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

*05 мая 2012 г.*

Содержание

[Преамбула 3](#_Toc323975258)

[1 Введение 5](#_Toc323975259)

[2 Предложения Рабочей группы «Открытое правительство» по фундаментальным принципам и приоритетам деятельности Правительства РФ на 2013–2015 гг. 7](#_Toc323975260)

[2.1 Предложения по приоритетам работы Правительства РФ на ближайшие годы 7](#_Toc323975261)

[2.2 Приоритеты деятельности Правительства РФ на 2013-2015 гг. по основным направлениям 10](#_Toc323975262)

[2.2.1 Развитие кадрового потенциала 10](#_Toc323975263)

[2.2.2 Борьба с коррупцией 28](#_Toc323975264)

[2.2.3 Развитие конкуренции и предпринимательства 41](#_Toc323975265)

[3 Предложения Рабочей группы по механизмам и направлениям развития системы «Открытое правительство» 65](#_Toc323975266)

[3.1 Цели и принципы работы «Открытого правительства» 65](#_Toc323975267)

[3.2 Детализация целей и задач системы «Открытое правительство». Инновационная роль системы 69](#_Toc323975268)

[3.3 Преимущества системы «Открытое правительство» и ее роль во взаимодействии общества со всеми уровнями власти 73](#_Toc323975269)

[3.4 Субъекты и информационные потоки системы «Открытое правительство» 75](#_Toc323975270)

[3.5 Механизмы работы системы «Открытое правительство» 81](#_Toc323975271)

[3.6 Ключевые показатели эффективности «Открытого правительства» и приборная панель 105](#_Toc323975272)

[3.7 Технологическая платформа системы «Открытое правительство» 113](#_Toc323975273)

[4 Программа работы системы «Открытое правительство» на 2012 год 117](#_Toc323975274)

[4.1 Внедрение системы «Открытое правительство» в 2012 году 117](#_Toc323975275)

[4.2 Направления для дальнейшей работы в рамках внедрения 119](#_Toc323975276)

[5 Заключение 128](#_Toc323975277)

[6 Глоссарий (Словарь терминов) 130](#_Toc323975278)

# Преамбула

Система «Открытое правительство» является уникальным для России проектом по построению принципиально нового механизма разработки и реализации мер государственной политики, а также контроля за их исполнением. И мировая, и российская практика показывают, что традиционная модель управления, основанная на противопоставлении «государства» и «граждан» как «управляющих» и «управляемых», себя полностью исчерпала. Это особенно верно в России, где развитие экономики и современных информационных технологий привело к возникновению независимого от власти среднего класса, способного к самоорганизации и реализации гражданских инициатив. Наглядным примером являются события последних полутора лет – резкое снижение популярности правящей партии, массовые протесты и масштабный отток капитала. Эти события показали, что у активной части российского общества власть не пользуется беспрекословным доверием и поддержкой.

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

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

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

Ответом на этот вызов призвана стать система «Открытое правительство», в рамках которой создаются новые для России механизмы взаимодействия экспертного сообщества, структур гражданского общества и исполнительной власти. Цель системы – использование современных технологий (в том числе и технологий краудсорсинга) для вовлечения в процесс сбора и анализа информации, обсуждения и выработки решений значительного количества людей, представляющих противоположные точки зрения, интересы и обладающих разным горизонтом планирования.

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

# Введение

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

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

борьба с коррупцией;

развитие конкуренции и предпринимательства;

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

механизмы работы системы «Открытое правительство».

Эти направления являются принципиально значимыми для функционирования системы «Открытое правительство», они стали «сквозными», связующими элементами в работе каждой из сформированных 10 экспертных подгрупп.

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

Помимо анализа приоритетных направлений, работа 10 экспертных подгрупп строилась по следующим темам:

социальная политика (руководители подгруппы Дворкович А.В., Бершадский М.В.);

защита прав граждан (Абызов А.М., Любимов Ю.С.);

развитие конкуренции и предпринимательства (Гуриев С.М., Никитин А.С.);

инновационное развитие (Вексельберг В.Ф., Карачинский А.М.);

долгосрочная макроэкономическая и бюджетная политика (Набиуллина Э.С., Улюкаев А.В.);

развитие кадрового потенциала (Волков А.Е., Котлер Ю.Ю.);

показатели эффективности функционирования системы «Открытое правительство» (Чуйченко К.А., Волошин А.С.);

региональная политика и децентрализация полномочий в сфере государственного управления (Боос Г.В., Новак А.В.);

инфраструктура и транспорт (Воскресенский С.С., Савельев В.Г.);

развитие систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, и современных средств коммуникации (Меламед Л.Б., Никифоров Н.А.).

Итоги работы подгрупп Развитие кадрового потенциала, Развитие конкуренции и предпринимательства содержатся в данном докладе; итоги остальных групп приведены в материалах к данному докладу. В дальнейшем предполагается проведение публичного общественного обсуждения данных материалов на ресурсах системы «Открытое правительство».

В рамках деятельности Рабочей группы «Открытое правительство» в течение 3 месяцев было проведено более 200 заседаний тематических подгрупп, в которых принимали участие свыше 400 экспертов, являющихся признанными специалистами в своих областях не только в России, но и за ее пределами. По итогам он-лайн опроса было выявлено мнение более широкого экспертного сообщества и граждан в отношении механизмов будущей системы.

Деятельность Рабочей группы нашла живой отклик не только у экспертов, но и у широкой общественности. Системе «Открытое правительство» было посвящено почти 8 тысяч публикаций в СМИ, а сайт <http://большоеправительство.рф> стал популярной площадкой для гражданских дискуссий: более миллиона посетителей оставили 37 тыс. обращений и предложений, часть из которых представлена в настоящем документе. Не остались в стороне и пользователи социальных сетей, общее количество которых превысило 37 тыс. человек (зарегистрировались на сайте или следят за его деятельностью в социальных сетях). Так, более 3,5 тысяч «лайков» поставили проекту в сети Facebook, а блоггеры посвятили системе «Открытое правительство» более 9 тыс. постов.

Деятельность Рабочей группы «Открытое правительство» послужила началом развития нового формата работы органов государственной власти, активно вовлекающего широкий круг общественности и экспертов в формирование государственной политики.

Итоговый доклад и материалы к нему обобщают текущие итоги деятельности Рабочей группы. Он включает детальное описание ключевых предложений Рабочей группы и граждан по четырем приоритетным направлениям, а также описание программы работы системы «Открытое правительство» на 2012 год.

В материалах к докладу приведены списки экспертов и предложения подгрупп по 10 ключевым темам, а также аналитические материалы и примеры лучших мировых практик.

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

## Предложения по приоритетам работы Правительства РФ на ближайшие годы

Принципиально важным является соответствие **приоритетов** Правительства ценностям общества, которые включают в себя:

уважение к правам человека;

семья и дети;

свобода;

справедливость;

честность;

ответственность;

самореализация на основе честного труда;

интеллект.

В рамках дальнейшего функционирования системы «Открытое правительство» необходимо сформулировать **основополагающие принципы** работы Правительства РФ, которые должны отвечать следующим ключевым критериям:

соответствовать фундаментальным ценностям гражданского общества;

иметь долгосрочный проработанный план.

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

В части **экономического развития**:

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

снижение государственного вмешательства в экономику до минимально необходимого уровня;

повышение производительности труда и роста произведенной стоимости на одного работника;

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

создание многополюсных центров экономического роста по всей территории РФ;

улучшение микроэкономических условий конкуренции для субъектов экономических отношений;

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

радикальное улучшение инвестиционного климата;

стимулирование развития производства высокотехнологичной продукции;

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

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

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

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

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

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

В части **эффективности власти:**

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

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

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

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

В части **взаимоотношений власти и общества**:

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

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

качественное улучшение взаимодействия власти и общества;

вовлечение экспертного сообщества в выработку и реализацию государственных решений.

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

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

### Развитие кадрового потенциала

#### Контекст и обоснование

В условиях усиления международной конкуренции за человеческий капитал, как никогда актуальной становится задача развития государственной службы, как высококвалифицированного и профессионального вида деятельности, пользующегося доверием со стороны общества и обеспечивающего эффективное решение задач модернизации экономики страны и защиты интересов граждан.

Государственная служба в ее нынешнем состоянии не нацелена на привлечение и удержание высокопрофессиональных кадров. Отбор на государственную службу непрозрачен для общества, профессиональные компетенции и знания набираемых специалистов зачастую не увязаны с решаемыми задачами. Отсутствуют прозрачные карты карьерного роста, уровень оплаты труда госслужащих зачастую далек от рыночного. Он не увязан с выполнением поставленных целей и с оценкой эффективности их работы.

Сама оценка деятельности чиновника не носит комплексного характера, не учитывает отношение общества, а система постановки целей излишне громоздка. Система долгосрочных стимулов (пенсионное, медицинское и социальное обеспечение) отвечает в большей степени потребностям сотрудников, которым важна стабильность, чем тех, кто ценит профессиональный и карьерный рост. Практически не используются современные методы немонетарной мотивации, в т.ч. возможность обучения и профессионального развития.

Работа с кадровым резервом носит фрагментарный и зачастую формальный характер. Оставляет желать лучшего качество деятельности по повышению уровня знаний и навыков государственных служащих. В отсутствие эффективных механизмов ротации происходит стагнация всей системы, не осуществляется должная передача знаний и опыта.

Такому положению вещей способствует отсутствие единого институционального центра развития системы госслужбы (его функционал в настоящее время разделен между несколькими ведомствами), а также должного внимания к качественному развитию кадрового потенциала со стороны первых лиц регионов и ведомств. Существующие кадровые службы занимаются администрированием процесса, не обладая достаточными компетенциями и современными методами для полномасштабной работы по развитию кадрового потенциала.

#### Стратегические цели

В качестве основополагающих эксперты предлагают следующие цели развития кадрового потенциала:

определить приоритет государства по развитию кадрового потенциала как одного из основных элементов межстрановой конкуренции в современном мире;

расширить сферы участия общества в вопросах, связанных с кадровым обеспечением и развитием государственной службы;

повысить эффективность работы госслужащих, в т. ч. за счет обеспечения ответственности за результат и удовлетворенность общества госуслугами;

привлечь на государственную службу большее число талантливой молодежи, управленцев и специалистов из коммерческого и академического сектора;

внедрить современные инструменты привлечения, развития, мотивации, оценки и ротации кадров на государственной службе;

поднять на качественно новый уровень систему повышения квалификации и знаний государственных служащих, с учетом передового мирового опыта;

содействовать рыночным механизмам кадровой конкуренции;

обеспечить наивысший приоритет борьбе с коррупцией на государственной службе.

*Одно из обсуждений подгруппы было проведено в расширенном составе, с участием Президента РФ, членов Рабочей группы «Открытое правительство», представителей губернаторского корпуса и крупного российского бизнеса, известных научных и общественных деятелей (14 марта 2012 г). Многие предложения подгруппы были собраны с использованием краудсорсинга в различных интернет-сообществах. Существенный вклад в работу группы внесла сессия стратегического планирования, проведенная по технологии «Форсайт».*

#### Предложения

Предложения, разработанные подгруппой, структурированы по приоритетности их реализации и по горизонту внедрения:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **«Быстрые победы»** пилотные проекты, эффект может быть достигнут в 2012 г. | **Эффект после 2013 г.** |
| **Важные** | 1. Внедрить систему экзаменов для госслужащих при приеме и повышении в должности, включающую равнодоступный, добровольный он-лайн экзамен; 2. ввести открытые конкурсы на госдолжности с представительством общественности и независимых экспертов (до 50%) в конкурсных комиссиях (*уточнить круг*); 3. предусмотреть обязательность испытательного срока при приеме на госслужбу и новых назначениях; 4. ввести механизм обязательной и регулярной ротации, установить предельный срок пребывания госслужащего на должности (*уточнить круг*); 5. создать государственное Агентство по развитию кадрового потенциала и совершенствованию системы госуправления, а также Общественный совет при нем; 6. возложить персональную ответственность за развитие кадрового потенциала в рамках госслужбы на руководителей федеральных и региональных органов исполнительной власти, определить исполнителя уровнем не ниже замруководителя ведомства или главы региона. | 1. Запустить новую систему работы кадровых резервов госслужбы: объединить существующие резервы на единой методологической основе, изменить правила отбора в резерв, обеспечить его востребованность; 2. вовлекать участников кадровых резервов в практическую работу (проектные команды, Общественные советы, советы директоров, руководство компаний со значительной долей госучастия); 3. сформировать единую базу вакансий госслужбы и резюме госслужащих, а на ее основе – единую социальную сеть госслужащих и участников кадровых резервов; 4. изменить принципы формирования компенсационного пакета государственных служащих в части монетизации социальных гарантий и вознаграждения по результатам деятельности; 5. сделать систему классных чинов полноценным инструментом мотивации; 6. создать условия для получения госслужащими конкурентоспособного образования, в том числе международного, в области государственного управления с учетом лучших практик; 7. внедрить систему ежегодной комплексной оценки деятельности каждого сотрудника, включающей оценку по целям (объем и качество выполнения поставленных задач), по компетенциям (поведение, подход к решению задач) и профессиональным знаниям; 8. внедрить комплексную программу подготовки государственных служащих и повышения их квалификации. |
| **Существенные** |  | 1. Создать систему мотивации госслужащих к профессиональному развитию; 2. развивать регионы и территории через привлечение и возвращение талантливых и профессиональных представителей национальных диаспор РФ, получивших образование за границей и оставшихся там; 3. использовать налоговые льготы для компаний для стимулирования найма профессиональных кадров. |
| **Дополнительные** |  | 1. Выявлять потенциальные кадры для государственного управления уже на уровне обучения в ВУЗах. |

#### Описание предложений

Блок 1. Привлечение и кадровый резерв

**1. Внедрить систему унифицированных экзаменов** **для госслужащих при приеме и повышении в должности, для желающих сделать карьеру, включающую равнодоступный, добровольный он-лайн экзамен**

Создание открытой экзаменационной системы служит задаче создания кадровой основы модернизации на принципах компетентности, нравственности, легитимности и равнодоступности. Он-лайновый механизм позволяет избежать коррумпированности при приеме на работу, открытость – обеспечить резкое увеличение притока талантливой молодежи, которая сегодня не верит в прозрачность государственной службы. Общенациональный характер экзамена обеспечит горизонтальную мобильность перспективных госслужащих.

Экзаменационная система применяется в следующих случаях:

прием на работу. Экзамен не отменяет собеседования, но для допуска к нему требуется минимальный балл в качестве необходимого условия для поступления на государственную службу;

повышение или повышение с переводом. Экзамен привязан к основным классным чинам государственной службы, для каждого существует своя версия экзамена. При смене чина необходимо сдать экзамен;

по собственной инициативе. Госслужащий может сдавать экзамен неограниченное количество раз, повышая свою оценку и занимаясь самообразованием.

Необходимо разработать модули, элементы и принципы экзаменационной системы.

***Ответственные*:** Администрация Президента РФ, Правительство РФ, Агентство по развитию кадрового потенциала и системы государственного управления.

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

Этот шаг обеспечит повышение открытости и объективности при принятии кадровых решений, учет мнений экспертного сообщества.

Необходимо внесение изменений в ФЗ «О государственной гражданской службе»

***Ответственные*:** Администрация Президента РФ, Правительство РФ, ГД ФС РФ.

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

Это позволит улучшить качественный состав сотрудников, снизив число ошибок при приеме на государственную службу.

Необходимо внесение изменений в ФЗ «О государственной гражданской службе»

***Ответственные***: Администрация Президента РФ, Правительство РФ, ГД ФС РФ

**4. Объединить существующие кадровые резервы для госслужбы на единой методологической основе к концу 2013 года.**

Существующие методики отбора в резерв и дальнейшей работы различаются в разных регионах и для разных ведомств. Это затрудняет процессы горизонтальной и вертикальной мобильности и сопоставления опыта и компетенций участников резервов.

Необходима разработка единой методики отбора в резерв (с использованием технологии он-лайн экзамена, психологического тестирования, центров оценки и др.) на основе разработанного универсального набора компетенций

***Ответственные*:** Агентство по развитию кадрового потенциала и системы государственного управления.

**5. Сформировать** **к 2013 году единую и открытую базу вакансий и резюме, а к 2014 г. cоздать на ее основе единую социальную сеть государственных служащих и участников резервов.**

Создание единого информационного пространства о кандидатах и имеющихся вакансиях в органах власти, с потенциальным привлечением в 2014 г. негосударственных порталов (Headhunter, Superjob и др.). В рамках этого информационного пространства может происходить обмен экспертизой, построение он-лайн рейтингов.

***Механизмы реализации:***

трансформировать Федеральный портал управленческих кадров;

дать прямое указание всем органам государственной власти о размещении информации о вакансиях на портале;

поощрять кандидатов к размещению резюме на портале (обязательное условие для прохождения он-лайн экзамена).

***Ответственные*:** Администрация Президента РФ, Правительство РФ, Министерство здравоохранения и социального развития.

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

Это даст дополнительную возможность оценки участников резервов в практической работе, позволит развить институт наставничества и передачу знаний в рамках ведомств, привлечь дополнительную бесплатную экспертизу к принятию государственных решений.

***Способы реализации:***

формирование проектных команд по запросу ведомств и региональных органов власти в рамках портала управлеченских кадров;

использование портала для краудсорсинга по проектам нормативно-правовых актов;

законодательное закрепление и поощрение практики наставничества;

формирование до 50% Общественных советов при ведомствах из числа участников резервов.

***Ответственные*:** Администрация Президента РФ, Аппарат Правительства РФ, Агентство по развитию кадрового потенциала и системы государственного управления, ГД ФС РФ.

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

Даст возможность раннего выявления талантов и потенциальных управленцев для нужд государственной службы и бюджетных услуг (например, в систему соцзащиты).

***Механизмы реализации:***

создание системы выявления и отслеживания талантливых учащихся через конкурсы, стипендии и тесты;

разработка он-лайн рейтинга выпускников вузов, учитывающего их номинальные знания и реальные навыки;

участие студентов в программах стажировок в органах госвласти.

***Ответственные:*** Министерство образования и науки, Агентство по развитию кадрового потенциала и системы государственного управления, Правительство РФ, Агентство стратегических инициатив.

**8.** **Сформировать систему учета компетенций и квалификаций госслужащих**

Даст возможность всестороннего учета способностей, умений и навыков госслужащего, опыта его участия в различных проектах, пройденных курсах повышения квалификации и т.д. Создание системы учета компетенций и квалификаций оптимизирует процесс карьерного продвижения, станет стимулом для профессионального развития, позволит формировать профессиональную и образовательную траекторию госслужащего на протяжении его карьеры.

Необходимо разработать методику построения системы, внедрить ее через внесение изменений в ФЗ «О государственной гражданской службе».

***Ответственные*:** Администрация Президента РФ, Правительство РФ, ГД ФС РФ, Агентство по развитию кадрового потенциала и системы государственного управления.

Блок 2. Мотивация

**1.** **Пересмотреть систему оплаты труда государственных служащих**.

Необходимо введение прозрачной системы компенсаций, соответствующих по уровню среднерыночным и адекватно отражающих уровень ответственности и эффективность работы государственных служащих.

***Механизмы реализации:***

оплата по медиане рынка;

проведение сравнительного анализа оплаты труда на российском и международном рынке;

введение переменной составляющей (15–40%) в денежном вознаграждении госслужащих в зависимости от результатов деятельности;

перевод социальных гарантий в монетарную форму и включение их в оклад денежного содержания государственного служащего;

лишение права на пенсию при недобросовестном выполнении служебных обязанностей;

предоставление руководству подразделений права самостоятельно определять численность и обязанности персонала с одновременной фиксацией фонда оплаты подразделений.

***Ответственные*:** Администрация Президента РФ, Аппарат Правительства РФ, Агентство по развитию кадрового потенциала и системы государственного управления, ГД ФС РФ, Министерство финансов и Министерство экономического развития (в части предоставления данных по затратам на оклады денежного содержания и государственные гарантии).

**2. Сделать** **систему классных чинов полноценным инструментом мотивации**

Переход из одного классного чина в другой – недостаточный мотивационный фактор. К чинам не привязаны четкие квалификационные требования.

***Механизм реализации:***

Внедрение системы, при которой переход из чина в чин сопровождался бы значительным повышением оклада (до 10%), в соответствии с КПЭ и итогами ежегодной аттестации.

***Ответственные*:** Администрация Президента РФ, Аппарат Правительства РФ, Агентство по развитию кадрового потенциала и системы государственного управления, ГД ФС РФ, Министерство финансов и Министерство экономического развития (в части предоставления данных по затратам на оклады денежного содержания).

В 2013 году возможен запуск пилотных проектов по этому и предыдущему предложениям подгруппы (Блок 2, предложения 1–2 (одновременно с проведением независимого кадрового аудита и запуском системы открытых конкурсов). Они могут быть развернуты в 7-8 регионах (по одному в каждом федеральном округе) и в 4-5 федеральных ведомствах.

**3.** **Создать систему мотивации госслужащих к профессиональному развитию**

Необходимо дляповышения качества государственного управления и изменения структуры мотивации, ее направленности на развитие кадрового потенциала.

***Механизмы реализации:***

предоставление льготных кредитов на обучение;

проведение конкурсов с возможностью ускоренного карьерного развития при успешном прохождении аккредитованных образовательных программ;

целевая выплата определенной доли переменной части оклада денежного содержания на образование и развитие.

***Ответственные*:** Администрация Президента РФ, Аппарат Правительства РФ, Агентство по развитию кадрового потенциала и системы государственного управления, ГД ФС РФ, Министерство финансов и Министерство образования и науки.

Блок 3. Ротация

**1.** **Ограничить время работы на одной должности**

Значительное количество чиновников, пребывающих в одной должности более 5 лет, не демонстрируют значимых результатов в работе. Отсутствует система карьерного развития и конкуренции.

***Механизмы реализации:***

Предельный срок пребывания на должности составляет не более 5 лет (на должностях, связанных с возможными коррупционными рисками – может быть менее 5 лет).

Руководитель госоргана получает право повысить предельный срок пребывания на должности с обязательным публичным объяснением (участие общественной или ведомственной комиссии).

Периодичность ротации должна определяться уровнем должности.

Ротации проводятся для определенной целевой группы госслужащих:

* + высшая группа должностей государственной службы, категории «руководители» (исключая «политические назначения»);
  + занимающие потенциально опасные должности с точки зрения коррупции;
  + резерв управленческих кадров.

В программу ротации должны быть включены критерии отбора:

* + высокая эффективность по выполнению установленных КПЭ, высокие оценки компетенций;
  + опыт успешного исполнения обязанностей вышестоящего руководителя в период его отсутствия;
  + время пребывания в должности не менее 3 лет;
  + соответствие целевой группе.

Создание единой кадровой базы данных государственных служащих для замещения в порядке ротации;

обязательное заключение срочного служебного контракта с госслужащим, замещающим должность в порядке ротации;

конкурсное назначение на ротируемые должности;

продвижение на должности уровня «федеральный руководитель» должно осуществляться только при наличии опыта работы в разных регионах РФ или опыта работы в лидирующих организациях бизнеса, науки, образования на аналогичных должностях от 3 лет;

выплата вознаграждения в случае ротации в размере 5-10 денежных содержаний государственного служащего;

перевод тех, у кого окончился срок, на роль наставников;

наказание за отказ от замещения должности в порядке ротации:

* + освобождение от замещаемой должности и увольнение;
  + исключение из резерва управленческих кадров после 2 отказов от ротации и пребывания в резерве свыше 2 лет.

***Ответственные*:** Администрация Президента РФ, Аппарат Правительства РФ, Агентство по развитию кадрового потенциала и системы государственного управления.

Блок 4. Оценка деятельности

**1. Внедрить** **систему ежегодной комплексной оценки деятельности каждого госслужащего с публичным отчетом, включая оценку по целям (объем и качество выполнения поставленных задач), компетенциям (поведение, подход к решению задач) и профессиональным знаниям (не только Президент и высшие должностные лица регионов)**

Комплексная оценка деятельности госслужащего повысит эффективность работы ведомства и качество решения стоящих перед ним задач за счет повышения эффективности выполнения работы каждым служащим на своем участке. Госслужба будет более гибко, оперативно реагировать на новые вызовы и приоритеты общества. Будет создана прозрачная система ожиданий от/для сотрудников, возможность получения ими обратной связи в отношении своей деятельности, определены направления их дальнейшего обучения и развития. Будет создана база для увязки качества деятельности сотрудника с его вознаграждением и продвижением по государственной службе.

***Механизмы реализации:***

разработка системы обязательной регулярной декомпозиции стратегических государственных задач – до уровня подразделений отдельных ведомств и их сотрудников;

разработка системы ежегодного планирования в терминах решения конкретных проблем, стоящих перед отраслью и/или территорией с мониторингом результатов минимум раз в полгода, по ряду позиций – ежеквартально, и коррекцией целей (по необходимости). Обязательное участие общества в утверждении планов, постановке целей и мониторинге достижения целей;

разработка модели компетенций, которые будут использоваться для ежегодной оценки сотрудников, планирования их развития, как критерии оценки при найме и т.д.;

разработка системы КПЭ для каждого сотрудника в соответствии с задачами, опытом работы, должностью, срочностью и важностью;

разработка механизма «контрольной закупки» – оценка гражданами работы государственных служащих, непосредственно взаимодействующих с гражданами;

развитие института наставничества в каждом ведомстве, при котором каждый руководитель несет ответственность за профессиональное развитие своих подчиненных;

наполнение реальным содержанием системы классных чинов (Табель о Рангах 2.0);

использование системы классных чинов для стимулирования развития компетенций и профессиональных знаний чиновников;

обеспечение связи результатов оценки с кадровыми решениями (продвижение/присвоение чина, увольнение) и материальным вознаграждением.

***Ответственные*:** Администрация Президента, Правительство РФ.

**2.** **Отдельные предложения, касающиеся оценки деятельности госслужащих:**

создать (в системе госслужбы или отдать на аутсорсинг) центры оценки государственных служащих;

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

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

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

Блок 5. Образование и профессиональное развитие

**1.** **Внедрить комплексную программу повышения квалификации государственных служащих**

Необходима новая система профессионального и морально-этического развития российских государственных служащих, учитывающая международную практику, в которой в равной мере изучаются вопросы развития кадров, управления проектами, профессиональной этики и т.д.

***Механизмы реализации:***

формирование нового государственного стандарта высшего образования в сфере государственного и муниципального управления;

разработка и внедрение программ MPA на базе университетов (в том числе дистанционных);

разработка новой магистерской программы повышения квалификации;

установление обязательного требования к наличию степени MPA или MBA для замещения государственных должностей на позициях от начальника департамента в министерствах и ведомствах.

***Ответственные*:** Администрация Президента РФ, Правительство РФ.

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

Необходимо создание конкурентной среды в сфере образования в области государственного управления, учет лучших мировых практик для поднятия текущего образовательного уровня государственных служащих.

***Механизмы реализации:***

создание современной школы государственного управления в России в партнерстве с ведущими мировыми школами;

формирование спроса на качественные кадры со стороны государства;

создание за счет государственного спроса на услуги по образованию и подготовке кадров для государственной службы конкурирующих предложений в этой сфере;

разработка программы обучения государственных служащих в ведущих мировых ВУЗах, с кредитованием со стороны государства на условиях полного возмещения при возвращении на государственную службу после успешного завершения учебы.

***Ответственные:*** Администрация Президента РФ, Правительство РФ.

Блок 6. Система управления кадровым потенциалом на государственной службе

**1. Создать** **Агентство по развитию кадрового потенциала и государственного управления** и Общественный совет при нем **со следующими основными направлениями деятельности:**

консолидация общих функций кадровых служб (например: кадровый резерв, программы обучения и развития, повышение квалификации сотрудников кадровых служб, стратегическое кадровое планирование, разработка экзаменов и процедур конкурсов, НКЧК, разработка процедур оценки или аттестации и контроль над ее исполнением и пр.);

разработка и внедрение современных инструментов привлечения, мотивации, оценки и ротации кадров на государственной службе, формирование соответствующего стандарта по компетенциям;

создание и финансирование деятельности программ исследования, обучения и развития (включая дистанционных) для государственных служащих с вовлечением общества и широкого круга экспертов в разработку таких программ, в т.ч. международных.

***Обоснование необходимости создания Агентства*:**

функции кадровых служб, установленные Законом «О государственной службе», ограничены, они не обладают необходимыми компетенциями для качественного развития кадрового потенциала;

необходимость внешней системы оценки, аудита и мониторинга для предотвращения коррупции;

необходимость межведомственных согласований и централизации принятия решений по вопросам развития кадрового потенциала;

необходимо использование международного опыта реформирования государственной службы на основе самостоятельного министерства (Австралия, Сингапур, Великобритания, Канада, Корея, США и др).

Для создания Агентства необходим Указ Президента и Постановление Правительства об основных направлениях его деятельности. Внесение необходимых изменений в Закон «О государственной гражданской службе».

***Ответственные*:** Аппарат Правительства РФ с привлечением независимых экспертов.

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

Вопрос развития кадрового потенциала должен стать постоянным приоритетом работы ведомств и субъектов РФ. Связанные с этим обязанности должны быть возложены на ключевых людей в руководстве органами власти, которые отвечают требованиям, предъявляемым к современному управленцу, и способны внедрять лучшие практики.

Необходимо поручение Президента РФ, внесение изменений в Закон «О государственной гражданской службе» (в частности в ст. 44, 67)

***Ответственные*:** Администрация Президента РФ, ГД ФС РФ.

Блок 7. Стимулирование развития кадрового потенциала бизнесом.

**1. Использовать** **налоговые льготы для стимулирования найма профессиональных кадров.**

Необходимо стимулировать компании вкладывать средства в привлечение и развитие людей, особенно в областях, где компании выполняют функции, которые неэффективно выполняет государство.

***Механизм реализации*:** низкая или нулевая прогрессивная ставка социальных взносов. Двойные и тройные налоговые вычеты компаниям, которые:

вкладывают деньги в обучение и развитие человеческого капитала, создавая корпоративные университеты;

инвестируют в возвращение талантов в Россию;

привлекают кадровые агентства для поиска талантов за рубежом;

улучшают бренд российского работодателя за пределами страны;

финансируют профессорские ставки для привлечения академиков мирового уровня;

инвестируют средства в развитие соответствующей инфраструктуры регионов, ориентированной на создание комфортных условий для миграции высококвалифицированных специалистов.

***Ответственные*:** Министерство финансов (проработка), Агентство по развитию кадрового потенциала и системы государственного управления (обоснование).

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

Привлечение талантливых эмигрантов способно придать дополнительный импульс развитию деловой активности, конкуренции, подготовке профессиональных кадров на территории РФ.

**Механизмы реализации:**

целевой поиск выходцев из конкретных регионов (особенно национальных республик), уехавших за границу и получивших там опыт работы или образование высокого уровня и вовлечение их в развитие регионов в качестве инвесторов и управленцев, с использованием таких механизмов подбора, как:

* + ярмарки вакансий и инвестиционных возможностей;
  + социальные сети;
  + форумы на территории регионов в формате стратегических сессий, рекрутинговых и консалтинговых мероприятий;
  + активный брендинг территорий с вовлечением представителей диаспоры;
  + командный набор представителей диаспоры на конкретные проекты в регионе.

**Ответственные:** Министерство регионального развития, Агентство по развитию кадрового потенциала и системы государственного управления.

#### Результаты и КПЭ

В результате внедрения указанных предложений, в России должна сформироваться новая система управления кадровым потенциалом государственной службы.

В качестве ключевых показателей эффективности, по которым можно судить о достижении результата, предлагаются следующие:

1. Зона ответственности Правительства

**Цель национального уровня:**

повышение человеческого потенциала страны.

**Стратегическая цель Правительства:**

создание и развитие кадрового резерва государства.

**Конечные результаты:**

доля сотрудников кадровых служб, прошедших обучение;

количество ведомств, использующих современную систему управления кадрами;

доля государственных служащих, получивших новые назначения;

доля монетизированных льгот чиновников;

**сокращение численности** госаппарата в 2 раза;

рост удовлетворенности государственными услугами.

1. Зона ответственности министерств и ведомств с использованием механизмов «Открытого правительства»

монетизация льгот государственных служащих:

* + уровень дохода региональных и федеральных чиновников;
  + состав государственных гарантий;

создание школы подготовки государственных служащих:

* + разработана и запущена модульная программа Магистр государственного управления (18 месяцев) для 3 регионов и 3 ведомств;
  + количество программ Кадрового университета, запущенных для кадровиков в регионах и федеральных ведомствах;
  + доля руководителей кадровых служб регионов и федеральных ведомств, прошедших очное и дистанционное обучение в Кадровом университете;
  + рейтинг школы в международном рейтинге школ государственного управления;

оптимизация системы управления кадрами:

* + проведен кадровый аудит руководителей среднего/высокого уровня в 25% федеральных ведомств и 30% российских регионов к 2013 г.;
  + внедрена современная система управления кадрами в 10 ведомствах и 8 регионах в течение 2012-2013 гг.;

ротация государственных служащих:

* + 25% государственных служащих целевых групп получили новые назначения и успешно прошли испытательный срок в 2013 г.;
  + 40% государственных служащих целевых групп получили новые назначения и успешно прошли испытательный срок в 2014 г.

### Борьба с коррупцией

#### Контекст и обоснование

Коррупция – одна из ключевых проблем в России как для бизнеса, так и в бытовых сферах. Компании регулярно сталкиваются с коррупцией практически во всех сферах. Большинство населения страны сталкивается с коррупцией лично. Наиболее коррупционными сферами в рамках бытовой коррупции являются ГИБДД, дошкольное и высшее образование. Коррупция в России гораздо выше, чем в странах с сопоставимым уровнем дохода.

Коррупция представляет собой:

Налог на инвестиции и рост:

* + без коррупции Россия могла бы расти с темпом 6%, а не 4% в год;
  + в 2011 г. чистый отток капитала составил 4,5% ВВП, он продолжился и в 2012 г., несмотря на благоприятную для России внешнеэкономическую конъюнктуру;
  + «утечка мозгов»: лучшие предприниматели и профессионалы не могут реализовать себя в условиях высокого уровня коррупции.

Ключевой фактор социального расслоения и социальной напряженности:

* + уничтожает социальные лифты;
  + бедные слои населения не имеют доступа к качественным общественным благам: образованию, здравоохранению, безопасности.

Угрозу государству и безопасности:

* + коррупция не позволяет построить инфраструктуру и армию, справиться с проблемами экологии;
  + коррупция не позволяет решить вопросы межнациональных отношений;
  + коррупция радикально снижает качество государственного управления и услуг государства.

#### Предложения

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **«Быстрые победы»** пилотные проекты, эффект может быть достигнут в 2012 г. | **Эффект после 2013 г.** |
| **Важные** | 1. Дополнить нормативно-правовую базу по вопросам коррупции; 2. снизить возможность коррупции в государственных закупках и закупках в государственных компаниях. | 1. Уменьшить вмешательство государства в экономику; 2. создать и наделить соответствующими полномочиями специализированные государственные органы по борьбе с коррупцией; 3. обеспечить механизмы общественного и административного контроля за деятельностью чиновников; 4. сформировать эффективные механизмы общественного контроля, защищать и мотивировать граждан, информирующих о коррупции; 5. повысить качество корпоративного управления в госкомпаниях; 6. активизировать освещение темы коррупции в СМИ, реализовать общенациональную информационную и образовательную программу нетерпимости к коррупции. |

#### Описание предложений

1. Дополнить нормативно-правовую базу по вопросам коррупции

Внедрить в российское законодательство положения 20-й ст. Конвенций ООН против коррупции.

Подготовить предложения по внесению изменений в антикоррупционное законодательство в части расширения круга лиц, попадающих под обязательное декларирование доходов и имущества, а также введения и определения понятий:

* + «публичное должностное лицо»,
  + «коррупционный доход»,
  + «незаконное обогащение»,
  + «бенефициар»,
  + «совместный финансовый интерес».

***Ответственные:*** Рабочая группа / Комиссия по запуску системы «Открытое правительство», Правительство РФ.

Предусмотреть в тексте законопроекта «О контроле за расходами» следующие положения:

* + введение дополнительных санкций за предоставление недостоверных сведений в декларации в виде дисквалификации (запрета занимать должность государственной службы) на определенный срок или пожизненно;
  + введение обязательства подачи деклараций в течение трех лет после оставления должности, занятие которой предусматривало подачу декларации;
  + уточнение формулировки п. 1 ст. 7. «Защита сведений о расходах и доходах» путем исключения второй фразы этого пункта и ст. 12 «Раскрытие результатов проверки» путем исключения выражения «и государственной тайне».

***Ответственные*:** Правительство РФ.

Определить порядок заключения досудебных сделок со следствием в случае предъявления обвинений в совершении коррупционных преступлений.

Расширить коррупционные составы преступлений, усилить ответственность за коррупцию в сфере экономической деятельности.

Стимулировать безналичные расчеты и внедрить механизмы финансового мониторинга клиентов банка (процедур KYC – Know Your Client) для противодействия теневому обороту средств, используемых в том числе в коррупционных целях.

1. Снизить возможность коррупции в государственных закупках и закупках в государственных компаниях

Обеспечить прозрачность информации о государственных закупках:

* + обеспечить раскрытие информации обо всех закупках компаний, контролируемых государством, на едином сайте – аналоге портала госзакупок;
  + распространить правила закупок, предусмотренных законами РФ № 94-ФЗ и № 223-ФЗ, на госкорпорации и компании с государственным участием;
  + подготовить проект закона о разделении категорий закупок на стандартизированные и нестандартизированные для обеспечения углубленного контроля за нестандартизированными закупками;
  + установить санкции за сокрытие госкомпаниями информации о закупках.

***Ответственные*:** Правительство РФ.

* + Модернизировать сайт «Госзакупки» для обеспечения возможности раскрытия информации обо всех стадиях проведения конкурсных процедур с публикацией всей переписки заказчика и участников конкурса.

***Ответственные*:** Рабочая группа / Комиссия по запуску системы «Открытое правительство».

Доработать бюджетную классификацию с целью обеспечения полноты информации о направлениях расходования средств. Кратно снизить объем бюджетных расходов, данные о которых защищены режимом гостайны.

Обеспечить открытость бюджетов всех уровней.

Устранить обратную селекцию при отборе участников проектов, приоритетных для государства.

Внедрить механизм принятия решения о государственных закупках двумя должностными лицами.

Обязать победителя процедуры закупки в определенном случае предоставлять сведения о конечных собственниках и о субподрядчиках.

Разработать и внедрить механизм ответственности должностных лиц компаний за нарушения механизма закупок.

1. Оптимизировать бизнес-процессы предоставления государственных услуг

Составить «дорожные карты» с исполнителями и сроками по переходу на оптимальные бизнес-процессы государственных услуг:

* + Провести краудсорсинг по оптимизации бизнес-процессов важнейших госуслуг.

*Ответственные*: Рабочая группа / Комиссия по запуску системы «Открытое правительство».

* + Составить дорожные карты (с исполнителями и сроками) по переходу на оптимальные бизнес-процессы госуслуг в соответствии с предложениями Открытого Правительства

*Ответственные*: Правительство РФ

1. Уменьшить вмешательство государства в экономику

Составить дорожные карты приватизации и дерегулирования (с исполнителями и сроками в соответствии с предложениями системы «Открытое Правительство»):

* + вынести на обсуждение исчерпывающий перечень предприятий, находящихся в государственной собственности, и акционерных обществ, в которых акционером является Российская Федерация, с обоснованием необходимости (в случае наличия таковой) сохранения государственного участия;
  + утвердить план, порядок, формы и сроки приватизации предприятий, не вошедших в этот перечень;
  + сформировать и опубликовать закрытый перечень регулирующих функций государства с обоснованием сохранения регулирующих функций, либо их отмены, либо их передачи саморегулируемым или некоммерческим организациям.

***Ответственные*:** Правительство РФ.

* + Провести общественное обсуждение перечня предприятий и акционерных обществ, в которых предполагается сохранение участия РФ, а также перечня регулирующих функций государства и внести предложения по корректировке или утверждению данных перечней.

***Ответственные*:** Рабочая группа / Комиссия по запуску системы «Открытое правительство».

* + С учетом результатов общественного обсуждения утвердить «дорожные карты» отмены регулирующих функций или их передачи саморегулируемым или некоммерческим организациям с указанием сроков и ответственных исполнителей.

***Ответственные*:** Правительство РФ

Принять меры к повышению статуса и значимости саморегулируемых организаций.

Разработать программу приватизации региональных СМИ.

1. Создать специализированные госорганы по борьбе с коррупцией, наделить их полномочиями

Создать Бюро по противодействию коррупции/Офис федерального прокурора по противодействию коррупции.

Создать Общественный совет Бюро по противодействию коррупции.

***Ответственные*:** Правительство РФ, Рабочая группа / Комиссия по запуску системы «Открытое правительство».

Создать специальную коллегию Верховного суда по рассмотрению уголовных дел о коррупции в высших эшелонах власти

***Ответственные*:** Правительство РФ, Рабочая группа / Комиссия по запуску системы «Открытое правительство».

Обеспечить прозрачность информации о деятельности госорганов в вопросах противодействия коррупции согласно общепринятому формату.

***Ответственные*:** Правительство РФ, Рабочая группа / Комиссия по запуску системы «Открытое правительство».

Совершенствовать институт парламентского расследования.

1. Обеспечить механизмы контроля деятельности чиновников

Обеспечить прозрачность информации о доходах, имуществе и конфликтах интересов государственных лиц, фактах привлечения чиновников к уголовной или административной ответственности:

* + Обеспечить функционирование механизма публичных ответов на публичные обращения по вопросам конфликтов интересов, незаконного обогащения и по вопросам, касающимся информации, содержащейся в декларациях о доходах, имуществе и расходах сотрудников министерств и ведомств, членов Совета Федерации, работников аппарата Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, работников аппарата Государственной Думы, сотрудников Администрации Президента РФ, работников органов государственной власти субъектов РФ в 15-дневный срок с момента получения соответствующего запроса.

***Ответственные:*** Правительство РФ.

Ввести запрет для государственных служащих после ухода с госслужбы в течение определенного времени работать в частных компаниях, осуществляющих свою деятельность в секторах экономики, которые находились в сфере его прямого регулирования или надзора.

***Ответственные:*** Правительство РФ, Рабочая группа / Комиссия по запуску системы «Открытое правительство».

Ввести дисквалификацию и запрет на замещение госслужащими должностей в течение определенного срока после осуждения за административный проступок или уголовное преступление.

***Ответственные:*** Правительство РФ, Рабочая группа / Комиссия по запуску системы «Открытое правительство».

Ужесточить требования к декларации о доходах и имуществе, обеспечить раскрытие данных о конфликте интересов для «ТОП-1000» публичных персон;

внедрить действенные механизмы ротации чиновников;

создать предпосылки для эффективной работы института передачи в доверительное управление личных активов чиновников.

1. Сформировать эффективные механизмы общественного контроля, защищать граждан, информирующих о коррупции, мотивировать их к предоставлению такой информации

Предоставить общественным объединениям право обращаться в судебные и регулирующие органы с целью защиты законных прав и интересов неопределенного круга с жалобами на действия/бездействие заказчика, комиссий по осуществлению закупок и т.д.

***Ответственные:*** Правительство РФ.

Разработать программу мер по снижению уровня бытовой коррупции, определить пилотные проекты и приоритеты.

***Ответственные:*** Рабочая группа / Комиссия по запуску системы «Открытое правительство».

В рамках деятельности Общественного совета Бюро по противодействию коррупции сформировать постоянно действующую систему мониторинга и оценки уровня коррупции в государственных органах и регионах с учетом мнения граждан.

***Ответственные:*** Рабочая группа / Комиссия по запуску системы «Открытое правительство».

Обеспечить защиту и вознаграждение граждан, информирующих о коррупции;

изменить порядок формирования общественных советов и комиссий при министерствах, ведомствах, госучреждениях;

обеспечить качественное раскрытие информации о деятельности государственных органов на сайтах, введение механизмов интерактивности;

сформировать и распределить гранты для поддержки общественных организаций, инициатив, порталов и социальных медиа антикоррупционной направленности;

обеспечить прозрачный для общества процесс проведения ЕГЭ (в частности, за счет установки веб-камер и внедрения механизма общественных наблюдателей);

разработать законодательство о защите заявителей о коррупции;

обеспечить поддержку и учет в государственном регулировании результатов деятельности общественных организаций, контролирующих сферы бытовой коррупции (образование, здравоохранение, ЖКХ и др.);

создать рабочую группу системы «Открытое правительство» по реформированию ГИБДД.

1. Повысить качество корпоративного управления в госкомпаниях

Принять нормативный акт о внутреннем аудите во всех публичных компаниях и госкорпорациях с четким закреплением перечня полномочий;

* + Подготовить пакет проектов нормативных актов о внутреннем аудите, распространяющихся на публичные компании и государственные корпорации с четким закреплением перечня полномочий.

***Ответственные:*** Правительство РФ.

Принять нормативный акт о раскрытии потенциального конфликта интересов государственных служащих и сотрудников государственных компаний;

обеспечить право Совета Директоров и Комитета по аудиту при Совете директоров назначать своих представителей в тендерные комиссии;

изменить принципы формирования Совета директоров в госкомпаниях:

* + подготовить проект нормативного акта, определяющего критерии независимости директора публичного акционерного общества и государственных корпораций и введение ответственности за сокрытие независимым директором информации о конфликте интересов, лишающем его независимого статуса;
  + разработать и утвердить порядок участия механизмов и систем «Открытого правительства» в процедуре выдвижения кандидатур для избрания в Советы директоров (Наблюдательные советы) госкорпораций, а также акционерных обществ, контролируемых Российской Федерацией.

***Ответственные:*** Правительство РФ

* + запретить участие государственных чиновников в советах директоров компаний;
  + перейти от голосования по директиве к страхованию ответственности членов советов директоров.

Ввести ответственность юридических лиц за коррупционные действия своих сотрудников (оборотные штрафы).

1. Активизировать освещение коррупции в СМИ, реализовать общенациональную информационную и образовательную программу нетерпимости к коррупции

Ускорить создание Общественного телевидения как платформы для вовлечения граждан в общественные процессы.

***Ответственные:*** Правительство РФ.

Реализовать общенациональную информационную и образовательную программу нетерпимости к коррупции.

***Ответственные:*** Правительство РФ, Рабочая группа / Комиссия по запуску системы «Открытое правительство».

***Срок:*** 2012 г.

Проводить мониторинг деятельности СМИ о коррупционном поведении чиновников и проверять обязательную реакцию органов государственной власти на соответствующие публикации в СМИ;

стимулировать развитие института журналистских расследований, обеспечить реакцию государства;

повысить свободу информации за счет сокращения присутствия государства на рынке СМИ.

#### Обзор развилок

В рамках работы Подгруппы было выявлено несколько альтернативных решений – развилок, часть из которых была пройдена, а часть осталась открытой.

##### Пройденные развилки

1. Каким образом организовать Бюро по противодействию коррупции или офис федерального прокурора по противодействию коррупции – в рамках существующей структуры системы правоохранительных органов или отдельно от нее?

##### Открытые вопросы

1. Имеет ли смысл проводить кампанию по декларации доходов и имущества и раскрытии конфликтов интересов?
2. Необходимо ли расширить круг лиц, чьи доходы подлежат декларированию?
3. Нужно ли вводить в российское законодательство положение о совместном финансовом интересе?
4. Необходимо ли ввести систему денежного вознаграждения граждан, информирующих о фактах коррупции, и законодательно закрепленной системы их защиты?
5. Необходимо ли вводить обязательный характер передачи при поступлении на публичную службу торгуемых акций и долей в компаниях в доверительное управление (blind trust) за исключением акций и долей собственности в тех компаниях, которые подлежат продаже до занятия должности из-за конфликта интересов?

#### Детальное описание развилок

Каким образом создавать Бюро по противодействию коррупции (или Офис федерального прокурора по противодействию коррупции) – в рамках существующей системы правоохранительных органов или отдельно?

Аргументы в пользу **первого** предложения:

* + Подобный орган должен обладать компетенциями, вытекающими из закона.
  + По мнению Президента РФ, создание чего-либо инородного либо превратится в неработающую структуру или в бюро по сведению счетов между различными кланами и группировками.

Аргументы в пользу **второго** предложения:

* + Нет доверия к правоохранительным органам.

По результатам обсуждения Президент РФ вынес соответствующее Поручение (Создать Бюро по противодействию коррупции/Офиса федерального прокурора по противодействию коррупции).

Имеет ли смысл вводить декларацию о доходах, имуществе и раскрытии конфликтов интересов?

Предполагается обязательное включение ТОП-1000 в число декларантов. Отдельно указывается имущество (по состоянию на 30 июня 2012 г.), которое не было задекларировано ранее. Предусматривается обложение подоходным налогом вновь задекларированного имущества по обычным ставкам, при последующем выявлении незадекларированного имущества – налоги, штрафы и решение общественной комиссии.

Аргументы **в пользу** предложения:

* + Возможность для чиновников реабилитироваться, задекларировав имущество.

Аргументы **против** предложения:

* + Первая декларационная кампания не была эффективной.

Необходимо ли расширить круг лиц, чьи доходы подлежат декларированию?

Аргументы **в пользу** предложения:

* + Возможность снизить поле для манипулирования данными о доходах со стороны чиновников.

Аргументы **против** предложения:

* + Неэффективно в силу наличия способов утаить доходы при помощи дальних родственников, друзей и т.д.

По результатам обсуждения Президент РФ дал соответствующее Поручение (см. Предложение 3.1)

Нужно ли вводить в российское законодательство положение о совместном финансовом интересе?

Аргументы **в пользу** предложения:

* + Лакуны в российском законодательстве: ряд положений антикоррупционных конвенций и Совета Европы, и Организации Объединенных Наций, включая коррупционный доход, незаконное обогащение, конфликт интересов, совместный финансовый интерес и т.д.

Аргументы **против** предложения:

* + Частично дублирует конструкцию о конфликте интересов, уже имеющуюся в законодательстве.

Стоит ли ввести систему денежного вознаграждения граждан, информирующих о фактах коррупции, и законодательно закрепленную систему их защиты?

Аргументы **в пользу** предложения:

* + Позволит стимулировать предоставление информации о совершенных преступлениях.

Аргументы **против** предложения:

* + Возможно использование механизма без денежной компенсации.

По результатам обсуждения Президент РФ дал Поручение обеспечить защиту и вознаграждение граждан, информирующих о коррупции.

Необходимо ли обеспечивать обязательный характер передачи при поступлении на публичную службу торгуемых акций и долей в компаниях в доверительное управление (blind trust) за исключением акций и долей собственности в компаниях, участие в которых составляет конфликт интересов и которые (акции и доли) подлежат продаже до занятия должности?

Аргументы **в пользу** предложения:

* + Для высокопоставленного государственного лица владение даже акциями публичных компаний создает конфликт интересов.

Аргументы **против** предложения:

* + На данный момент в России не работает конструкция по передаче акций в доверительное управление из-за нежелания передавать активы и неразвитости доверительного управления.

#### Результаты и КПЭ

Вхождение в Tор-25 стран, свободных от коррупции (по рейтингу Transparency International);

Снижение в 4 раза уровня восприятия коррупции населением;

70% граждан считают, что в России хорошие законы и не видят проблем с их применением.

### Развитие конкуренции и предпринимательства

#### Контекст и обоснование

В рейтинге Doing Business за 2012 год Россия вновь заняла 120-е место (из 183 возможных), разместившись между Никарагуа и Бангладеш. С 2009 по 2012 год оценка конкурентоспособности России снизилась с 4,31 до 4,21 по оценке World Economic Forum, и страна перешла с 51-го на 66-е место.

Основные факторы, ограничивающие конкурентоспособность России, таковы:

Высокий уровень административных барьеров для входа на рынок и ведения бизнеса

Необоснованные административные барьеры снижают стимулы входа на рынки новых участников, повышают непроизводственные издержки и создают условия для коррупции и возникновения «административного ресурса».

Неоправданно высокий уровень таможенных тарифов

Развитие конкуренции в ряде сегментов экономики (например, сельское хозяйство, автомобилестроение, авиастроение) сдерживается неоправданно высоким уровнем импортных пошлин. В результате национальные производители лишаются стимула к повышению эффективности производства, а конечный потребитель платит завышенную цену.

Доминирование государственных корпораций в стратегически значимых секторах экономики (банковский сектор, телекоммуникации, ВПК)

Ограничивающие конкуренцию действия органов власти

Властью на всех уровнях используется практика неформальных преференций, создания искусственных барьеров, дискриминационный подход к оказанию государственных услуг, проведение необоснованных проверок, организация давления посредством использования административного ресурса.

Несовершенство уголовного законодательства

За 10 лет осуждено 3 млн предпринимателей. На конец 2011 года зарегистрировано всего 7,5 млн предпринимателей. В тюрьмах находятся порядка 13 тыс. осужденных по экономическим преступлениям.

#### Стратегические цели

Обеспечить значительное улучшение предпринимательской и конкурентной среды, численно выражающееся в повышении позиции России в международно признанных рейтингах не менее чем до двадцатого места (Doing Business, World Bank);

повысить эффективность деятельности государственных структур, внедрив механизмы постановки целей, планирования задач, контроля исполнения и приемки результатов конечными потребителями их реализации – гражданами страны и предпринимательским сообществом;

снизить уровень участия государства в экономике и в роли регулятора, и в роли собственника;

кардинально усилить защиту прав собственности и защиту предпринимателей;

устранить ряд специфических административных барьеров и обеспечить развитие конкуренции в отдельных отраслях, включая телекоммуникации, аграрный комплекс, банковский сектор, оборонную промышленность, газовый сектор;

повысить престиж и значимость предпринимательской деятельности в оценке государства.

#### Общие приоритеты политики развития конкуренции и предпринимательства

Поддерживать частный сектор и сдерживать экспансию государственного сектора; сократить уровень присутствия государства в экономике и обеспечить жесткий последующий контроль с целью недопущения его роста;

соблюдать и анализировать баланс интересов потребителей и производителей товаров и услуг при введении регуляторных мер;

развить конкурентную среду (в т.ч. государственные инвестиции), а не проекты/корпорации;

по методике, используемой для составления международных рейтингов делового климата и конкурентоспособности, разработать национальный рейтинг (годовой) и национальную систему опросов (ежеквартальных) для оценки состояния предпринимательского климата в стране и регионах;

результаты рейтинга считать обязательными к рассмотрению государственными органами власти, разработать механизмы трансляции результатов рейтинговых исследований в КПЭ по улучшению предпринимательского климата;

установить показатели эффективности по развитию конкуренции и снижению барьеров для каждого министра и губернатора в части их зоны компетенций и ответственности (годовой/квартальный показатель);

совершенствовать систему государственного управления конкуренцией, в том числе за счет привлечения общества (предпринимательских сообществ, обществ по защите прав потребителей) для выработки и продвижения мер по развитию конкуренции и текущего управления конкурентной средой;

обеспечить равнодоступность частного и государственного секторов к ограниченным ресурсам, распределяемым административным решением (радио-частоты, ВПП, порты, кредитный ресурс, недра и т.д.), отдавая предпочтение, при прочих равных, частному сектору;

обеспечить нейтральность судебной и правоохранительной системы при защите интересов частного бизнеса и государства;

отдавать преимущество мерам по развитию конкуренции перед административными методами в качестве основного инструмента борьбы за недопущение роста цен;

в банковском секторе обеспечить приоритетное развитие частного сектора и сдерживать рост государственного;

стремиться к повышению доли малого и среднего бизнеса в экономике, в том числе – при реализации госзаказа для обеспечения государственных нужд и нужд госкорпораций;

создать благоприятные условия для развития межрегиональной конкуренции.

#### Предложения

Блок 1. Предложения по повышению эффективности деятельности государственных структур

**1. Оптимизировать функции и внедрить КПЭ деятельности государственных учреждений**

Введение подобных мер обеспечит расширение и институциализацию конкуренции государственных служащих за должности, а министерств и ведомств – за эффективность. Выстраивание подобного социального лифта существенно обогатит содержание и повысит результативность реформ.

***Механизмы реализации:***

для всех государственных учреждений и государственных служащих определить и утвердить цели и КПЭ;

провести ревизию всех функций государственных учреждений, сопоставить функции с целями, выделить функции, которые могут быть переданы в ведение негосударственных организаций (функции, имеющие проектный/операционный характер). Произвести реинжиниринг функций, имеющих операционный характер;

сформировать систему открытой ежеквартальной отчетности по КПЭ, а также общественного контроля корректности их значений;

привязать к КПЭ мотивационных схем ответственных лиц.

***Ответственные:*** Правительство РФ, министерства и ведомства при поддержке общественных организаций.

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

Текущая модель деятельности госорганов малоэффективна, когда речь идет о реализации программ и проектов, направленных на институциональные изменения.

***Механизм реализации***:

Разработать, утвердить и внедрить соответствующую мировым стандартам общую методологию проектного управления в госструктурах, а также методологию общественного контроля.

***Ответственные:*** Правительство РФ, Минэкономразвития, профильные ведомства.

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

Необходимо создать систему положительной обратной связи между привлечением инвестиций и карьерным ростом представителей всех уровней власти. Для этого необходима, в том числе, реформа межбюджетных отношений в целях исключения ситуации, когда прирост налоговых сборов в регионе централизуется в «общем котле» и перераспределяется отстающим.

***Механизмы реализации:***

разработать и внедрить систему оценки эффективности органов власти субъектов РФ, а также региональных отделений федеральных министерств и ведомств в части привлечения инвестиций;

изменить межбюджетные отношения в части стимулирования регионов к развитию собственной налоговой базы в результате привлечения инвестиций.

***Ответственные:*** Правительство РФ, Минэкономразвития, Росстат при участии деловых ассоциаций.

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

Предварительный государственный контроль разрешительного характера – **ex ante –** снижает предпринимательскую инициативу и создает широкое поле для коррупционной деятельности. Зачастую он не только не достигает цели повышения безопасности, но и не дает пострадавшим никакой надежды на компенсацию (за исключением случаев выделения средств из бюджета). Необходим перевод всех процедур контроля, имеющих сейчас разрешительный характер, в уведомительную форму. Одновременно вводится выборочный государственный пост-контроль и крайне жесткие (вплоть до уголовных) санкции за злоупотребление доверием. Такой подход может касаться регистрации предприятий, возврата НДС, отчетности предприятий, подачи налоговых деклараций, получения лицензий и пр.

***Механизмы реализации:***

ввести федеральным законом обязательное страхование новых видов ответственности;

отменить соответствующие виды надзора, внести изменения в регламенты, законы и стандарты деятельности органов власти в отношении регистрации, лицензирования и разрешения;

создать конкурентный рынок страхования ответственности: принятие норм, регулирующих страховые компании, их лицензирование;

повысить нормы ответственности за нанесение ущерба. Совершенствовать институт иска в защиту неопределенного круга потребителей, который должен позволить общественным организациям потребителей и адвокатам предъявлять имущественные требования по данной категории судебных дел.

***Ответственные:***ФСФР, Минфин, Госдума, Верховный Суд РФ.

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

Неразумная длительность и нетехнологичность большей части операций по предоставлению государственных услуг, бюрократические барьеры тормозят развитие сегмента малого и среднего бизнеса и подавляют предпринимательскую инициативу. Затягивание сроков рассмотрения дел – самый типичный способ вымогательства денег за ускорение процесса.

***Механизмы реализации:***

сформировать перечень государственных услуг, наиболее важных для населения и деловых кругов;

провести общественное обсуждение вопросов оптимизации бизнес-процессов указанных государственных услуг;

утвердить дорожные карты по оптимизации бизнес-процессов и административных регламентов при оказании этих государственных услуг;

организовать внесение изменений в регламенты, законы и стандарты деятельности органов власти в отношении сроков регистрации, процедур и документов;

разработать и ввести в действие специализированный веб-интерфейс по оказанию государственных услуг бизнесу (в т.ч. регистрации юридических лиц в сети Интернет);

создать и ввести в действие Службу «единого окна» по оказанию государственных услуг для предпринимателей и собственников юридических лиц, в рамках которой объединить налоговую инспекцию, трудовую инспекцию, все надзорные службы, госстатистику и пр;

разработать систему новой оценки ведомств / регионов с учетом KPI, основанных на данных электронного правительства.

***Ответственные:*** Правительство РФ, Рабочая группа / Комиссия по формированию в России системы «Открытое правительство», Минсвязи, профильные ведомства.

**Блок 2. Развитие социальных и гражданских институтов, повышающих уровень конкуренции**

**1. Усилить** **роль общественных организаций.**

В настоящий момент, согласно социологическим опросам, лишь 11% граждан оценивают усилия государства по защите конкуренции как шаги, осуществляемые в интересах потребителей, а не бизнеса.

***Механизмы реализации:***

внедрить практику обязательных консультаций с обществами потребителей и предпринимательскими сообществами при принятии решений об изменениях в регулировании. Принять меры по повышению прозрачности консультаций и публикации обоснованной реакции ОИВ на предложения обществ по защите прав потребителей и предпринимателей;

обеспечить участие общественных организаций по защите прав потребителей и предпринимателей в публичном обсуждении Ежегодных докладов ФАС «О конкуренции» и МЭР «О предпринимательском климате» с включением в них в качестве обязательного первого раздела общественную оценку выполнения КПЭ по развитию конкуренции;

обеспечить участие общественных организаций в разработке системы национального рейтинга конкурентоспособности и в регулярной оценке состояния конкуренции через опросы;

внести корректировки в законодательство о СРО с целью создания баланса между ответственностью СРО и функциями регулирования, которые они частично берут на себя.

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

***Механизмы реализации:***

передать функции сертификации и лицензирования уполномоченным СРО;

передать частным компаниям:

* + функции по сертификации на соответствие требованиям технических регламентов,
  + проведения экспертизы продукции / товаров,
  + функции государственного метрологического контроля,
  + регистрации патентов, названий и пр.;

ввести институт комплайенс-эксперта, аккредитуемого государством на выполнение контрольных и сертификационных функций по отдельным областям за фиксированную плату (вознаграждение) получателей услуги (по аналогии с законом о нотариате).

***Ответственные:*** Правительство РФ, профильные ведомства при участии общественных организаций и деловых ассоциаций.

**3. Совершенствовать** **систему оценки регулирующего воздействия.**

Зачастую неблагоприятные для потребителей и конкуренции решения принимаются не вследствие недостатка информации, а в силу несовершенства процедур принятия решений.

***Механизмы реализации:***

обязать органы исполнительной власти, вносящие законопроекты, регулирующие хозяйственную деятельность, сопровождать их заключением об оценке регулирующего воздействия. Заключение об оценке регулирующего воздействия должно подписываться руководителем ОИВ;

включить в форму отчета об оценке регулирующего воздействия сведения о соответствии НПА положениям ч. 2 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ;

обеспечить размещение всех без исключения проектов законов, регулирующих хозяйственную деятельность, на портале [http://regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru/), вместе с проектом разработанного соответствующим ОИВ заключения об ОРВ. Юридические лица (заинтересованные компании, бизнес-ассоциации, научные учреждения) должны получить возможность помещать на страницу, где опубликован законопроект и проект заключения об ОРВ собственные, альтернативные оценки регулирующего воздействия;

в 2013 г. распространить практику подготовки отчетов об ОРВ на все субъекты РФ;

обеспечить подготовку заключений об ОРВ на законопроекты, подготовленные к рассмотрению Госдумой РФ во втором чтении;

создать государственное учреждение или Департамент при Правительстве РФ для селективного проведения высококвалифицированной оценки регулирующего воздействия по наиболее важным вопросам;

проводить ретроспективную оценку регулирующего воздействия в отношении наиболее резонансных законов, регулирующих предпринимательскую деятельность, а также в отношении любого закона, регулирующего предпринимательскую деятельность, если поправки инициированы Правительством. В качестве знакового примера провести общественное обсуждение результатов применения закона о торговле.

**4. Обеспечить** **нейтральность судебной системы**

Большую проблему представляет возможность вмешательства чиновников в ход судебного процесса и давление на судей с целью обеспечения определенного исхода дел. Предлагается существенно повысить прозрачность подобных контактов и ввести жесткую ответственность судей за несообщение о них. Сам факт внепроцессуального обращения может рассматриваться как акт коррупции или злоупотребления служебным положением.

Очень важен вопрос развития альтернативных способов разрешения споров. Для развития альтернативных институтов, основывающихся на вынесении суждения, необходимо укрепление роли третейских судов и развитие института медиации. Эти институты созданы и действуют, но их роль необходимо существенно повысить. Необходимы планомерные усилия по повышению качества и улучшению репутации третейских судов.

Нужно развивать институт медиации, активное использование которого бизнес-сообществом могло бы радикально изменить культуру деловых отношений. За счет своей прозрачности и ориентированности на добросовестное ведение бизнеса, институт медиации поможет вытеснению недобросовестных предпринимателей и формированию цивилизованных правил делового оборота, привычных для международного предпринимательства.

***Механизмы реализации:***

Законодательно установить обязанность судьи незамедлительно сообщать в орган судейского сообщества (например, в Комиссию по этике) и публиковать все факты своего внепроцессуального общения с любыми лицами по поводу рассматриваемого дела. За нарушение – дисциплинарная ответственность вплоть до лишения полномочий.

Обязать судей в течение трех суток сообщать в письменной форме Президенту РФ о факте обращения к ним госслужащего или вышестоящего судьи по поводу рассматриваемого дела. Предавать такие факты публичности. Несообщение о факте обращения, вскрывшееся впоследствии, должно рассматриваться как основание для лишения полномочий. Обязать судей делать публичными все ставшие известными им факты общения третьих лиц с любым сотрудником суда по поводу рассматриваемого дела.

Рассматривать сам факт обращения или звонка судье со стороны госслужащего или вышестоящего судьи по вопросу рассматриваемого судьей дела как основание для дисциплинарной ответственности (или возбуждения уголовного дела о злоупотреблении служебным положением и коррупции).

Обеспечить развитие третейских судов в качестве конкурентной альтернативы государственным арбитражным судам, рекомендовать госкомпаниям и компаниям, участвующим в госзакупках, использовать третейские оговорки. При этом необходимо законодательно установить запрет госкомпаниям на создание собственных третейских судов.

Содействовать применению процедуры медиации при разрешении предпринимательских и коммерческих споров:

* + поощрять внесение медиативных оговорок во все виды контрактов и договорных отношений (включая внутрикорпоративные);
  + поощрять использование медиации как негосударственного, исключающего административное давление инструмента в деловом обороте;
  + сделать оценку степени интегрированности медиации в культуру деловых отношений компаний, корпораций, деловых ассоциаций одним из критериев оценки их предпринимательской культуры, ответственности и репутации.

***Ответственные:*** Национальная организация медиаторов, Научно-методический центр медиации и права, деловые сообщества и ассоциации.

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

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

Доля контролируемых государством компаний в капитализации двадцати крупнейших компаний российского фондового рынка превышает 50%.

Приватизация госсобственности должна преследовать институциональные цели: повышение эффективности управления, развитие конкуренции, развитие финансового рынка.

***Механизмы реализации:***

сформировать и опубликовать исчерпывающий перечень юридических лиц, находящихся в государственной собственности, включая акционерные общества с государственным участием, с обоснованием необходимости (в случае наличия таковой) сохранения их в государственной собственности;

провести общественное обсуждение вопросов приватизации на основе предложений и с привлечением экспертов Рабочей группы / Комиссии по запуску системы «Открытое правительство»;

утвердить план приватизации юридических лиц, находящихся в государственной собственности;

предусмотреть прекращение существования формы Унитарных предприятий с 1 января 2013 г., с одновременным реформированием унитарных предприятий в акционерные общества или в казенные предприятия, с принятием соответствующих поправок в законодательство к 1 июля 2012 г.;

для госкомпаний, не подлежащих приватизации до 2015 г.:

* + предусмотреть поэтапное доведение доли независимых директоров в контролируемых государством акционерных обществах к 2015 г. до 100%. Кандидаты, вносимые со стороны государства, должны делегироваться по результатам конкурсной процедуры, с привлечением общественных организаций, представляющих мелких владельцев мелких и крупных миноритарных пакетов;
  + предусмотреть продажу – по честным и прозрачным правилам – профильных активов в секторах экономики, где есть приемлемый уровень конкуренции на национальном рынке. Исключение могут составить предприятия, осуществляющие НИОКР для нужд гособоронзаказа, и предприятия, являющиеся градообразующими;
  + обеспечить максимально возможную (растущую год от года с доведением к 2018 г. до 40-60%) долю малых и средних негосударственных предприятий в обеспечении производства продукции госпредприятий.

***Ответственные:*** Правительство РФ.

**2. Ограничить** **прямые государственные инвестиции и субсидии в производство.**

Помимо приватизации активов, находящихся в государственной собственности, следует принять меры по сокращению прямых государственных инвестиций, следствием которых может быть рост госактивов.

***Механизмы реализации:***

Установить «презумпцию виновности» – необходимость доказать, что инвестиции не могут быть сделаны иначе, чем за счет государства.

Ввести запрет на увеличение доли госкомпаний через приобретение акций и долей частных компаний, слияние с частными компаниями, увеличение уставного капитала, оплачиваемое акциями или долями, за исключением портфельных инвестиций. Указанное правило распространить на все государственные компании и их дочерние компании и фонды, исключая институты развития. Институты развития должны продать приобретенные ими доли или акции в компаниях не позднее, чем через 5–10 лет после своего вхождения в капитал частных компаний. Любые исключения из этого правила могут осуществляться только через отдельное Постановление Правительства РФ.

Утвердить Постановлением Правительства РФ исчерпывающий список товаров, услуг, объектов инфраструктуры, производство (строительство) которых может быть осуществляться за счет прямых государственных инвестиций и субсидий.

Прямые государственные инвестиции в производство товаров осуществлять при наличии гарантии заказа не менее 50% от объема продукции, производство которой необходимо для обеспечения безубыточности проекта. Инвестиции в производство товаров и услуг, объектов инфраструктуры, не входящих в список, осуществлять в формах, позволяющих создать условия, при которых конкурирующие частные предприятия создадут соответствующее производство или объекты инфраструктуры (субсидии; инструменты, гарантирующие доходность; налоговые вычеты; льготные тарифы и проч.).

Обеспечить развитие механизма софинансирования инвестиций, осуществляемых государственными компаниями, из частных и государственных источников, установив соответствующие критерии и параметры.

Обеспечить приоритет частно-государственных проектов относительно прямых инвестиций через ФЦП и ФАИП, установив соответствующие критерии и параметры.

Проводить публичную оценку эффективности – общественную экспертизу государственных инвестиций на всех этапах принятия инвестиционных решений и осуществления инвестиционных проектов. Организовывать обсуждения с участием представителей общества и экспертов до и после начала осуществления проекта. В частности, оценивать:

* + воздействие государственных инвестиций на качество конкурентной среды;
  + эффективность расходования бюджетных средств;
  + достижение заявленных госинвестициями целей.

***Ответственные:***Правительство РФ, министерства и ведомства.

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

**1. Устранить** **барьеры, препятствующие развитию малого и среднего предпринимательства.**

Доля малого и среднего бизнеса в ВВП России не превышает 20%, в то время как в большинстве развитых стран она выше 50%. Это связано с высокими барьерами входа, инфраструктурными барьерами, с отсутствием должной поддержки со стороны государства.

***Механизмы реализации:***

установить требующийся при регистрации предприятия объем уставного капитала равным нулю;

отменить требования аренды помещения для обеспечения юридического адреса;

внести изменения в Федеральный закон от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» в части:

* + продажи субъекту малого и среднего предпринимательства – арендатору – всей арендуемой площади;
  + установления рассрочки продажи имущества не менее 3 лет;
  + добровольности выкупа помещений из Перечней поддержки малого и среднего предпринимательства;
  + установления необходимого для возможности выкупа срока аренды равным 2 годам;
  + приостановления 30–дневного срока принятия решения о выкупе на год в случае оспаривания рыночной стоимости объекта;
  + распространения действия закона на имущество ГУПов (МУПов);
  + уточнения порядка погашения выплат по рассрочке в форме равных платежей без авансов;
  + наделения субъекта малого и среднего предпринимательства правом повторно направить заявление о реализации своего права.

**2. Устранить** **избыточные требования в области бухгалтерской и налоговой отчетности.**

В России насчитывается около 5 миллионов бухгалтеров. По оценкам ассоциации «Деловая Россия», их стоимость для экономики составляет около 2 триллионов рублей в год. Количество бухгалтеров в отношении к объему ВВП в России в 40 раз выше, чем в США. Причины –сложность и трудоемкость ведения учета по РСБУ; необходимость параллельно вести российский налоговый учет; крайне частое внесение изменений в требования к учету; необходимость для отдельных компаний параллельно вести учет в соответствии с международными стандартами.

***Механизмы реализации:***

отменить требования сдачи отчетности по РСБУ для непубличных компаний и предоставить право выбора между ведением отчетности в РСБУ и МСФО (отказ от практики двойной системы учета) для публичных компаний;

внести в Закон «О бухгалтерском учете» поправки, защищающие право плательщиков специальных налоговых режимов не вести РСБУ;

отменить требование о ликвидации предприятия по факту «отрицательных чистых активов» (по РСБУ) по требованию налоговой службы;

разработать специальный режим регистрации и налогообложения для самозанятого населения в форме патента (одновременно регистрация и налогообложение);

законодательно установить и определить принцип добросовестности: бухгалтера, действовавшие разумно и добросовестно, не должны признаваться виновными;

ввести ограничения на требования регулирующих органов по предоставлению дополнительной отчетности и на проведение повторных и внеочередных проверок сверх закрытого перечня, установленного законодательством РФ:

* + законодательно ввести плату, взимаемую в пользу субъекта хозяйственной деятельности, за предоставление дополнительных данных госорганам, требуемых сверх установленных (определенных исчерпывающим образом);
  + передать в полномочия отраслевых СРО принятие решения о том, какие дополнительные сведения предприятия отрасли будут раскрывать регулятору и другим госорганам;
  + разрешить проведение повторных и внеочередных проверок бизнеса только после двойного согласования с отраслевой СРО и прокуратурой.

**3. Ориентировать** **ФАС на развитие конкуренции.**

Укрепление роли ФАС в развитии конкуренции и усилении борьбы с правонарушениями, наносящими вред конкурентной среде на отдельном рынке (рынках) и затрагивающими неопределенный круг лиц, ведущих хозяйственную деятельность на таких рынках, а также с целью введения общественного контроля над деятельностью ФАС.

***Механизмы реализации:***

Провести общественное и публичное обсуждение и анализ целей, задач, функций ФАС на предмет выявления их избыточности и/или недостаточности.

***Ответственные:*** Рабочая группа / Комиссия по запуску системы «Открытое правительство».

Создать Совет по конкуренции при ФАС. Назначить членов Совета с использованием механизмов системы «Открытое правительство».

Определить функции Совета по конкуренции в части взаимодействия между Советом при ФАС:

* + согласовывать,
  + проводить экспертизу,
  + инициировать расследования,
  + организовывать выборочный аудит.

Установить также, что Совет может выражать недоверие руководящему составу ФАС.

Установить, что Совет должен утверждать годовой отчет ФАС «О конкуренции» и представлять свою оценку состояния конкурентной среды, которая должна использоваться при оценке деятельности ФАС Правительством РФ;

проводить выборы руководителя ФАС по специальной конкурсной процедуре, с использованием механизмов системы «Открытое правительство»;

провести широкое обсуждение и согласование с общественностью, в том числе с «Открытым правительством», вопросов изменения ФЗ–94 и формирования федеральной контрактной системы.

***Сроки:*** 1 июня 2012 г.

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

Деятельность Уполномоченного должна регулироваться отдельным ФЗ. Кандидатура Уполномоченного утверждается Президентом по представлению Совета по Конкуренции.

Создание института Уполномоченного по защите прав предпринимателей (Омбудсмена) поможетпротиводействовать введению неэффективных и необоснованных мер регулирующего воздействия, а также осуществлению неправовых действий в отношении отдельных предпринимателей. Основные функции Уполномоченного:

приостановление и отмена неэффективных и необоснованных мер регулирующего воздействия. Если регулирующий орган в течение 45 дней не сможет обосновать целесообразность применения меры, у Уполномоченного должно быть право ее отмены;

координация деятельности инвеступолномоченных в субъектах Федерации;

защита (в статусе адвоката) прав предпринимателей, подвергающихся уголовному преследованию;

участие в ежеквартальном (публичном) докладе на заседании Правительства РФ;

участие в обсуждении Ежегодного доклада ФАС «О конкуренции» и подготовка содоклада;

быстрое реагирование на неправовые действия в отношении отдельных предпринимателей.

***Механизмы реализации:***

использовать для формирования этого института площадку одной из общественных организаций по поддержке предпринимателей;

ввести в каждом федеральном округе должность прокурора по защите прав предпринимателей;

разработать и внести в Госдуму РФ законопроект об Уполномоченном по защите прав предпринимателей.

***Ответственные:*** Деловые ассоциации и общественные организации.

**5. Продолжать** **политику гуманизации уголовного законодательства в экономической сфере.**

За последние 10 лет осуждено около 3 млн. предпринимателей, что составляет около 40% нынешнего общего количества субъектов предпринимательской деятельности. Степень общественной опасности преступных деяний в сфере экономики не соответствует тяжести наказаний, закрепленных в экономических статьях УК РФ. Изоляция предпринимателя от общества должна быть крайней мерой и применяться только в исключительных случаях, когда он представляет реальную угрозу обществу. Требуется коррекция Статьи 159 «Мошенничество» УК РФ, которая сейчас допускает «универсальное» применение: недобросовестные работники следственных органов используют её в качестве давления на предпринимателей.

***Механизмы реализации:***

Разработать и внести в Госдуму РФ законопроект о внесении следующих изменений в УК и УПК:

* + разделить статью 159 УК РФ «Мошенничество» на несколько более детализированных статей с определением различных составов преступлений, например: мошенничество в сфере предпринимательской деятельности, мошенничество в сфере недвижимости, мошенничество в кредитно-денежной сфере и т.п. Декриминализировать отдельные составы. В каждой статье установить размер ущерба (значительный, крупный, особо крупный) соразмерно степени общественной опасности предусматриваемого вида мошенничества; отказаться от наказания в виде лишения свободы при условии возмещения ущерба для обвиняемых впервые по ст. 159;
  + изменить статью 20 УПК РФ путем перевода экономических статей УК РФ из категории публичного обвинения в категорию частно-публичного, тем самым установив запрет на возбуждение уголовных дел без заявления потерпевшего;
  + радикально смягчить меры пресечения на этапе следствия для подозреваемых в совершении преступлений по ст. 159 УК, в случаях, когда маловероятно причинение существенного общественного ущерба, расширить применение залога как инструмента как меры пресечения.

В целях подачи обществу отчетливого сигнала о том, что бизнесом в России заниматься безопасно, необходимо разработать и внести в Госдуму РФ Постановления об объявлении амнистии по преступлениям в экономической сфере и о порядке применения Постановления об амнистии, предусматривающих:

* + пересмотр приговоров по статьям, которые были изменены в процессе гуманизации уголовного законодательства;
  + проведение амнистии по преступлениям в экономической сфере;
  + отмену института или значительное сокращение срока «непогашенной судимости» по «предпринимательским» статьям (120 тыс. человек).

Провести в кратчайшие сроки детальный анализ результатов применения декриминализации статей в части содержащихся ныне в местах лишения свободы предпринимателей. Подготовить предложения о порядке применения амнистии в целях соблюдения духа мер по декриминализации (статьи, по которым были осуждены предприниматели до принятия поправок в законодательство в рамках последнего пакета по декриминализации).

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

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

**1. Развивать конкуренцию** **на рынке телекоммуникаций.**

Отечественные абоненты не имеют возможности при смене поставщика услуги сохранить свой действующий телефонный номер.

Развитие конкуренции на рынке мобильной связи ограничивается установкой конкретного технологического стандарта оператору при выделении радиочастотного ресурса. Впоследствии оператор не может по своему усмотрению внедрять более современные технологии.

Не менее важны проблемы дискриминационных ограничений самими операторами доступа не аффилированных поставщиков контента и услуг к использованию каналов связи, отсутствие прозрачных и недискриминационных механизмов распределения частот и лицензий, административная сложность получения необходимых лицензий.

***Механизмы реализации:***

обязать мобильных операторов связи предоставлять абонентам возможность оставлять за собой номер при переходе между операторами мобильной связи;

внести изменения в Федеральный закон «О связи», а также в нормативные акты Правительства РФ, регламентирующие выделение и использование радиочастотного спектра;

ввести принцип технологической нейтральности – отказ от лицензирования услуг связи с переходом к лицензированию операторов сетей связи и заявительному порядку запуска ими объектов связи. Таким образом, все услуги, технически реализуемые с использованием конкретной сети связи, операторы смогут оказывать без получения отдельного разрешения. Условия подобных лицензий должны служить исключительно для обеспечения целостности, устойчивости и безопасности единой сети связи страны;

включить в лицензионные условия операторов сетей связи требования по соблюдению принципа сетевой нейтральности – обеспечения недискриминационного пропуска всех видов контента от поставщиков до потребителей (гарантия доступности сети связи для контент провайдеров);

создать независимого отраслевого регулятора для развития и поддержки функционирования нормативной базы, в т. ч. для определения принципов распределения частот. Пример аналогичного регулятора – Российский союз страховщиков, осуществляющий свою деятельность в соответствии с законом об ОСАГО;

обеспечить кардинальное уменьшение типов лицензий, передачу максимума функций независимому регулятору СРО;

разработать и создать прозрачные прогнозируемые механизмы распределения частот и лицензий, позволяющих участникам рынка планировать долгосрочные инвестиции. В частности, разрешить свободный обмен частотами между операторами;

обеспечить конверсию военных частот для использования спектра под гражданские нужды, в том числе при модернизации военного оборудования в рамках государственного оборонного заказа;

обеспечить равное соблюдение принципов оплаты за использование частот гражданскими и военными потребителями, привязать оплату за пользование частотами к территории, вне зависимости от количества базовых станций (объектов связи);

обеспечить развитие правой базы для обеспечения равного конкурентного доступа к инфраструктуре связи и потребителям услуг, в том числе путем создания возможности совместного владения объектами инфраструктуры.

***Ответственные:***ФАС, Минкомсвязи, Роспотребнадзор, Правительство РФ.

**2. Внедрять** **комплексные эффективные инвестиционные модели в аграрном секторе экономики.**

Необходимость данной меры обусловливается тем, что:

существующие формы поддержки однобоки: либо выделение денежных средств, либо административные послабления, либо налоговые льготы и т.д.;

не учитывается низкий уровень компетенции аграриев в финансовых вопросах;

отсутствует понимание нужд фермеров и их мотивационной составляющей: решения принимаются в основном людьми, далекими от фермерского бизнеса и региона;

не предлагается поддержка в виде гарантированного спроса на часть продукции, нет личной ответственности фермера за результат.

***Механизмы реализации:***

разработать и внедрить ряд полных эффективных производственных моделей хозяйств агропромышленного комплекса, включающих бизнес-планы, наборы технических и технологических описаний, проекты ввода в эксплуатацию, перечни необходимого оборудования и материалов с указанием альтернатив, пакеты шаблонов необходимых договоров;

разработать модель финансирования капитальных вложений в агропромышленный комплекс с использованием государственной поддержки;

создать систему закупок продукции участников программы по форвардным контрактам;

реализовать технологические модели в ряде пилотных хозяйств и организовать кампанию по привлечению новых участников в программу.

***Ответственные:*** Минсельхоз, Минюст, Россельхозбанк, сельхозакадемии

**3. Развивать конкуренцию** **в военно-промышленном комплексе**

В настоящий момент в отечественном ВПК сложилась следующая ситуация:

технические задания безальтернативно разрабатываются институтами Минобороны РФ, что не допускает конкуренции вариантов концептуальных решений;

к проектированию допущен лишь крайне ограниченный круг организаций с «узкими» лицензиями на определенный вид деятельности;

проектная документация создается с привязкой к единственным исполнителям для каждой системы без предоставления возможности их замены;

сравнить цены субподрядчиков невозможно: вся информация по ценообразованию совершенно секретна и требует специальных форм допуска;

стендовая база и полигоны принадлежат монополистам, что часто делает невозможным проведение сравнительных испытаний для подтверждения ТТХ;

всю документацию (созданную за государственные средства) хранят разработчики и не выдают на безвозмездной основе.

***Механизмы реализации:***

проанализировать препятствия к участию малого и среднего частного бизнеса в выполнении гособоронзаказа на этапах разработки, проектирования, сертификации и поставки;

разработать комплекс мер, позволяющий частному, в том числе малому и среднему бизнесу, иметь равный доступ к оборонным заказам. В частности:

* + сделать публичными технические условия заказа,
  + ввести упрощенный порядок лицензирования продукции, производимой для выполнения гособоронзаказа,
  + пересмотреть требования к секретности,
  + обеспечить бесплатный доступ к испытательной базе,
  + обеспечить заблаговременное и максимально публичное информирование о потребностях со стороны заказчиков,
  + пересмотреть порядок лицензирования к разработке и производству продукции для нужд ВПК.

Заменить требование о поддержке мобилизационной мощности на адекватно профинансированный гособоронзаказ на поддержку мобилизационной мощности;

создать систему, обеспечивающую передачу в гражданский оборот интеллектуальной собственности, созданной в рамках исполнения гособоронзаказа, и оборудования, с использованием которого она была произведена. Рассмотреть возможность Создания Агентства при Правительстве РФ, отвечающего за заказ и разработку новых вооружений, хранение и коммерциализацию интеллектуальных прав;

рассмотреть меры по обеспечению доступности кредитов для предприятий, вовлеченных в выполнение гособоронзаказа, вне зависимости от формы собственности. Устранить скрытые формы поддержки и финансирования выполняющих гособоронзаказ предприятий, находящихся в госсобственности;

разработать единый порядок военных испытаний и военной приемки новых образцов вооружений и военной техники, а также иной продукции оборонного назначения и ее компонентов в случае поступления соответствующих заявок от предприятий любой формы собственности, даже при наличии принятых на вооружение образцов, давно и серийно закупаемых по государственному оборонному заказу и для нужд военно-технического сотрудничества с зарубежными странами;

пересмотреть порядок лицензирования и секретности с целью расширения круга предприятий, разрабатывающих и производящих продукцию для нужд ВПК.

**4. Развивать конкуренцию** **в банковском секторе.**

***Механизмы реализации:***

ограничить рост государственных банков, среди мер рассмотреть следующие:

* + введение налога на пассивы госбанков, образованные за счет госкомпаний;
  + введение налога за монопольное положение госбанков на рынке, или налог на сверхдоход, полученный в результате монопольного положения;
  + повысить нормативы достаточности капитала для госбанков (для сдерживания роста их кредитного портфеля относительно частных банков).

создать равные условия для привлечения средств, в том числе в целях кредитования малого и среднего бизнеса:

* + запретить ВЭБу ведение коммерческой деятельности, т.е. предоставление кредитов в конкурентном секторе. Все кредиты ВЭБа должны быть направлены на реализацию государственных проектов (ГЧП, инфраструктурные инвестиции);
  + разделить ВТБ на «плохой» и «хороший» банк, выведя в «плохой банк» все проблемные активы с одновременным сокращением доли государства в капитале ВТБ. Приватизировать «хороший» банк ВТБ.

**5.Развивать конкуренцию** **в газовой отрасли.**

На газовом рынке отсутствует конкуренция: основной участник рынка природного газа – ОАО «Газпром» – владеет как Единой системой газоснабжения, так и добывающими, сбытовыми и газораспределительными организациями.

***Механизмы реализации:***

ввести внешнее централизованное диспетчерское управление газотранспортной системой;

установить приоритет «доступа к трубе» для сторонних компаний;

выделить газотранспортные сети в отдельное дочернее предприятие;

принять решения относительно практики регулирования тарифов естественных монополий. Развилка:

* + Принцип «себестоимость + норма прибыли» + индексация по ИПЦ **или**
  + Принцип определения тарифа на основании нетбэка не по европейским ценам, а по средним ценам на газ в мире (на основных экспортных рынках).

После прохождения развилки в течение 5 лет подход к регулированию тарифов не менять.

**6. Развивать конкуренцию** **в строительстве.**

Одним из важнейших административных барьеров, препятствующих развитию конкуренции, является сложность получения разрешений на строительство.

***Механизмы реализации:***

Обеспечить полноту территориального планирования, включая:

* + проведение сбора данных о наличии свободных земельных участков на территории субъектов РФ и их правовом статусе, а также категоризацию земель, разработку мероприятий по постановке на кадастровый учет и реализации земельных участков;
  + введение механизма экономического стимулирования органов государственной власти субъектов РФ к принятию документов территориального планирования, а также ряда санкций к этим органам за отсутствие документов территориального планирования к указанному сроку (включая изъятие неоформленных земель в федеральную собственность);
  + предоставление застройщикам права разрабатывать ППТ по своему усмотрению (с учетом СНИПов) при отсутствии документов территориального планирования.

Обеспечить сокращение сроков получения и количества согласований и разрешений, необходимых для начала планирования строительства, включая:

* + введение «Одного окна» в органе по архитектуре и градостроительству субъекта РФ;
  + введение закрытого перечня документов, необходимых для подачи на экспертизу проектной документации;
  + предоставление обладателям земельных участков права начать строительство после получения положительного заключения экспертизы с одновременным уведомлением органов государственного строительного надзора;
  + установить жесткие меры ответственности для должностных лиц и ОИВ за нарушение нормативно установленных сроков выдачи градостроительных планов земельных участков, разрешений и согласований.

Обеспечить проведение мероприятий по приватизации государственных земель, включая:

* + установление запрета на наличие в государственной и муниципальной собственности более 50% соответствующего земельного фонда после 1 января 2016 года;
  + установление в земельном законодательстве нормы о бесплатном предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц, осуществляющих строительство социального жилья, жилья с применением передовых энергосберегающих и экологичных технологий, а также социальных объектов;
  + внесение в Налоговый кодекс РФ изменений, стимулирующих вовлечение земельных участков в хозяйственный оборот, (в том числе в целях строительства) путем введения высокого земельного налога, мотивирующего региональные и муниципальные власти вовлекать земли в оборот, либо путем предоставления налоговых льгот;
  + разработку системной программы приватизации земель с учетом их категории, количества, стоимости и сроков.

***Ответственные:*** Минрегион, Минэкономразвития, Минфин.

#### Результаты и КПЭ

Уровень реальных цен на товары/услуги.

Доля малого и среднего бизнеса в ВВП и занятости.

Доля субъектов МСП в занятости в обрабатывающем производстве.

Развитие конкуренции:

* + совокупный индекс регулирования рынка товаров и услуг (методология ОЭСР);
  + оценка уровня торговых и инвестиционных барьеров.

Создание благоприятных условий для ведения бизнеса:

* + место России в ренкинге Doing Business;
  + место России в ренкинге World Economic Forum;
  + привлечение ПИИ на душу населения;
  + оценка условий для ведения бизнеса МСБ.

Повышение безопасности ведения бизнеса:

* + число бизнесменов в местах лишения свободы;
  + доля оправдательных приговоров в судах по предпринимателям.

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

## Цели и принципы работы «Открытого правительства»

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

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

обеспечить активное участие общества в подготовке и реализации решений органов власти;

повысить качество и доступность государственных услуг для удовлетворения потребностей населения;

развить гражданский контроль над органами власти.

В настоящее время в России сложились **ключевые предпосылки** для запуска подобной системы государственного управления:

средний класс (и его ядро – креативный класс) предъявляет спрос на участие в выборе политики и оценке кадров;

власть готова сделать качество своей работы предметом общественного договора;

в обществе существуют компетенции по экспертизе (независимые аналитики, готовые публично и компетентно представлять и отстаивать свою точку зрения).

|  |  |
| --- | --- |
| Чем является система  «Открытое правительство» | Чем **НЕ** является система  «Открытое правительство» |
| Системой управления государством, обеспечивающей **высокий уровень прозрачности** исполнительной и других ветвей государственной власти и **свободный обмен информацией** между государством и обществом | Единым окном для сотрудничества государственных органов и общества |
| Новым / альтернативным / дополнительным правительством |
| Системой управления государством, обеспечивающей **активное участие** общества в подготовке и реализации решений органов власти и развитии структуры органов трех ветвей власти | Универсальной общественной палатой |
|  |
| Системой управления государством, повышающей **качество и доступность госуслуг** для удовлетворения потребностей населения | Заменой государственного контроля и надзора |
|  |
| Системой управления государством, предусматривающей **разделение ответственности** за принятые решения между исполнительной властью и обществом | Объединением лиц, контролирующих работу государственных организаций |
| Дискомфортным, неудобным для власти механизмом | Инструментом улучшения имиджа власти |

Чтобы власть стала по–настоящему «открытой», а система «Открытое правительство» эффективно способствовала достижению этой цели, необходимо соблюдать основополагающие принципы системы:

1. Открытость и прозрачность информации:

доступ к информации[[1]](#footnote-1), предоставляемой государственной властью, должен быть равным и свободным для всех представителей общества;

формат предоставляемой информации должен позволять свободно анализировать данные, сама она должна быть четкой и ясной, с необходимыми пояснениями и толкованиями;

работа системы «Открытое правительство» и ее элементов и институтов должна быть максимально публичной, открытой и прозрачной.

1. Диалог и вовлеченность субъектов системы «Открытое правительство»:

постоянное взаимодействие государственной власти с обществом для улучшения качества государственного управления и государственных услуг;

активное и регулярное участие представителей государственной власти в обсуждении с обществом вопросов, поднимаемых в рамках системы «Открытое правительство».

1. Взаимная ответственность власти и общества:

Со стороны **власти**:

* + обязательность реакции на запросы общества;
  + обязательность использования системы «Открытое правительство» для поиска оптимальных решений;
  + публичное обсуждение предложений общества.

Со стороны **общества**:

* + формулирование предложений или проведение экспертизы по запросу исполнительной власти.

1. Непрерывное совершенствование системы:

постоянное совершенствование системы «Открытое правительство» для учета меняющихся потребностей общества и власти;

постоянный поиск все более эффективных механизмов работы системы «Открытое правительство», в том числе за счет использования международной практики и предложений общества.

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

**Независимость:**

«Открытое правительство» не должно стать удобным инструментом исполнительной власти, не должно контролироваться ею.

**Представительность:**

Значимые профессиональные, экспертные и элитные группы должны иметь «делегатов» в актуальных для них структурах системы.

**Принятие обязательств и новых «правил игры» обеими сторонами:**

* + чиновники не игнорируют систему и не имитируют взаимодействие с ней;
  + руководство Правительства не принимает ключевые решения в обход системы «Открытое правительство»;
  + не менее трети решений Правительства должны учитывать особую позицию системы «Открытое правительство», т.е. быть совместным продуктом власти и общества;
  + граждане и бизнес будут активно использовать систему «Открытое правительство», отказываясь от коррупционных и клиентских стратегий;
  + совместные обязательства: поощрять достижения, терпеливо и критично относиться к неудачам и проблемам.

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

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

Необходимость адаптации внутренних механизмов принятия решений Правительства для учета общественного мнения, выражаемого через механизмы системы «Открытое правительство».

## Детализация целей и задач системы «Открытое правительство». Инновационная роль системы

Миссия системы «Открытое правительство» – значительно повысить качество государственного управления за счет улучшения взаимодействия между органами власти и обществом.

Перед системой «Открытое правительство» стоят несколько целей. С одной стороны, необходимо обеспечить **высокий уровень прозрачности органов власти и свободный обмен информацией** между государством и обществом, в том числе за счет открытого обсуждения законопроектов и нормативных актов Правительства, этических вопросов. С другой стороны, необходимо обеспечить **активное участие** **общества** в развитии системы государственной власти и повышении эффективности работы органов государственной власти, в том числе посредством целеполагания, участия в формировании кадровой политики.

Кроме того, нужно обеспечить **доступность предоставляемых государством услуг**, а также ориентацию органов власти на постоянный поиск и внедрение новых (инновационных) решений. Наконец, необходимо создать возможность обществу **контролировать органы власти**, в том числе посредством мониторинга хода исполнения и оценки качества исполнения инициатив.

В рамках достижения каждой из четырех вышеперечисленных целей системе «Открытое правительство» необходимо решить ряд задач.

Для достижения высокого уровня **прозрачности** органов власти и **свободного обмена информацией** между государством и обществом необходимо обеспечить:

* + своевременное предоставление актуальной информации государственными органами и организациями, обслуживающими население;
  + свободный и равноправный доступ общества к информации и ресурсам государственных органов;
  + возможность наблюдения за открытыми встречами и совещаниями госорганов.

Для активного **участия общества** в развитии и повышении **эффективности** государственной власти необходимо обеспечить:

* + возможность свободного внесения и обсуждения жалоб и предложений по улучшению работы государственных органов и организаций, обслуживающих население;
  + возможность рассмотрения этих жалоб в формате активного диалога между государственными органами и обществом.

Чтобы обеспечить **доступность** **предоставляемых государством услуг** и ориентацию органов власти на постоянный поиск и внедрение новых (инновационных) решений, следует:

* + информировать граждан о предоставлении доступа к госуслугам;
  + искать и внедрять новые (инновационные) решения для удовлетворения потребностей населения.

Чтобы **контролировать органы власти** со стороны общества, нужно:

* + публиковать информацию об использовании бюджетных средств органами государственной власти;
  + предоставлять отчеты о внедрении решений, сформулированных на основе жалоб и предложений представителей общества, а также об исполнении приказов и распоряжений Президента РФ и органов государственной власти.

**Инновационная роль системы «Открытое правительство»**

В мировой практике под инновациями обычно понимают выявление и реализацию новых путей создания добавочной стоимости или получения социального эффекта.

Инновации жизнеспособны, если они генерируют выгоды, превышающие затраты на внедрение, преодолевают барьеры внутри системы и соответствуют уровню существующих показателей эффективности, если они возникают и внедряются со скоростью, обеспечивающей системе конкурентное преимущество.

Предлагаемая концепция системы «Открытое правительство» является **инновационной системой управления государством**. Каждая ее составная часть может рассматриваться как инновация конкретного типа (см. Рисунок 1).

**Рисунок 1. 10 типов инноваций системы «Открытое правительство»: примеры**



Для успеха внедрения инновационной системы «Открытое правительство» требуется наличие соответствующих ресурсов, процессов, партнеров и инфраструктуры и, в большей степени, необходима **дисциплина**. Инновации – это результат трудолюбия и порядка, когда верно подобранные инновационные элементы предложены целевой группе потребителей в правильно выбранном месте. Высшему руководству необходимо выступать в роли вдохновленных и вдохновляющих лидеров инноваций.

Анализ лучшего международного опыта за последние 10 лет показал, что для обеспечения эффективных результатов системы «Открытое правительство» в процессе ее внедрения необходимо фокусироваться одновременно как минимум на пяти-шести элементах (или типах инноваций).

Такими приоритетами могут быть:

Эффективное взаимодействие государственной власти с обществом:

* + эффективность оказания госуслуг должна основываться на понимании предпочтений населения (симпатии и антипатии, готовность к применению новых систем), на том, как эти предпочтения различаются в зависимости от сегмента госуслуг.

Выстроенная организация системы «Открытое правительство»:

* + многие государственные услуги для населения являются по своей природе межведомственными, для их оказания требуется эффективное сотрудничество и координация действий нескольких соответствующих подразделений.

Налаженные процессы управления в системе:

* + задачи управления требуют внедрения структурированного процесса, способствующего инновационному мышлению и разработке идей.

Участие или привлечение партнеров по инициативе «Открытое правительство»:

* + целью таких партнерств может являться создание связей, способствующих созданию дополнительного социального эффекта и прозрачности.

Активное управление каналами взаимодействия между обществом и государственной властью:

* + для изменения способа взаимодействия общества с государственной власти необходимо идти на определенный риск. Политическая воля и активные действия руководства должны способствовать развитию инноваций в системе «Открытое правительство».

## Преимущества системы «Открытое правительство» и ее роль во взаимодействии общества со всеми уровнями власти

Взаимодействие общества с властью осуществляется посредством различных механизмов. Система «Открытое правительство» занимает уникальное место в рамках этого взаимодействия, предоставляя преимущества, недоступные его участникам ранее.

Однако для раскрытия всего потенциала системы «Открытое правительство» необходимо ее внедрение не только на федеральном уровне власти, но и на региональном и муниципальном уровнях.

**Преимущества системы «Открытое правительство»**

Система «Открытое правительство» обеспечивает дополнительный эффект для всех заинтересованных сторон:

Для гражданина:

* + получение информации с учетом принципа равного доступа;
  + повышение качества государственных услуг, экономия времени при общении с госорганами;
  + причастность к выработке решений.

Для общества:

* + участие в постановке проблемы, выработке решений и контроле за их выполнением;
  + возможность контролировать власть;
  + создание механизма оперативной постановки быстрорешаемых задач для органов власти;
  + эффективность продвижения своих предложений – с меньшими рисками антагонизма с властью;
  + доступ к информации как к дополнительному инструменту воздействия на власть;
  + появление новых площадок для диалога общества и государства.

Для бизнес-сообщества:

* + повышение понятности правил и предсказуемости регулирования;
  + развитие конкурентной среды;
  + создание новых механизмов борьбы с коррупцией;
  + снижение государственного влияния на экономику;
  + повышение качества регулирования через развитие СРО.

Для органов власти:

* + оценка рисков принимаемых решений;
  + возможность использования ресурсов общества для решения части задач;
  + повышение поддержки со стороны общества;
  + лучшее понимание проблематики за счет вовлечения дополнительных экспертов;
  + уточнение запросов общества;
  + повышение качества принимаемых решений (за счет выявления большего количества потенциальных проблем, расширения экспертной среды);
  + возможность расширить базу поддержки для принимаемых решений;
  + возможность выявления и диагностики проблем на ранних стадиях неудовлетворенности обществом;
  + уменьшение риска антагонизма между властью и обществом;
  + выявление лучших кадров, новой креативной элиты, которая готова конструктивно работать с властью.

**Работа системы «Открытое правительство» на региональном уровне**

Система «Открытое правительство» приобретает особое значение в условиях изменения порядка выборов губернаторов, ведущего к децентрализации власти в части полномочий и ответственности. В условиях децентрализации полномочий необходимо повышение роли общества и его встраивание в систему принятия государственных решений в формате гражданского контроля. Таким образом, «Открытое правительство» является важным элементом совершенствования регионального управления.

Работа системы «Открытое правительство» на субфедеральном уровне осуществляется по трем основным аспектам:

обеспечение взаимодействия региона, региональных сообществ, региональной власти с органами федеральной власти, расположенными на данной территории;

повышение качества среды обитания (здравоохранение, ЖКХ, образование, безопасность);

улучшение взаимодействия муниципального управления с региональной властью, повышение эффективности муниципального управления.

Кроме того, система «Открытое правительство» обеспечивает аккумуляцию и распространение лучших практик регионального управления.

## Субъекты и информационные потоки системы «Открытое правительство»

###### Описание субъектов системы «Открытое правительство» и их ролей в обеспечении работы системы

К основным субъектам системы «Открытое правительство» относятся:

органы власти и организации, предоставляющие услуги населению;

медиа (СМИ), организации и институты, осуществляющие общественный контроль;

гражданское общество (см.Рисунок 2).

Рисунок 2. Взаимодействие субъектов системы «Открытое правительство»



1. **Госорганы и организации, предоставляющие услуги населению**

К данной группе субъектов относятся органы законодательной, исполнительной и судебной власти на всех уровнях, а также государственные организации, предоставляющие услуги населению, на всех уровнях (например, медицинские учреждения, службы ЖКХ и т.д.). Госорганы и организации, обслуживающие население, решают задачи:

Обеспечить работу платформы системы «Открытое правительство»:

* + предоставление полной и актуальной информации, равного и свободного доступа к ней для всех представителей общества.

Активно привлекать общество к участию в системе «Открытое правительство»:

* + проведение опросов общественного мнения;
  + наглядная демонстрация фактов влияния общественного мнения на принимаемые решения и законопроекты.

Совершенствовать систему «Открытое правительство»:

* + сбор обратной связи о работе системы, контроль государственных организаций по КПЭ.

Осуществлять взаимодействие между органами государственной власти с целью обмена опытом и выработки лучшей практики.

1. **Медиа, организации и институты, осуществляющие общественный контроль**

К данной группе субъектов относятся медиа (СМИ) и организации, контролирующие деятельность госорганов и организаций, обслуживающих население. Это общественные организации, институты и движения, политические партии. Данная группа субъектов – катализатор развития и совершенствования системы «Открытое правительство», призванный выполнять следующие задачи:

популяризировать систему «Открытое правительство», повышать информированность общества о системе с использованием каналов СМИ;

предлагать идеи по совершенствованию системы;

осуществлять контроль над выполнением обязательств государства в рамках системы «Открытое правительство».

В настоящее время СМИ сталкиваются с такими проблемами, как недостаточная квалификация журналистов и их нацеленность на конфликт, тенденция к демонизации власти. Для преодоления этих проблем необходимо обеспечить независимость СМИ от различных групп влияния (власть, бизнес), сделать акцент на профильных (профессиональных) СМИ и сетевых ресурсах, поддерживать объективные и профессиональные журналистские расследования и СМИ, проводящие сбалансированную политику, а также включить ведущих журналистов и руководителей СМИ в ключевые структуры системы «Открытое правительство».

1. **Гражданское общество (граждане, общественные организации и бизнес-сообщества)**

В данную группу входят граждане РФ, экспертное и профессиональное сообщество, бизнес-сообщество, общественные организации, не занимающиеся контролем деятельности госорганов и организаций, обслуживающих население (например, спортивные организации, клубы автолюбителей). Они решают следующие задачи:

осуществлять активный вклад в работу государства:

* + комментировать предложения по инициативам и законопроектам, вносить собственные инициативы на общее рассмотрение;
  + предоставлять жалобы о ненадлежащей работе госорганов и государственных организаций, оказывающих услуги населению;
  + вести блоги, микроблоги и участвовать в опросах;

предоставлять обратную связь по работе системы «Открытое правительство»: через он-лайн платформу или в местах предоставления услуг государственными организациями.

Существует ряд сложностей, связанных с функционированием гражданского общества в рамках системы «Открытое правительство». С одной стороны, профессиональные и экспертные сообщества находятся только в стадии формирования, испытывают недостаток устойчивого финансирования, привязаны к «главным заказчикам». Наблюдается слабая включенность в международное экспертное сообщество и слабое взаимодействие (почти нет экспертных ассоциаций). С другой стороны, ассоциации предпринимателей неадекватно представляют региональный и отраслевой уровень интересов, решают проблемы непублично. Происходит распыление ресурсов между множеством ассоциаций.

Для преодоления этих проблем профессиональным и экспертным сообществам необходимо инвестировать в сети и обеспечить финансирование, использовать международные сообщества и стандарты, обеспечивать независимую от ведомств постановку задач. Ассоциациям предпринимателей необходимо консолидировать РСПП и ТПП (как вариант) и укреплять региональные объединения.

###### Описание информационных потоков между субъектами системы «Открытое правительство»

Ниже описано содержание информационных потоков по отдельным направлениям – между перечисленными в предыдущем разделе субъектами системы «Открытое правительство».

1. «Органы власти и организации, предоставляющие услуги населению – Гражданское общество»

Информационные потоки по этой линии состоят из качественной информации, количественных данных и ответов на запросы представителей общества. Качественная информация включает такие элементы, как принципы работы системы «Открытое правительство», принятые решения Правительства, законопроекты, справочную информацию. Количественные данные включают статистические данные, характеризующие деятельность Правительства, аналитическую и статистическую информацию, характеризующую социальную, экономическую и политическую ситуацию в стране.

1. «Гражданское общество – Органы власти и организации, предоставляющие услуги населению»

Информационные потоки по данной линии включают жалобы и запросы представителей общества по качеству и объему услуг, предоставляемых государственными учреждениями, предложения и комментарии, а также обратную связь (например, предложения по оптимизации старых и внедрению новых ИТ-технологий, используемых в работе системы «Открытое правительство»).

1. «Медиа, организации и институты, осуществляющие общественный контроль – Гражданское общество»

Информационные потоки по этой линии состоят из справочной информации и аналитической информации. Справочная информация включает обзор деятельности Правительства, принципы работы системы «Открытое правительство» и т.д. Аналитическая информация включает такие элементы, как результаты журналистских расследований и оценку работы государственных учреждений.

1. «Гражданское общество – Медиа, организации и институты, осуществляющие общественный контроль»

Информационные потоки по этой линии включают жалобы и запросы граждан по качеству и объему услуг, предоставляемых государственными учреждениями, предложения и комментарии, статистическую информацию, полученную вследствие участия представителей общества в опросах общественного мнения, социологических опросах, фокус-группах и т.д.

1. «Органы власти и организации, предоставляющие услуги населению – Медиа, организации и институты, осуществляющие общественный контроль»

Информационные потоки по данной линии состоят из качественной информации, количественных данных и ответов на запросы представителей общества, медиа и организаций, осуществляющих общественный контроль. Качественная информация включает принципы работы системы «Открытое правительство», принятые решения Правительства, законопроекты, справочную информацию и т.д. Количественные данные представляют собой статистические данные, характеризующие деятельность Правительства, а также аналитическую и статистическую информацию, характеризующую социальную, экономическую и политическую ситуацию в стране.

1. «Медиа, организации и институты, осуществляющие общественный контроль – Органы власти и организации, предоставляющие услуги населению»

Информационные потоки по этой линии включают запросы информации и жалобы (например, запросы для проведения журналистских расследований и жалобы, основанные на уже проведенных расследованиях), предложения и комментарии. Предложения и комментарии могут быть получены в результате проведения опросов общественного мнения, исследований и т.д.

###### Качество и каналы предоставления информации субъектами системы «Открытое правительство»

1. Информация, передаваемая госорганами и организациями, обслуживающими население

Требования к качеству передаваемой информации включают полноту, первичность, своевременность, доступность, обрабатываемость и свободное использование данных. Другими словами, данные должны быть представлены в полном объеме, в первичной форме, своевременно, доступны максимальному числу граждан независимо от их статуса или возможностей. При этом формат данных должен способствовать их беспрепятственной компьютерной обработке, данные не должны быть защищены патентным правом и не должны принадлежать конкретному субъекту.

Среди каналов передачи информации выделяют онлайн и офф-лайн каналы. Онлайн каналы для передачи информации, передаваемой госорганами и организациями, обслуживающими население, включают интернет-портал, блоги системы «Открытое правительство», страницы в социальных сетях, специальные приложения для мобильных устройств. Офф-лайн каналы включают государственные СМИ, информационные бюллетени и брошюры, лекции, форумы, круглые столы и конференции.

1. Информация, передаваемая Медиа, организациями и институтами, осуществляющими общественный контроль

Требования к качеству передаваемой информации включают полноту, точность и объективность предоставляемой информации.

Среди онлайн каналов можно выделить интернет-издания СМИ, блоги, социальные сети, среди офф-лайн каналов – СМИ, лекции, форумы, круглые столы.

1. Информация, передаваемая Гражданским обществом

Ключевые требования к качеству информации – достоверность передаваемой информации, выполнение ограничений на формат получаемых данных, чтобы упростить процесс обработки, наличие механизмов по обработке обращений представителей общества. К таким механизмам относятся: обработка обращений с использованием информационных систем, создание централизованного подразделения в Правительстве/ выделение отдельных сотрудников в органах Правительства, ответственных за обработку данных.

Среди онлайн каналов можно выделить комментарии на форумах СМИ, в блогах и страницах социальных сетей представителей медиа и организаций, осуществляющих общественный контроль. Среди офф-лайн каналов – участие в опросах общественного мнения и круглых столах, письменные и личные обращения в редакции СМИ и в общественные организации.

## Механизмы работы системы «Открытое правительство»

В рамках деятельности Рабочей группы был определен ряд механизмов, предполагаемых для внедрения в рамках построения системы «Открытое правительство». Эти механизмы можно разделить на три группы:

Институциональные механизмы:

* + Экспертный совет при Председателе Правительства РФ (ЭСПП);
  + Комиссия по развитию системы «Открытое правительство»;
  + система общественных советов при органах исполнительной власти на федеральном и региональном уровне в новом формате, включая Общественные советы со специальными полномочиями;
  + экспертные советы и группы;
  + СРО и другие профессиональные ассоциации (бизнес-ассоциации, экспертные сообщества и т.д.);
  + стандарт информационно-публичной деятельности органов власти и их руководителей;
  + «контракт эффективности» (Performance Contract) министерств и ведомств;
  + Фонд поддержки гражданских инициатив;
  + оценка регулирующего воздействия;
  + антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов;
  + конкурсные комиссии по назначениям государственных служащих;
  + механизмы для определения целевых показателей эффективности и их значений;
  + национальный доклад системы «Открытое правительство».

Механизмы широкого вовлечения:

* + институт жалоб, петиции;
  + голосования, референдумы, опросы;
  + конкурсы идей;
  + повышение роли и участия СМИ, включая поддержку журналистских расследований, обязательную реакцию на публикуемую информацию о «Топ 1000» публичных персон, контроль за реакцией ведомств на резонансные публикации СМИ, личное участие представителей СМИ в механизмах системы «Открытое правительство» (в т.ч. общественные советы);
  + повышение общественного контроля за деятельностью «закрытых» учреждений.

Информационно-технологические механизмы:

* + электронное правительство;
  + электронный бюджет;
  + электронная обработка писем, жалоб и запросов;
  + ежегодные доклады различных механизмов «Открытого правительства» и уполномоченного по правам человека;
  + порталы органов исполнительной власти;
  + сайты по общественно значимым темам (например, «РосПил», «Россия без дураков», «РосЯма», «Гулагу.нет»);
  + видеонаблюдение для обеспечения безопасности, прав и свобод граждан, а также противодействия коррупции (в органах государственной власти и учреждениях социального характера);
  + система электронной идентификации граждан;
  + электронные государственные услуги.

В мировой практике существуют и другие механизмы «Открытого правительства», а также альтернативные подходы к их определению и классификации. Их примеры приведены в материалах к настоящему докладу.

Рабочая группа по созданию системы «Открытое правительство» и ее управляющий комитет приоритизировали следующие механизмы с учетом отечественной общественно-политической специфики:

Экспертный совет при Председателе Правительства РФ;

Комиссия по развитию системы «Открытое правительство»;

эффективная система общественных советов при федеральных органах власти, в т.ч.

* + Общественные советы по приоритетным направлениям деятельности Правительства – борьба с коррупцией, развитие конкуренции и предпринимательства, развитие кадрового потенциала;
  + Общественные советы при федеральных министерствах;

стандарт информационно-публичной деятельности органов власти и их руководителей;

«контракт эффективности» министерств и ведомств;

Фонд поддержки гражданских инициатив;

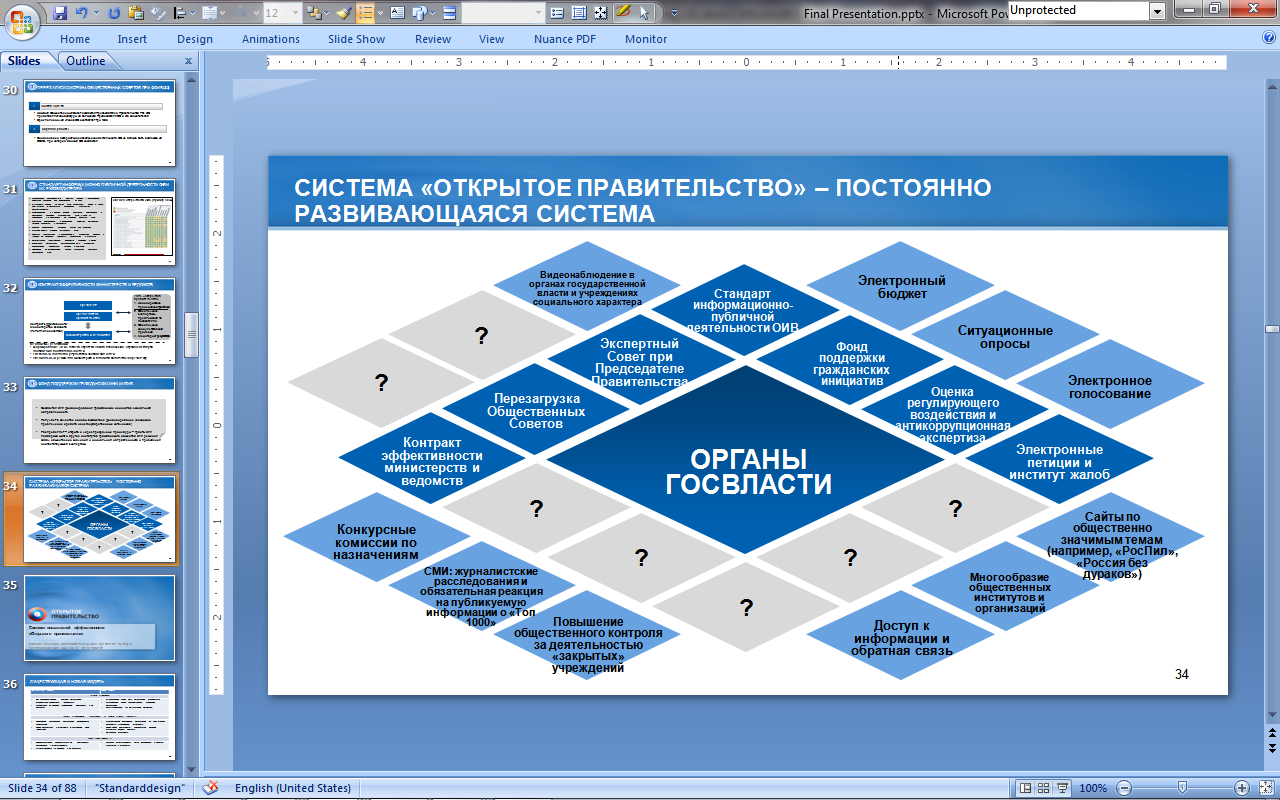
электронный бюджет;

повышение общественного контроля за деятельностью «закрытых» учреждений;

электронные услуги для населения;

видеонаблюдение для обеспечения безопасности, прав и свобод граждан, а также противодействия коррупции.

Данный набор механизмов не является конечным. Система «Открытое правительство» будет постоянно развиваться, находя новые формы для совершенствования.



###### Экспертный совет при Председателе Правительства РФ

Экспертный совет при Председателе Правительстве РФ – это инструмент Председателя Правительства, сформированный для проведения и организации экспертизы ключевых решений Правительства РФ и формирования перечня вопросов со стороны общества для обсуждения с Председателем Правительства.

В случае требования со стороны Председателя Правительства согласования решения с Советом решения не принимаются без согласования Совета или без рассмотрения его заключения.

В случае рассмотрения вопросов по инициативе Экспертного совета соответствующие проекты решений (документов) не рассматриваются без учета заключения Совета.

По вопросам, относящимся к своей компетенции, Экспертный совет организует и проводит экспертизу проектов решений с привлечением широкого круга независимых внешних экспертов и с обязательным публичным освещением хода обсуждений.

Состав Экспертного совета

Основной состав Экспертного совета включает не более 15 экспертов:

Председатель Экспертного совета, осуществляющий непосредственное руководство деятельностью Экспертного совета. Представляется членами Совета и утверждается Председателем Правительства;

два заместителя Председателя Экспертного совета;

не более 15 членов Экспертного совета, назначаемых на срок полномочий Правительства по представлению общественности через механизмы системы «Открытое Правительство».

Обеспечение деятельности Экспертного совета возлагается на Аппарат Правительства РФ и проектный центр Экспертного совета.

Для поддержки деятельности Совета при нем формируется широкая экспертная группа в составе 150–200 человек.

Задачи Экспертного совета

Обеспечивать участие общества в подготовке и реализации инициатив Правительства:

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

Обеспечивать гражданский контроль работы органов исполнительной власти:

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

Поддерживать работу системы «Открытое правительство»:

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

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

* + проводить открытые заседания Экспертного совета;
  + рассматривать и поддерживать общественные инициативы.

Порядок формирования Экспертного совета

Экспертный совет формируется в несколько этапов:

С использованием механизмов системы «Открытое правительство» формируется инициативная команда, которая предлагает Председателю Правительства 5 претендентов, рекомендуемых на пост Председателя Совета и его заместителей.

Из числа этих 5 претендентов Председатель Правительства выбирает троих и назначает Председателя Совета и его заместителей.

Инициативная команда формирует для Председателя Правительства предварительный список из 25-30 кандидатов в члены Совета (двое не прошедших в руководство Совета с их согласия включаются в этот список).

Кандидаты предлагаются из числа авторитетных экспертов, являющихся специалистами в широкой сфере вопросов и обладающих безупречной общественной репутацией и авторитетом. Они должны располагать широкой сетью контактов в специализированных отраслях знаний, легко мобилизуемых для предоставления дополнительной экспертизы.

В состав претендентов входят представители научных школ, бизнеса, общественных организаций в соответствии с утвержденными квотами. Формирование предварительного списка претендентов может включать элементы он-лайн выдвижения кандидатур и голосования за них.

Председатель Правительства имеет право вычеркнуть из предварительного списка не более трети кандидатов и назначить своим решением не более четверти членов Совета.

Из оставшихся путем жребия выбирается необходимое количество членов Совета.

Организация работы Экспертного совета:

устанавливается закрытый (исчерпывающий) перечень решений, которые не могут быть приняты Правительством без согласования Экспертного совета;

Экспертный совет имеет полномочия отправить на доработку любой проект решения согласно утвержденному перечню;

заседания Экспертного совета проводятся его Председателем не реже 2 раз в месяц;

ключевые решения не должны приниматься в обход Экспертного совета;

не менее трети решений Правительства должны приниматься на основе учета особой позиции Экспертного совета;

Экспертный совет имеет право запрашивать и получать от министерств, ведомств и организаций необходимую информацию, разрабатывать и издавать документы и информационные материалы в пределах своей компетенции.

Полномочия и ответственность

Перечень вопросов, входящих в компетенцию Экспертного совета, является закрытым (не подразумевает внесения изменений и дополнений после утверждения, но подразумевает обязательно опубличивание) и формируется исходя из предложенных обществом и утвержденных Председателем Правительства принципов, в т.ч. социальной или экономической значимости.

Экспертный совет обладает следующими правами:

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

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

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

Экспертный совет обязан обеспечить публичное освещение и отчетность о своей деятельности. По каждому принятому решению он публикует позицию экспертов, ход принятия решения, аргументы «За» и «Против». Председатель и члены Экспертного совета несут общественную ответственность за деятельность Совета и принимаемые решения.

Обеспечение деятельности Экспертного совета

Члены Экспертного Совета не являются государственными служащими.

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

###### Комиссия по развитию системы «Открытое правительство»

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

**Совместно с Экспертным советом Комиссия решает** **следующие задачи**:

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

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

**Самостоятельно Комиссия решает следующие задачи:**

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

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

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

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

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

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

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

Общественные советы – версия 2.0

Общественный совет – это механизм системы «Открытое правительство», обеспечивающий прозрачность деятельности конкретного органа власти или конкретного направления деятельности, участие общества в принятии решений данным органом и гражданский контроль за его деятельностью.

Существующая система Общественных советов в значительной мере не выполняет свои функции по следующим основным причинам:

Общественные советы зависимы от контролируемого ведомства;

порядок их формирования не является прозрачным;

программа и обеспечение деятельности определяются министерством.

Например, почти все организационные вопросы, связанные с формированием Совета при МВД, отданы на откуп МВД, что значительно снижает уровень независимости Совета.

У Советов отсутствуют полномочия для реального влияния на принимаемые ведомством решения;

состав Общественных советов не отражает баланс общественных и экспертных интересов, зачастую членами разных Советов являются одни и те же эксперты.

Примером исправления этой ошибки может быть Общественный Совет по проблемам психического здоровья при Министерстве здравоохранения РФ, в который кроме специалистов-психиатров вошли сами пациенты и их родственники. Такое решение было вызвано пониманием факта, что больные и их родственники – активные, заинтересованные, грамотные люди, которые доносят свои проблемы до специалистов.

Члены Общественных советов не несут ответственности за предлагаемые решения.

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

наделить Общественные Советы реальными рычагами воздействия на принимаемые решения;

сделать порядок формирования Советов публичным и представительным, исключающим его зависимость или лояльность соответствующему ведомству и обеспечивающим представительность общественных интересов;

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

Порядок формирования и работы Общественных советов

Каждый Общественный Совет создается Председателем Правительства РФ. Экспертный Совет при Председателе Правительства представляет кандидатуры на должности Председателя Общественного совета и его заместителей.

Список кандидатов в члены Общественного совета формируется из числа авторитетных экспертов, являющихся специалистами в широкой сфере вопросов и обладающих безупречной общественной репутацией и авторитетом. Список кандидатов должен обеспечивать репрезентативность различных заинтересованных сторон в составе Совета:

представители научной среды;

предприниматели с безупречной общественной репутацией;

авторитетные представители профильных общественных организаций.

Срок полномочий членов Совета составляет два года. Возможна ротация членов Совета до одной трети ежегодно.

Финансовое и материальное обеспечение деятельности Общественного совета не должно быть возложено на ФОИВ, при котором данный Совет создается.

Задачи Общественного совета:

участие в назначении на руководящие должности ФОИВ и в формировании кадрового резерва;

оценка компетентности и качества управления ФОИВ, выражение при необходимости мотивированного недоверия руководителю ведомства и его заместителям;

согласование планов (стратегии) работы ведомства;

контроль полноты, формата, качества, достоверности и своевременности раскрываемой информации о деятельности ФОИВ;

участие в формировании приоритетов деятельности ФОИВ, утверждении КПЭ и годовых отчетов;

проведение экспертизы по решениям ФОИВ, в том числе за счет привлечения или формирования экспертных групп;

согласование бюджетных заявок и оценка результатов исполнения бюджета ФОИВ;

контроль за реализацией антикоррупционных инициатив в ФОИВ, оценка регулирующего воздействия (ОРВ), оценка избыточных функций и собственности, находящейся в оперативном управлении ФОИВ.

Таким образом, основные сферы деятельности ФОИВ, контролируемые Общественными советами, – кадровая политика, борьба с коррупцией и развитие конкуренции.

Все функции ФОИВ могут быть разделены на следующие виды:

требующие обязательного согласования (одобрения) Общественного совета;

функции, при реализации которых ФОИВ обязан учесть/получить мнение Общественного совета;

функции, при реализации которых Общественный совет может инициативно поставить вопрос на рассмотрение (при этом учет его мнения обязателен);

остальные (не требующие рассмотрения Общественного совета).

Для эффективного контроля за деятельностью ФОИВ необходимо ввести в практику систему КПЭ министерств и ведомств.

Создается интегрированная система КПЭ с ежегодным планированием. Председатель Правительства РФ публично ставит цели деятельности ФОИВ перед их руководителями и утверждает КПЭ руководителям ФОИВ.

Значительная часть этих КПЭ должна основываться на показателях опросов общественного и экспертного мнения. ФОИВ на основании целей и КПЭ составляет 6-летний Стратегический план деятельности своего ведомства, отражающий пути достижения поставленных целей и периодические (годовые) КПЭ.

Ежегодно ФОИВ отчитывается в формате публичного доклада о выполнении КПЭ. Внедряется действенный механизм ответственности за результаты исполнения «контракта эффективности» ФОИВ и его руководителем. Обеспечивается создание системы мониторинга эффективности работы ОИВ («Приборная доска»).

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

Рабочая группа по созданию системы «Открытое правительство» рекомендует создать Агентство по развитию кадрового потенциала и системы государственного управления со следующими функциями:

консолидация общих кадровых функций государственной службы;

разработка и внедрение современных инструментов привлечения, мотивации, оценки и ротации кадров на государственной службе;

создание и финансирование деятельности программ обучения и развития (включая дистанционных) для государственных служащих с вовлечением общества и широкого круга экспертов в разработку таких программ.

Более подробно Агентство описано в разделе 2.2.1 «Развитие кадрового потенциала». При Агентстве предполагается создание Общественного совета.

Необходимость создания Агентства определяется отсутствием единого центра развития системы государственной службы (функционал которого в настоящее время распылен между несколькими ведомствами) и недостатком внимания к развитию кадрового потенциала в регионах и ведомствах со стороны первых лиц. Существующие кадровые службы в основном занимаются администрированием процесса, не обладая достаточными компетенциями для развертывания полномасштабной работы по развитию кадрового потенциала.

**Полномочия** Общественного совета при Агентстве по развитию кадрового потенциала:

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

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

предоставление гражданскому обществу открытого и равного доступа к информации о кадровых решениях в госорганах, раскрытие для общественности результатов кадрового аудита власти;

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

участие в конкурсных комиссиях при отборе и оценке кандидатов на государственные позиции;

право предлагать кандидатов на должности не политических руководителей федеральных органов власти.

Общественный совет при Федеральном бюро по борьбе с коррупцией (ФБПБК)

Рабочая группа рекомендует создать Федеральное бюро по борьбе с коррупцией в системе органов прокуратуры.

Подробно о бюро см. в разделе 2.2.2 «Борьба с коррупцией».

**Полномочия** Общественного совета при Федеральном Бюро по борьбе с коррупцией:

право накладывать вето на назначение руководителя Бюро и его заместителей;

право выражения мотивированного недоверия руководству Бюро;

согласование процессуальных действий;

экспертная поддержка разработки и внедрения методологии оценки эффективности противодействия коррупции;

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

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

Общественный совет по развитию конкуренции и предпринимательства при Федеральной антимонопольной службе (ФАС)

**Полномочия** Общественного совета при ФАС:

право вето на назначение руководителя ведомства и его заместителей;

проведение экспертизы и согласование предлагаемых ФАС решений;

инициирование антимонопольных расследований;

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

проведение выборочного аудита деятельности ФАС;

экспертная поддержка разработки и внедрения методологии оценки эффективности развития конкуренции;

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

представление Президенту РФ кандидатуры Уполномоченного по правам предпринимателей.

Общественные советы при федеральных министерствах

Перечень вопросов, входящих в компетенцию Общественных советов при министерствах, не является закрытым и формируется исходя из принципов, имеющих специфику для отдельных министерств. Например:

для министерств силового блока (МВД, Минобороны) – вопросы прав граждан;

для министерств социального блока (образование, культура и т.д.) – вопросы, имеющие высокий общественный резонанс (по итогам мониторинга СМИ и общественных выступлений);

для министерств экономического блока (Минфин, МЭР и т.д.) – вопросы, имеющие высокий общественный резонанс; вопросы, ведущие к значительному изменению конъюнктуры рынков товаров широкого потребления или значительному экономическому эффекту (0,5% ВВП).

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

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

отправлять на доработку неэффективные и недоработанные решения министерства;

в случае крайней необходимости применять право вето.

Председатель и члены Общественного совета несут ответственность за выполняемую работу.

###### Стандарт информационно-публичной деятельности органов власти и их руководителей

Информация, раскрываемая органами государственной власти, должна обладать определенными качественными характеристиками и быть доступной через максимальное количество каналов.

Требования к качеству передаваемой информации

**Полнота**: данные должны предоставляться в полном объеме без ограничений (это касается не только статистических данных, но и решений, в т.ч. готовящихся, подходов к их принятию, анализа качества работы и исполнения планов).

**Первичность**: данные должны предоставляться в первичной форме без модификаций.

**Своевременность**: данные должны предоставляться своевременно. Электронные запросы и предложения должны обрабатываться эффективно.

**Доступность**: данные доступны максимальному числу граждан независимо от их статуса или возможностей (в особенности информация, имеющая значение для обеспечения прав граждан).

**Обрабатываемость**: формат данных способствует их беспрепятственной компьютерной обработке.

**Свободное использование**: Данные не защищены патентным правом и не принадлежат конкретному субъекту.

Каналы, используемые для передачи информации

Он-лайн каналы:

* + интернет-портал системы «Открытое правительство»;
    - специальные разделы для форумов;
    - специальные разделы для проведения опросов;
  + блоги и форумы системы «Открытое правительство»;
  + страницы системы «Открытое правительство» в социальных сетях;
  + специальные приложения для мобильных устройств.

Офф-лайн каналы:

* + государственные СМИ;
  + информационные бюллетени, брошюры;
  + лекции, форумы, круглые столы, пресс-конференции, консультации с привлечением экспертов и панелей граждан по различным вопросам.

Важно понимать и учитывать, что информационные потоки в системе «Открытое правительство» направлены не только от органов государственной власти к представителям общества. Это постоянный двусторонний процесс взаимодействия между представителями общества и органов государственной власти. Более детально информационные потоки и передаваемая по ним информация описаны в разделе «Описание информационных потоков в системе «Открытое правительство»».

Существует два потока информации от органов государственной власти:

от органов власти и организаций, предоставляющих услуги населению, – к обществу;

от органов власти и организаций, предоставляющих услуги населению, – к медиа, к организациям и институтам, осуществляющим общественный контроль.

Для обеспечения эффективного функционирования системы «Открытое правительство» необходимо обеспечить передачу по обоим потокам нижеуказанных типов информации.

Состав информации:

Качественная информация:

* + принципы работы системы «Открытое правительство»;
  + цели и задачи органов власти;
  + отчеты о принятых решениях Правительства, рассмотренных и принятых законопроектах;
  + информация о поручениях, даваемых руководством органов власти и ходе их выполнения;
  + информация о поручениях по кадровой политике ОИВ;
  + справочная информация (например, расположение и время работы государственных учреждений и т.д.);
  + пресс-конференции руководителей органов государственной власти с предварительным открытым сбором вопросов через сайты;
  + проведение он-лайн оценки степени открытости органов власти;
  + публикация результатов антикоррупционной экспертизы инициируемых ведомством законов и программ, работы ведомства;
  + информация о взаимодействии различных уровней власти, ветвей власти;
  + публичный анализ ОРВ.

Количественные данные:

* + КПЭ и отчеты о результатах исполнения «контрактов эффективности»;
  + декомпозиция КПЭ по чиновникам, промежуточные значения КПЭ, приоритеты работы чиновников;
  + статистические данные, характеризующие деятельность органов власти (затраты на содержание аппарата, численность и т.д.);
  + аналитическая и статистическая информация, характеризующая социальную, экономическую и политическую ситуацию в стране.

Ответы на запросы представителей общества:

* + тексты запросов и предложений и ответы на них, которые должны находиться в открытом доступе для всех представителей общества.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

внедрить на федеральном уровне стандарты раскрытия информации ОИВ.

###### Контракт эффективности министерств и ведомств

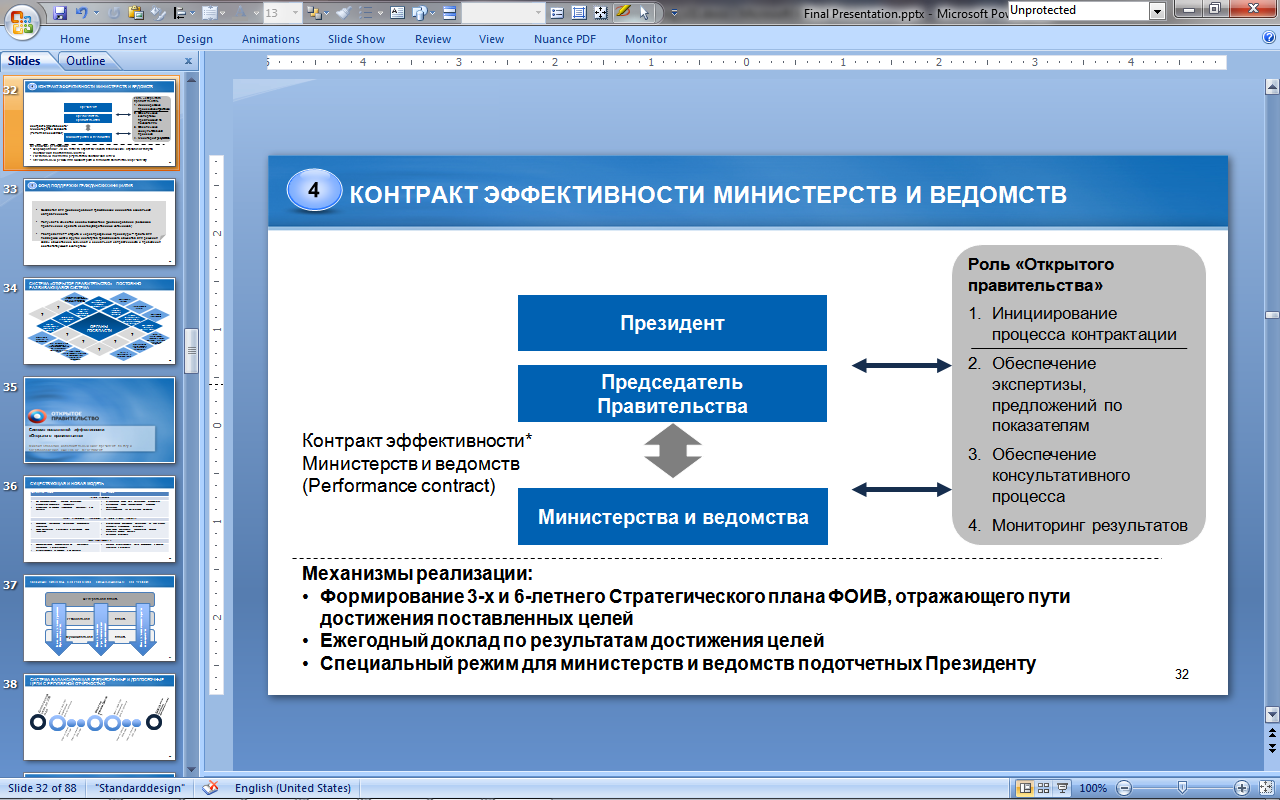
Эффективная система ответственности Правительства предполагает несколько возможных инструментов.

Первый из них – заключение особых **долгосрочных контрактов с государственными служащими** (Performance Contract), которые предусматривали бы зависимость размера получаемого вознаграждения от **выполнения запланированных показателей**.

С учетом дополнений Общественного совета контракт эффективности государственных служащих может быть дополнен до Общественного договора, который является следующим этапом развития данного механизма.

Общество должно понимать, какие задачи ставятся перед отдельными министрами, и получать информацию об их исполнении. Для этого, в частности, необходимо сделать публичными цели и задачи, которые ставятся Председателем Правительства руководителям федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, контракт эффективности представляет собой совокупность распоряжений Правительства по целям, задач и КПЭ органов исполнительной власти, среднесрочных и краткосрочных планов, деклараций и публичных заявлений, межведомственных задач.



Подобного рода практика активно применяется в Великобритании, где ее основным инструментом выступает Public Service Agreement, PSA (соглашение о государственных услугах). Это трёхлетний стратегический план ведомства, совмещённый с бюджетом. В нём отражены цели, план действий и правила мониторинга и оценки.

PSA заключаются между линейными министерствами и Центром правительства, который представлен Казначейством. Мониторинг выполнения PSA осуществляется по двум каналам:

отчёты о расходах линейных министерств Казначейству;

специальное подразделение в аппарате Премьер-министра.

Невыполнение PSA служит основанием для более детальных проверок, анализа деятельности и обсуждения вопроса на уровне Совета министров.

Среди других инструментов повышения ответственности ведомств можно выделить:

Ограничение личного карьерного роста: в настоящий момент такая система успешно действует в Китае. При недостижении показателей продвижение становится невозможным в течение трех лет, а при повторном недостижении осуществляется перевод сотрудника на более низкую должность.

Административная ответственность, включая вынесение замечаний, выговоров и предупреждений о неполном служебном соответствии. В качестве наиболее жесткой меры возможно использовать увольнение.

Ограничение финансирования ведомств. Такая система мотивации может быть создана через формирование специального фонда, который на конкурсной основе мог бы распределяться между ведомствами. Недостижение целевых показателей приводит к лишению возможности участвовать в конкурсе на получение финансирования из специального фонда.

Сокращение количества штатных должностей: такая система поощряет рост успешных ведомств и вынуждает остальных работать более эффективно, распределяя ограниченные ресурсы.

###### Фонд поддержки гражданских инициатив социальной направленности

Фонд создается для финансирования социальных инициатив гражданской направленности. В качестве основы он получает бюджетное финансирование (возможно привлечение средств из негосударственных источников).

Предполагается, что фонд будет ежегодно распределять – открыто и через прозрачные процедуры – правительственные гранты для поддержки институтов общества для решения задач общественно значимой и социальной направленности и проведения соответствующей экспертизы. При этом возможно привлечение краудфандинга. Гранты распределяются Советом фонда, процедуры подачи заявок и распределения грантов публичные. Гранты могут получать порталы активистов (типа проекта «РосПил»), НКО и другие инициативы антикоррупционной, правозащитной и прочей социально значимой тематики.

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

Кроме того, Фонд должен обеспечить международные стандарты контроля за целевым использованием средств, что исключит обвинения в коррупции.

Для создания подобного Фонда необходимо пройти несколько последовательных шагов, в частности:

сформировать концепцию, определить содержание и модель программ и проектов, определить размер целевого капитала, подход к корпоративному управлению и внутреннему контролю;

сформировать команду: определить целевые требования к членам команды и персональные КПЭ, объем годового бюджета на содержание команды;

сформировать механизмы работы Фонда: разработать внутренние положения, регламенты и инвестиционную декларацию;

выбрать управляющую компанию: сформировать критерии выбора, провести тендер и сбор информации;

разработать концепцию фандрайзинга: сегментировать доноров, определить целевые сегменты, разработать стратегию позиционирования фонда для целевых сегментов доноров, разработать операционные планы и целевые показатели привлечения средств;

проводить деятельность по фандрайзингу и работу с донорами: проводить фандрайзинговые мероприятия;

предоставлять отчетность донорам, анализировать эффективность и корректировать программы.

Основными негосударственными донорами фонда должны быть массовые доноры (широкий круг общественности). К преимуществам работы с данной группой доноров можно отнести невысокие затраты на привлечение финансирования. Существенными сдерживающими факторами могут стать недостаток культуры благотворительности в современной России и неразвитость инфраструктуры фандрайзинга.

Ярким примером фонда поддержки гражданских инициатив в мировой практике является Фонд развития Всемирного банка. Всемирный банк управляет несколькими фондами, которые обеспечивают грантами специальные организации по поддержке гражданских инициатив на глобальном, региональном и страновом уровне.

Общественные организации могут получить гранты напрямую либо в партнерстве с государственными агентствами и/или подразделениями Всемирного банка (в большинстве случаев).

Известным фондом по борьбе с коррупцией является Фонд «Партнерство за прозрачность» (PTF – Partnership for Transparency Fund). Фонд финансирует деятельность общественных организаций по всему миру, помогая гражданскому обществу оказывать влияние на разработку, реализацию и мониторинг национальных программ по борьбе с коррупцией. PTF предоставляет финансирование, используя два типа каналов:

международные крупные фонды (за 2000–2004 гг. Всемирный банк через Фонд развития предоставил PTF более $2,5 млн);

региональные фонды (Японский фонд социального развития предоставил PTF в 2011 г. грант на сумму в $1,9 млн).

###### Электронный бюджет

Реализация механизма «Электронный бюджет» позволит:

повысить открытость процесса бюджетирования;

увеличить прозрачность для общества доходов и расходов бюджетов федерального, регионального, муниципального уровней и бюджетных учреждений;

повысить осведомленность граждан о бюджетной политике правительства и вовлеченность в процесс принятия бюджетных решений;

увеличить уровень доверия граждан к системе государственного управления в целом.

Для полнофункционального запуска системы «Электронный бюджет» необходимо:

создание и внедрение единых стандартов в сфере управления общественными финансами;

переход на юридически значимый электронный документооборот;

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

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

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

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

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

В мировой практике примером реализации данной концепции является инициатива правительства Сингапура «Открытый бюджет», которая включает:

специальный сайт, посвященный бюджету;

понятное и простое изложение приоритетов и параметров бюджета (брошюра);

активное присутствие в социальных сетях;

возможность задать вопрос о бюджете он-лайн;

возможность внести предложения по бюджету.

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

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

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

разработать механизмы организации общественного контроля за условиями прохождения военной службы;

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

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

###### Электронные услуги для населения

В мировой практике электронные услуги для населения включают широкий диапазон сервисов:

замена бумажной корреспонденции электронной;

онлайн оплата государственных и коммунальных услуг;

доступ к информации о штрафах и возможность их онлайн оплаты;

онлайн оценка школ родителями и запись в школы;

интерактивные дистанционные учебные курсы для всех желающих;

возможность провести смену собственника автомобиля он-лайн;

информация и отзывы об участковых врачах;

запрос о наличии долгов, судимости;

заявление о некачественном товаре;

открытый доступ к бюджетам всех ведомств;

регистрация избирателей он-лайн;

информация обо всех планах строительства в районе;

доступ к базе всех зарегистрированных товарных знаков и он-лайн регистрация торговой марки;

ходатайство о проведении общественного мероприятия;

электронное голосование и электронные петиции;

сообщения о неполадках, проблемах и преступлениях.

Для обеспечения **высокого уровня электронных услуг** для населения необходимо реализовать следующие меры:

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

* + меньший предельный срок оказания услуг при выборе их электронной формы;
  + меньший размер платы за получение услуг в электронном виде;
  + возможность снижения размера платы при отказе от получения бумажных уведомлений о штрафах, налогах и иных платежах в пользу электронной формы;
  + возможность предоставления скидки при ускоренной электронной оплате отдельных видов платежей, связанных с получением услуг, – в частности, при оплате услуг ЖКХ, административных штрафов за нарушение правил дорожного движения;
  + возможность не взимать с населения дополнительные комиссионные начисления при оплате услуг в электронной форме, в том числе за счет внедрения единых правил вознаграждения платежных агентов внутри тарифов за получение услуг;

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

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

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

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

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

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

установить четкие цели по организации доступа населения к современным услугам связи. Например: к 2014 г. – 60% домохозяйств возможностью широкополосного доступа к сети Интернет; 10 Мбит/с (в крупных городах – 20 Мбит/с).

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

Организация видеонаблюдения в органах государственной власти и учреждениях социального характера для обеспечения безопасности прав и свобод граждани противодействия коррупции включает решение следующих задач:

широкомасштабная установка систем видеофиксации в помещениях органов внутренних дел и в транспортных средствах полиции, в других органах государственной власти и в некоторых социальных учреждениях;

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

## Ключевые показатели эффективности «Открытого правительства» и приборная панель

#### Цели и принципы системы КПЭ

Существующая структура показателей оценки работы власти имеет следующие **недостатки**:

отсутствие системы показателей верхнего уровня, отражающей приоритетные направления государственной политики;

показатели ориентированы на бюрократический процесс, а не на конечный результат;

содержание и целевые значения показателей определяются самими чиновниками, которые должны их исполнять;

замер результатов и отчетность являются внутренним делом госорганов;

преимущественно административные инструменты привлечения к ответственности.

В результате сложившейся ситуации невозможно сравнить работу Правительства с лучшей международной практикой или сопоставить результаты работы за прошедшие годы. В существующих условиях затруднен выбор бюджетных и управленческих приоритетов, так как невозможно объективно выделить сферы, требующие наибольшего внимания.

Новая модель базируется на следующих ключевых **принципах**:

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

использование набора количественно измеримых показателей;

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

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

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

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

регулярная отчетность;

критерии ответственности четко определены и понятны участникам и Обществу.

#### Приборная панель системы «Открытое правительство»

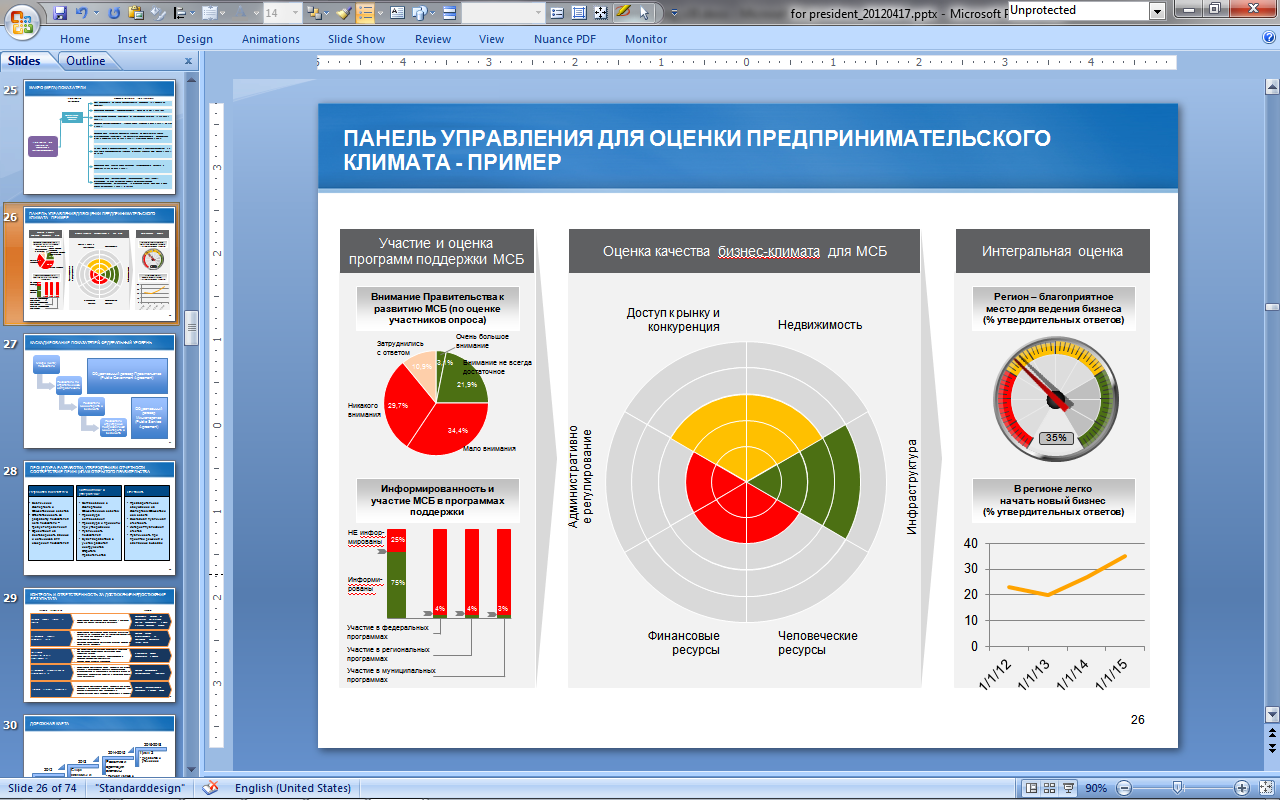
Интегрированная система ключевых показателей эффективности функционирования системы «Открытое правительство» состоит из нескольких уровней:

Верхний уровень охватывается контрактом эффективности Правительства и включает в себя:

* + показатели верхнего уровня, которые отражают конечные результаты работы системы «Открытое правительство»;
  + показатели эффективности взаимодействия власти, характеризующие степень открытости власти;
  + показатели по стратегическим направлениям.

Базой для второго уровня является контракт эффективности министерств, предусматривающий:

* + показатели министерств и ведомств;
  + показатели структурных подразделений министерств и ведомств.



Процесс разработки показателей, их утверждения и отчетности по ним должен соответствовать принципам системы «Открытое правительство». Он включает следующие **этапы**:

1. Разработка показателей:

вовлечение Экспертного и Общественных советов;

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

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

наличие методики измерения, обеспечивающей достоверность получаемых результатов.

1. Согласование и утверждение:

наличие определенных процедур согласования, процедур и принципов при утверждении;

публичность показателей;

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

1. Отчетность:

ежегодный национальный доклад системы «Открытое правительство»;

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

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

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

Примеры показателей и их международных аналогов по приоритетным направлениям работы Правительства РФ приведены ниже.

1. **Показатель развития кадрового потенциала**

Международным аналогом является индекс развития человеческого потенциала (Human Development Index, автор – UNDP), рассчитываемый в 183 странах. **Методология** его расчета предполагает агрегирование данных статистики по:

ожидаемой продолжительности жизни;

уровню грамотности населения страны (среднее количество лет, потраченных на обучение) и ожидаемой продолжительности обучения;

уровню жизни, оцененному через ВНД на душу населения по паритету покупательной способности (ППС) в долларах США.

**Ответственным** за мониторинг этого показателя могут быть Агентство по развитию кадрового потенциала и системы государственного управления и Общественный совет при нем.

1. **Показатель по борьбе с коррупцией**

**Методология** расчетаможет использовать методику определения индекса восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index), рассчитываемого Transparency International в 178 странах. Эта методика учитывает уровень восприятия коррупции отечественными и иностранными экспертами в рамках опросов предпринимателей, аналитиков по оценке коммерческих рисков и специалистов различных международных организаций. Все источники измеряют общую степень распространенности коррупции (частота и/или величина взяток) в государственном и политическом секторах.

**Ответственными** за мониторинг этого показателя могут быть Федеральное бюро по борьбе с коррупцией при Генеральной прокуратуре РФ и Общественный совет при нем.

1. **Показатель по развитию конкуренции и предпринимательства**

**Методологическую основу** показателя могут составить несколько распространенных индексов**–** Doing Business Index от Всемирного банка, а также BEEPS и показатель конкурентоспособности и качества бизнес-климата от World Economic Forum. Методика расчета Doing Business основана на изучении практики предоставления ключевых государственных услуг (процедур), связанных с ведением бизнеса, с привлечением специалистов в области права, экономики, а также чиновников. Среди процедур:

открытие и закрытие бизнеса;

получение разрешения на строительство;

прием на работу сотрудников;

регистрация права собственности и пр.

**Ответственными** за мониторинг этого показателя могут быть Федеральная антимонопольная служба и Общественный совет при ней.

1. **Показатель открытости власти для общества и эффективности использования властью механизмов системы «Открытое правительство»**

Данный показатель является наиболее сложным с методической точки зрения, его прямых международных аналогов не существует, хотя опыт расчета таких индексов, как индекс демократии (Democracy index от Economist Intelligence Unit), индекс свободы СМИ (Press Freedom index, автор - Reporters Without Borders) или индекс состояния свободы в мире (Freedom in the World от Freedom House) может быть использован в качестве основы.

**Ответственными** за мониторинг этого показателя могут быть Комиссия по развитию системы «Открытое правительство» и Экспертный совет при Председателе Правительства РФ.

#### Примеры КПЭ верхнего уровня по ключевым направлениям

В рамках работы над интегрированной системой ключевых показателей эффективности функционирования системы «Открытое правительство» были разработаны примеры показателей эффективности и их целевых значений по направлениям работы подгрупп:

социальная политика;

защита прав граждан;

развитие конкуренции и предпринимательства;

инновационное развитие;

долгосрочная макроэкономическая и бюджетная политика;

развитие кадрового потенциала;

региональная политика и децентрализация полномочий в сфере государственного управления;

инфраструктура и транспорт;

развитие систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме и современных средств коммуникации.

|  |  |
| --- | --- |
| **Подгруппа** | **Примеры показателей верхнего уровня** |
| Социальная политика | Рост рождаемости до уровня воспроизводства населения (2.1 ребенка на женщину);  обеспечение 90% детей в возрасте от 7 лет услугами дошкольного образования, присмотра и ухода;  увеличение доли государственных расходов на здравоохранение с текущих 3.56% ВВП до 5.4% в 2020 г.;  увеличение ожидаемой продолжительности жизни до 75 лет к 2020 году;  существенное снижение смертности от употребления алкоголя (в 2-3 раза к 2020 г.);  снижение распространенности курения среди взрослых с 40% в 2012 г. до 27% в 2020 г.;  снижение доли 15-летних российских учеников, не достигающих уровня функциональной грамотности (по результатам международного исследования PISA) с нынешних 27% до 18% в 2020 г.;  25 млн новых и модернизированных рабочих мест с производительностью в 3 раза выше среднероссийской (уровень Франции) увеличат ВВП России к 2025 г. на 76,5%;  увеличение доли занятых среди инвалидов трудоспособного возраста с 22.8% в 2012 г. до 45% в 2020 г.;  увеличение доли государственных (муниципальных) услуг (работ), оказываемых за счет бюджетных средств негосударственными (немуниципальными) организациями (с отдельным учетом доли НКО и доли прочих организаций) к 2020 г. на 10–15%. |
| Защита прав граждан | Повышение доверия населения к судебной системе до 60%;  повышение уровня исполнения судебных решений по гражданским делам до 90%;  сокращение числа граждан, подвергшихся в течение года «уличным» преступлениям, преступлениям на бытовой почве и мошенничеству, на 10%;  сокращение доли осужденных на лишение свободы (среди всех подсудимых) на 12%; сокращение доли повторно осужденных на 15%;  повышение уровня доверия граждан к национальной избирательной системе до 60%;  вхождение в TOP-50 стран, свободных от коррупции (по рейтингу Transparency International);  снижение в 4 раза уровня восприятия коррупции населением;  формирование у 70% граждан представления, что в России хорошие законы и не видят проблем с их применением. |
| Развитие конкуренции и предпринимательства | Уровень реальных цен на товары/услуги;  доля малого и среднего бизнеса в ВВП и занятости;  доля субъектов МСП в занятости в обрабатывающем производстве. |
| Инновационное развитие | доля высокотехнологичной продукции в ВВП;  баланс экспорта и импорта высокотехнологичной продукции;  доля выпускников российских вузов, принятых и успешно завершивших обучение по магистерским и докторским программам в ведущих мировых вузах (первая сотня глобальных рейтингов вузов);  международные публикации и цитируемость российских ученых;  количество международных патентов, зарегистрированных российскими физическими и юридическими лицами. |
| Долгосрочная макроэкономическая и бюджетная политика | Уровень доверия граждан к макроэкономической и бюджетной политике;  качество бюджетного управления;  уровень одобрения макроэкономической и бюджетной политики экспертным сообществом. |
| Развитие кадрового потенциала | Доля сотрудников кадровых служб, прошедших обучение;  количество ведомств, использующих современную систему управления кадрами. |
| Региональная политика и децентрализация полномочий в сфере государственного управления | Разрыв в уровне бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными регионами;  доля субсидий местным и региональным бюджетам, предоставленных на условиях достижения результатов;  децильный разрыв (разрыв между 10% регионов, лидирующих по показателю доходов на душу населения в сравнении с 10% отстающих регионов). |
| Инфраструктура и транспорт | Обеспечение доступа граждан и бизнеса к транспортной инфраструктуре;  снижение инфраструктурной составляющей в себестоимости конечной продукции. |
| Развитие систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме и современных средств коммуникации | Повышение доли государственных, муниципальных услуг оказываемых в электронном виде в общем объеме до 50% к 2014 году, и до 85% к 2017 году;  обеспечение возможности доступа в сеть Интернет на скорости не менее 10Мбит/с (20Мбит/с в городах) для 60% домохозяйств к 2014 году, и для 95% к 2017 году;  обеспечение 100% электронного документоооборта внутри системы органов государственной власти и местного самоуправления к 2014 году;  полный отказ от бумажных справок при получении услуг с 2013 года;  получение 50% граждан России удостоверение личности нового поколения к 2015 году. |

## Технологическая платформа системы «Открытое правительство»

Электронное взаимодействие между обществом, бизнесом и государственными органами власти внутри системы «Открытое правительство» по выработке совместных решений, оценке деятельности, предоставлению услуг и обратной связи возможно только при внедрении единой интегрированной технологической (ИТ) платформы.

На данный момент состояние технологической инфраструктуры государственных органов характеризуется следующими чертами:

информационные системы ведомств остаются разрозненными;

ведомства сами решают вопросы развития вычислительной инфраструктуры, при этом количество информационных систем и объем передаваемой и хранимой информации растут, а инвестиции не дают должной отдачи;

технологии управления знаниями в государстве, а также специализированные инструменты взаимодействия с обществом практически не внедряются;

доступ граждан к получению электронных государственных услуг в полном объеме по-прежнему затруднен.

Для нормального функционирования технологической платформы системы «Открытое правительство» необходимо:

сократить состав сведений о деятельности государственных органов, составляющих государственную или служебную тайну;

ввести дополнительные меры, направленные на повышение ответственности государственных служащих за несоблюдение требований по раскрытию информации, в том числе за счет введения мер административной ответственности;

внести изменения и дополнения в ФЗ РФ от 09.02.2009 №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и ФЗ от 22.12.2008 №262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов РФ», обеспечивающие доступ граждан и юридических лиц к информации, не являющейся государственной или служебной тайной, а также определение порядка и требований, предъявляемых к раскрытию информации, в том числе с использованием сети интернет;

внести в Государственную Думу РФ проект ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Федерального собрания РФ».

Еще одним ключевым условием нормальной работы технологической платформы является наличие минимального стандарта предоставления электронных государственных и социально значимых услуг для граждан. Основные шаги по данному направлению включают:

обеспечение с 1 января 2014 года перехода федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ на безбумажный юридически значимый электронный документооборот;

реализацию механизмов, обеспечивающих недопущение создания и поддержки функционирования дублирующих друг друга государственных информационных систем, реализуемых за счет средств бюджета РФ и участвующих в процессах оказания государственных и муниципальных услуг;

внесение изменений и дополнений к Федеральному закону от 27.07.2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», стимулирующих граждан и организаций к получению государственных и муниципальных услуг в электронном виде, а также обеспечивающих возможность использования коммерческими организациями информации, содержащейся в государственных информационных системах и ресурсах, для оказания услуг гражданам и организациям;

внесение изменений и дополнений в законодательные акты РФ, направленные на обеспечение использования электронных документов в качестве доказательства в судах;

обеспечение развития системы идентификации граждан и юридических лиц в РФ, включая:

* + утверждение концепции развития системы идентификации, создание системы идентификации и аутентификации граждан и юридических лиц в электронной среде на базе единой эталонной базы метаданных;
  + принятие нормативного правового акта, устанавливающего использование номера паспорта гражданина РФ в качестве единого идентификатора для оказания государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронном виде;
  + введение системы официальных государственных индивидуальных электронных почтовых ящиков для граждан РФ;
  + создание системы хранения электронных документов населения с целью уменьшения количества «документов личного хранения» с учетом необходимого уровня информационной безопасности, обеспечивающей возможность предоставления гражданам и юридическим лицам услуг, связанных с заверением средствами электронной подписи электронных образов ранее выданных документов;
  + разработка плана введения в РФ в период 2012-2015 годов удостоверения личности гражданина РФ нового поколения с электронным носителем информации и функцией средства электронной подписи, предусматривающего реализацию в 2013 году «пилотного» проекта в трех субъектах РФ; создание системы, обеспечивающей централизованный выпуск указанного документа и его интеграцию с универсальной электронной картой.

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

сформировать единую технологическую политику по созданию и развитию комплексной инфраструктуры системы «Открытое правительство»;

обеспечить развитие инфраструктуры доступа граждан к информационно-телекоммуникационным сетям, предусмотрев:

* + дальнейшую либерализацию рынка связи за счет внедрения принципа технологической нейтральности;
  + обеспечение конверсии радиочастотного спектра и использование радиочастот в гражданском обороте;
  + введение требования по наличию точки доступа к сети Интернет по широкополосному каналу связи при осуществлении приемки жилых зданий в эксплуатацию;

использовать современные социальные сетевые технологии для взаимодействия сотрудников органов власти между собой, с гражданами и экспертными сообществами, в том числе в целях предварительного обсуждения и повышения обоснованности принимаемых решений;

разработать единые правила сбора и обработки, в том числе с использованием автоматизированной информационной системы, мнений граждан при обсуждении проектов законодательных, нормативных правовых актов, а также при подаче гражданами предложений о работе органов исполнительной власти, включая регламент межведомственного взаимодействия по принятию соответствующего решения после их рассмотрения;

обеспечить внедрение современных аналитических инструментов, технологий управления знаниями и прогнозирования, обеспечивающих повышение обоснованности и оперативности принимаемых решений в государственных органах власти, в том числе за счет организации доступа сотрудников указанных органов к общим государственным и ведомственным информационным ресурсам, а также обеспечивающих технологическую возможность для контекстного поиска пользователями информации, размещенной в рамках указанных информационных ресурсов, и её многофакторного анализа на основе запросов;

внедрить технологии, направленные на формирование системы оценки эффективности деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления, отдельных государственных и муниципальных служащих на основе объективных данных о результатах их работы и общественной оценки, в том числе с использованием сети Интернет;

разработать меры, обеспечивающие повышение эффективности затрат бюджета РФ на создание, развитие и обеспечение функционирования государственных и муниципальных информационных систем и ресурсов за счет внедрения технологий «облачных» вычислений, консолидации центров обработки данных, создаваемых за счет средств федерального бюджета и бюджета субъектов РФ, а также создания единой государственной системы долгосрочного и гарантированного хранения информации;

обеспечить развитие институтов «электронной демократии», приравнивающих гражданские инициативы, возникающие в Интернете, к традиционным формам коллективного волеизъявления граждан, при условии обеспечения идентификации гражданина и подтверждения соответствующий действий средствами квалифицированной электронной подписи;

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

# Программа работы системы «Открытое правительство» на 2012 год

## Внедрение системы «Открытое правительство» в 2012 году

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

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

Создать:

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

Разработать и приступить к реализации контракта эффективности, КПЭ и «приборной панели» для федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Разработать и запустить целевую программу «Открытый бюджет».

Создать технологическую и административную платформу «Открытого правительства».

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

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

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

Конкретный график формирования и запуска отдельных механизмов должен быть рациональным и реалистичным, обеспечивающим в 2012 г. начало работы новой системы государственного управления, и с 2013 г. ее полноценное функционирование в новом формате. С точки зрения рабочей группы первоочередными для запуска должны быть механизмы, в наибольшей степени отвечающие приоритетной проблематике, а именно: развитие кадрового потенциала, борьба с коррупцией и развитие конкуренции и предпринимательства. В 2012 г. предполагается начать реализацию 3–5 пилотных проектов системы «Открытое правительство» на региональном и муниципальном уровне.

Укрупненная дорожная карта развития системы «Открытое правительство» на 2012-2015 гг. представлена ниже.



## Направления для дальнейшей работы в рамках внедрения

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

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

В рамках **текущей деятельности** системы необходимы следующие ресурсы:

Финансовые ресурсы:

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

Информационные ресурсы:

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

Административные:

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

Кадровые:

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

На этапе **запуска** системы «Открытое правительство» создается (или формируется на базе существующих общественно-экспертных организаций) проектный центр, решающий следующие вопросы:

коммуникация с обществом по вопросам запуска системы «Открытое правительство», анализ обратной связи при формировании системы;

координация и консультация государственных органов по построению шлюзов с системой «Открытое правительство»;

участие и поддержка реинжиниринга процессов управления в государственных органах для адаптации их к требованиям «Открытого правительства»;

координация и административная поддержка экспертов, работающих в рамках механизмов системы «Открытое правительство»;

управление расходованием денежных средств на формирование системы «Открытое правительство».

Необходимо обеспечить проектный офис следующими видами ресурсов:

финансовыми на поддержание деятельности проектного офиса;

организационными (приказ о проектном офисе, мастер-план внедрения, бюджет и отчетность о его исполнении);

информационными (сайт «Открытого правительства») для обсуждения и учета мнения общества по вопросам запуска системы «Открытое правительство».

После запуска системы, проектный центр трансформируется в структуру, ответственную за поддержание деятельности «Открытого правительства».

#### Публичный контур системы «Открытое правительство»

Текущая ситуация с публичным контуром «Открытого правительства»

На данный момент большинство населения не знает о существовании системы «Открытое правительство», ее возможностях и способах взаимодействия с ней, не верит в возможность открытого диалога с властью, принятие властью решений на основе мнения общества и проявляет скептицизм к «народным» инициативам государства.

Задачи в работе «Открытого правительства» с публичным контуром:

определение содержания коммуникации;

работа с целевой аудиторией;

определение инструментов коммуникации.

Информационная политика системы «Открытое правительство» (публичный контур) должна быть независимой и не подлежать согласованию с пресс-службой Правительства или иными государственными ведомствами.

Определение содержания коммуникации

Работа с публичным контуром должна донести до гражданского общества:

основные задачи системы «Открытое правительство»;

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

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

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

Определение целевых аудиторий коммуникации

Для определения целевых аудиторий необходимо проведение:

сегментации потенциальных участников (граждан, предприятий) – определение ключевых типов участников, их уникальных свойств, потребительских предпочтений, поведения, способов получения информации и т.д. (например, сегменты офисных служащих, рабочих и т.д.);

выбора приоритетных групп, наиболее восприимчивых к идеологии «Открытого правительства», их вовлечение в информационное поле и формирование эффекта саморазвития системы за счет мобилизации все новых социальных групп.

Определение инструментов коммуникации

Для выделенного целевого сегмента (сегментов) разрабатываются:

индивидуальные визуальные образы, лица (возможно привлечение популярных общественно-значимых персон), активно предоставляющие ключевую информацию о системе «Открытое правительство» и формирующие высокий уровень общественного доверия;

сообщения и инструменты коммуникации с точки зрения покрытия и достижения необходимого количества контактов (ТВ и радио, пресса, интернет). Для государственных СМИ освещение и популяризация деятельности «Открытого правительства» должно стать приоритетной задачей;

инструменты и каналы коммуникации должны обеспечивать не только прямое воздействие на целевую аудиторию, но и запускать механизм вирусного маркетинга – передачи информации о системе «Открытое правительство» от одних граждан к другим.

Принципы коммуникации

Стратегия коммуникации системы «Открытое правительство» с гражданским обществом базируется на следующих принципах:

открытость: государственные органы должны быть готовы предоставить необходимую информацию в необходимый обществу срок;

готовность к обратной связи от общества: предложения, критика и видение, предлагаемые обществом, должны действительно быть учтены в работе государственных органов.

Вопросы для дальнейшей проработки

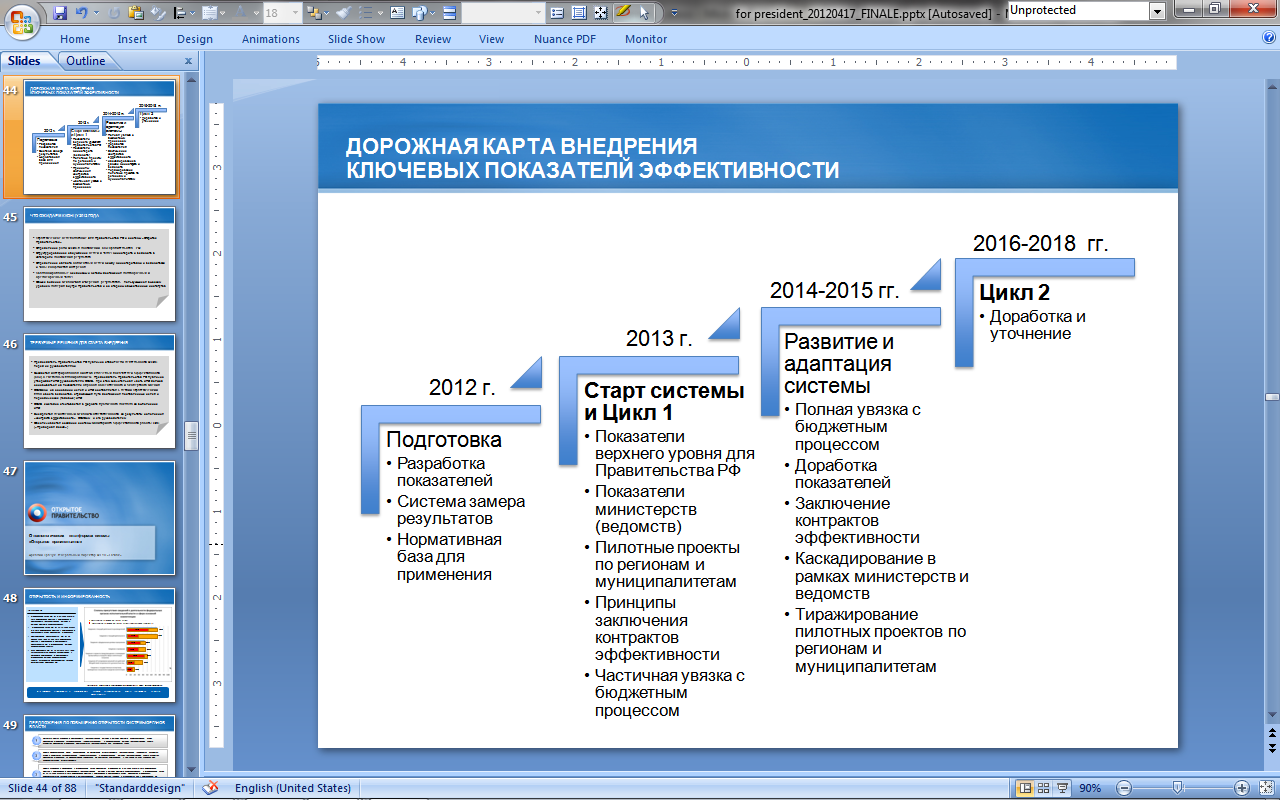
Необходимо разработать содержание коммуникации, определить оптимальную комбинацию необходимых сервисов и каналов. Исходя из этого, определяется медиа план и бюджет на коммуникацию, оценивается необходимость создания дополнительных организационных подразделений или аутсорсинга разработки и размещения коммуникационных материалов специализированной организации на основании тендера.

#### Внедрение системы КПЭ

В рамках внедрения системы КПЭ предполагается реализация следующих задач:

1. Председатель Правительства РФ публично ставит руководителям федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) **цели их деятельности.**
2. Создается **интегрированная система ключевых показателей эффективности (КПЭ) с ежегодным планированием**. Председатель Правительства РФ публично утверждает КПЭ руководителям ФОИВ.
3. ФОИВ на основании целей и КПЭ составляют **6-летний Стратегический план** своего ведомства, отражающий пути достижения поставленных целей и промежуточные (годовые) КПЭ.
4. ФОИВ ежегодно отчитывается в формате **публичного доклада** за выполнение КПЭ.
5. Внедряется **действенный механизм ответственности** за результаты исполнения «контракта эффективности» ФОИВ и их руководителем.
6. Обеспечивается создание системы **мониторинга эффективности работы органов власти** – «Приборной панели», которая является инструментом совместного ведения Правительства и системы «Открытое правительство».

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



К концу 2012 г. ожидаются следующие промежуточные результаты:

достижение стратегического целеполагания для Правительства РФ и системы «Открытое правительство»;

определение роли министерств и ведомств в достижении КПЭ Правительства РФ, с участием Экспертного и Общественных советов;

структурированное обсуждение и утверждение целей и задач министерств и ведомств в категориях достижения результата;

определение области совместных целей министерств и ведомств и зоны конфликтов интересов;

сбалансированное видение Правительства по механизмам и подходам к достижению долгосрочных и среднесрочных задач;

общее видение механизмов измерения результатов, обеспечивающих достаточный уровень доверия к ним как внутри Правительства, так и со стороны общественных институтов.

#### Управление рисками внедрения системы «Открытое правительство»

В процессе внедрения системы «Открытое правительство» важно принять во внимание **основные риски внедрения** и разработать действия для управления рисками.

Среди основных рисков и предлагаемых действий по нейтрализации были выделены:

**Риск 1***:* Различное понимание концепции системы «Открытого Правительства» у общества, экспертов, власти.

Предлагаемые действия:

обеспечить регулярное взаимодействие системы «Открытое правительство» и общества, в т.ч. по вопросам совершенствования системы;

обеспечить регулярное общение с широким кругом участников системы «Открытое Правительство» – экспертным сообществом, рядовыми гражданами, представителями власти – с использованием современных средств коммуникаций (СМИ, интернет-порталы органов власти, социальные сети, блоги);

обеспечить непрерывный сбор и анализ обратной связи с обществом.

**Риск 2***:* Недоверие к инициативам системы «Открытое правительство» и низкий уровень ожидаемых результатов со стороны общества.

Предлагаемые действия:

обеспечить честность и объективность во взаимодействии общества и власти в рамках «Открытого правительства»;

проработать проекты «совместного успеха», призванные продемонстрировать обществу преимущества «Открытого правительства», желание и готовность власти работать на совместный результат;

регулярно и публично отчитываться о ходе внедрения инициатив системы «Открытое правительство», достижениях и проблемах;

определить сроки реализации инициатив системы «Открытое правительство» и назначить ответственных за внедрение.

**Риск 3***:* Риск саботажа предложений системы «Открытое правительство» со стороны отдельных чиновников и в силу самого устройства исполнительной власти (существующие процессы государственного управления не отвечают требованиям «Открытого правительства»).

Предлагаемые действия:

проявить административную и политическую волю для обеспечения реализации принятых решений;

в систему оценки деятельности чиновников включить показатели по работе с системой «Открытое правительство»;

сделать взаимодействие в рамках системы «Открытое правительство» органичной частью работы государственной власти , провести соответствующий реинжиниринг процессов государственного управления, придав этому особый приоритет;

разработать меры по мотивации членов Правительства РФ к совместной работе с «Открытым правительством» и разъяснению преимуществ такой работы.

**Риск 4***:* Риск утраты энтузиазма сторонниками системы «Открытое правительство»

Предлагаемые действия:

совместно со СМИ проводить разъяснительную работу в обществе о том, что задачи по внедрению новых механизмов государственного управления не являются «быстрыми победами» и потребуют постоянных и систематических усилий, как со стороны власти, так и со стороны гражданского общества;

ключевые решения не должны приниматься в обход системы «Открытое правительство» – не менее трети решений должны приниматься на основе особой позиции системы «Открытое правительство».

**Риск 5***:* Риск лоббирования однонаправленных интересов через механизмы системы «Открытое правительство»

Предлагаемые действия:

обеспечить полную информационную прозрачность работы системы «Открытое правительство» для широкой общественности;

разработать открытый публичный механизм привлечения признанных обществом экспертов к работе над задачами системы «Открытое правительство» с целью обеспечения репрезентативности мнений.

**Риск 6***:* Риск постепенного затухания инициатив системы «Открытое правительство»

Предлагаемые действия:

четко определить сроки реализации инициатив системы «Открытое правительство» и назначить ответственных за ее внедрение;

требовать от власти демонстрации постоянно улучшающихся результатов по приоритетам «Открытого правительства», требовать постановки инициатив, которые являются действительно актуальными для общества.

**Риск 7***:* Несоответствие законодательной базы РФ целям и задачам системы «Открытое правительство»

Предлагаемые действия:

поручить Комиссии по развитию системы «Открытое правительство» проработать необходимые изменения в законодательстве.

**Риск 8***:* Неудовлетворительное качество предложений, поступающих от системы «Открытое правительство»

Предлагаемые действия:

создать в рамках системы «Открытое правительство» предварительный фильтр инициатив для отсеивания неудовлетворительных предложений;

обеспечить большую доступность информации для анализа в рамках системы «Открытое правительство»;

формировать проектный подход в рамках работы системы «Открытое правительство» с участием представителей органов государственной власти и местного самоуправления;

совместно работать над повышением компетентности общества в части эффективного использования механизмов «Открытого правительства».

**Риск 9***:* Нехватка ресурсов и квалифицированных кадров для запуска и эффективной работы системы «Открытое правительство»

Предлагаемые действия:

разработать бюджет на запуск и развитие системы и создать механизм для бесперебойного финансирования бюджета, в т.ч. через механизм эндаумент-фонда;

использовать максимально широкий круг источников квалифицированных кадров, включая личные рекомендации, привлечение кадровых агентств из академической среды, из исследовательских институтов, финансируемых государством.

# Заключение

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

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

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

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

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

Власть должна обеспечить высокий уровень административного управления этим проектом, включая политический приоритет, административный ресурс, достаточный для преодоления сопротивления бюрократии, адаптацию внутренних процессов и нормативно-правовой базы под требования системы «Открытое правительство». СМИ, прежде всего государственные, должны фокусировать внимание общества и власти на новом механизме государственного управления, и всесторонне освещать его работу. Общество должно активно использовать механизмы, предлагаемые системой «Открытое правительство», не злоупотребляя ими для лоббирования и самостоятельно выбраковывая нереалистичные или популистские предложения. Как власть, так и общество должны поощрять совместные достижения, терпеливо и критично относиться к неизбежным неудачам и возникающим проблемам на сложном пути к взаимопониманию и взаимоуважению.

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

# Глоссарий (Словарь терминов)

Инновация – это внедренное новшество, обеспечивающее качественный рост эффективности процессов или продукции, востребованное рынком.

Инфраструктура – комплекс взаимосвязанных обслуживающих структур или объектов, составляющих и/или обеспечивающих основу функционирования системы.

Коррупция – использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее законодательству и моральным установкам.

КПЭ – ключевые показатели эффективности.

ОИВ – орган(ы) исполнительной власти.

ОРВ – оценка регулирующего воздействия, потенциального социально-экономического эффекта решений, принимаемых властью.

Развилка – ситуация, в которой возможны два и более равноценных потенциально решения задачи. Развилка определяет возможные варианты пути развития ситуации.

РСБУ – российские стандарты бухгалтерского учета.

Саморегулируемые организации (СРО) – некоммерческие организации, созданные в целях саморегулирования, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг), либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида.

ФБПБК – Федеральное Бюро по борьбе с коррупцией.

ФОИВ – федеральный(е) орган(ы) исполнительной власти.

Фундаментальные принципы (policy guidelines) – утверждения и принципы, определяющие направление будущих действий.

Электронная демократия (e-democracy) – форма демократии, характеризующаяся использованием информационных технологий как основного средства для коллективных мыслительных (краудсорсинг) и административных процессов (информирования, принятия совместных решений).

MPA – Master of Public Administration, степень магистра в государственном управлении.

Performance Contract – соглашение о государственных услугах – это трёхлетний стратегический план ведомства, совмещённый с бюджетом. В нём отражены цели, правила мониторинга и оценки показателей.

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