

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Н.Е. Дмитриева, А.Б. Жулин, Л.В. Солонцова, Е.М. Стырин

ПЯТЬ ШАГОВ К ОТКРЫТОСТИ

ИТОГИ ПЕРВОГО
ЭКСПЕРТНОГО МОНИТОРИНГА ОТКРЫТОСТИ
ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Публичный доклад



Издательский дом Высшей школы экономики
Москва 2015

УДК 351.9
ББК 66.3
Д53

Доклад подготовлен к XVI Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества (7–10 апреля 2015 г., Москва)

Д53 **Дмитриева, Н. Е., Жулин, А. Б., Солонцова, Л. В., Стырин, Е. М.**
Пять шагов к открытости: итоги первого экспертного мониторинга открытости федеральных органов исполнительной власти [Текст] : публичный докл. / Н. Е. Дмитриева, А. Б. Жулин, Л. В. Солонцова, Е. М. Стырин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. — 61, [3] с. — 250 экз. — ISBN 978-5-7598-1281-4 (в обл.)

УДК 351.9
ББК 66.3

ISBN 978-5-7598-1281-4

© Дмитриева Н.Е., Жулин А.Б.,
Солонцова Л.В., Стырин Е.М., 2015
© Центр анализа деятельности органов
исполнительной власти Института
государственного и муниципального
управления НИУ ВШЭ, 2015
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2015

Содержание

Введение	5
Экспертная оценка открытости и прозрачности деятельности федеральных органов исполнительной власти	8
1. Информационная открытость и прозрачность работы механизмов открытости	11
Мониторинг прозрачности работы общественных советов при федеральных органах исполнительной власти	12
Мониторинг прозрачности работы федеральных органов исполнительной власти с референтными группами	16
Мониторинг прозрачности механизма обращений граждан в федеральный орган исполнительной власти	18
Мониторинг прозрачности работы федеральных органов исполнительной власти в социальных сетях	21
Мониторинг прозрачности работы федеральных органов исполнительной власти с открытыми данными	24
2. Вовлечение гражданского общества и его участие в разработке и реализации государственных решений	26
Мониторинг качества обратной связи общественных советов с гражданами	27
Мониторинг качества обратной связи с референтными группами в деятельности федеральных органов исполнительной власти	29
Мониторинг качества обратной связи с гражданами при работе федеральных органов исполнительной власти с обращениями	31

Мониторинг качества обратной связи федеральных органов исполнительной власти с пользователями в социальных сетях	33
Мониторинг качества обратной связи с обществом при работе с открытыми данными	37
3. Механизмы и инструменты общественного контроля	39
Мониторинг работы общественных советов для возможности проведения общественного контроля	40
Мониторинг доступности для общественного контроля референтных групп за деятельностью федеральных органов исполнительной власти	45
Мониторинг качества работы федеральных органов исполнительной власти с обращениями граждан для общественного контроля.....	47
Мониторинг качества взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с пользователями в социальных сетях для общественного контроля.....	50
Мониторинг ориентации работы инструмента открытых данных на граждан и референтные группы	52
4. Рекомендации по продвижению к открытости: пять шагов	54
Улучшение практики взаимодействия с общественными советами.....	55
Улучшение практики работы с референтными группами.....	56
Улучшение практики работы с обращениями граждан и организаций	57
Улучшение практики представительства в социальных сетях	57
Улучшение практики работы с открытыми данными	59

Введение

В ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 г. Президент России В.В. Путин ключевым принципом формирования новой модели государственного управления назвал принцип ориентации работы всех звеньев госмеханизма и уровней власти на измеримый, прозрачный и понятный для общества результат работы. Получить объективную, конструктивную и качественную оценку обществом результатов деятельности органов исполнительной власти — сегодня важнейшая управленческая задача, достаточно сложная и неординарная.

Вопросам оценивания органов государственной власти в последние годы посвящено немало теоретических и прикладных исследований. Целый ряд методов и процедур независимой оценки уже предусмотрен принятыми нормативными правовыми актами¹.

Для того чтобы сформировать перспективы дальнейшего развития транспарентности органов исполнительной власти, при участии членов Экспертного совета при Правительстве России, Общественной палаты Российской Федерации, общественных и бизнес-объединений, федеральных ведомств, а также авторов настоящего Доклада был разработан Стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти (далее — Стандарт открытости).

Стандарт открытости представляет собой комплексный документ, состоящий из утвержденной Правительством Российской Федерации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, а также Методических рекомендаций по реализации прин-

¹ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»; Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 256-ФЗ; Указы Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и от 10 сентября 2012 г. № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности»; постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг» и др.

ципов открытости в федеральных органах исполнительной власти и Методики мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти, одобренных Правительственной комиссией по координации деятельности Открытого правительства².

Концепция открытости, разработанная с учетом отечественного и международного опыта обеспечения открытости государственных органов, в развитие и во взаимосвязи с действующим российским законодательством, направлена на снижение информационных барьеров, препятствующих доступу граждан, общественных объединений и предпринимательского сообщества к общественно значимой информации, а также на развитие методов и инструментов общественного контроля.

Концепция открытости в качестве ценностных ориентиров провозглашает основные принципы открытости, последовательное и неукоснительное соблюдение которых при реализации государственных полномочий и функций позволит органам исполнительной власти реализовывать поступательное движение к открытости. Это:

- принцип информационной открытости;
- принцип понятности целей, задач, планов и результатов деятельности органов исполнительной власти;
- принцип вовлеченности гражданского общества в разработку и реализацию государственно-управленческих решений;
- принцип общественного контроля и подотчетности органов власти.

Реализации вышеназванных принципов должно способствовать внедрение и совершенствование механизмов (инструментов) открытости, перечень которых предусмотрен в Концепции открытости. Он не является исчерпывающим и может дополняться по итогам мониторинга и обобщения лучшей практики.

Вместе с тем международный опыт и российская практика свидетельствуют, что к числу наиболее действенных механизмов относятся

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти». Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти и Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти одобрены Правительственной комиссией по координации деятельности Открытого правительства (протокол от 26 декабря 2013 г. №-АМ-П36-89пр) / Открытое правительство (сайт): <<http://openstandard.ru/>>.

прежде всего те десять, которые предусмотрены в Концепции открытости.

Одни из них уже определены в российском законодательстве:

- официальные сайты органов власти;
- открытые данные;
- обращения граждан и их объединений;
- общественные советы при органах исполнительной власти;
- взаимодействие со СМИ;
- независимая антикоррупционная экспертиза.

Другие только проходят период институционализации:

- публичные планы деятельности и ежегодные публичные декларации целей и задач органов исполнительной власти;
- публичная отчетность;
- работа с референтными группами, экспертными и консультативными советами;
- обеспечение понятности нормативно-правового регулирования, государственных политик и программ, разрабатываемых (реализуемых) органами исполнительной власти.

Отметим, что многие элементы Концепции открытости коррелируют с международными подходами по обеспечению прозрачности органов государственной власти.

В предлагаемом авторами Публичном докладе, подготовленном на основе результатов экспертного мониторинга, проведенного в октябре—декабре 2014 г., комплексно рассмотрен процесс внедрения в федеральных органах исполнительной власти принципов и механизмов открытости. Особое внимание уделено экспертной оценке, по итогам которой авторы предлагают рекомендации в формате пяти шагов движения к открытости. Предложения экспертов содержат институциональные, организационные и технологические изменения, внедрение которых рассматривается как способ повышения эффективности государственного управления на основе технологий открытого государственного управления.

Предлагаемые авторами рекомендации носят практический характер и могут быть в равной мере полезны практикам госуправления, преподавателям и студентам, интересующимся технологиями открытого государственного управления, экспертному и научному сообществу.

Экспертная оценка открытости и прозрачности деятельности федеральных органов исполнительной власти

Проведение экспертной оценки эффективности работы конкретных механизмов открытости предусмотрено в Методике мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти, одобренной Правительственной комиссией по координации деятельности Открытого правительства.

По мнению авторов, оценивать открытость органов исполнительной власти могут различные субъекты: органы законодательной власти; совещательные и координационные органы, включающие представителей от общественности и бизнеса; СМИ; Правительственная комиссия по координации деятельности Открытого правительства; общественные и экспертные советы при органах исполнительной власти; общественные палаты; партийные организации; профессиональные, общественные и иные объединения, которые вступают в контакт с органами власти, и т.д.

В любом случае экспертная оценка прозрачности и открытости субъективна. Поэтому чем больше разных субъектов будет вовлечено в процесс мониторинга, тем объективнее будут полученные результаты. При этом одно из главных требований к разработке конкретных критериев и показателей для экспертной оценки — формулирование их исходя из интересов граждан и общества.

Специально отметим, что создание системы полисубъектной оценки открытости органов исполнительной власти мы рассматриваем как один из стимулов общественного спроса на открытость власти.

Проведенный авторами в октябре—декабре 2014 г. экспертный мониторинг осуществлен по специально разработанному для каждого из механизмов открытости показателям, сгруппированным по трем критериям, отражающим, на наш взгляд, запросы граждан и референтных групп к деятельности органов власти:

- 1) прозрачность работы механизма открытости;
- 2) качество обратной связи;
- 3) доступность результатов для общественного контроля.

Референтные группы для органа государственной власти — представители социальных групп, общественных объединений, профессиональных, иных организованных или неорганизованных сообществ

граждан, обладающие схожими (близкими) социальными установками и связывающие некоторые свои социальные ожидания с определенными результатами деятельности органа государственной власти.

Выбранные для экспертного мониторинга критерии определяют условия вовлечения референтных групп в работу механизмов открытости, в том числе:

- 1) понимание гражданским обществом того, как работает механизм открытости, как им можно воспользоваться и какой результат от этого получить;
- 2) возможность свободно высказывать замечания и предложения, а также участвовать в работе механизма и оценивать его полезность для референтных групп и заинтересованных граждан;
- 3) возможность контролировать посредством механизмов открытости результаты деятельности органов исполнительной власти.

Для экспертного мониторинга использовались методы анкетирования, экспертного опроса и анализа официальных сайтов федеральных ведомств в сети Интернет. Экспертные анкеты, составленные по каждому из механизмов открытости, включали до 8–10 показателей, сгруппированных по трем вышеназванным критериям. Заполнение анкет происходило по балльной шкале оценки для каждого из 78 федеральных органов исполнительной власти в два этапа: сначала младшие эксперты (в роли которых выступали студенты факультета социальных наук Высшей школы экономики) проводили формализованную оценку по каждому из показателей; затем старшие эксперты (научные сотрудники ИГМУ Высшей школы экономики) осуществляли качественную оценку по всем показателям, отобранным для оценивания механизма, имея при этом возможность выборочно перепроверять и корректировать первоначальную оценку.

Экспертами учитывались итоги проведенного ведомствами самообследования текущего уровня открытости, которое предусмотрено Стандартом открытости. Однако существенной проблемой самообследования является верификация результатов проведенной ведомствами самооценки. Пока система оценки предполагает только один инструментарий подобной проверки — размещение подтверждающей информации на сайте. Однако такой метод верификации серьезно ограничен, особенно в том случае, если для оценки важно не просто «наличие — отсутствие факта», но качественная характеристика.

В этой связи целесообразно сделать результаты самообследования, проводимого ведомствами, не просто открытыми и доступными

в сети Интернет, на сайте Открытого правительства и (или) на официальных сайтах органов власти, но и, что не менее важно, — публично, с возможностью их верификации и обсуждения экспертным сообществом и инициативными гражданами.

По итогам нашего исследования выделены пять принципов проведения экспертного мониторинга:

- 1) экспертная оценка должна быть полисубъектной;
- 2) методология экспертной оценки должна быть формализована после ее обсуждения со всеми заинтересованными сторонами, включая оценивающих и оцениваемых;
- 3) система показателей экспертной оценки должна быть многоуровневой и включать универсальные показатели, позволяющие проводить сравнения разных органов исполнительной власти, а также специальные показатели, отражающие специфику полномочий конкретных ведомств;
- 4) система индикаторов и целевых значений показателей экспертной оценки должна отражать не только достигнутое состояние, но и динамику внедрения механизмов и принципов открытости;
- 5) экспертная оценка открытости должна встраиваться в общую систему оценки эффективности и результативности деятельности органов власти, в том числе в структурных подразделениях ведомств и на уровне отдельных госслужащих.

Помимо этого, опираясь на результаты проведенного исследования, авторы предлагают следующие направления экспертного мониторинга открытости:

- 1) эффективность работы механизмов (инструментов) открытости, утвержденных в Концепции открытости;
- 2) экспертная оценка инициатив, выдвинутых и реализованных органами исполнительной власти;
- 3) мониторинг СМИ;
- 4) оценка референтными группами результативности взаимодействия с органами исполнительной власти;
- 5) оценка уровня доверия населения руководителям органов исполнительной власти и ведомствам в целом.

Экспертные рекомендации для федеральных ведомств по дальнейшему совершенствованию открытости, представленные в Публичном докладе в терминах «пяти шагов», по мнению авторов, позволят федеральным органам исполнительной власти корректировать свои планы движения к открытости, а на основе выявленных проблем совер-

шенствовать Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти как часть Стандарта открытости.

Результаты экспертной оценки размещены на сайте Центра анализа деятельности органов исполнительной власти Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (<<http://gos.hse.ru/>>).

1. Информационная открытость и прозрачность работы механизмов открытости

Любая область общественных отношений, регулируемая государством, нуждается в информировании со стороны государственных органов, осуществляющих это регулирование. Для субъектов экономической деятельности актуальная и объективная информация — это источник для принятия текущих и стратегических решений. Оперативный доступ к государственной информации населения способствует более интенсивному информационному обмену и созданию свободной информационно-коммуникационной среды в обществе.

С одной стороны, в настоящее время в открытом доступе оказываются сотни документов, которые до этого значились под грифом «для служебного пользования». Однако качество и полнота раскрываемой и предоставляемой по запросу информации до сих пор не оправдывают ожиданий гражданского общества, особенно в части достоверного и актуального знания о намерениях органов власти и результатах их деятельности. Кроме того, отсутствуют эффективные механизмы выявления публичного интереса к информации о результатах деятельности федеральных органов исполнительной власти.

С другой стороны, многое из публикуемого, в том числе на сайте, зачастую остается недоступным для граждан: необходимую информацию весьма затруднительно либо найти, либо понять в той форме, в которой она изложена.

Поэтому в проведенном исследовании принцип информационной открытости мы рассматривали не только как систему доступа к общественно значимой информации, создаваемой органами государственной власти, но и с точки зрения простоты и доступности ее поиска, ознакомления с ней и ее использования. На этом основании в

экспертном мониторинге прозрачности мы оценивали доступность поиска и понятность представления информации о работе механизмов открытости на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти.

Мониторинг прозрачности работы общественных советов при федеральных органах исполнительной власти

Показатели для экспертного оценивания прозрачности работы общественных советов выбраны следующие:

- доступность и простота поиска в сети Интернет;
- размещение на сайте биографической справки об избранных членах общественного совета;
- наличие на сайте контактной информации для связи с членами общественного совета;
- наличие на сайте актуального плана работы и отчетов о его исполнении (о работе общественного совета).

По состоянию на декабрь 2014 г. 59 федеральных ведомств сформировали общественные советы.

Необходимо отметить, что не все консультативные органы при федеральных органах исполнительной власти можно рассматривать как общественные советы. В соответствии с ч. 4 ст. 13 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в составы общественных советов не могут входить государственные и муниципальные служащие, а также другие лица, которые в соответствии с федеральным законодательством не могут быть членами Общественной палаты Российской Федерации. На основании законодательного ограничения мы не рассматривали общественно-консультативные советы при ФАС России и при Роспотребнадзоре как общественные. Из мониторинга также был исключен Экспертно-консультационный совет при Росимуществе, поскольку в его презентации на официальном сайте Росимущества указано, что это принципиально новая для России общественная структура, призванная не осуществлять формальный контроль над деятельностью органов власти (как, например, общественные советы при министерствах), а полноценно работать в плотном взаимодействии с сотрудниками Росимущества над его целями и задачами.

В рамках мониторинга информации на сайтах мы выяснили, что более или менее актуальные сведения о создании, деятельности и пер-

сональных составах общественных советов легко доступны практически на всех официальных сайтах, за исключением сайтов Минкомсвязи России и Минюста России, требующих специального поиска информации.

Согласно проведенной экспертной оценке, лучшей практикой по доступности и простоте поиска в сети Интернет информации о работе общественного совета признано наличие собственных сайтов общественных советов при МВД России (<<http://os.mvd.ru>>) и при Росавтодоре (<<http://www.sovetfda.ru>>), доступ к которым обеспечен с официальных сайтов ведомств, а также возможен прямой поиск в сети Интернет. Это обстоятельство имеет значение прежде всего для того, чтобы повысить уровень независимости и объективности размещаемой общественным советом информации о принимаемых им решениях.

Отметим, что общественный совет при ФСБ России также имеет отдельный сайт (<<http://www.osfsb.ru/>>), однако на сайте ведомства отсутствует соответствующая ссылка. В 2013–2014 гг. отдельный сайт имел также общественный совет при Минобрнауки России.

Признана удовлетворительной практика размещения ссылки на информацию о деятельности общественного совета непосредственно на главной странице официальных сайтов 17 органов власти. Такой подход обеспечивает возможность быстрого поиска информации любым заинтересованным лицом, независимо от того, насколько он осведомлен о создании системы Открытого правительства, одним из механизмов которой является работа общественных советов.

И как наименее удовлетворительную мы оценили практику размещения информации о работе общественных советов на таких разделах сайта, как «Деятельность» или «Министерство». По нашему мнению, подобный подход не может соответствовать смыслу и духу Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 о создании независимых от федеральных органов исполнительной власти и не декоративных общественных советов.

Следующий показатель информационной открытости — размещение на сайте биографической справки об избранных членах общественного совета.

Экспертный мониторинг показал, что в большинстве случаев на сайтах размещен приказ руководителя ведомства об утверждении персонального состава общественного совета.

Вместе с тем для того чтобы повысить прозрачность работы общественных советов, а также обеспечить узнаваемость их персональных

составов, на сайтах 14 ведомств (МВД России, Минвостокразвития России, Минкультуры России, Минобрнауки России, Минтруд России, Росавтодор, Росархив, Росгидромет, Роскомнадзор, ФНС России, ФМС России, Казначейство России, ФСБ России, ФСТ России) размещены фото и краткие биографические справки о членах общественных советов. Особо следует отметить единственную пока практику — указание на референтные группы, которые представляют члены общественного совета при Росавтодоре.

Мы считаем, что наличие на сайте открытой информации о членах общественного совета при федеральном органе исполнительной власти влияет на уровень доверия граждан к деятельности общественных советов и привлечение к ним внимания, поскольку свидетельствует о прозрачности работы ведомств с общественными советами. Это, в свою очередь, может способствовать вовлечению граждан и организаций в работу общественных советов и в оценку их деятельности.

Не менее важным показателем прозрачности работы общественных советов является наличие на сайте контактной информации для связи с членами общественного совета.

Экспертный мониторинг показал, что с третью созданных общественных советов инициативные граждане или представители референтных групп связаться не имеют возможности: на сайте отсутствует информация о контактах членов общественных советов. В отдельных случаях указан либо адрес электронной почты, либо телефон.

Согласно проведенной экспертной оценке, лучшей практикой по доступности контактов членов совета признаны сайты следующих ведомств: Минтруд России, ФМС России, ФСТ России, Росархив, Роскомнадзор и Росреестр. На этих ресурсах представлена контактная информация для личного обращения к любому из членов общественного совета.

Другой пример — с сайта общественного совета при МВД России любое заинтересованное лицо может направить электронное обращение в совет. Прямые контакты с руководством общественных советов указаны на сайтах Минобороны России, Минсельхоза России, Минспорта России, Минтранса России, Росаккредитации, Росгидромета, Росграницы, Росздравнадзора, Ростехнадзора, ФСИН России, а также на сайте общественного совета при Росавтодоре.

Следует отметить, что на сайтах 20 ведомств указана контактная информация, включающая почтовый адрес, телефон и адрес элект-

ронной почты сотрудников органов власти, отвечающих за взаимодействие с общественным советом. Безусловно, данная информация важна и нами была оценена положительно. Однако уровень доверия населения общественным советам будет выше в том случае, если обеспечена возможность напрямую обратиться к их членам, а не через сотрудников ведомств.

Еще одним важным показателем информационной открытости было признано наличие на сайте актуального плана работы общественного совета на 2014 г. и, соответственно, отчета об исполнении.

Только 37 общественных советов разработали и разместили на сайтах планы деятельности на 2014 г. (включая планы на 2013–2014 гг. на сайтах Росаккредитации и Россвязи). 22 общественных совета на 2014 г. планов работы не имели. Отсутствие текущего плана деятельности общественного совета, по нашему мнению, свидетельствует об отсутствии у общественного совета перспективного видения своих задач и выстраивания в соответствии с ними своей работы.

В дополнение к этому переход преимущественно на заочные формы заседаний без принятия планов работы отражает зависимость деятельности общественных советов от поручений создавших их ведомств.

Наиболее проработанными и детализированными были признаны планы работы на 2014 г. общественных советов при МВД России, Минобороны России, Минсельхозе России, Росавтодоре, Росреестре, Росрыболовстве, Ростехнадзоре. В их планы работ включено, помимо рассмотрения проектов документов, разрабатываемых ведомством, большое количество информационных, выездных и иных инициативных мероприятий с участием членов общественных советов (а также, например, заслушивание руководителей структурных подразделений Ростехнадзора).

В общественном совете при Минздраве России определены приоритетные для рассмотрения вопросы, а также члены общественного совета, ответственные за подготовку к рассмотрению их на заседаниях; другая практика принята в совете при Минстрое России, Минэкономразвития России — здесь определены приоритетные для рассмотрения вопросы и руководители министерства, ответственные за подготовку к рассмотрению вопросов на заседаниях.

В совете при Минкультуры России, Росавиации в плане определены приоритетные для рассмотрения вопросы, а впоследствии ука-

зываются реквизиты протокола заседания, на котором они были рассмотрены³.

В связи с проводимой в 2013–2014 гг. перезагрузкой деятельности и ротацией членов общественных советов в рамках текущего мониторинга мы не проводили качественную оценку отчетов о деятельности общественных советов.

Однако отметим лучшую практику общественного совета при ФМС России, который ежеквартально размещает на сайте отчет о деятельности, а также совета при Росархиве, Росрыболовстве: на сайтах размещены публичные отчеты о деятельности общественных советов за 2014 г.

Положительной признана также практика работы общественного совета при Минспорте России, на сайте которого размещается справка о работе за полугодие, все рассмотренные на заседаниях документы и заключения по ним, а также исследования, проводимые при участии членов общественного совета.

Считаем, что показатель наличия актуализированного плана работы и отчета о его исполнении и размещение этой информации на сайте можно рассматривать как один из важных показателей информационной открытости деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти.

Таким образом, по совокупности всех показателей прозрачности работы общественных советов при федеральных органах исполнительной власти лучшей признана практика общественных советов при МВД России (председатель А.Г. Кучерена), Росавтодоре (председатель С.Б. Фахретдинов), Росархиве (председатель Е.И. Пивовар) и при ФМС России (председатель В.А. Волох).

Мониторинг прозрачности работы федеральных органов исполнительной власти с референтными группами

Показатели для экспертного оценивания прозрачности работы федеральных органов исполнительной власти с референтными группами выбраны следующие:

³ По состоянию на 1 февраля 2015 г. на сайте Минкультуры России информация представлена только за первое полугодие 2014 г.

- определение референтных групп и их указание в Плате ведомства по внедрению Концепции открытости;
- дифференциация информации на официальном сайте с учетом интересов референтных групп;
- наличие на сайте актуальной информации о деятельности экспертных советов при федеральных органах исполнительной власти.

В рамках экспертного мониторинга были проанализированы Платны 64 федеральных ведомств по внедрению принципов и механизмов открытости. Из них в 59 ведомствах определены референтные группы.

Подчеркнем, что в большинстве федеральных ведомств референтные группы выделены недостаточно корректно. Лучшими практиками по определению референтных групп признаны Минтруд России (30 референтных групп, распределенных по пяти целям министерства), Минфин России (29 референтных групп, распределенных по основным направлениям деятельности министерства) и Минкомсвязь России (12 референтных групп, распределенных по основным направлениям деятельности министерства).

Однако дело не столько в количестве выделенных групп, сколько в объективности и целесообразности определения стейкхолдеров органов власти в виде больших социальных групп, в которых интерес к ведомству может быть далеко не однородным. Кроме того, выделение референтных групп является не самоцелью, а средством для реализации принципов открытости, в том числе понятности для граждан деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Поэтому второй показатель, по которому проводился мониторинг, — дифференциация информации на официальном сайте с учетом интересов референтных групп.

Экспертный мониторинг показал, что только 12 ведомств (Миноборонь России, Минстрой России, МЧС России, Минюст России, Ростехнадзор, Ростуризм, Росфинмониторинг, ФАС России, ФМС России, ФНС России, ФСИН России и ФТС России) на официальных сайтах размещают информацию в соответствии с интересами референтных групп. Считаем, что такой подход упрощает доступ представителей референтных групп к интересующей их информации и фокусирует внимание на важных для них приоритетах.

Рассматривая экспертные и (или) консультативные советы при ведомствах в качестве одной из референтных групп, мы оценивали

наличие на сайтах актуальной информации об их деятельности (протоколов, решений, экспертиз, планов работ и т.п.).

При 33 федеральных органах исполнительной власти созданы экспертные советы. При ФАС России — целых 28 по всем направлениям деятельности службы, при Минэкономразвития России — 6. Однако на сайтах только 13 из 33 ведомств размещены протоколы заседаний созданных советов. И только на сайтах Минздрава России, Минкомсвязи России, Минфина России, Росалкогольрегулирования, ФМС России и ФСТ России размещены протоколы за 2014 г., на сайте Росавиации — план работы экспертного совета на 2014 г., а на сайте ФМС России — анонс заседания экспертного совета в октябре 2014 г. Полученные результаты свидетельствуют, что работа федеральных ведомств с экспертным сообществом сегодня еще более непрозрачна, чем с общественными советами.

Таким образом, по совокупности показателей прозрачности работы федеральных органов исполнительной власти с референтными группами лучшая практика не выявлена.

Мониторинг прозрачности механизма обращений граждан в федеральный орган исполнительной власти

Для экспертной оценки прозрачности работы механизма обращений граждан выбраны следующие показатели:

- доступность поиска на сайте информации о порядке обращений в федеральный орган исполнительной власти;
- возможность обращения в электронной форме;
- наличие на сайте контактных телефонов;
- наличие на сайте графика личного приема граждан;
- наличие на сайте отчетов (обзоров, докладов) о работе с обращениями;
- наличие раздела сайта по часто задаваемым вопросам.

При проведении экспертного анализа оценивалась простота и понятность поиска на официальных сайтах федеральных ведомств информации о возможности заинтересованных граждан воспользоваться данным механизмом. При направлении обращения в орган власти заявитель должен знать адрес органа власти, иметь возможность направить обращение наиболее простым и удобным для него способом

и быть уверенным, что обращение дошло до адресата, а при необходимости — проконсультироваться со служащим по телефону.

Согласно проведенной экспертной оценке, лучшей практикой по доступности поиска на сайте информации о порядке обращений в ведомство признано наличие раздела «Обращения» на главной странице официального сайта. Это обеспечено на сайтах 53 федеральных органов исполнительной власти.

Неудовлетворительной признана практика, когда необходимо было осуществить на сайте поиск раздела, посвященного обращениям граждан. Таких ведомств девять: Минприроды России, Роскосмос, Роспечать, Роспотребнадзор, Росстат, Спецстрой России, ФАНО, ФСБ России, ФСИН России — информация об обращениях размещается в таких разделах сайта, как «Деятельность» или «Министерство».

Следующим показателем информационной открытости стала проверка возможности обращения в орган власти в электронной форме. 69 ведомств обеспечили на сайте возможность заполнить и отправить электронную форму. В Росфиннадзор, СВР России и ФАНО обращения можно направить на указанный адрес электронной почты ведомства.

В целях совершенствования рассматриваемого механизма мы считаем целесообразным распространение следующих лучших практик:

- в форме обращения заявитель может выбрать вид обращения (жалоба, заявление, предложение); сегодня такая практика реализована на сайтах 16 ведомств: ГФС России, Минкомсвязь России, Минприроды России, Минэкономразвития России, Росводресурсы, Росжелдор, Роснедра, Роспатент, Росприроднадзор, Россвязь, Россельхознадзор, Росстат, Росфинмониторинг, ФСИН России, ФССП России, ФТС России;
- возможность подать отдельно жалобу, предложение, заявление предусмотрена на сайтах четырех ведомств: Минстрой России, Росреестр, ФАС России и Росалкогольрегулирование.

Наличие описанных возможностей позволяет более четко организовать учет поступающих писем и соответственно оптимизировать работу с различными обращениями, прежде всего с жалобами. Кроме того, в ряде электронных форм на сайтах предусмотрена возможность выбирать тематику обращений или регион, что также признано полезным.

Специально отметим практику 17 ведомств, которые предусмотрели возможность подачи обращений в электронной форме не только от физических, но и юридических лиц. Считаем, что всем ведомствам целесообразно предусмотреть либо отдельные формы для подачи обращений от организаций, либо выбор формы и заполнения дополнительных сведений, необходимых для юридических лиц.

В соответствии с требованиями законодательства на сайте должна размещаться информация о должностном лице, ответственном в органе власти за работу с обращениями. Также считаем важной для заявителя возможность позвонить в орган власти и (или) сообщить срочную информацию, проконсультироваться, уточнить, зарегистрировано ли обращение, какая работа по нему проводится.

В рамках экспертного мониторинга мы проанализировали сайты на наличие контактных телефонов: а) сотрудника, ответственного за работу с обращениями, б) общественной приемной и в) горячей линии.

По состоянию на 1 февраля 2015 г. сведения о должностном лице, ответственном за работу с обращениями, и его контакты выявлены на сайтах только 40 федеральных ведомств. Остальные ведомства нарушают требования законодательства о размещении данной информации на сайте.

Еще одно нарушение ст. 13 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан» выявлено при мониторинге наличия на сайте графика личного приема граждан руководителями и уполномоченными лицами. На сайтах 18 ведомств такую информацию найти не удалось.

Лучшей практикой признано размещение соответствующих графиков на главной странице сайта или в разделе «Обращения граждан», что наиболее удобно для заявителя. Данному требованию соответствуют сайты 51 федерального органа исполнительной власти.

Следующим важным показателем прозрачности механизма является наличие на сайте отчетов (обзоров, докладов) о работе с обращениями. По данному показателю положительной признана практика 50 органов власти, разместивших отчеты о работе с обращениями граждан на сайтах непосредственно в разделе «Обращения». Размещение ссылки на отчеты в других разделах сайта затрудняет их поиск.

Экспертный анализ выявил 19 ведомств, которые не выполняют требования Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государст-

венных органов и органов местного самоуправления» и не размещают на сайте отчеты о работе с обращениями.

Последний показатель, по которому мы оценивали прозрачность работы механизма, — наличие на сайте раздела «Часто задаваемые вопросы» или «Ответы на вопросы».

Лучшей признана практика 31 органа власти, на сайтах которых ссылка на данный раздел размещена в разделе «Обращения». На сайтах 36 федеральных ведомств подобного раздела нет.

Таким образом, по совокупности всех показателей прозрачности работы механизма обращений граждан лучшими признаны 13 ведомств, чей опыт может быть рекомендован: МВД России, Минздрав России, Минтруд России, Росавтодор, Росгидромет, Роскомнадзор, Роструд, ФАС России, ФМБА России, ФМС России, ФССП России, ФСТ России и ФТС России.

Мониторинг прозрачности работы федеральных органов исполнительной власти в социальных сетях

Показатели для экспертного оценивания прозрачности работы в социальных сетях выбраны следующие:

- наличие правил поведения на странице ведомства в соцсети;
- доступность в соцсети общественно значимой информации, понятность форм и способов ее представления.

По данным экспертного мониторинга, в социальных сетях зарегистрированы 55 федеральных ведомств, их присутствие распределяется следующим образом: Twitter — 33, Facebook — 35, Youtube — 14, ВКонтакте — 17, Instagram — 8, LiveJournal — 7, Одноклассники — 4 федеральных ведомства. Среди федеральных ведомств наметились лидеры: Росреестр и МЧС России — в семи соцсетях; Минобрнауки России, Росавтодор, Рособрнадзор и ФАС России — в шести соцсетях; МВД России, Минпромторг России, ФСИН России и Роскосмос — в пяти соцсетях. Вместе с тем выявлены и не поддерживаемые в актуальном состоянии страницы органов власти в социальных сетях.

Проанализировав страницы 55 федеральных ведомств в семи социальных сетях — ВКонтакте, Одноклассники, Facebook, Twitter, YouTube, LiveJournal, Instagram, мы выявили, что большинство федеральных ведомств не публикует на своих страницах правила поведения для пользователей соцсетей. Однако без принятых правил

взаимодействия в сети ведомство и граждане не смогут вести диалог: пользователи ожидают от своих инициатив одних результатов, а ведомство рассчитывает на другие. Кроме того, самое главное — гражданам остается непонятным статус их обращений к органу власти на странице в соцсети, что на практике приводит к еще большему взаимному недоверию.

В соответствии с проведенной экспертной оценкой правила поведения в социальных сетях сформулированы МИД России, МВД России, Минобрнауки России, МЧС России, Минфином России и ФАС России. Единственное ведомство, которое для каждой соцсети определило правила поведения на своей странице, — Минобрнауки России. Данная практика признана лучшей.

Доступность в соцсети общественно значимой информации и понятность форм и способов ее представления мы оценивали с использованием количественных и качественных методов.

С помощью программного сервиса Twitonomy мы проанализировали аккаунты всех органов власти в Twitter и отобрали новости, заинтересовавшие более 1% подписчиков ведомства в Twitter. В отобранном перечне оказалось всего 12 ведомств: МВД России, МИД России, Минкультуры России, Минобороны России, Минобрнауки России, Минпромторг России, МЧС России, Росавтодор, Роскомнадзор, Роскосмос, Росмолодежь и ФМС России.

Во-первых, сам факт, что органы власти размещают на своих страницах новости, которые ретвитит более 1% подписчиков, мы считаем важным показателем, который нужно оценивать при проведении экспертного мониторинга.

Согласно исследованию Я. Штайншадена, так называемое число Данбара (Dunbar's number) — не более 150 социальных связей, которые может поддерживать каждый из индивидуумов, — применимо и к социальным сетям: среднее количество друзей в Facebook — 130⁴. Отметим, что опрос ФОМ о предпочтениях российских пользователей соцсетей демонстрирует пока несколько более низкие показатели: до 50 друзей имеют 36% зарегистрированных в соцсети, от 50 до 99 — 23%, от 100 до 149 — 17%, более 150 — только 7%⁵.

⁴ Штайншаден Я. Социальная сеть. Феномен Facebook / пер. с нем. Н. Фрейман. СПб.: Питер, 2011.

⁵ Соцсети: кто и для чего их использует. Еженедельный опрос ФОМнибус. 31 мая — 1 июня 2014 г.: <<http://fom.ru/SMI-i-internet/11718>>.

Однако независимо от количества друзей с каждым ретвитом число ознакомившихся с той или иной информацией (новостью) растет в геометрической прогрессии.

Во-вторых, мы провели качественный анализ новостей, которые ретвитнули пользователи на странице органа власти в Twitter. Оказалось, что наиболее популярными становятся тематические новости, т.е. не те, что связаны с работой внутри ведомства, а те, что сообщают о значимых для общества событиях либо о значимых деталях обсуждаемых в СМИ новостей.

Помимо непосредственного контента важна и форма подачи информации. Приведем пример новостей Росавтодора, заинтересовавших более 1% пользователей: 165 ретвитов — «Знаете ли вы, что ваны на мосту Русском во Владивостоке окрашены в цвет российского триколора?»; 152 — «Что такое Росавтодор?»; 129 — «Многоуровневая транспортная развязка “Адлерское кольцо” — проект, которым мы по праву гордимся». Очевидно, что в представленной редакции удачно все, и контент, и форма, — отсюда и популярность подобных новостей.

Анализ лайков на новости федеральных органов исполнительной власти в Facebook, проведенный вручную путем отбора размещаемых на протяжении двух месяцев новостей, популярных более чем у 1% зарегистрированных на странице органа власти пользователей, также подтвердил, что в большей степени интересны новости, связанные не с внутриведомственными событиями (поездки руководителя, совещания и проч.), а с общезначимыми.

Поэтому одной из задач федеральных ведомств при разработке стратегии своего присутствия в социальных сетях и размещении информации должно стать изучение интереса пользователей и учет их ожиданий.

Таким образом, удовлетворительной признана практика работы тех ведомств, которые стараются соблюдать клиентоориентированный подход при создании аккаунтов в соцсетях: МВД России, МИД России, Минобороны России, Минобрнауки России, Роскосмос и ФМС России.

Еще одним возможным показателем для оценки прозрачности работы федеральных органов исполнительной власти в соцсетях можно считать наличие персонального аккаунта руководителя ведомства.

Экспертный мониторинг по состоянию на 1 февраля 2015 г. выявил активные официальные страницы руководителей 15 ведомств в Twitter, Facebook и ВКонтакте. Большинство руководителей федеральных органов исполнительной власти личной официальной страницы в соцсетях не имеют. Некоторые создавали личные странички на один день, при этом получили сразу большое количество откликов, однако на этом их общение с пользователями соцсетей заканчивалось.

При изучении взаимосвязи между оценкой населением работы руководителей ведомств и знанием о деятельности того или иного руководителя никаких корреляций обнаружено не было. Вместе с тем можно предположить, что наличие и динамика интернет-аудитории, проявляющей интерес к аккаунтам руководителей ведомств, в дальнейшем может рассматриваться как одна из референтных групп органа власти.

Мониторинг прозрачности работы федеральных органов исполнительной власти с открытыми данными

Для экспертного оценивания прозрачности выбраны следующие показатели:

- актуализация набора данных в соответствии с его паспортом;
- наличие и полнота информации в паспорте набора данных;
- количество опубликованных наборов данных, в том числе доступных для скачивания.

При оценке актуализации наборов данных проверялось соблюдение указанных в паспорте требований к периодичности обновления содержимого набора данных. В 34 федеральных ведомствах наборы данных являются максимально актуальными, у остальных есть как минимум один набор данных, который не соответствует заявленным требованиям его паспорта. Среди аутсайдеров по данному показателю отметим Минфин России, ФТС России, Росавтодор, ФНС России. С формальной точки зрения основной причиной является либо отсутствие периода обновления, либо необходимость привести в соответствие формальные требования к обновлению набора данных в паспорте с реальными потребностями ведомств.

В отдельных ведомствах (Ространснадзор, Минсельхоз России) на момент мониторинга отсутствовали паспорта наборов данных, поэто-

му проверить их актуальность было невозможно. При этом, например, в отдельных паспортах в периодичности обновления указано: «по мере обновления информации», что также достаточно сложно проверить. Подобную фразу в паспорте для описания периода обновления можно встретить даже на сайте Минкомсвязи России.

В целом среднее число неактуализированных наборов на сайтах федеральных ведомств не превышает одного-двух, за исключением Росстата, у которого не актуализировано 113 наборов данных в соответствии с периодами, заявленными в паспортах наборов.

55 федеральных ведомств обеспечили полноту заполнения паспортов наборов. Основные недочеты при оценке по данному показателю связаны с наличием в паспорте незаполненных полей: периода обновления, ссылок на набор. Например, в описании набора «Реестр лицензий на осуществление деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях» (Росгидромет) на момент мониторинга отсутствовала ссылка на набор. Фактически не заполнены паспорта наборов данных, за исключением идентификатора и наименования набора, у ФСИН России.

По количеству опубликованных наборов данных, в том числе доступных для скачивания, мы определили следующих лидеров: Росстат (264 набора), Росалкогольрегулирование (58 наборов), Минобрнауки России (43 набора), Минфин России (36 наборов), Минтруд России (27 наборов), Минпромторг России (25 наборов), МВД России (23 набора).

Отметим, что количество наборов само по себе не отражает качество работы ведомства с открытыми данными. Встречается дробление тематических наборов по одному или нескольким признакам (например, индекс потребительских цен Росстата разделен на 113 наборов), публикация неполных, недетализированных наборов данных.

Экспертно оценивалась широта охвата предметной области в наборах данных: чем больше различных подтем или проблем освещено набором данных, тем более ценным является реестр открытых данных ведомства.

Таким образом, по совокупности всех показателей прозрачности работы с открытыми данными лучшими признаны Росстат, Росалкогольрегулирование, Минтруд России, Минкультуры России и МВД России.

2. Вовлечение гражданского общества и его участие в разработке и реализации государственных решений

В России исполнительная власть в силу разных причин и особенностей призвана выполнять интегрирующую роль, в том числе и при формировании структур гражданского общества. При этом сама власть должна быть заинтересована в развитии институтов гражданского общества.

Во-первых, чем менее развиты институты гражданского общества, тем больше закрепляется потребительское отношение населения к государству и тем больше нагрузка на власть, поскольку решение всех социальных проблем полностью ложится на нее. Поэтому в сложившихся условиях, особенно в период кризиса, главное — стимулировать граждан самостоятельно решать задачи социально-экономического развития и активно участвовать в их решении, а не надеяться только на государственные органы. Для достижения этой приоритетной задачи существующих механизмов участия граждан в обсуждении проектов нормативных правовых актов и решений, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, явно недостаточно.

Во-вторых, для принятия инвестиционных решений чрезвычайно важны понимание и обсуждение государственной политики, программ, перспектив и направлений нормативно-правового регулирования, а также готовность предпринимательских структур и гражданского общества реализовывать принятые властью решения. Необходимость совершенствования технологий вовлечения экспертного, бизнес-сообщества и общественных объединений в процедуры выработки и реализации решений федеральными органами исполнительной власти сегодня становится вызовом эффективности государственной власти. В этой связи общественное участие нужно рассматривать как инструмент поиска наиболее эффективных решений.

В-третьих, повышение степени гражданского участия, в свою очередь, повышает уровень доверия населения к органам власти поселения, района, региона и страны в целом.

Мониторинг качества обратной связи общественных советов с гражданами

Для экспертного оценивания по данному критерию выбраны следующие показатели:

- наличие на сайте актуальной информации о деятельности рабочих групп (комиссий) при общественном совете;
- публичное анонсирование заседаний (мероприятий) общественного совета;
- количество инициативных вопросов, вынесенных на заседания общественного совета, в том числе с разработкой рекомендаций для ведомств;
- проведение выездных (объединенных, совместных с другими общественными и экспертными органами) мероприятий при участии общественного совета;
- освещение работы общественного совета в СМИ.

При оценке деятельности рабочих групп (комиссий), созданных при общественном совете, мы выявили, что 24 общественных совета сформировали рабочие группы (комиссии) для организации своей деятельности. Однако на сайтах только 11 ведомств (МВД России, Минкультуры России, Минсельхоз России, Минспорт России, Минстрой России, Минэкономразвития России, Росавтодор, Росаккредитация, Росприроднадзор, Ростехнадзор, ФНС России) размещена информация о результатах работы этих комиссий (групп).

Причем наиболее активными являются рабочие группы, созданные при общественных советах при Минкультуры России и Росаккредитации: за 2014 г. более 20 проведенных совещаний и размещенных на сайте протоколов. Особого внимания заслуживает создание и работа Комиссии общественного совета при ФНС России по противодействию коррупции и оценке регулирующего воздействия.

Нам представляется, что *формирование и активность рабочих групп (комиссий), созданных при общественных советах, создает условия для вовлечения референтных групп в работу общественных советов.*

На основании результатов проведенного эксперимента и экспертного мониторинга мы выяснили, что анонсы предстоящих заседаний общественных советов и повесток заседания доступны на сайтах 18 ведомств (МВД России, Минкультуры России, Минприроды России, Минпромторг России, Минспорт России, Минтруд России, Минэкономразвития России, Росавиация, Росархив, Рособrnадзор,

Ростехнадзор, Ростуризм, Росморречфлот, ФСБ России, ФНС России, ФСИН России и ФСТ России). Причем чаще всего анонсы заседаний размещаются эпизодически и за очень короткие сроки (один-два дня) до заседания.

Положительной практикой признаны сайты общественных советов при МВД России, Минспорте России, Росархиве и ФСТ России, где выделен специальный раздел, посвященный анонсам проводимых советом заседаний и иных мероприятий.

Наибольший интерес с экспертной точки зрения представляет анализ инициатив, рассмотренных на заседаниях общественных советов. Мы выделили несколько заслуживающих внимания инициатив:

- МВД России — акция «Каникулы с общественным советом»; конкурс анимационных роликов «Я б в полицию пошел — пусть меня научат!»;
- ФСИН России — обсуждение проблем коррупции в уголовно-исполнительной системе;
- Минкультуры России — взаимодействие с СОНКО;
- Росавиация — меры по совершенствованию подготовки авиационного персонала в гражданской авиации России;
- Минтруд России — обсуждение хода исполнения «майских указов».

К сожалению, вопросов, рассматриваемых на заседаниях общественных советов, с выработкой рекомендаций для ведомств, в протоколах общественных советов на сайтах федеральных органов исполнительной власти представлено чрезвычайно мало.

Допускаем, что не все предложения общественных советов отражены на сайтах ведомств. Поэтому считаем, что все представляемые общественным советом инициативы должны отражаться на официальных сайтах в сети Интернет.

В качестве позитивного примера приведем сайт общественного совета Росавтодора, на котором члены общественного совета публикуют экспертные мнения по наиболее актуальным вопросам.

Заслуживают внимания также мероприятия, проводимые общественными советами совместно с другими общественными и экспертными органами. Так, в 2014 г. состоялось совместное заседание общественных советов при Минприроды России, Минпромторге России и Росстандарте по проблемам разработки и внедрения наилучших доступных технологий в Российской Федерации. Совместное заседание

с Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации провел общественный совет при Минэкономразвития России.

И еще один показатель — освещение деятельности работы общественных советов в СМИ.

К сожалению, общественные советы, даже при условии, что в их составы включены журналисты и редакторы СМИ, в этом направлении практически не работают, за исключением отдельных разовых публикаций. Кроме того, такая информация не находится в общем доступе в сети Интернет, в том числе на сайтах федеральных органов исполнительной власти. Были выделены публикации об общественных советах при Минкультуры России, Минспорте России, Минтрансе России, Росаккредитации, Росгидромете и ФНС России. Лучшей практикой по рассматриваемому показателю признана практика общественного совета при ФНС России, на сайте которой за 2014 г. размещено несколько публикаций в СМИ об инициативах общественного совета, в том числе в таких изданиях, как РИА Новости, телеканал РБК и др.

Предлагаем рассматривать показатель публикационной активности в СМИ, освещающих деятельность общественных советов, как один из показателей по вовлечению граждан и референтных групп в работу данного механизма.

В заключение отметим, что вся основная активность общественных советов «ограничивается МКАД», несмотря на то что сегодня ИКТ-технологии позволяют организовать общественное обсуждение с участием представителей отдаленных территорий. Например, в формате видеоконференции в заседании общественного совета при МВД России могут принимать участие члены общественных советов, созданных в системе Министерства на региональном, межрегиональном и районном уровнях.

Таким образом, по совокупности всех показателей обратной связи лучшая практика не определена.

Мониторинг качества обратной связи с референтными группами в деятельности федеральных органов исполнительной власти

Показатели для экспертного оценивания по данному критерию выбраны следующие:

- представительство различных референтных групп в персональном составе общественного совета;

- наличие в Планах по внедрению Концепции открытости мероприятий по организации работы с референтными группами;
- разработка и внедрение различных коммуникационных стратегий для взаимодействия с референтными группами.

В рамках экспертного мониторинга мы проанализировали персональные составы общественных советов на предмет выявления в них представительств референтных групп.

Из 50 ведомств, выделивших референтные группы и создавших общественные советы, положительной признана практика следующих ведомств:

- Минкомсвязи России: определено 12 референтных групп — граждане и бизнес, получающие государственные услуги; организации, оказывающие социально значимые услуги; бизнес, разрабатывающий электронные приложения; ИТ-компании и связанные с ними сообщества и организации (фонды, институты развития и др.); Почта России; пользователи услуг Почты России — граждане и бизнес; пользователи интернет-услуг; интернет-провайдеры и операторы связи; СМИ (телерадиовещание, сетевые издания, печатные издания); бизнес-ассоциации; общественные организации; население как получатель медиауслуг. Общественный совет из 26 членов, достаточно сбалансирован, представлены разные референтные группы;
- Росавтодор: выделено 6 референтных групп — граждане; юридические лица и индивидуальные предприниматели; СМИ; общественный совет при Росавтодоре; независимые эксперты. На сайте общественного совета при Росавтодоре⁶ напротив фамилии каждого члена общественного совета указана референтная группа, которую он представляет. При этом перечень референтных групп, представленных в общественном совете, указан несколько шире, чем в Плане Росавтодора по внедрению Концепции открытости.

Наиболее распространенная проблема при формировании составов общественных советов — преобладание в составах общественных советов представителей одной-двух референтных групп. Например, в персональных составах общественных советов при Минэнерго России и Росархиве около 30% составляют представители научных и образовательных организаций.

⁶ <<http://www.sovetfda.ru/page174.html>>.

Другой показатель, по которому мы оценивали работу ведомств с референтными группами, — наличие в Планах по внедрению Концепции открытости мероприятий по организации работы с референтными группами.

Практически все федеральные ведомства в Планы по внедрению Концепции открытости включили мероприятия по организации работы с референтными группами. Большинство предусмотренных мероприятий соответствует показателям самообследования из Методики мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти. Это означает, что мониторинг работы ведомств с референтными группами целесообразно проводить в 2015 г. по результатам анализа выполнения Планов по внедрению Концепции открытости по данному направлению.

Еще один показатель, который важно мониторить в рамках экспертной оценки, — разработка и внедрение различных коммуникационных стратегий для взаимодействия с референтными группами.

По состоянию на дату мониторинга первая попытка разработать коммуникационные стратегии сделана в Минтруде России, Минпромторге России и Росстате. Показательна, например, Карта групп заинтересованных лиц и коммуникационных платформ Росстата, утвержденная 14 октября 2013 г. руководителем службы А.Е. Суриновым. В ней выделены референтные группы (правда, не в окончательном варианте) и коммуникационные платформы для организации взаимодействия с ними, включая конференции, журналы, интернет-ресурсы.

Лучшую практику по данному критерию определить не удалось.

Мониторинг качества обратной связи с гражданами при работе федеральных органов исполнительной власти с обращениями

Показатели для экспертного оценивания по данному критерию выбраны следующие:

- наличие на сайте ответов на часто задаваемые вопросы по основным направлениям деятельности ведомства;
- структурированность раздела сайта по часто задаваемым вопросам;
- понятность на сайте ответов на часто задаваемые вопросы.

Показатель наличия и понятности раздела сайта по часто задаваемым вопросам, на наш взгляд, является отражением того, насколько в

органе власти разделяют тезис «государство для граждан». Подобный раздел официального сайта помогает гражданину понять направления работы ведомства. В то же время подобные разделы могут сократить поступление однотипных писем от граждан.

Экспертный анализ показал, что работа в данном направлении ведется в 35 ведомствах: данные разделы структурированы по всем направлениям деятельности, ответы изложены на понятном языке и в случае изменения нормативных требований актуализируются.

В отдельных ведомствах, например, Минэкономразвития России раздел есть, однако ответы на вопросы размещают далеко не все департаменты. Причем практически во всех ответах содержится следующая фраза: «В соответствии с Положением о Министерстве, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437, Минэкономразвития России не наделено полномочиями по разъяснению законодательства Российской Федерации, а также практики его применения. Вместе с тем полагаем возможным по затронутому в обращении вопросу отметить следующее».

С учетом того, что вопросы кадастрового и земельного учета затрагивают интересы практически всех граждан и бизнеса, считаем серьезным правовым пробелом тот факт, что федеральное ведомство, которое является разработчиком основных нормативных правовых актов в этой сфере, из года в год отвечает, что его разъяснения не являются официальной позицией.

Для того чтобы заинтересованные граждане и организации могли лучше понимать направления деятельности федеральных ведомств, считаем целесообразным, чтобы в разделе сайта по часто задаваемым вопросам были отражены ответы на вопросы по основным направлениям деятельности ведомства. Положительно по данному показателю была оценена практика 24 органов власти, на сайтах которых размещены ответы практически по всем направлениям их деятельности.

Очевидно, что ответы должны быть понятными для обращающихся, в противном случае это лишняя работа, которая приводит к новым запросам и неудовлетворенности заявителей. Поэтому в качестве следующего показателя был выбран показатель понятности на сайте ответов на часто задаваемые вопросы. Очевидно, что оценка по данному критерию экспертная, но мы исходили из того, что ответ должен быть понятен заинтересованному потребителю (так называемый мамотест).

Удовлетворила этому показателю практика 29 ведомств, ответы на сайтах которых были признаны в основном понятными. Необходимо

отметить, что ответы предоставляются различными специалистами и ответственными структурными подразделениями, поэтому даже у ведомств, в которых в целом ответы понятны, могут встречаться случаи не совсем удачных ответов.

Полезный и удобный раздел «Вопрос-ответ» размещен на сайте ФСТ России: хорошо структурирован по основным направлениям деятельности службы, ответы в основном понятны.

В рубриках «Ответы на задаваемые вопросы» ведомства нередко не указывают дату размещения ответа, однако нормативно-правовое регулирование могло измениться, и ответы могут становиться некорректными. Поэтому вовлечение общественных и экспертных советов в работу механизма помогло бы обновлять и (или) создать новые полезные и актуальные разделы.

В будущем мы считали бы целесообразным проведение экспертного анализа по таким показателям, как оценка общественным советом качества ответов ведомств на обращения граждан и количество принятых решений (проектов) федеральных органов исполнительной власти, разработанных на основе анализа работы с поступившими обращениями.

Нужно отметить положительный опыт работы МВД России, которое приказом от 31 августа 2011 г. № 988 утвердило порядок присутствия членов общественных советов при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах при проведении должностными лицами МВД России личного приема граждан.

Таким образом, по критерию качества обратной связи с гражданами при работе с обращениями граждан и организаций лучшими можно признать работу 13 федеральных ведомств: МВД России, Минкультуры России, Минтруд России, Роскомнадзор, Минкомсвязь России, Минобороны России, Роструд, Росреестр, Россельхознадзор, Ростуризм, ФАС России, ФМС России и ФНС России.

Мониторинг качества обратной связи федеральных органов исполнительной власти с пользователями в социальных сетях

Показатели для экспертного оценивания по данному критерию выбраны следующие:

- наличие списков подписчиков на страницу ведомства в соцсетях;

- наличие на странице ведомства в соцсети активных дискуссий, обсуждений и опросов по разрабатываемым проектам решений;
- среднее количество лайков (ретвитов) на новости, размещаемые на странице ведомства в соцсети;
- наличие перепостов (ретвитов) с аккаунтов общественных (не-коммерческих) организаций на странице ведомства в соцсети.

Рост количества подписчиков на страницу органа власти в соцсетях может отражать изменение стратегии поведения ведомства в сети и (или) создание специальных условий по вовлечению граждан и референтных групп в работу органа власти.

Мы проанализировали динамику количества подписчиков федеральных ведомств. Наиболее показательными оказались изменения за квартал в Twitter. Количество подписчиков увеличилось более чем на треть на страницах:

- МИД России — на 37% (с 397,5 тыс. до 544,8 тыс.): страница министерства в Twitter достаточно информативная: много фото- и видеоматериалов, информация относится как к деятельности МИД России, так и к деятельности других организаций, которые могут быть интересны пользователям соцсетей. 1685 списков, в которые включен аккаунт министерства. В среднем ежедневно 25 новых твитов;
- МЧС России — на 41% (с 280 тыс. до 394,9 тыс.): страница министерства ориентирована непосредственно на граждан, предоставляет большое количество поясняющей информации для населения, а не только текущие новости и их обсуждение. Также с помощью социальной сети ведомство собирает информацию об удовлетворенности граждан его деятельностью. Представительство в Twitter сообщает о практически всех связанных с министерством событиях в режиме реального времени. 665 списков, в которые включен аккаунт министерства. В среднем ежедневно 8,5 новых твитов;
- ФАС России — на 32% (с 130 тыс. до 171,17 тыс.): служба призывает подписываться на страницу в Twitter. 881 список, в которые включен аккаунт службы. В среднем ежедневно 3,2 новых твитов;
- Минэкономразвития России — на 48% (с 18,5 тыс. до 27,4 тыс.): помимо официальных публикаций с сайта на странице публикуются статьи из СМИ, подходящие по темам, наиболее актуальные и познавательные в данный момент; страничка содержит очень

много полезной информации, она дополняет официальный сайт Минэкономразвития России, выкладываются видеоматериалы. 184 списка, в которые включен аккаунт министерства. В среднем ежедневно 1,7 новых твитов;

- Минобороны России — на 110% (с 8,6 тыс. до 18,1 тыс.): широкий спектр новостных тематик, наличие собственной специализации (фоторепортаж, текущее информирование пользователей и проч.). В Twitter наблюдается большое число ретвитов с официальных аккаунтов других ведомств, а также новостных ресурсов. Много видеоматериалов (с YouTube), привлекательный фон аккаунта. 171 список, в который включен аккаунт Минобороны России. В среднем ежедневно 3,5 новых твитов;
- Роскосмос — на 68% (с 9,7 тыс. до 17,3 тыс.): спектр новостей в основном сводится к космической технике, а также к памятным датам (праздники, поздравления космонавтов и т.д.). Много фото- и видеоматериалов, интересной информации о жизни на орбите. Большое количество комментариев на иностранных языках, весьма высокая активность пользователей. В комментариях есть ссылки на сторонние ресурсы, в том числе рекламного характера. 320 списков, в которых включен аккаунт Роскосмоса. В среднем ежедневно 1,5 новых твитов;
- Минтранс России — на 34% (с 10,2 тыс. до 13,75 тыс.): на страничке в социальной сети можно увидеть отчеты о прошедших мероприятиях министерства, но новостная тематика в социальной сети и на официальном сайте практически не повторяется, а дополняет друг друга. 134 списка, в которых включен аккаунт министерства. В среднем ежедневно менее одного нового твита;
- Минкультуры России — на 50% (с 7,86 тыс. до 11,77 тыс.): 134 списка, в которые включен аккаунт министерства. В среднем ежедневно 2,6 новых твитов. Комментарии в сети носят характер общения между пользователями.

Другой не менее важный показатель — организация и стимулирование органом власти в соцсетях активных дискуссий и опросов по разрабатываемым проектам решений.

Минпромторг России каждую неделю предлагает своим пользователям новый опрос в социальных сетях в удобной и привлекательной форме. Опросы в соцсетях инициируют также МВД России, ФССП России, Минобрнауки России, Росавтодор.

Тем не менее активность граждан на страницах ведомств в целом пока невысока. Опросы во всех представленных сетях идентичны друг другу, в связи с отсутствием какого-либо рубрикатора трудно выделить наиболее популярные среди них. Результаты опросов Минобрнауки России после их окончания недоступны для публичного доступа.

Мы проанализировали число пользователей, которые комментируют и (или) распространяют размещаемую органами власти информацию на страницах в соцсетях. Выяснилось, что новостей, которые были бы интересны достаточно большому количеству пользователей, очень мало. Среднее количество ссылок на новости ведомства в соцсетях — до пяти в день.

Однако, как было показано в разделе 1, среднее число пользователей, которые комментируют и (или) распространяют размещаемую органом власти информацию на страницах в соцсетях, достаточно сильно зависит от интереса к конкретной новости.

В рамках экспертного мониторинга мы также проанализировали, с каких аккаунтов в соцсетях ведомство перепостит информацию на своей странице.

Наиболее распространенная ситуация — ретвиты и перепосты подведомственных и вышестоящих организаций. Например, Минобрнауки России ретвитит Рособнадзор и наоборот; центральный аппарат — свои территориальные органы (МВД России, ФАС России), международные организации (МИД России, ФАС России), СМИ (МИД России, Спецстрой, ФАНО и др.).

Наиболее активную позицию в перепостах мы отметили у Минприроды России: в Twitter — Алтайский заповедник, журнал «ЭкоПрогресс», Green Evolution, Интерфакс; в Facebook — экологические организации и национальные парки (Земля леопарда, Лосиный остров), тематические журналы («National Geographic», «Вокруг света»), сайт «Открытое правительство» и др.

Самая малочисленная группа — ретвиты и перепосты общественных организаций и еще реже — гражданских активистов. Один из примеров — страницы Росмолодежи в Facebook и Twitter.

Таким образом, по совокупности всех показателей обратной связи федеральных органов исполнительной власти в социальных сетях лучшая практика не выявлена.

Мониторинг качества обратной связи с обществом при работе с открытыми данными

Показатели для экспертного оценивания по данному критерию выбраны следующие:

- возможность оставить комментарии и предложения по улучшению набора данных;
- наличие инициативных, вызывающих потенциальный интерес наборов данных (за рамками распоряжения Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 1187-р);
- наличие планов и мероприятий по популяризации и повышению востребованности наборов данных.

По наличию обратной связи по открытым данным 51 ведомство имеет на сайте встроенную технологию, позволяющую оставлять комментарии и замечания по представленным наборам данных. К положительной практике можно отнести сайт Минкультуры России, на котором представлен рубрикатор замечаний, включающий отдельные запросы на актуализацию, публикацию набора данных, возможность задать вопрос ведомству и написать сообщение администратору. Интересна практика ФНС России — на ее сайте предлагается онлайн-опросник, с помощью которого можно оценить качество наборов открытых данных и рассказать об особенностях их использования. Опросник позволяет ведомству лучше изучить интересы пользователей и оценить параметры площадок, на которых удобнее всего вести предметный диалог об открытых данных. Отдельных обзоров замечаний и ответов по открытым данным обнаружено не было.

Выполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 1187-р является необходимым, но недостаточным условием для формирования востребованных наборов данных. Ниже представлены примеры наборов данных, которые могут представлять потенциальный интерес. Заметим, что для формирования таких наборов потребовались координационные и интеграционные усилия ведомств по объединению данных из разных источников. К таким наборам мы отнесли:

Государственный реестр фильмов, получивших прокатное удостоверение в России (Минкультуры России), — многокритериальное описание фильмов с возможностью поиска. Помимо публикации информации о фильмах ведомство могло бы в таком же формате публиковать сведения о театрах и спектаклях, музеях и музейных экспо-

натах, библиотеках и книжном фонде. В формате открытых данных наборы повышают информированность граждан о национальном культурном наследии, пропагандируют интерес к достижениям и продуктам культуры, предоставляют возможность организовать конкурсы и голосования за те или иные культурные произведения;

Реестр медицинских организаций Российской Федерации (Минздрав России) — многокритериальное описание больниц, поликлиник по всем регионам России с учетом различных критериев эффективности и особенностей функционирования, состава медицинского персонала. Каждое медицинское учреждение снабжено управленческими характеристиками, позволяющими принимать решения о бюджетировании, эффективности работы и путях развития учреждений. В частности, речь идет о количестве койко-мест, средней продолжительности пребывания пациента в лечебном учреждении, общем числе пациентов, на которое рассчитано медучреждение, числе автоматизированных мест. При такой структуре набор может быть интересен для его дальнейшей визуализации или рейтингования лечебных учреждений, что вызовет высокий социальный интерес. Создается возможность конкуренции между медицинскими учреждениями за пациентов и бюджетные ассигнования;

Красная книга животных (Минприроды России) — описание всего списка животных, занесенных в Красную книгу. Это важный набор данных, который может быть визуализирован и нанесен на карту страны, что позволит призвать граждан к проявлению более активной позиции по сохранению редких животных в России;

Перечень легковых автомобилей средней стоимостью выше 3 млн руб. (Минпромторг России) — этот набор открытых данных может рассматриваться как вспомогательный при общественном контроле за дорогостоящими закупками на сайте госзакупок. Публикация подобных наборов в перспективе усилит общественный контроль над государственными закупками, вскрывая необоснованные расходы в бюджетах всех уровней.

Экспертный мониторинг показал, что количество наборов данных, открытых по инициативе ведомств, крайне мало. Еще меньше наборов данных, интересных для референтных групп. Процесс «генерации» наполненных наборов данных следует продолжать на основе аудита информационных систем, привлечения к диалогу экспертов и энтузиастов. Данное направление отражено в плане-графике по раскрытию данных в Российской Федерации на 2015–2016 гг.

Отметим методику оценки востребованности открытых данных Минфина России (<http://minfin.ru/common/upload/library/2014/12/main/metodika_ocenki.pdf>). Это очень важный шаг в формализации процесса поиска и публикации значимых (востребованных) наборов данных. Ведомство предлагает использовать международный опыт по публикации наборов данных в аналогичных регулируемых отраслях, обращать внимание на число скачиваний набора данных, оценивать запросы по тематике наборов данных к поисковым системам, проведение опросов и анкетирования.

Назовем разработанную экспертами НИУ ВШЭ методику оценки социальных и экономических эффектов от открытия данных, апробированную на примере открытых данных в сфере общественного транспорта г. Москвы. В методике предлагается комбинировать работу с экспертами, социологические подходы, а также экономические расчеты, исходя из конкретных отраслевых показателей.

Использование вышеназванных методик требует их адаптации к конкретной сфере управления. Можно выбирать из предложенных методов в зависимости от поставленной проблемы. В любом случае комбинация этих методик может привести к обоснованному открытию востребованных и эффективных наборов данных.

Экспертный мониторинг выявил отсутствие у большинства ведомств планов и средств продвижения и популяризации наборов данных.

Таким образом, по совокупности всех показателей качества обратной связи при работе с открытыми данными лучшими практиками можно назвать практики Минфина России, Минкультуры России, Минобрнауки России, Минздрава России и МВД России.

3. Механизмы и инструменты общественного контроля

Начать рассмотрение данного раздела хотелось бы не с новелл Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», а с результатов одного социологического исследования ВЦИОМ, проведенного 27 апреля 2014 г. по общероссийской выборке. При оценке качеств власти гражданам было предложено из закрытого перечня выбрать три наиболее

лее важные и три наименее важные характеристики, позволяющие признать власть «идеальной» или «высококачественной». Примечательно, что «забота о народе» была признана самой важной (41% опрошенных) и наименее важной (2% указали на неважность) характеристикой власти. На втором месте — «некоррупционность и неподкупность»: 37% опрошенных признали самой важной и только 4% указали на неважность этого качества. Оценить, насколько власть соответствует данным качествам, можно с использованием механизмов и инструментов общественного контроля.

Объектом общественного контроля становится госорган не как форма выражения государственной власти, а как организованный коллектив людей, обеспечивающий исполнение государственно-властных полномочий.

Поэтому в рамках нашего мониторинга мы рассматривали общественный контроль не как способ надзора за государственными структурами, а как способ оценить эффективность органов государственной власти и их способность отвечать публичным интересам. Именно такой контроль за целесообразностью административных действий и решений, по мнению А. Б. Зеленцова, включает оценку с точки зрения разумности, эффективности и нравственности⁷.

Кроме того, под общественным контролем мы понимаем не регламентированное участие отдельных общественных структур, которые могут быть тем или иным образом аффилированы с государственными институтами и органами власти, а оценку неограниченным кругом граждан и объединений влияния органов государственной власти на развитие общественных отношений.

Именно в таком значении и были сформулированы показатели качества общественного контроля за работой ФОИВ.

Мониторинг работы общественных советов для возможности проведения общественного контроля

Показатели для экспертного оценивания по данному критерию выбраны следующие:

- размещение на сайте протоколов заседаний общественных советов и принимаемых решений (заключений, резолюций);

⁷ Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М.: РУДН, 2002. С. 11.

- возможность участия граждан на заседаниях общественного совета;
- прием граждан членами общественного совета;
- реализация функций общественного контроля, определенных в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Из 59 действующих 43 общественных совета в 2014 г. проводили заседания с оформлением протоколов, которые размещены на сайтах. В рамках экспертного мониторинга мы проанализировали протоколы заседаний, заключения и решения общественных советов.

Одной из негативных тенденций в организации работы общественных советов второй половины 2014 г. стал переход к проведению заседаний общественных советов в заочном режиме. Например, общественный совет при Росалкогольрегулировании собирался в 2014 г. два раза, и оба раза — заочно.

Представляется, что заочное рассмотрение целесообразно в исключительных случаях, связанных, например, с принятием заключений общественных советов по проектам нормативных правовых актов, разрабатываемых ведомством и не имеющих широкого общественного резонанса. В случае если общественный совет рассматривает приоритетные, определенные в плане работы вопросы и (или) выдвинутые в инициативном порядке, проведение заседаний в заочном режиме неэффективно.

Кроме того, только общественный совет при Минтрансе России разработал и разместил на сайте регламент заочного рассмотрения проектов разработанных ведомством нормативных правовых актов.

Безусловно, одним из важных показателей результативности общественного совета можно считать количество проектов актов, рассмотренных на заседаниях общественного совета. Однако в силу того что не все органы власти в действующей структуре федеральной власти наделены полномочиями по нормативно-правовому регулированию, данный показатель нецелесообразно использовать для рейтингования деятельности общественных советов.

При этом в рамках проведенной оценки мы отметили активную работу общественного совета при Минтруде России, который за 11 проведенных в 2014 г. заседаний обсудил более 45 проектов нормативных правовых актов, разработанных министерством. Достаточно активной в 2014 г. была работа общественного совета при Минздра-

ве России: на 13 проведенных заседаниях было рассмотрено более 10 проектов нормативных правовых актов.

Важнейшее значение для возможностей общественного контроля имеет открытость и понятность принимаемых общественным советом решений. В этом отношении следует привести в пример сайты Минздрава России, Минспорта России, Рослесхоза и Ростехнадзора, на которых помимо протоколов заседаний общественного совета представлены различные аналитические материалы и обоснования принимаемых советом решений. Следует выделить также практику общественных советов при Минкультуры России, Минспорте России, Минстрое России, ФССП России и ФСКН России, которые размещают фото- и видеоматериалы с заседаний, а также наличие возможности онлайн-трансляции заседаний общественного совета на сайте Минкультуры России.

Необходимым условием для обеспечения прозрачности работы общественного совета является наличие регламента работы общественного совета.

Экспертный мониторинг показал, что в разделах этого регламента могут быть урегулированы в том числе вопросы, связанные с порядком рассмотрения проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых ведомствами, с порядком включения в повестку заседаний инициативных вопросов, в том числе поступивших от граждан и организаций, а также с порядком проведения выездных, информационных и иных мероприятий, порядком избрания и ротации членов общественного совета, порядком проведения открытых для всех заинтересованных лиц заседаний и т.д.

В настоящее время регламенты работы общественного совета утверждены только при МВД России, Минздраве России, Минкультуры России, Минобороны России, Минпромторге России, Минтруде России, Минэкономразвития России, Росавтодоре, Росгидромете и Роструде. Ввиду недостаточно высокого качества всех разработанных документов мы не проводили экспертную оценку содержания документов, тем более что многие из них были разработаны в 2007 г., до утверждения примерного положения об общественном совете при федеральном органе исполнительной власти.

Не менее интересна практика утверждения и размещения на сайтах иных документов, определяющих особенности работы общественных советов, например:

- кодекс этики членов общественного совета — МВД России, Минздрав России, Росздравнадзор;
- статус члена общественного совета, порядок ротации — Минобороны России, Минкультуры России;
- регламент организации взаимодействия структурных подразделений с общественным советом при подготовке заседаний — Минпромторг России, Роструд.

Специально отметим утвержденную МВД России «Памятку о порядке реализации отдельных прав, предоставленных общественным советам, образованным при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах, и членам этих общественных советов», размещенную в информационно-правовой системе «Консультант+», которая не представлена на сайте общественного совета при МВД России. Вышеназванная «Памятка» на доступном и понятном языке описывает не только права общественных советов, но также и основные стандарты деятельности полиции, на общественный контроль которых имеют право члены общественных советов при МВД России.

Считаем, что документы, регламентирующие порядок работы общественных советов, должны быть утверждены во всех общественных советах.

В рамках экспертного мониторинга, используя представленную на сайтах органов власти контактную информацию об общественном совете, мы провели эксперимент, направив в общественные советы посредством электронного обращения запрос с просьбой разъяснить, как можно узнать о заседании общественного совета и принять в нем участие.

Из 25 общественных советов, адреса электронной почты которых на момент проведения мониторинга были размещены на сайтах, ответили всего семь: при Минпромторге России, Минспорте России, Минэкономразвития России, Росалкогольрегулировании, Ростехнадзоре, ФМС России и ФСИН России. Мы экспертным путем оценили информацию в предоставленных ответах.

Как оказалось, открытыми для участия в заседаниях можно считать общественные советы при ФМС России и Минпромторге России. Для участия в заседаниях общественного совета при ФСИН России и Ростехнадзоре кандидатура участника будет согласовываться в ведомстве. «Двери» общественного совета Минэкономразвития России для рядовых граждан и общественных организаций «закрыты».

Считаем, что на основе оценки по показателю обеспечения возможности участия граждан и общественных объединений в заседаниях общественных советов можно оценивать сам общественный совет как субъект общественного контроля.

В Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественные советы определены в качестве субъекта общественного контроля наряду с Общественной палатой Российской Федерации. Поэтому установленные в вышеназванном Федеральном законе следующие формы общественного контроля должны стать также и формами работы общественных советов:

- общественный мониторинг;
- общественная проверка;
- общественная экспертиза;
- общественные обсуждения;
- общественные (публичные) слушания;
- другие формы взаимодействия.

Мы изучили информацию на сайтах, какие из вышеперечисленных форм общественного контроля сегодня применяются общественными советами.

Из 43 общественных советов, которые проводили заседания в 2014 г.:

18 — обсудили планы федеральных органов исполнительной власти по внедрению принципов и механизмов открытости в деятельности;

17 — планы деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации «майских указов» на 2013–2018 гг.;

6 — планы федеральных органов исполнительной власти по противодействию коррупции (Минтруд России, Минэкономразвития России, Росархив, Росстат, Ростуризм и ФНС России);

МЧС России — план-график размещения госзаказа.

Однако общественное обсуждение планов — это только первый шаг в становлении системы общественного контроля. Более важным должно стать оценка отчетов об их реализации.

Проанализировав протоколы заседаний общественных советов, мы увидели, что только 15 общественных советов в 2014 г. рассматривали отчеты ведомства по тем или иным направлениям. Например, отчет о реализации дорожной карты по реформированию МВД России, обсуждение итогов исполнения Плана приватизации 2011–2013 гг.; отчет о ходе реализации Плана деятельности ФМС России

на 2013–2018 гг.; о результатах деятельности ФНС России по профилактике коррупции и мероприятий, проведенных Управлением кадров ФНС России в 2012–2013 гг. Однако оценить результативность проведенных общественных обсуждений не представляется возможным, поскольку соответствующие материалы на сайтах не представлены.

Таким образом, по совокупности всех показателей, отражающих возможности общественного контроля, лучшая практика не определена.

Мониторинг доступности для общественного контроля референтных групп за деятельностью федеральных органов исполнительной власти

В силу того что определение референтных групп и организация работы с ними в федеральных ведомствах начались преимущественно в 2014 г., проводить мониторинг по показателям, отражающим возможности общественного контроля референтных групп за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, в настоящее время преждевременно.

На этом основании в рамках экспертного мониторинга была сделана контрольная закупка для одной референтной группы — независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Для проведения контрольной закупки была разработана анкета. Кроме того, из государственного реестра, который ведет Минюст России⁸, были отобраны физические и юридические лица, аккредитованные для проведения независимой антикоррупционной экспертизы, чьи адреса электронной почты занесены в государственный реестр.

По состоянию на 1 октября 2014 г. в государственном реестре физических лиц значилось 1666 фамилий. Электронные письма с просьбой ответить на вопросы анкеты были отправлены 1121 эксперту, адреса электронной почты которых указаны в государственном реестре.

⁸ <http://minjust.ru/activity/legislative/anticorrekspert/accredited_persons_as_anticorruption_experts>.

Электронные письма с просьбой ответить на вопросы анкеты были отправлены в 194 организации из числа 307 юридических лиц, занесенных в государственный реестр.

Было получено 129 заполненных анкет. Поскольку респонденты относились к одной референтной группе, возможно проведение качественного анализа результатов опроса.

Во-первых, более половины респондентов не указали ни одного ведомства, которое направляло бы аккредитованным экспертам проекты нормативных правовых актов для независимой антикоррупционной экспертизы, несмотря на то что контакты этих экспертов находятся в открытом доступе, на сайте Минюста России.

48% респондентов получали проекты актов на независимую экспертизу из Минюста России, 19% — из МВД России.

Второй вопрос был нацелен на выяснение того, в какие ведомства эксперты направляли независимую антикоррупционную экспертизу в инициативном порядке. В ходе опроса оказалось, что из тех, кто направлял экспертизу, более 60% направили ее в Минюст России; 23% — в МВД России; и 20% — в Минэкономразвития России.

В ответе на вопрос «укажите общее количество подготовленных антикоррупционных заключений» чаще всего указывались от трех до пяти экспертиз. Однако отдельные эксперты говорили о нескольких десятках подготовленных заключений.

Наиболее негативный результат — $\frac{3}{4}$ опрошенных респондентов ответили, что ведомства не обращаются к аккредитованным экспертам с просьбой принять участие в общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов, опубликованных на портале <regulation.gov.ru>. Столько же опрошенных указало, что органы власти не обращаются к аккредитованным экспертам с просьбой принять участие в работе совещательных и экспертных органов (советов, комиссий), созданных при ведомствах.

Результаты проведенного опроса свидетельствуют об очень низкой эффективности работы федеральных ведомств с данной референтной группой.

Итак, в рамках проведенного экспертного мониторинга работы федеральных органов исполнительной власти с референтными группами мы убедились в том, что работа в данном направлении находится на начальном этапе. Безусловно, данный механизм открытости является относительно новым для ведомств, однако результативность его внедрения может повлиять на эффективность внедрения других

механизмов открытости, таких как работа с общественными советами, совершенствование представления информации на официальном сайте, независимая оценка деятельности и проч.

Мониторинг качества работы федеральных органов исполнительной власти с обращениями граждан для общественного контроля

Показатели для экспертного оценивания по данному критерию выбраны следующие:

- раскрытие в отчете (обзоре, докладе) проблематики обращений;
- наличие в отчете (обзоре, докладе) информации о принятых по обращениям мерах;
- полнота ответов ведомств на обращения граждан.

Оценить показатель ориентации работы анализируемого механизма на заявителей можно на основе анализа отчетов или обзоров обращений, которые в соответствии с требованиями законодательства должны быть размещены на сайтах органов власти.

Экспертный мониторинг показал, что на сайтах 19 федеральных органов исполнительной власти не удалось найти отчетов о работе с обращениями, что нарушает требования законодательства, в соответствии с которым руководители должны обеспечить учет и анализ вопросов, содержащихся в обращениях граждан и организаций; а главное — все отчеты должны содержать информацию о принятых мерах по результатам рассмотрения обращений. Анализ размещенных на сайтах отчетов показал, что ни один из них не отвечает этим требованиям в полном объеме.

Практически все размещенные отчеты о работе с обращениями содержат количественный или статистический анализ поступивших обращений. Если есть указание на тематику обращений, то она, как правило, повторяется из года в год. Поэтому в основном отчеты превращаются в формализованный документ, малоинтересный обществу и не поддающийся внешнему контролю.

При проведении экспертного анализа оценивалась полнота раскрытия в отчете (обзоре, докладе) проблематики обращений и наличие в нем информации о принятых мерах. Лучшими признаны практики пяти ведомств: МВД России, Минфина России, Рослесхоза, ФСИН России и ФССП России. Например, в обзорах Минфина России и

ФССП России содержится не только описание принимаемых мер, но и указание на необходимость совершенствования законодательства.

Все отчеты должны содержать информацию о принятых по обращениям мерах. На наш взгляд, именно эта часть отчета позволила бы наладить общественный контроль за реализацией данного механизма, поскольку именно результаты рассмотрения обращений свидетельствуют об эффективности данного механизма. С другой стороны, эффективно работающий механизм способен существенно повысить эффективность работы органа власти в целом.

Рассмотрим кейс на примере отчета Минюста России за IV квартал 2013 г.:

В Министерство поступило 6754 обращения, в том числе касающиеся деятельности ФСИН России — 586; ФССП России — 692; некоммерческих организаций — 719; нотариальной деятельности — 561; адвокатов — 523; по иным вопросам — 2253; по вопросам, не относящимся к компетенции Минюста России, — 1420.

Из общего числа поступивших обращений взято на особый контроль — 234.

Поступило 296 повторных обращений.

Рассмотрено 6847 обращений.

Направлено по принадлежности для рассмотрения 2679 обращений.

Рассмотрено по существу 3949 обращений. Из числа рассмотренных по существу обращений:

- по 98 вынесено положительное решение;
- по 8 приняты меры по устранению причин, порождающих обоснованные обращения граждан, восстановлены их нарушенные права;
- по 44 отказано в удовлетворении;
- по 3799 даны разъяснения.

Не приняты к рассмотрению, приобщены к производству 60 обращений.

Если оценивать результативность вышеописанного процесса, получается, что 40% входящих обращений после процедуры регистрации и рассмотрения перенаправляются по принадлежности. Если, например, оценить эффективность механизма по критерию восстановления нарушенных прав граждан, то это 0,1% от всех поступивших обращений.

В рамках экспертного мониторинга была сделана так называемая контрольная закупка: в 73 федеральных органа исполнительной власти были направлены письма с предложением рассмотреть возможность создания на официальном сайте раздела, посвященного разъяс-

нению пользователям в доступной и понятной форме, в каких случаях и по каким вопросам можно обращаться в ведомство.

Ответы представлены из 42 ведомств, причем из девяти (Росздравнадзор, Рослесхоз, Роскомнадзор, Минобрнауки России, Минсельхоз России, Минстрой России, Росавиация, Росприроднадзор, Росрезерв) ответы пришли с нарушением установленного 30-дневного срока.

И только 16 из 42 ведомств ответили, что готовы учесть данное предложение.

Лучшими результатами контрольной закупки мы признали:

ФМБА России	Ваше предложение о размещении на сайте информации в разрезе жизненных ситуаций считаем целесообразным, и его реализация предусматривается проектом концептуального развития сайта
УФНС России по г. Москве	При разработке новой версии сайта были учтены мнения более 10 тыс. пользователей, принявших участие в анкетировании, с целью выявления потребностей налогоплательщиков в получении информации по актуальным вопросам налогообложения в РФ

Такое заинтересованное и уважительное отношение к заявителям мы расценили как лучшую практику.

Как достаточно интересная нами была оценена практика, которая начала формироваться в Минстрое России, о чем свидетельствует следующее сообщение с официального сайта Минстроя России:

Наполнение данного раздела официального сайта Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации нам бы хотелось делать вместе с вами. Здесь будут размещены ответы на наиболее часто встречающиеся вопросы сфер ЖКХ и строительства, полезные статьи и видеоролики. Если у вас есть предложения по материалам, которые бы вы хотели видеть на этой странице, сообщите о них по адресу minstroy@minstroyrf.ru либо на официальный аккаунт ведомства в социальной сети Твиттер @minstroyRF. Мы обязательно будем их учитывать при ведении этого раздела нашего сайта.

Еще одним объективным и реальным инструментом общественного контроля могло бы стать участие общественных и экспертных советов в работе ведомств с обращениями граждан. Рассмотрение на

заседаниях подготовленных ведомством ответов, анализ характера проблем в поступивших обращениях могло бы, с одной стороны, обеспечить общественный контроль, а с другой — выработать предложения по усовершенствованию работы данного механизма.

Таким образом, по показателю качества работы с обращениями граждан для общественного контроля лучшими признаны практики МВД России, Минфина России, Рослесхоза, ФСИН России и ФССП России.

Мониторинг качества взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с пользователями в социальных сетях для общественного контроля

Показатели для экспертного оценивания по данному критерию выбраны следующие:

- учет интересов пользователей при отборе информации, размещаемой ведомством в соцсети;
- наличие ответов ведомства на вопросы и комментарии пользователей в соцсети;
- инициация ведомством обсуждений проектов, методических рекомендаций, иных документов (материалов) с пользователями соцсети.

Как показал экспертный мониторинг, наиболее распространенная практика (27 из 40 ведомств) — размещать на страницах в соцсетях новостную информацию с официального сайта. Причем стратегия может быть разная: одни органы власти размещают несколько новостей с официального сайта, другие — часть новостей со своего сайта, а часть с сайтов других органов власти и (или) организаций. Практически ни одно федеральное ведомство не модерировало специально для соцсетей отдельные новости. За исключением единичных примеров: на странице МВД России — обращение к волонтерам за помощью в поисках пропавшего ребенка и отдельно благодарность всем принявшим участие; на странице Минздрава России — рекомендации по поведению в условиях жаркой погоды; и др.

Чем больше потенциальная аудитория, тем проще должен быть текст.

В силу того что большинство ведомств на момент проведения мониторинга не разработали порядков взаимодействия с пользовате-

лями в соцсетях и стратегии их формирования, оценивать качество ответов на вопросы и запросы пользователей в соцсетях пока представляется нецелесообразным.

На этом основании, как было сказано выше, мы анализировали в принципе наличие ответов ведомств на вопросы пользователей соцсетей.

Второй показатель, по которому мы оценивали страницы органов власти в соцсетях, — наличие на странице ведомства в соцсети ответов на комментарии пользователей.

В рамках экспертного мониторинга мы выявили следующее.

ВКонтакте — МЧС России, ФАС России и ФССП России очень активно отвечают на вопросы пользователей, как правило, ответ на запрос поступает в тот же день (!), однако бывают исключения. Все ответы осуществляются с официального аккаунта, в официальном стиле, однако их формат весьма свободный и легкодоступный для восприятия. Это лучшая практика.

Другие федеральные ведомства — Минкультуры России и Минобрнауки России — отвечают пользователям, но не на все обращения.

Особого внимания заслуживает практика в сети ВКонтакте Рособнадзора: одной из главных особенностей присутствия данного ведомства в социальных сетях является публикация в них ответов на обращения пользователей, поданные через электронную приемную. Такой порядок снижает вероятность повторных запросов и их дублирование как в соцсети, так и на сайте.

Facebook — практически на всех страницах ведомств есть возможность для пользователей оставлять комментарии. Однако далеко не все федеральные ведомства отвечают, в том числе оперативно на комментарии, а тем более обращения пользователей в соцсетях.

Twitter — практически на всех страницах ведомств есть возможность для пользователей оставлять свои комментарии, за исключением МВД России, которое в своем официальном аккаунте указало, что заявления и обращения граждан в Twitter не принимаются.

Считаем, что федеральное ведомство, принимая решение о создании аккаунта в социальных сетях, должно стремиться организовать работу таким образом, чтобы жалобы граждан не оставались без рассмотрения в соответствии с утвержденными правилами поведения в социальной сети.

В дальнейшем показатель оперативности ответа на обращения в соцсетях может быть включен в перечень экспертных показателей эффективности внедрения анализируемого механизма открытости.

Оценивать инициацию нового проекта, разработки нормативного правового акта, методических рекомендаций, изменения отраслевых нормативов на основе активностей в соцсетях в настоящее время преждевременно.

Однако в качестве положительных примеров можно привести отдельные инициативные проекты федеральных органов исполнительной власти в соцсетях:

- МВД России — на странице ВКонтакте игры «Особо важное дело», «Поймай нарушителя», «Узнай, какой ты полицейский»;
- МЧС России — портал детской безопасности МЧС России (<http://www.spas-extreme.ru/>), Сообщество детской безопасности МЧС России ВК «Спасик МЧС».

Таким образом, лучшими практиками по качеству взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с пользователями в социальных сетях для общественного контроля признаны практики МЧС России, ФАС России и ФССП России.

Мониторинг ориентации работы инструмента открытых данных на граждан и референтные группы

Показатели для экспертного оценивания по данному критерию выбраны следующие:

- наличие условий использования открытых данных;
- представление данных в машиночитаемых форматах;
- наличие приложений на открытых данных (собственных либо сторонних).

На данном этапе условия использования открытых данных размещены на сайтах 43 федеральных ведомств. Минпромторг России, Роспатент и ФНС России используют свою открытую лицензию, ФСТ России — Creative Commons Attribution 3.0. Использование унифицированных легитимных способов предоставления открытых данных пользователям позволяет им уверенно и многократно использовать данные, понимая, как распределяется ответственность за процесс и результаты использования государственных открытых данных.

Из-за отсутствия в российском законодательстве понятия «лицензия» на использование открытых данных трудно оценивать, подход каких ведомств более правильный. При этом все данные, опубликованные на официальных сайтах ведомств, доступны для повторного (многократного) использования без предварительных ограничений,

но с учетом ответственности пользователя. Вопрос ответственности ведомств за качество предоставляемых данных (в частности, точность, верифицируемость) до настоящего времени не урегулирован.

Считаем, что условия использования открытых данных, на которых распространяются наборы открытых данных, должны появиться в каждом федеральном ведомстве. Возможно, эти условия могут быть установлены централизованно, сформулированы единообразно, чтобы гарантировать пользователям свободное, бесплатное и многократное использование открытых наборов данных.

Представление данных в машиночитаемых форматах необходимо для широкомасштабного и эффективного использования данных, связывания их между собой, реализации компьютерных алгоритмов по извлечению добавленной ценности из данных. Наличие машиночитаемых форматов облегчает работу разработчикам приложений, экспертам, ученым, коммерческим компаниям.

В целом работа с форматами данных на федеральном уровне построена качественно. Практически все ведомства публикуют данные в форматах CSV (табличный машиночитаемый формат), кроме того, 15 органов власти публикуют в формате XML (расширяемый язык разметки позволяет соблюсти структурную иерархию в документе). Это Минкультуры России, Минобрнауки России, Минсельхоз России, Минтруд России, Минфин России, Минэкономразвития России, Росимущество, Роскомнадзор, Рособрнадзор, Роспечать, Роспотребнадзор, Росстат, Ростехнадзор, ФАС России, ФНС России.

Форматы CSV и XML соответствуют трем звездам по пятизвездочной шкале развития открытых данных (Т. Berners-Lee, W3C), что является высоким показателем на международном уровне среди стран — лидеров по открытию данных.

Минкультуры России демонстрирует попытку адаптации модели RDF для обеспечения связности данных.

Высокий уровень машиночитаемости открытых данных на федеральном уровне должен подкрепляться высоким качеством содержимого наборов данных.

Экспертный мониторинг на наличие приложений на открытых данных, опубликованных на официальных сайтах ведомств, выявил, что в двух ведомствах — МВД России и Минкультуры России — на открытых данных были созданы программные приложения:

- в МВД России — инструмент для экстренной связи с ближайшим отделом полиции, поиска актуальных контактных данных участко-

вого и адреса опорного пункта; сервис подачи онлайн-обращений в подразделение МВД России в конкретном регионе;

- в Минкультуры России — «Статистика учреждений культуры Российской Федерации», в которой содержатся статистические показатели по всем типам учреждений культуры Российской Федерации с 2001 по 2011 гг.

В качестве положительного примера отметим конкурс Минфина России «Открытый бюджет для граждан», для которого создан отдельный сайт проекта. Сделана попытка выделить ключевые референтные группы, для каждой из которых показана выгода и преимущества участия в конкурсе, имеющем призовой фонд. К организации и проведению конкурса привлечены некоммерческие организации, эксперты и энтузиасты.

Интересными и полезными для обмена опытом представляются также конкурсы для разработчиков открытых данных, проводимые в Москве, Санкт-Петербурге, Пермском крае.

Таким образом, по совокупности всех показателей ориентации работы открытых данных на граждан и референтные группы лучший федеральный орган исполнительной власти не определен.

4. Рекомендации по продвижению к открытости: пять шагов

Проведенный экспертный мониторинг показал, что большинство ведомств внедряет механизмы открытости, однако большая часть механизмов реализуется скорее формально и не направлена на решение основной задачи — установление эффективной обратной связи с представителями гражданского общества и вовлечение заинтересованных граждан и референтных групп в деятельность ведомств.

Глубинный экспертный мониторинг по отобранным показателям позволяет не только проанализировать их достижение ведомствами, но и выявить проблемы, без решения невозможно будет справиться с поставленными задачами.

Сформулированные ниже пять шагов по улучшению практики работы федеральных органов исполнительной власти по внедрению механизмов открытости направлены на сокращение транзакционных издержек перехода к технологиям открытого государственного управления.

Улучшение практики взаимодействия с общественными советами

1. В части развития системы совещательных органов при федеральных органах исполнительной власти сегодня актуальнейшей остается задача разграничить функции общественных и экспертных советов. Без разграничения экспертно-консультативных функций и функций общественного контроля невозможно построить эффективный и конструктивный диалог органа власти с референтными группами и со структурами гражданского общества.

2. На официальном сайте федерального органа исполнительной власти целесообразно создание отдельного (специального) раздела, посвященного работе общественного совета, чтобы обеспечить для любых заинтересованных лиц быстроту и понятность поиска информации о работе общественных и экспертных советов при ведомстве.

В перспективе, по нашему мнению, общественные советы должны стремиться к созданию собственных независимых сайтов, при размещении на официальном сайте ведомства соответствующей ссылки, для того чтобы обеспечить независимость мнений и возможность вовлечения в работу общественных советов заинтересованных групп граждан и референтных групп, в том числе с использованием современных ИКТ-технологий.

3. На странице сайта, посвященной персональным составам общественных советов, помимо текста приказа об утверждении состава целесообразно размещать краткую биографическую справку о членах общественных советов. Информация о том, какую референтную группу представляет каждый из членов общественного совета, должна быть открыта и понятна для всех граждан, поскольку общественные советы, в отличие, например, от экспертных, должны представлять интересы всего общества, а не только отдельных профессиональных групп.

В целях узнаваемости членов общественных советов и повышения к их деятельности интереса и внимания экспертного сообщества и референтных групп можно также дополнить биографическую информацию размещением фото.

Сайт (раздел сайта, посвященный работе общественного совета) должен содержать контактную информацию, включая адреса электронной почты, телефоны для прямой связи непосредственно с членами общественного совета.

4. На сайте размещается актуальный план работы общественного совета, с указанием приоритетных для рассмотрения вопросов, инициаторов рассмотрения вопроса на заседании общественного совета и ответственных за их подготовку.

Целесообразно вести анонсы планируемых заседаний общественного совета заблаговременно, для того чтобы заинтересованные лица могли высказать свои предложения и (или) принять участие в заседаниях.

Необходимо разработать регламент, устанавливающий порядок участия заинтересованных граждан и референтных групп в заседаниях общественного совета, а также внесения на рассмотрение общественным советом вопросов от инициативных граждан и групп (организаций).

5. Общественный совет совместно с органом власти должен стремиться своевременно предоставлять обществу полную, объективную информацию о принятых решениях, включая заключения, рекомендации ведомствам, отчеты о результатах рассмотрения общественным советом вопросов, особенно установленных в утвержденном плане.

Улучшение практики работы с референтными группами

1. В каждом федеральном ведомстве совместно с общественным и экспертным советами должна быть проведена работа по определению референтных групп.

2. Целесообразно для организации взаимодействия с референтными группами разработать коммуникационные стратегии (планы).

3. Размещение информации на официальных сайтах органов власти целесообразно дифференцировать с учетом интересов референтных групп.

4. Важно в Публичных планах ведомств предусматривать организационные меры по проведению широкого общественного обсуждения, в том числе в режиме онлайн для наиболее общественно значимых вопросов и проектов нормативных правовых актов с участием широкого круга представителей различных референтных групп.

5. В ведомственных регламентах необходимо предусмотреть процедуры, обязывающие федеральный орган исполнительной власти рассылать материалы для общественных обсуждений независимым экспертам, представляющим разные референтные группы, и приглашать их в координационные и совещательные структуры.

Улучшение практики работы с обращениями граждан и организаций

1. На главной странице официального сайта федерального органа исполнительной власти необходимо разместить специальный раздел, содержащий полную и понятную для граждан информацию, необходимую и достаточную для обращения в орган власти. В данном разделе целесообразно размещать следующий минимально обязательный набор информации: контактные телефоны, в том числе лиц, ответственных за рассмотрение обращений; порядок подачи обращений в письменном виде, включая образцы электронных форм, как для граждан, так и организаций; отчеты о рассмотрении обращений и ответы на часто задаваемые вопросы.

2. При подаче электронных обращений с сайта ведомства целесообразно предусмотреть в форме обращения выбор вида обращения — жалоба, заявление, предложение, что позволит оптимизировать работу с поступающими от граждан письмами.

3. Публикация на сайтах ведомств качественных и содержательных отчетов по работе с обращениями граждан расширяет возможности общественного контроля.

4. Целесообразно размещение на сайте инструкции для граждан и организаций, описывающей, за решение каких вопросов отвечает орган власти и по каким направлениям можно к нему обращаться — так называемый универсальный путеводитель. Чем подробнее будет такой путеводитель, чем больше жизненных ситуаций он будет описывать, а по возможности — содержать максимально полный набор типовых вопросов, которые можно выбрать, или типовых ответов и ссылок на соответствующие ресурсы, тем меньше будет поток однотипных вопросов и формальных отписок по ним.

5. Для оценки полезности размещаемых ответов на часто задаваемые вопросы, их понятности и актуальности целесообразно привлекать референтные группы и рассматривать на заседаниях общественных советов.

Улучшение практики представительства в социальных сетях

1. Важно изучать интересы и поведение пользователей, имеющих аккаунты в разных соцсетях и проявляющих интерес к аккаунтам ор-

ганов власти и их руководителей, чтобы повышать эффективность и результативность применяемых коммуникационных стратегий. Целесообразно вести мониторинг, какая информация, в какой форме в большей степени интересует пользователей, посещающих официальные аккаунты органов власти, оценивать повторное использование государственной информации.

Социальные сети по принципу «сарафанного радио» должны доставлять общественно значимую, актуальную и достоверную информацию, которая в наибольшей степени полезна и интересна гражданам.

2. Необходимо распространять практику активных ответов на вопросы пользователей в соцсетях, причем в кратчайшие сроки. Целесообразно постоянно отслеживать и реагировать на комментарии, особенно на те, которые содержат сообщения о конкретных негативных фактах нарушений прав и свобод граждан и о проявлениях коррупции и безразличия должностными лицами органов публичной власти.

3. Стратегия поведения федерального органа исполнительной власти в социальных сетях, направленная преимущественно на информирование о принятых решениях, не стимулирует граждан дискутировать и предлагать альтернативные варианты решений тех или иных проблем социально-экономического развития.

Полезно поощрять пользователей не просто транслировать контент с аккаунтов государственных органов в социальных сетях, но и активно вносить свои предложения по решению проблем, аргументировать и обсуждать их, делиться собственным опытом. Для этого ведомствам нужно активнее предлагать в социальных сетях темы для широкого общественного обсуждения, например, по законодательным инициативам, обсуждаемым на портале <regulatin.gov.ru>, аналитическим и отчетным материалам, размещаемым на официальном сайте, и т.д. Соцсети для органов власти — это скрытые источники информации.

Взаимодействие в социальных сетях может использоваться ведомствами как площадка для тестирования новых идей и проектов, как метод анализа общественного мнения, тестирования того, насколько цели и задачи органа власти понимаются и поддерживаются гражданами.

4. Необходимо налаживать контакт с интернет-аудиторией, используя стиль и язык небюрократического общения и придерживаясь при этом правил делового этикета. Размещаемые на страницах соц-

сетей новости и комментарии должны не просто создавать информационные поводы, а в свободном и легкодоступном для восприятия формате вызывать у посетителей позитивные эмоции. Доступность и понятность информации формирует доверие и к самому контенту, и к его источнику.

5. Целесообразно совершенствовать нормативно-правовую базу по созданию и применению органами публичной власти социальных медиа, в том числе рекомендуется:

- при создании аккаунта в социальных сетях разработать, обсудить с блоггерами и утвердить правила работы и взаимодействия с пользователями в социальной сети;
- в Положении о ведомстве либо ином нормативном документе наряду с указанием почтового адреса органа власти указывать официальные аккаунты в социальных сетях.

Улучшение практики работы с открытыми данными

1. Целесообразно расширить методические рекомендации Минэкономразвития России по публикации открытых данных путем включения методики востребованности наборов данных, применимой как к уже открытым наборам данных, так и к потенциально готовым к открытию наборам. Посредством адаптации данной методики каждое ведомство сможет определить количество наборов, которые будут поддерживаться им в актуальном состоянии.

2. Расширить методические рекомендации Минэкономразвития России по публикации открытых данных путем включения методики по оценке эффекта от публикации наборов данных, имеющих высокую социальную/экономическую ценность. Посредством адаптации данной методики каждое ведомство сможет выявить и сформировать наборы данных, отличающиеся большим количеством записей, глубокой степенью интеграции и охватом предметной области, большим количеством полезных структурных полей.

Следует добиваться публикации на федеральном уровне не менее 20 востребованных и ценных наборов открытых государственных данных в год.

3. Целесообразно использовать федеральный портал открытых данных <data.gov.ru> как комплексный инструмент, предлагающий удобные технологические и информационные сервисы для ведомств на всех этапах работы с открытыми данными: подготовки к публика-

ции, публикации, дальнейшего продвижения, популяризации, ведения диалога с референтными группами и совершенствования качества данных в наборе.

4. Важно создать механизм независимого контроля качества наборов данных на основе системы независимой сертификации. На основе открытой методики определяются свойства набора данных в контексте соответствия требованиям актуальности, чистоты, источников происхождения и иных требований, которые включаются в понятие качества набора открытых данных.

Каждому ведомству целесообразно обеспечивать независимую сертификацию своих наборов данных.

5. Необходимо сформировать единую федеральную стратегию по продвижению и популяризации проблематики открытых данных на основе результатов аудита федеральных информационных систем, возможностей федерального портала открытых данных, конкурсов (хакатонов), конференций и обучения пользователей работе с открытыми данными, в том числе в рамках Совета по открытым государственным данным.

Для каждого ведомства важно назначить ответственного за проект открытых данных, сформировать команду из специалистов по информационным технологиям, предметным областям в рамках отрасли, по связям с общественностью.

Таким образом, открытые данные обретут черты скоординированного федерального проекта, направленного на достижение социальных/экономических эффектов за счет стимулирования отраслевой конкуренции, способствуя экономическому росту на основе новых информационных решений и продуктов, установлению диалога с обществом на основе открытых данных как канала взаимодействия.

* * *

Представленные результаты проведенного экспертного мониторинга позволили авторам сформулировать обязательные для внедрения каждого из механизмов открытости условия:

1) прозрачность и понятность работы механизма открытости означает уровень понимания гражданским обществом того, как работает механизм открытости, как им можно воспользоваться и какой результат от этого получить. Иными словами, следует точно, недвусмысленно и понятно для максимально широкой категории граждан описать все возможности работы механизма;

2) качество обратной связи при реализации механизма означает возможность оценить полезность механизма для референтных групп и заинтересованных граждан, свободно высказывать замечания и предложения, а также участвовать в его работе;

3) подотчетность по результатам работы механизма означает нацеленность механизма на конечный результат. Граждане должны иметь возможность контролировать внедрение механизма. Отчетность госорганов не должна быть формальной: вместо констатации количества пользователей, числа просмотров нужно стремиться объяснять экономическую и социальную эффективность механизма на основе методик возврата инвестиций (ROI), удовлетворенности граждан, количества решенных проблем.

Научное издание

Наталья Евгеньевна Дмитриева
Андрей Борисович Жулин
Людмила Викторовна Солонцова
Евгений Михайлович Стырин

**Пять шагов к открытости:
итоги первого экспертного мониторинга открытости
федеральных органов исполнительной власти**

Публичный доклад

Подписано в печать 31.03.2015. Формат 60×88 1/16
Гарнитура NewtonС. Усл. печ. л. 3,9. Уч.-изд. л. 3,0
Тираж 250 экз. Изд. № 1852. Заказ №

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел./факс: +7 (499) 611-15-52

