

УТВЕРЖДЕНА
протоколом заочного голосования
Правительственной комиссии
по координации деятельности
открытого правительства
от "26" декабря 2013 г. № АМ-ПЗ6-89пр

М Е Т О Д И К А
мониторинга и оценки открытости
федеральных органов исполнительной власти

I. Общие положения

Мониторинг и оценка открытости федеральных органов исполнительной власти (далее - мониторинг открытости) проводится с целью информирования федеральных органов исполнительной власти, Правительства Российской Федерации и гражданского общества о ходе реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти (далее - Концепция открытости).

Мониторинг открытости проводится по решению Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства (далее - Правительственная комиссия) не реже одного раза в год.

Предметом мониторинга открытости являются результаты деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации принципов открытости и внедрению в своей деятельности механизмов (инструментов) открытости.

Основные методы мониторинга открытости:

а) самообследование (самоанализ) федеральными органами исполнительной власти достигнутых результатов по внедрению и развитию механизмов (инструментов) открытости;

б) экспертная оценка эффективности внедрения федеральными органами исполнительной власти механизмов (инструментов) открытости и соответствия их деятельности принципам, целям и задачам открытости, утвержденным Концепцией открытости (далее - экспертная оценка);

в) социологические исследования по изучению уровня доверия и удовлетворенности граждан, общественных объединений и

предпринимательского сообщества уровнем открытости федеральных органов исполнительной власти.

II. Проведение самообследования федеральными органами исполнительной власти

Самообследование федеральные органы исполнительной власти проводят по каждому из механизмов (инструментов) открытости, предусмотренных Концепцией открытости:

- 1) Реализация принципа информационной открытости федерального органа исполнительной власти;
- 2) Обеспечение работы с открытыми данными;
- 3) Обеспечение понятности нормативно-правового регулирования, государственных политик и программ, разрабатываемых (реализуемых) федеральными органами исполнительной власти;
- 4) Принятие планов деятельности федеральных органов исполнительной власти на период 2013 - 2018 гг. и годовой публичной декларации целей и задач; их общественному обсуждению и экспертному сопровождению;
- 5) Формирование отчетности федерального органа исполнительной власти;
- 6) Информирование о работе с обращениями граждан и организаций;
- 7) Организация работы с референтными группами федерального органа исполнительной власти;
- 8) Взаимодействие федерального органа исполнительной власти с общественным советом;
- 9) Работа пресс-службы федерального органа исполнительной власти;
- 10) Организация независимой антикоррупционной экспертизы и общественного мониторинга правоприменения.

Перечень механизмов (инструментов) открытости не является закрытым и может дополняться по мере реализации принципов открытости федеральными органами исполнительной власти, а также с учетом приоритетов в области открытости и гласности, устанавливаемых Правительством Российской Федерации, Правительственной комиссией в соответствии с ожиданиями и запросами гражданского общества.

Оценка внедрения каждого из механизмов (инструментов) открытости (далее - оценка внедрения) проводится федеральными органами исполнительной власти методом самообследования (самоанализа) отдельно по показателям развития механизмов (инструментов) открытости в соответствии с формой для самообследования, утвержденной в приложении № 1 к Методике,

и по показателям результативности работы механизмов (инструментов) открытости, утвержденным в приложении № 2 к Методике.

Внедрение каждого из механизмов (инструментов) открытости предполагает наличие 3 стадий развития механизма (инструмента) открытости в деятельности федеральных органов исполнительной власти (далее - стадия), которые отражают последовательное формирование и совершенствование конкретного механизма (инструмента) открытости.

Показатели развития механизмов (инструментов) открытости (далее - показатели развития), распределенные по трем стадиям, могут учитываться федеральными органами исполнительной власти при разработке и утверждении ведомственных планов (дорожных карт) реализации принципов открытости в своей деятельности.

Выполнение показателей развития первой стадии является обязательным для внедрения каждого механизма (инструмента) открытости, поскольку они устанавливаются на основе требований нормативных правовых актов. Показатели развития второй стадии отражают динамику формирования и использования механизмов (инструментов) открытости в деятельности федеральных органов исполнительной власти. На третьей стадии показатели развития учитывают использование федеральным органом исполнительной власти для совершенствования работы механизмов (инструментов) открытости веб-технологий.

Все показатели развития на каждой из трех стадий для всех механизмов (инструментов) открытости оцениваются по номинальной шкале: по факту наличия или отсутствия значения и (или) по факту формального соответствия "есть" - "нет". Значение показателя развития принимается равным нулю в случае ответа при оценке внедрения "нет", равным единице - "частично да, частично нет", равным двум - "да".

Оценка внедрения рассчитывается федеральными органами исполнительной власти путем суммирования значений показателей развития по каждой из трех стадий отдельно. На основании того, что для внедрения каждого из механизмов (инструментов) открытости выполнение показателей развития первой стадии является обязательным, 0,1 от суммы значений показателей развития первой стадии принимается как значение коэффициента при суммировании показателей развития на второй и третьей стадиях.

Результирующая оценка внедрения для каждого из механизмов (инструментов) открытости рассчитывается по формуле:

$$OS_{1+x} = S_1 + 0,1 \times S_1 \times (S_2 + S_3),$$

где:

$OS_{1 \rightarrow x}$ - результирующая оценка внедрения каждого из механизмов (инструментов) открытости,

x - количество созданных федеральным органом исполнительной власти механизмов (инструментов) открытости,

S_1 - сумма значений показателей развития на первой стадии,

S_2 - сумма значений показателей развития на второй стадии,

S_3 - сумма значений показателей развития на третьей стадии.

Для оценки результатов и динамики внедрения каждого из механизмов (инструментов) открытости устанавливаются показатели результативности работы механизмов (инструментов) открытости (далее - показатели результативности).

При достижении по механизму (инструменту) открытости всеми федеральными органами исполнительной власти суммы значений показателей развития первой стадии равной 10, показатели развития данной стадии упраздняются, и вместо них по решению Правительственной комиссии добавляется новый показатель результативности. Аналогично Правительственной комиссией принимается решение по упразднению показателей развития на второй и третьей стадиях соответственно.

Значения показателей результативности рассчитываются федеральными органами исполнительной власти на основе статистических показателей, утвержденных в Приложении № 2 к Методике, и выражается в процентах.

Оценка результативности для каждого механизма (инструмента) открытости рассчитывается по формуле:

$$OR_{1 \rightarrow x} = 0,1 \times (R_1 + R_2 + R_n),$$

где:

$OR_{1 \rightarrow x}$ - итоговая оценка результативности каждого из механизмов (инструментов) открытости,

x - количество созданных федеральным органом исполнительной власти механизмов (инструментов) открытости,

R - значение показателя результативности, выраженное в процентах,

n - количество показателей результативности.

Значение интегрального показателя внедрения каждого созданных федеральным органом исполнительной власти механизма (инструмента) открытости рассчитывается по формуле:

$$OV_{1+x} = OS_{1+x} + OR_{1+x},$$

где:

OV_{1+x} - интегральный показатель внедрения каждого из механизмов (инструментов) открытости,

OS_{1+x} - результирующая оценка внедрения каждого из механизмов (инструментов) открытости,

OR_{1+x} - итоговая оценка результативности каждого из механизмов (инструментов) открытости/

x - количество созданных федеральным органом исполнительной власти механизмов (инструментов) открытости.

Результаты проведенного самообследования федеральные органы исполнительной власти представляют в Правительственную комиссию для формирования общего рейтинга открытости федеральных органов исполнительной власти. Результаты самообследования также подлежат опубликованию на интернет-ресурсе системы "Открытое Правительство".

III. Проведение экспертной оценки

Экспертная оценка проводится по двум направлениям: экспертная оценка эффективности работы конкретных механизмов (инструментов) открытости и экспертная оценка эффективности реализации принципов открытости федеральными органами исполнительной власти.

В качестве исходных данных для экспертной оценки эффективности работы конкретных механизмов (инструментов) открытости используются значения интегральных показателей внедрения, рассчитанные федеральными органами исполнительной власти по каждому из механизмов (инструментов) открытости по итогам самообследования.

Экспертная оценка проводится неограниченным кругом экспертов, порядок привлечения которых определяется Правительственной комиссией.

Эксперты оценивают эффективность работы механизмов (инструментов) открытости с учетом следующих основных критериев эффективности:

ориентация работы механизма (инструмента) открытости на конечного потребителя (в т.ч. на референтные группы, граждан, общественные объединения и проч.),

вовлеченность экспертного сообщества и общественных объединений в работу механизма (инструмента) открытости и его востребованность,

прозрачность работы механизма (инструмента) открытости.

Экспертная оценка эффективности работы механизмов (инструментов) открытости федеральных органов исполнительной власти осуществляется каждым экспертом по 10-балльной шкале оценки, где:

баллы от 1 до 3 означают формальное создание механизма (инструмента) открытости, который непонятен, неинтересен, не востребован гражданским обществом и в большей степени имитирует открытость деятельности федерального органа исполнительной власти;

баллы 4 - 5 - низкое качество работы механизма (инструмента) открытости, который востребован достаточно узким экспертным сообществом, значимые результаты его работы практически отсутствуют и (или) неизвестны;

баллы 6 - 7 - среднее качество работы механизма (инструмента) открытости, результаты его работы недостаточно востребованы в широком экспертном сообществе и гражданами, но уже имеют положительный опыт внедрения в интересах представителей референтных групп и общественных объединений;

баллы от 8 до 10 - эффективная и качественная работа механизма (инструмента) открытости, способствующая реализации принципов открытости в деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Итоговая экспертная оценка эффективности рассчитывается для каждого механизма (инструмента) открытости по формуле:

$$OQ_{1+x} = \sum q_{1+n} / n,$$

где:

OQ_{1+x} - экспертная оценка эффективности работы каждого из механизмов (инструментов) открытости,

x - количество созданных федеральным органом исполнительной власти механизмов (инструментов) открытости,

q_{1+n} - оценка каждого эксперта по механизму (инструменту) открытости;

n - количество экспертов, участвовавших в экспертной оценке.

Экспертная оценка эффективности реализации федеральными органами исполнительной власти принципов открытости проводится членами Правительственной комиссии, членами Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, членами Общественной палаты Российской Федерации, общественными советами при федеральных органах исполнительной власти, представителями СМИ, иными организациями и гражданами по решению Правительственной комиссии.

Результаты официальных мониторингов, которые в установленном порядке проводят уполномоченные федеральные органы исполнительной власти по отдельным механизмам (инструментам) открытости, учитываются в качестве специальных показателей экспертной оценки эффективности механизма (инструмента) открытости при расчете индекса открытости федеральных органов исполнительной власти (далее - индекс открытости). По решению Правительственной комиссии могут учитываться также результаты независимых мониторингов, осуществляемых общественными объединениями.

IV. Расчет индекса открытости и формирование рейтинга федеральных органов исполнительной власти

По результатам мониторинга открытости рассчитывается индекс открытости, который на основе единого подхода к оценке уровня открытости федеральных органов власти позволяет формировать общий рейтинг открытости федеральных органов исполнительной власти.

На начальном этапе проведения мониторинга открытости индекс открытости определяется путем суммирования значений показателей открытости, полученных для каждого федерального органа исполнительной власти, по формуле:

$$O = (OV_1 + OV_2 + OV_x) / 10 + (OQ_1 + OQ_2 + OQ_x) / 10 + 0,1 \times (M_1 + M_n),$$

где:

O - индекс открытости,

OV_{1-x} - интегральный показатель внедрения каждого из механизмов (инструментов) открытости,

OQ_{1-x} - итоговая экспертная оценка эффективности работы каждого из механизмов (инструментов) открытости,

x - количество созданных федеральным органом исполнительной власти механизмов (инструментов) открытости,

M - результаты мониторинга экспертной оценки эффективности механизма (инструмента) открытости, выраженные в процентах в соответствии с установленной шкалой оценки,

n - количество учитываемых мониторингов экспертной оценки эффективности механизма (инструмента) открытости.

Рейтинг открытости федеральных органов исполнительной власти рассчитывается экспертами в рамках оценки эффективности реализации федеральными органами исполнительной власти принципов открытости и

учитывает все результаты мониторинга открытости, включая полученные в ходе самообследования (самоанализа) федеральных органов исполнительной власти, в т.ч.:

значения интегральных показателей внедрения механизмов (инструментов) открытости,

значения итоговой экспертной оценки эффективности работы механизмов (инструментов) открытости,

индекс открытости,

оценку дополнительных инициатив федерального органа исполнительной власти, направленных на реализацию принципов открытости,

рассмотрение деятельности федеральных органов исполнительной власти с точки зрения успешности реализации принятых ведомственных планов по повышению уровня открытости и внедрению механизмов (инструментов) открытости и проч.

Помимо этого, в рейтинге открытости должна учитываться экспертная оценка уровня общественного участия, отражающая вовлеченность граждан, общественных объединений и предпринимательского сообщества в процессы разработки, принятия, реализации, мониторинга и пересмотра решений, принимаемых федеральным органом исполнительной власти.

Рейтинг открытости федеральных органов исполнительной власти заключается в отнесении деятельности федерального органа исполнительной власти по внедрению в неё принципов открытости к одному из следующих уровней открытости: 1-й уровень - подготовительный, 2-й уровень - стартовый, 3-й уровень - базовый, 4-й уровень - продвинутый.

Подготовительный уровень открытости присваивается федеральным органам исполнительной власти, в которых:

результатирующая оценка внедрения каждого из механизмов (инструментов) открытости не превышает 4,9 баллов;

выявлены серьезные проблемы с выполнением требований текущего законодательства в части внедрения большинства инструментов (механизмов) открытости;

в деятельности федерального органа исполнительной власти внедряются далеко не все механизмы (инструменты) открытости, реализация некоторых из них имеет имитационный характер;

отсутствует динамика показателей результативности;

итоговая экспертная оценка эффективности каждого механизма (инструмента) открытости не превышает 3 баллов;

низкий уровень общественного участия, который обычно состоит из одностороннего предоставления информации со стороны федерального органа исполнительной власти и при котором не требуется или не ожидается взаимодействия или вовлеченности институтов гражданского общества в процесс разработки и принятия решений.

Стартовый уровень открытости присваивается федеральным органам исполнительной власти, в которых:

результатирующая оценка внедрения каждого из механизмов (инструментов) открытости от 5 до 14,9 баллов;

в деятельности федерального органа исполнительной власти внедряются все механизмы (инструменты) открытости, установленные Концепцией открытости, однако некоторые из них реализованы формально;

все показатели развития первой стадии по большинству механизмов (инструментов) открытости достигнуты;

не менее пяти механизмов (инструментов) открытости имеют положительную динамику показателей результативности;

итоговая экспертная оценка эффективности каждого механизма (инструмента) открытости от 4 до 5 баллов;

федеральные органы исполнительной власти запрашивают общественность и экспертов об их мнении по конкретной теме или развитию политики, при этом консультации, как правило, включают информирование общества со стороны федеральных органов исполнительной власти об осуществляющихся изменениях политики и запросах в отношении комментариев, мнений и реакций. Инициатива и темы преимущественно исходят от федеральных органов исполнительной власти, а не от представителей общественных объединений и экспертов.

Базовый уровень открытости присваивается федеральным органам исполнительной власти, в которых:

результатирующая оценка внедрения каждого из механизмов (инструментов) открытости от 15 до 20 баллов;

в деятельности федерального органа исполнительной власти внедрены все механизмы (инструменты) открытости;

все показатели развития первой стадии по всем механизмам (инструментам) открытости достигнуты;

разработаны и внедряются технологические решения, направленные на повышение эффективности работы отдельных механизмов (инструментов) открытости;

все механизмы (инструменты) открытости имеют положительную динамику показателей результативности;

итоговая экспертная оценка эффективности каждого механизма (инструмента) открытости от 6 до 7 баллов;

федеральный орган исполнительной власти реализует 1 - 2 дополнительные инициативы по внедрению принципов открытости в своей деятельности, периодически проводит для своих сотрудников семинары по внедрению открытости;

основная форма общественного участия - диалог, инициатива вступления в который может исходить от любой стороны: он может быть либо широким, либо в духе сотрудничества. Широкий диалог - это двустороннее общение, построенное на взаимных интересах и потенциально общих задачах для обеспечения регулярного обмена мнениями - от открытых публичных слушаний до специализированных встреч между гражданами, представителями общественных объединений, предпринимательского сообщества и федеральными органами исполнительной власти. Диалог в духе сотрудничества осуществляется по широкому спектру вопросов и построен на взаимных интересах в отношении конкретного развития политики и, как правило, приводит к выдвижению совместных рекомендаций, стратегий или проектов нормативных правовых актов.

Продвинутый уровень открытости присваивается федеральным органам исполнительной власти, в которых:

результатирующая оценка внедрения каждого из механизмов (инструментов) открытости от 21 до 30 баллов;

в деятельности федерального органа исполнительной власти внедрены все механизмы (инструменты) открытости;

достигнуты все показатели развития на первой стадии и большинство показателей развития на второй и третьей стадиях по всем механизмам (инструментам) открытости;

разработаны и внедряются технологические решения, направленные на повышение эффективности работы всех механизмов (инструментов) открытости;

по большинству механизмов (инструментов) открытости достигнуты высокие значения экспертных показателей результативности, которые имеют положительную динамику роста;

итоговая экспертная оценка эффективности каждого механизма (инструмента) открытости от 8 до 10 баллов;

федеральный орган исполнительной власти реализует несколько дополнительных инициатив по внедрению принципов открытости в своей деятельности, периодически проводит семинары по внедрению открытости не только для своих сотрудников, но и для всех заинтересованных референтных групп;

общественное участие строится на основе партнерства и подразумевает взаимную ответственность на каждом этапе процесса принятия совместных решений: разработки проекта, подготовки, принятия и реализации решений.

По решению Правительственной комиссии определенный экспертами уровень открытости федерального органа исполнительной власти может быть повышен или понижен на основании рассмотрения независимого экспертного содоклада, подготовленного при участии Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, иных общественных объединений и предпринимательского сообщества.

При расчете рейтинга открытости федеральных органов исполнительной власти могут учитываться результаты социологических исследований по изучению уровня доверия и удовлетворенности граждан, общественных объединений и предпринимательского сообщества уровнем открытости федеральных органов исполнительной власти.

V. Заключительные положения

По решению Правительственной комиссии в расчет индекса открытости могут быть включены результаты социологических исследований, предусмотренные настоящей Методикой. С 1 января 2015 г. для показателей открытости, включаемых в расчет индекса открытости, могут быть введены весовые коэффициенты, отражающие приоритеты и (или) значимость каждого из них для расчета индекса открытости при проведении мониторинга открытости.

По результатам мониторинга открытости федеральных органов исполнительной власти Министр Российской Федерации представляет в Правительство Российской Федерации ежегодный доклад об открытости федеральных органов исполнительной власти.

Перечень информации, которую в соответствии с показателями развития федеральным органам исполнительной власти при проведении самообследования необходимо разместить на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", является

обязательным на основании п. 56 перечня информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и подведомственных им федеральных органов исполнительной власти, размещаемой в сети Интернет, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. № 953.