы «Открытое правительство» со стороны отдельных чиновников и в силу самого устройства исполнительной власти | * Проявить административную и политическую волю для реализации принятых решений
* Включить показатели по работе с системой «Открытое правительство» в систему оценки деятельности чиновников
* Сделать взаимодействие в рамках системы «Открытое правительство» органичной частью работы государственной власти , провести соответствующий реинжиниринг процессов государственного управления, придав этому особый приоритет
* Разработать меры по мотивации членов Правительства РФ к совместной работе с системой «Открытое правительство» и разъяснению преимуществ такой работы
 |
| 4. Утрата энтузиазма сторонниками идеи системы «Открытое правительство» | * Совместно со СМИ проводить разъяснительную работу в обществе о том, что задачи по внедрению новых механизмов государственного управления не являются «быстрыми победами» и потребуют постоянных и систематических усилий, как со стороны власти, так и со стороны гражданского общества
* Ключевые решения не должны приниматься в обход системы «Открытое правительство» – не менее трети решений должны приниматься на основе особой позиции системы «Открытое правительство»
 |
| 5. Лоббирование однонаправленных интересов через механизмы системы «Открытое правительство» | * Обеспечить полную информационную прозрачность работы системы «Открытое правительство» для широкой общественности
* Разработать открытый публичный механизм привлечения признанных обществом экспертов к работе над задачами системы «Открытое правительство» с целью обеспечения репрезентативности мнений
 |
| 6. Постепенное затухание инициатив системы «Открытое правительство» | * Четко определить сроки реализации инициатив системы «Открытое правительство» и назначить ответственных за внедрение, чтобы не допустить утраты фокуса
* Требовать от власти демонстрации постоянно улучшающихся результатов по приоритетам системы «Открытое правительство», требовать постановки инициатив, которые являются действительно актуальными для общества
 |
| 7. Несоответствие законодательной базы целям и задачам системы «Открытое правительство» | * Поручить Комиссии по развитию системы «Открытое правительство» проработать необходимые изменения в законодательстве
 |
| 8. Неудовлетворительное качество предложений, поступающих от системы «Открытое правительство» | * Создать в рамках системы «Открытое правительство» предварительный фильтр для отсеивания неудовлетворительных предложений
* Обеспечить большую доступность информации для анализа в рамках системы «Открытое правительство»
* Сформировать проектный подход в рамках работы системы с участием представителей органов государственной власти и местного самоуправления
* Совместно работать над повышением компетентности общества в части эффективного использования механизмов системы «Открытое правительство»
 |
| 9. Нехватка ресурсов и квалифицированных кадров для запуска и эффективной работы системы «Открытое правительство» | * Разработать бюджет на запуск и развитие системы и создать механизм для бесперебойного финансирования бюджета, в т.ч. через механизм эндаумент-фонда
* Использовать максимально широкий круг источников квалифицированных кадров, включая личные рекомендации, привлечение кадровых агентств из академической среды, из исследовательских институтов, финансируемых государством
 |

# Заключение

Создание системы «Открытое правительство» – это беспрецедентный вызов для России с ее тысячелетней историей доминирования и патернализма власти по отношению к обществу.

Российская власть не привыкла работать с обществом на равных, никогда не умела выстраивать механизмы общения со свободными и независимыми гражданами. Поэтому даже при наличии доброй воли и искренней заинтересованности с обеих стороны, даже с учетом как положительного, так и отрицательного международного опыта, процесс создания Открытого правительства будет долгим и сложным, потребует невиданного до сих пор в российской истории взаимоуважения и доверия. При этом необходимо помнить, что власть подотчетна обществу и должна терпеливо и с благодарностью воспринимать не только предложения, но и критику со стороны общества. Для успешной работы системы «Открытое правительство» необходима максимальная концентрация ресурсов и воли с обеих сторон.

Общественные процессы, сопровождавшие парламентские и президентские выборы 2011-2012 гг., привели к росту востребованности ежедневного диалога власти и общества по актуальным, зачастую болезненным темам, открыв тем самым окно возможностей для поиска новых форматов их конструктивного взаимодействия. Промедление с конкретизацией и выработкой этих форматов может привести к дальнейшему отчуждению общества и власти, поэтому необходимы быстрые и понятные действия в данном направлении. Однако, это непривычное для российской политической системы положение и создает ключевые риски для работы Открытого правительства.

Первый риск – это попытки власти подчинить себе систему «Открытое правительство». Это принципиально неверный и тупиковый путь. Активная часть общества, которую и необходимо вовлечь в работу Открытого правительства, состоялась вне государства и не хочет подчиняться чиновникам. Поэтому взаимодействовать с ней можно только на условиях конструктивного партнерства.

Второй риск – это игнорирование системы «Открытое правительство». Административный аппарат в лице большинства чиновников не готов и не испытывает мотивации к ведению диалога с обществом, к тому же органы власти в совершенстве освоили технологии невыполнения невыгодных для них поручений и решений. Общество также не всегда занимает конструктивную и взвешенную позицию. Но именно для борьбы с таким положением дел и разработаны предложенные в Докладе механизмы работы «Открытого правительства». Эти механизмы устроены так, что профанация станет очевидной моментально – «Открытое правительство» будет измерять качество работы государственных органов практически в режиме реального времени. При этом прозрачность и скорость распространения информации в современном обществе, по крайней мере в активной его части, настолько высоки, что общество сразу узнает, что власть отказывается от выполнения принятых на себя обязательств. Это немедленно приведет к потере доверия и легитимности власти среди активной части общества.

Третий риск – это неготовность общества к самоорганизации и взаимодействию с властью в конструктивном режиме. Это проблема будет разрешена сама собой при наличии искреннего интереса власти к работе «Открытого правительства». Уже сейчас общество осуществляет целый ряд масштабных гражданских инициатив без содействия (зачастую, и при активном противодействии) властей. Если государственная власть будет не на словах, а на деле заинтересована в сотрудничестве, то количество и качество этих проектов резко вырастет.

Власть должна обеспечить высокий уровень административного управления этим проектом, включая политический приоритет, административный ресурс, достаточный для преодоления сопротивления бюрократии, адаптацию внутренних процессов и нормативно-правовой базы под требования системы «Открытое правительство». СМИ, прежде всего государственные, должны фокусировать внимание общества и власти на новом механизме государственного управления, и всесторонне освещать его работу. Общество должно активно использовать механизмы, предлагаемые системой «Открытое правительство», не злоупотребляя ими для лоббирования и самостоятельно выбраковывая нереалистичные или популистские предложения.

Как власть, так и общество должны поощрять совместные достижения, терпеливо и критично относиться к неизбежным неудачам и возникающим проблемам на сложном пути к взаимопониманию и взаимоуважению.

Успех системы «Открытое правительство» зависит от поддержания постоянного «накала» изменений (создания «долгосрочной тяги»), а не просто от быстрого старта. Создание полноценной системы «Открытое правительство» – процесс длительный. Это марафонская дистанция, и потребуется время, воля и значительные усилия для того, чтобы новые правила и мотивация повлияли на поведение участников и обеспечили результаты совместной работы.

1. Под информацией понимаются не только статистические данные, но и решения, в т.ч. готовящиеся, подходы к их принятию, качество работы и анализ исполнения планов [↑](#footnote-ref-1)
2. Предполагается проведение ревизии экспертиз, заказываемых государством на предмет их востребованности; определение по итогам ревизии круга экспертиз, которые должны проходить через Экспертный и Общественные советы на этапах формирования технического задания и анализа результатов. [↑](#footnote-ref-2)