

Общие рекомендации в части доработки ведомственных планов по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти для всех ФОИВ по итогам заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства 2 апреля 2014 года

Используемые сокращения: =

ФОИВ – федеральный орган исполнительной власти

План – план по внедрению Концепции открытости

1. При доработке Планов необходимо учесть следующее:

Тщательно определить референтные группы ФОИВ

Определение референтных групп и взаимодействие с ними – является ключевым базисным шагом к построению в ФОИВ «открытого министерства». Определение референтных групп дано в Методических рекомендациях по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти (утверждены протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26 декабря 2013 г. № АМ-ПЗ6-89пр) – далее «Метод.рекомендации».

Раздел 2.7 Метод.рекомендаций представляет следующее определение: **референтные группы** - заинтересованные юридические и физические лица, целью деятельности которых является защита и представление интересов потенциальных участников общественных отношений, регулирование и управление которых относится к сфере полномочий федерального органа исполнительной власти. Органы и организации могут быть объединены общим интересом при взаимодействии с органом власти, их мнения, предпочтения, ожидания и оценки необходимо принимать во внимание при принятии и реализации решений.

Для каждого ФОИВ с учетом специфики и характера его деятельности перечень референтных групп является уникальным. ФОИВ рекомендуется провести социологическое, аналитическое или иное исследование, на основании которого могут быть выявлены его референтные группы. Результаты проведенного исследования целесообразно разместить на официальном сайте ФОИВ в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

В целях упрощения приведенного определения можно дать следующие рекомендации:

- не нужно стремиться к большому числу референтных групп, даже выделение крупных групп (5-6) является хорошей основой на построения политики взаимодействия с ними, более детальное дробление может понадобиться для проведения специфических мероприятий, направленных на узкую группу;
- при первом подходе к определению референтных групп рекомендуется четко определить общие цели и задачи политики ФОИВ, что именно делает ФОИВ, зачем и для кого, а также более конкретные цели на отчетный период (один год, до 2018 года). Именно те субъекты, на кого направлены цели ФОИВ, и будут являться референтными группами.

Пример:

Референтными группами являются (условный пример не для конкретного ФОИВ):

Потребители культурных благ; граждане, проживающие в определённых субъектах РФ, на которых нацелена региональная политика; страховые организации; пенсионеры.

Не являются:

Общественный совет, экспертный совет.

Определить механизмы (инструменты) открытости, являющиеся приоритетными для реализации в 2014 году

Как определено в Концепции открытости (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации № 93-р), перечень механизмов (инструментов) открытости не является исчерпывающим и может дополняться в установленном порядке по итогам обобщения лучшей практики в области обеспечения открытости государственного управления, а также по усмотрению федеральных органов исполнительной власти при внедрении в своей деятельности принципов открытости.

Это также означает, что нет жесткого закрепления механизма и в смысле очередности их внедрения: каждый ФОИВ должен определить, исходя из своих целей и задач на 2014 год те механизмы, которые в наибольшей степени способствуют реализации поставленных целей и задач в формате «открытого министерства».

Пример (условно, не для конкретного ФОИВ):

Цель «Реализация возможности для смены сотового оператора при сохранении номера»

Механизмы для ее реализации в формате «открытого министерства»:

- публичная декларация (четко продекларировали данную цель, как одну из ключевых на 2014 год, сделали это публично и в понятном режиме, разместили информацию на официальном сайте)*
- определение референтных групп, на которые направлена данная цель (специалисты органов управления в сфере связи, население России)*
- налаживание каналов взаимодействия с референтными группами (передача информации об этой цели и способах/планах по ее достижению; как достижение этой цели будет способствовать улучшению качества жизни граждан; как каждый гражданин может поучаствовать в данном направлении работы: обратная связь, общественные слушания, проблемы)*
- понятность (определение, внесение изменений в какие НПА/разработка каких НПА требуется для реализации цели, как сделать эти НПА понятными для референтных групп, какие инструменты более понятны для каждой из групп)*
- общественный совет (вынести на заседание ОС сам план по достижению цели, затем проекты НПА, получить обратную связь, проконсультироваться с компаниями отрасли и экспертами)*

- публичная отчетность (регулярно предоставлять на ежеквартальной/ежегодной основе отчет о ходе реализации цели, попутно на регулярной основе представлять отчеты онлайн, например, (условно) затраты на реализацию цели; количество номеров в регионе, осуществивших смену оператора и т.п.)

Таким образом, можно грубо очертить круг механизмов, которые помогают для достижения конкретной цели

Вместе с тем, определение механизмов по целям является лишь одним из «драйверов» выбора используемых механизмов. Второй «драйвер» - это детальная проработка тех механизмов, которые требуют детальной настройки. Выбор механизмов и конкретных мероприятий в данном случае может быть осуществлен на основе итогов самообследования с последующей доработкой по итогам экспертной оценки.

В качестве возможного подхода рекомендуется проанализировать те недостающие элементы из формы самообследования, которые выявлены при критичном подходе к самообследованию, определить наиболее важные для запуска внутренних механизмов работы, определить, какие системные шаги необходимо осуществить, чтобы запустить или отладить работу механизма.

Пример (условно, не для конкретного ФОИВ):

Проблема: Официальный сайт не позволяет определить, какая информация может быть получена гражданами согласно принципам открытости:

Мероприятия:

- разработка и размещение на официальном сайте регламента, обеспечивающего раскрытие общедоступной информации в соответствии с принципами открытости;

- Разработка и размещение закрытого перечня информации, доступ к которой не может быть обеспечен;

- Размещение информации в понятном формате о способах, которыми граждане могут получить интересующую их информацию (сайт со ссылками на разделы,

горячая линия, обращения граждан, личный прием – все с деталями, работающими телефонами и иными способами коммуникации)

Необходимо по каждому из механизмов (инструментов) открытости определить целевые показатели эффективности

Согласно теории проектного управления для определения целей и постановки задач используется аббревиатура SMART, которую можно на русский язык перевести как «умные цели» и расшифровать следующим образом:

Буква	Значение	Пояснение
S	Specific (Конкретный)	<p>Данный критерий позволяет объяснить, что именно планируется достигнуть по данному направлению. Нужно четко сформулировать, что мы ожидаем в результате работы по механизму (инструменту) открытости.</p> <p><i>Например, «запустить общественный совет нового образца»; «наладить алгоритм взаимодействия с референтными группами» или более конкретные (прикладные) «обеспечение широкой доступности контента сайта»</i></p>
M	Measurable (Измеримый, в том числе внешним пользователем, экспертом)	<p>Объясняется в чем будет измеряться результат. Если показатель количественный, то необходимо выявить единицы измерения, если качественный, то необходимо выявить эталон отношения.</p> <p><i>Например, «обеспечить размещение в понятном формате не менее 5 ключевых проектов НПА»; «увеличить посещаемость сайта на 25% по сравнению с текущим значением X»</i></p> <p>Варианты измерения цели:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) проценты, соотношения (этот критерий применим к ситуациям, в которых есть возможность планировать и анализировать повторяющиеся события, например, при постановке цели увеличить посещаемость сайта или количество общественных обсуждений измерителем может выступить увеличение на X процентов); 2) внешние стандарты (применимы в случаях, когда необходимо получить оценку со стороны, например, при выполнении задачи повысить качество предоставляемой информации, качество государственных услуг, качество ответов на обращения граждан - критерий выполнения явится позитивный отзыв представителя референтных групп); 3) частота происходящего (допустим, востребованность наборов открытых данных может быть измерима через частоту реализации наборов в разработках ИТ-специалистов);

		4) средние показатели (этот измеритель можно использовать, когда нет необходимости прорыва в результатах деятельности, а нужно лишь обеспечить стабильность и поддержать качество работы, например, посещаемость сайта на среднем уровне X; ежемесячное размещение 2 отчетов; проведение 1 пресс-конференции руководителя за квартал); 5) время (за такой-то срок необходимо достичь таких-то результатов, например, увеличить количество размещаемых наборов данных на 10 % за 6 месяцев); 6) утверждение у руководства (то есть «руководителю, должно понравиться»; например, задача — разработать проект ведомственного плана открытости не позднее 20 мая, критерий — «утвердить у Министра»).
A	Attainable, Achievable (Достижимый)	Объясняется за счёт чего планируется достигнуть цели. И возможно ли её достигнуть в принципе? <i>Например, «создать общественный совет нового образца за счет обеспечения представительства референтных групп, регулярности заседаний с рассмотрением не менее 5 наиболее резонансных проектов НПА, политик, программ...».</i>
R	Relevant (Актуальный, значимый)	Определение актуальности цели. Действительно ли выполнение данной задачи позволит достичь желаемой цели? Важно удостовериться, что выполнение данной задачи действительно необходимо, то есть почему данная цель важна с точки зрения целей более высокого уровня (вплоть до стратегических). <i>Например, использование механизма позволит обеспечить повышение информированности референтных групп о целях и задачах Министерства на 2014 год</i>
T	Time-bound (Ограниченный во времени)	Определение временного триггера/промежутка по наступлению/окончанию которого должна быть достигнута цель (выполнена задача). <i>Например, «К окончанию 2014 года обеспечить формирование общественного совета нового образца с представительством референтных групп и регулярным рассмотрением общественно-значимых проектов НПА и политик (не менее 5 за отчетный период) с обеспечением альтернативного со-доклада председателя ОС на итоговой коллегии за 2014 год».</i>

Таким образом, правильная постановка цели означает, что цель является конкретной, измеримой, достижимой, значимой и соотносится с конкретным сроком.

Важно провести публичные обсуждения проектов доработанных ведомственных планов с привлечением представителей вышеуказанных референтных групп, экспертного сообщества и общественных советов

Данный аспект крайне важен, потому что открытое министерство – это министерство для пользователей, для референтных групп. Общественный совет – это, по сути, квинтэссенция референтных групп – представительство наиболее крупных из них при ФОИВ, эксперты – стороннее мнение, которое может получить ФОИВ. По этой причине план по внедрению принципов открытости логичным образом должен быть обсужден с референтными группами до его утверждения руководством.

Важно иметь в виду, что ключевым является не количество, а качество таких обсуждений. Возможные варианты по данному направлению:

1) рассылка доработанного проекта ведомственного плана (либо его краткой «выжимки») - основных целевых показателей и наиболее существенных мероприятий по каждому механизму) членам общественного совета для сбора их мнений и предложений.

2) при необходимости – обсуждение плана на ближайшем заседании общественного совета.

3) проконсультироваться по отдельным механизмам из плана с экспертными группами/советами при ФОИВ, которым внедрения данного механизма мог бы быть интересным. *Например, механизм «понятности» - обсудить с тематическими экспертными группами выбор ФОИВа в отношении тех НПА, которые планируется прорабатывать в понятном формате. Получить их мнение, согласны ли он с выбором именно этих НПА и планом мероприятий в этой части. Проконсультироваться с пулом СМИ в части мероприятий по работе со СМИ, как минимум, разослать эту часть плана для информации. Обсудить с проектным офисом Открытого правительства ключевые целевые показатели по механизмам.*

Важно наладить внутреннюю проектную организацию в рамках ФОИВ в целях повышения качества внутриведомственного взаимодействия по реализации планов

В данном разделе рекомендовано руководствоваться опытом Минфина России по внутренней организации внедрения проекта «Концепция открытости».

Ключевое – установка Министра/ Руководителя ФОИВ с последующим созданием координационной рабочей группы из различных департаментов/управлений и построением дерева целей и задач вплоть до каждого сотрудника. Задача – внедрение принципов открытости в повседневной деятельности. Примерная схема внутренней организации (выдержка из вспомогательных материалов «Концепция открытости в вопросах и ответах», размещенных на портале Открытого правительства):



2. Утвердить доработанные ведомственные планы в соответствии с разделом IV Концепции (т.е. утвердить руководителем ФОИВ – ведомственным приказом) и разместить на официальном сайте в сети «Интернет», обеспечив их представление в формате понятном для широкой общественности.

С точки зрения формата, понятного для широкой общественности, рекомендуется помимо (или вместо) размещения на официальном сайте детального многостраничного плана-таблицы (формат типового плана) для внешних пользователей подготовить короткую «выжимку» в стиле публичной декларации только в области открытости.

Такая «выжимка» может быть представлена в виде:

- отдельный файл-презентация на сайте;
- страница сайта в разделе «Открытое министерство» при желании с прикрепленным файлом – полным планов ФОИВ, утвержденным руководителем.

В краткую «выжимку» может входить следующая информация:

- основная цель внедрения открытости в ФОИВ (в свете Концепции открытости и принципов – декларирование готовности ФОИВ к работе над повышением качества государственного управления)
- декларирование разделяемых ФОИВом принципов открытости, утвержденных Концепцией
- перечень ключевых механизмов, над которыми ФОИВ в большей степени будет работать в 2014 году
- самые ключевые целевые показатели по выбранным механизмам.