

Формирование системы оценки открытости исполнительной власти

Н.Е. Дмитриева, Е.М. Стырин

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
nedmitrieva@hse.ru, estyurin@gmail.com

Аннотация

В работе рассмотрены вопросы создания комплексной системы оценки открытого государственного управления. Сопоставив отдельные международные и национальные показатели открытости публичной власти и проанализировав российскую практику, авторы описывают основные элементы модели оценки открытости органов исполнительной власти как составной части мониторинга качества госуправления.

1. Международные системы оценки открытости

Формирование новой модели открытой и прозрачной государственной власти невозможно без активного участия общества в её создании.

Актуальность движения в сторону открытости органов публичной власти подтверждается опытом сообщества 64-х стран, входящих в Партнерство по открытому правительству (Open Government Partnership). При этом в разных странах по-своему расставляют приоритеты в реализации принципов открытости. Например, в Норвегии — это вовлечение граждан в работу правительства, Бразилии — борьба с коррупцией и стимулирование экономического роста на основе открытых данных, Великобритании — подотчетность органов власти обществу при проведении государственной политики и предоставлении госуслуг и т. д.

Несмотря на существующие различия, ряд международных и национальных рейтингов содержит схожие критерии и показатели, отражающие уровень открытости и прозрачности деятельности органов публичной власти.

Прежде всего, это Рейтинг ООН «E-Government Development Index», в котором Россия в 2014 г. заняла 27 место в группе стран с высоким итоговым индексом [6]. Показатели подиндекса «электронное участие» можно рассматривать как оценку трех уровней вовлечения граждан в госуправление: от электронного информирования через web-консультации к виртуальному участию граждан в

разработке и принятии решений органами власти.

«Приборная панель открытого правительства» в США (<http://www.whitehouse.gov/open/>) строится на основе 30 показателей, отражающих уровень информационной открытости, степень гражданского участия, в т. ч. вовлеченность граждан в процессы создания планов ведомств по повышению прозрачности их деятельности, а также наличие и реализацию «флагманских» инициатив, направленных на повышение транспарентности власти. Существенной частью американской методики является оценивание планов государственных органов и уровня их исполнения. В качестве оценочной шкалы приняты понятные всем цвета светофора: красный — не исполнено, желтый — исполнено частично, зеленый — исполнено полностью. К сожалению, не всегда на основе анализа плана с сайта можно провести прямую связь между исполнением запланированных мероприятий и достижением конечного результата.

В Канаде реализован иной подход к оцениванию прозрачности взаимодействий государственных органов с гражданами. Правительством утверждена Политика коммуникаций Правительства Канады [3]. Этот документ включает общее регулирование широкого спектра вопросов взаимодействия государства и граждан, включая вопросы доступа к официальной информации.

Реализация вышеназванной Политики является объектом мониторинга секретариата Федерального Казначейства Канады на протяжении 5 лет после ее принятия (до 2017 г.). Мониторинг осуществляется с использованием таких методов, как анализ веб-страниц сайтов органов власти, материалов СМИ, обзоров работы с запросами о предоставлении информации, отчетов ведомств и контролирующих органов и т. д. Предусмотрена корректировка отдельных принятых показателей.

Основным инструментом оценки открытости в Австралии являются общие и тематические доклады Комиссара по информации, подготавливаемые ежегодно согласно австралийскому закону о свободе информации (Australian Freedom of Information Act, 1982). Для нашего исследования представляют интерес тематические доклады 2011 и 2013 гг., посвященные анализу имплементации органами государственной

власти Австралии принципов открытости государственной информации [5].

Представленные выше примеры «шкал открытости», созданные, в т. ч. на основе отдельных международных показателей, невозможно применить к российской практике без их существенной адаптации. Переход к новой парадигме открытого государственного управления не может быть задан извне [1]. Общество должно созреть, чтобы различные социальные группы, включая и госслужащих, смогли договариваться о качественно новых формах партнерства и механизмах взаимодействия. Иными словами, открытость востребована, если есть общественный спрос на неё. На этом основании создание системы комплексной оценки открытости органов исполнительной власти мы рассматриваем как один из стимулов такого спроса.

2. Внедрение Стандарта открытости федеральных органов исполнительной власти

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

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

Для того чтобы сформировать перспективы дальнейшего развития транспарентности органов исполнительной власти, рабочей группой, созданной при Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства, при участии членов Экспертного совета при Правительстве, Общественной палаты Российской Федерации, общественных и бизнес объединений, а также гражданских служащих разработан Стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти.

Стандарт открытости представляет собой комплексный документ, состоящий из утвержденной Правительством Российской Федерации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, а также Методических рекомендаций по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти и Методики мониторинга и оценки открытости федеральных органов

исполнительной власти, одобренных Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства².

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

Концепция открытости провозглашает четыре основных принципа, последовательное и неукоснительное соблюдение которых при реализации государственных полномочий и функций позволит органам исполнительной власти реализовывать поступательное движение к открытости. Это:

- принцип информационной открытости;
- принцип понятности целей, задач, планов и результатов деятельности;
- принцип вовлеченности гражданского общества;
- принцип общественного контроля и подотчетности.

Реализации названных принципов и выполнению поставленных задач будет способствовать внедрение и совершенствование механизмов (инструментов) открытости, перечень которых предусмотрен в Концепции открытости, но не является исчерпывающим и может дополняться по итогам мониторинга и обобщения лучшей практики.

Вместе с тем, международный опыт и российская практика свидетельствуют, что к числу наиболее действенных механизмов относятся, прежде всего, те десять, которые предусмотрены в Концепции открытости. Одни из них уже определены в российском законодательстве:

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

Другие только проходят период институционализации:

- публичные планы деятельности и ежегодные публичные декларации целей и задач органов исполнительной власти;
- публичная отчетность;
- работа с референтными группами, экспертными и консультативными советами;
- общественный мониторинг правоприменения;

- обеспечение понятности нормативно-правового регулирования, государственных политик и программ, разрабатываемых (реализуемых) органами исполнительной власти.

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

3. Формирование модели оценки открытости органов исполнительной власти

При создании модели оценки открытости органов исполнительной власти необходимо ответить на несколько ключевых вопросов.

Во-первых, кто может оценивать открытость органов исполнительной власти?

Мониторинг открытости могут проводить органы законодательной власти, вышестоящие органы, совещательные и координационные органы, включающие представителей от общественности, бизнеса, СМИ, например, Правительственная комиссия по координации деятельности открытого правительства, общественные и экспертные советы при органах исполнительной власти, общественные палаты, партийные организации, профессиональные, общественные и иные объединения, которые вступают в контакт с органами власти и т. д.

В любом случае, оценка прозрачности и открытости субъективна. Поэтому чем больше субъектов будет вовлечено в процесс мониторинга, тем более объективные результаты будут получены.

Во-вторых, на каких принципах должна строиться оценка?

В рамках нашего исследования мы выделили следующие:

1) методология оценки должна формально утверждаться после её обсуждения и согласования со всеми заинтересованными сторонами, включая оценивающих и оцениваемых;

2) система показателей должна быть многоуровневой и включать универсальные показатели, позволяющие проводить сравнения разных органов исполнительной власти, а также специальные показатели, отражающие специфику полномочий конкретных ведомств;

3) алгоритм и процедуры оценки должны быть масштабируемыми, чтобы тиражировать отработанные подходы при разработке показателей открытости для других ветвей и уровней государственной власти и органов местного самоуправления;

4) система индикаторов и целевых значений показателей должна отражать не только достигнутое состояние, но и динамику внедрения механизмов и принципов открытости;

5) оценка открытости должна встраиваться в общую систему оценки эффективности и

результативности деятельности органов власти в структурных подразделениях, территориальных органах и на уровне отдельных госслужащих.

В-третьих, по каким направлениям и параметрам может проводиться мониторинг открытости?

Опираясь на результаты проведенного исследования, авторы предлагают следующие:

1) эффективность работы механизмов (инструментов) открытости, утвержденных в Концепции открытости;

2) экспертная оценка инициатив, выдвинутых и реализованных органами власти;

3) мониторинг СМИ;

4) оценка референтными группами результативности взаимодействия с органами власти;

5) оценка уровня доверия населения руководителю органа власти и ведомству в целом.

При этом одно из главных требований к разработке конкретных критериев и показателей оценки — формулирование их, исходя из интересов граждан и общества.

Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти, одобренная Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства, в основном учитывает вышеприведенные требования.

Стержнем Методики является трехэтапная и полисубъектная модель оценки: 1 этап — самообследование, 2 этап — экспертная оценка, 3 этап — опрос населения.

Проводимый на основе трехуровневой системы оценки мониторинг открытости решает одновременно несколько задач:

1) федеральные ведомства в сопоставлении с опытом коллег смогут взять на вооружение наиболее успешные практики;

2) для их региональных коллег открывается возможность развивать аналогичные механизмы на местах;

3) руководители страны могут использовать рейтинг открытости федеральных ведомств для того, чтобы оценивать эффективность взаимодействия с институтами гражданского общества и уровень доверия населения руководителям федеральных ведомств;

4) для граждан участие в оценке — замечательная возможность высказать свои ожидания от федеральной власти, а результаты рейтинга — способ проинформировать население о результатах деятельности федеральных ведомств и хороший стимул для вовлечения в разработку и реализацию государственных решений.

Поскольку к настоящему времени окончательные результаты всех этапов проведенного в 2014 г. мониторинга не опубликованы, ниже сделана попытка дать оценку эффективности и результативности первых двух этапов: самообследования и экспертной оценки.

3.1. Результаты самообследования открытости федеральных органов исполнительной власти

На этапе самообследования федеральным органам исполнительной власти предоставляется возможность провести «ревизию» внедряемых механизмов открытости. Для каждого из 10 механизмов предусмотрено по 15 показателей, сгруппированных по трем стадиям, общим числом – 150.

Безусловно, разделение на стадии является некоторой условностью. Но это необходимо, прежде всего, для того, чтобы с учетом специфики и ресурсных возможностей ведомства смогли приоритизировать свою работу по внедрению и развитию механизмов и принципов открытости. При этом показатели первой стадии для всех органов власти, участвующих в Мониторинге, являются базовыми, поскольку в большинстве случаев прямо предусмотрены в действующем законодательстве. Например, «соответствие официального сайта требованиям Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; «наличие на сайте обзоров обращений граждан».

Однако формальное выполнение этих показателей автоматически не приведет к изменениям в оценке гражданами работы чиновников. Поэтому в систему оценки введены показатели второй стадии, которые в большей степени отражают развитие механизмов участия граждан в деятельности органов власти, например, «возможность для граждан оценить полезность представляемой на сайте информации».

Показатели третьей стадии являются технологическими и призваны оценить возможности масштабирования механизмов открытости с использованием информационно-коммуникационных технологий. Они также закрепляют использование технологий сети Интернет как обязательного компонента в продвижении открытости. Например, «обращения граждан в госорганы становятся юридически значимыми на основе электронной идентификации граждан и получения уведомления о регистрации запроса».

Таким образом, на третьей стадии происходит институционализация технологий, при которой виртуальное взаимодействие не менее значимо, чем реальное [4].

Результаты первого самообследования, проведенные в марте – апреле 2014 г., показали, что большинство федеральных органов исполнительной власти (64 из 78) приступило к внедрению Стандарта открытости [2].

По результатам проведенного самообследования в лидерах оказались: ФМС России, Федеральное Казначейство, МЧС России, Роспотребнадзор, Минобрнауки России, Роструд, МВД России,

Минобороны России, ФАС России, Минтруд России, Минэнерго России.

Главным итогом проведенного ведомствами самообследования текущего уровня их открытости стало то, что на основе единых для всех показателей была проведена самооценка имеющихся проблем и ресурсов для дальнейшего внедрения Стандарта открытости.

Существенной проблемой самообследования является верификация результатов проведенной ведомствами самооценки. Пока система оценки предполагает только один инструментальный подобный проверки — размещение требуемой информации на сайте. Однако такой метод верификации серьезно ограничен, особенно в том случае, если для оценки важно не просто «наличие – отсутствие факта», но качественная характеристика.

В этой связи целесообразно сделать результаты самообследования, проводимого ведомствами, не просто открытыми и доступными в сети Интернет, на сайте открытого правительства и (или) на официальных сайтах органов власти. Но что не менее важно – публичными, с возможностью их верификации и обсуждения экспертным сообществом и обычными гражданами.

3.2. Экспертная оценка открытости и прозрачности деятельности федеральных органов исполнительной власти

Экспертная оценка может проводиться по разным методикам. Но независимо от них, она представляет собой важный инструмент госуправления.

В утвержденной Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства Методике мониторинга и оценки открытости предложены критерии эффективности, которые позволяют применять самые разные методы и показатели экспертной оценки:

- ориентация работы механизма (инструмента) открытости на конечного потребителя,
- вовлеченность экспертного сообщества и общественных объединений в работу механизма (инструмента) открытости и его востребованность,
- прозрачность работы механизма (инструмента) открытости.

В рамках проводимого в НИУ ВШЭ экспертного мониторинга открытости федеральных органов исполнительной власти для каждого из механизмов открытости в соответствии с вышеназванными критериями были разработаны показатели, позволяющие проводить сравнительный анализ федеральных ведомств.

В качестве примеров приведем некоторые результаты экспертного мониторинга отдельных механизмов открытости.

Для экспертного оценивания по критерию открытости и прозрачности работы общественных советов мы выбрали такие показатели:

- наличие отдельной страницы в сети Интернет, на которой публикуется информация о работе Совета;
- размещение на сайте объективной информации об избранных членах Совета;
- указание контактной информации для связи с членами Совета;
- размещение на сайте актуального плана работы Совета (на 2014 г.);
- размещение на сайте протоколов заседаний, заключений и решений Совета, а также периодических отчетов об их деятельности;
- предварительное публичное информирование о повестке заседания Совета.

Безусловными лидерами по всем вышеназванным показателям оказались общественные советы при Минобрнауки России (сопредседатели Совета — Ямбург Е.А., Смирнов С.К.), Росавтодоре (председатель Совета — Фахретдинов С.Б.), Минтруде России (председатель Совета — Тополева-Солдунова Е.А.).

Вовлеченность экспертного сообщества и общественных объединений в работу общественных советов мы оценивали по следующим показателям:

- представительство различных референтных групп в персональном составе Совета;
- деятельность рабочих групп (комиссий) при Совете;
- количество проектов, включая проекты нормативных правовых актов, разработанных (доработанных) по инициативе (замечаниям) членов Совета, в т. ч. на основе предложений, поступивших от граждан и общественных объединений;
- освещение деятельности работы Совета в СМИ.

Лидерами по данным показателям стали общественные советы при МВД России (председатель Совета — Кучерена А.Г.), Минтруде России (председатель Совета — Тополева-Солдунова Е.А.) и Росреестре (председатель Совета — Яковлев С.Ю.).

Показатель «дифференциация информации на сайте ведомства с учетом интересов разных референтных групп» мы использовали для экспертной оценки взаимодействия органов исполнительной власти с референтными группами.

По данным экспертного мониторинга, по состоянию на 01.09.2014, структурированная и дифференцированная с учетом интересов разных референтных групп информация представлена на сайтах достаточно ограниченного количества федеральных ведомств.

В первую очередь, необходимо назвать: МЧС России (сайт: <http://www.mchs.gov.ru/>); Минобороны России (сайт: <http://mil.ru/>); Минюст

России (сайт: <http://minjust.ru/>); ФСИН России (сайт: <http://www.fsin.su/>); Ростуризм (сайт: <http://www.russiatourism.ru/>); ФАС России (сайт: <http://www.fas.gov.ru/>) и ФМС России (сайт: <http://www.fms.gov.ru/>). На вышеназванных сайтах размещаются не только специализированные разделы (материалы), но также и информационные порталы и сервисы для разных групп граждан и организаций. Например, целый ряд специализированных сервисов, разработанных МЧС России: интернет-служба экстренной психологической помощи; национальный сайт «Пожарная безопасность»; «Культура безопасности», портал детской безопасности «Спас-Экстрим» и др.

Другая, тоже немногочисленная группа федеральных ведомств, на сайтах которых созданы отдельные специализированные информационные ресурсы: сервис «Ваш участковый» — на сайте МВД России; банк данных исполнительных производств, реестры розыска по исполнительным производствам и розыска подозреваемых — на сайте ФССП России; страничка лесника — на сайте Рослесхоза; база всех решений всех структурных подразделений с возможностью детального поиска материалов по реквизитам, по тегам — на сайте ФАС России и др.

Т. о., несмотря на то, что свыше 50 федеральных органов исполнительной власти в ведомственных планах открытости выделили референтные группы и запланировали работу с ними, структурированная информация на официальных сайтах с учетом интересов референтных групп – пользователей сети Интернет, а не формально соответствующая перечням, установленным в Федеральном законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», размещается всего 14 федеральными ведомствами.

Аналогично в рамках экспертного мониторинга оценка может проводиться и по другим механизмам открытости.

Вместе с тем, считаем, что в дальнейшем на этапе экспертной оценки должны определяться не столько количественные рейтинги ведомств, сколько выявляться причины расхождений в оценке ведомствами и экспертами уровня внедрения механизмов и принципов открытости.

Экспертная оценка, следующая после самообследования, должна способствовать установлению диалога между экспертным сообществом и органами власти и быть направлена на поиск наиболее эффективных форм и способов реализации принципов открытости и прозрачности власти в интересах всего общества.

Выводы

Мониторинг открытости, помимо оценки и составления сравнительных рейтингов, имеет ещё одно значение: изучение и распространение

лучшего опыта по освоению ценностей открытого госуправления.

На основе имеющихся результатов самообследования и экспертной оценки авторы предлагают некоторые дальнейшие шаги по совершенствованию комплексной оценки открытости органов исполнительной власти.

В итоговом рейтинге открытости органов исполнительной власти обязательно должна учитываться оценка населением удовлетворенности взаимодействием с органом исполнительной власти по вопросам предоставления государственных услуг, проведения проверок, реакцией на жалобы и запросы информации и проч. Только в этом случае оценка работы механизмов (инструментов) открытости, проведенная экспертами и чиновниками, сможет отражать качественные изменения в деятельности органа исполнительной власти при его взаимодействии с институтами гражданского общества и гражданами.

Дополнительные инициативные решения органа исполнительной власти в области открытости, выявленные экспертами или заявленные самим ведомством, также могут влиять на повышение позиции в общем рейтинге. Благодаря признанию тех или иных достижений можно выявить сильный общественный резонанс и интерес к конкретным проектам органа исполнительной власти.

Не менее интересной может быть и оценка, сделанная СМИ, в социальных сетях, а также самими сотрудниками ведомства, которые могут отметить изменения в организации их внутренней работы и этике поведения.

Итак, на основании полученных результатов исследования мы доказали, что мониторинг открытости органов исполнительной власти, проводимый с учетом мнения широкого круга субъектов оценивания, следует рассматривать как важную и необходимую часть комплексной системы оценки эффективности государственного управления.

Литература

- [1] Дмитриева Н.Е., Стырин Е.М. Открытое государственное управление: задачи и перспективы в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 127 – 148.
- [2] О предварительных итогах реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти / Открытое правительство [сайт]. URL: <http://open.gov.ru/upload/iblock/176/17667ab8bcafd0de194919b6f2af6940.pdf> (дата обращения: 01.10.2014).
- [3] Communication Policy of the Government of Canada [Электронный ресурс] / Government of Canada [сайт]. URL: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc->

eng.aspx?id=12316§ion=text#sec5.13EIF

(дата обращения: 01.10.2014).

- [4] Fountain J. Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change, 2001 .
- [5] Open Public Sector Information: from Principles to practice (Report on agency implementation of the Principles on open public sector information 2013) [Электронный ресурс] / Office of the Australian Information Commissioner [сайт]. URL: http://www.oaic.gov.au/images/documents/migrate_d/oaic/repository/publications/reports/Open_public_sector_information_from_principles_to_practice_February2013.pdf. (дата обращения: 01.10.2014).
- [6] United Nations E-government Survey 2014, E-government for the Future We Want [Электронный ресурс] / UNPAN [сайт]. URL: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf (дата обращения: 01.10.2014).

Openness and Transparency Assessment Models for Executive Power Authorities

Dmitrieva N.E., Styryin E.M.

The article examines issues on complex assessment of open government creation.

After comprehensive comparison of selected openness indicators for public authorities in Russia and abroad and Russian openness implementation practices analysis the authors outline key features of openness assessment model elements as a necessary part of public administration quality monitoring.

¹ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 256-ФЗ, Указы Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и от 10.09.2012 № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности», постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг» и др.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти». Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти и Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти одобрены Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства (протокол от 26 декабря 2013 г. №-АМ-ПЗ6-89пр) / Открытое правительство [сайт]. URL: <http://openstandard.ru/>.