

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»



**РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОВЫШЕНИЮ ОТКРЫТОСТИ
МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
(РАБОТА ВЫПОЛНЕНА ЗА СЧЕТ СРЕДСТВ ЦЕЛЕВОГО КАПИТАЛА
Фонда «Институт экономики города»)**

Москва 2016

Содержание

Введение.....	3
1. Сложившаяся практика внедрения открытости на государственном и муниципальном уровнях	5
1.1 Краткая оценка нормативной базы, регламентирующей внедрение механизмов открытости в деятельность органов публичной власти.....	5
1.2 Документы, разработанные и принятые при непосредственном участии структур Открытого правительства	7
1.3 Практика реализации проекта «Открытый муниципалитет»	12
2. Направления развития проекта «открытый муниципалитет»	18
2.1 Предложения по модернизации проекта «Открытый муниципалитет»....	18
2.2 Предложения по модернизации государственной политики в сфере реализации проекта «Открытый муниципалитет»	31
2.3 Стандартизация как метод реализации проекта «Открытый муниципалитет»	34
Приложение 1	39

Введение

Эффективное взаимодействие между обществом и властными структурами является необходимым условием обеспечения устойчивости социально-экономического развития и выработки оптимальных управленческих решений. Институциональной основой такого взаимодействия являются механизмы обратной связи, постоянно действующие, законодательно закреплённые и гарантированные каналы с помощью которых общество может не только получать информацию о деятельности властных структур, но становиться полноценным участником процесса управления как на стадии принятия решений, так и на стадии их реализации, мониторинга и контроля.

В настоящее время регламентация использования открытости установлена в государственном муниципальном управлении для многих управленческих процедур. Однако системная работа по внедрению открытости в управлении началась в период формирования структур Открытого правительства. В 2012 году была создана Правительственная комиссия по координации деятельности Открытого правительства и образован Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации¹. Кроме того, в Аппарате Правительства РФ создан Департамент по формированию системы Открытого правительства. На базе Некоммерческого фонда «Аналитический центр «Форум» организован Проектный офис Открытого правительства, который обеспечивает операционную среду для внедрения стандартов открытости² (далее также – структуры Открытого правительства). В настоящее время деятельность Открытого правительства сосредоточена, в первую очередь, на внедрении открытости в органах государственной власти

¹ Постановления Правительства РФ от 26.07.2012 года №№ 773 и 774. Правительственная комиссия по координации деятельности Открытого правительства - постоянно действующий орган, призванный координировать взаимодействие министерств и ведомств с представителями гражданского общества, общественными объединениями, экспертным и предпринимательским сообществом для реализации механизмов и принципов открытости в режиме постоянного и системного диалога

² О деятельности «Открытого правительства» см. подробнее <http://open.gov.ru/event/5598187/>

федерального и регионального уровней. Подготовлены концептуальные и методические материалы, которые для федерального уровня должны были применяться в обязательном порядке, а для регионального уровня могли служить основой формирования собственной нормативной базы.

Муниципальный уровень пока охвачен в меньшей степени. Вместе с тем, открытость именно на уровне муниципалитетов может дать наиболее значимый результат с точки зрения мобилизации потенциала муниципальных образований в целях устойчивого социально-экономического развития.

Предлагаемые рекомендации ставят задачу восполнить имеющийся методологический пробел. Они разработаны в целях создания условий для продвижения открытости на муниципальный уровень, на базе обобщения имеющего опыта и предложений к внедрению новых механизмов открытости в качестве мер реализации государственной политики. Использование этих мер позволит повысить качество управления в муниципальных образованиях за счет повышения эффективности взаимодействия властных структур государственного и муниципального уровня с местным сообществом в ходе принятия управленческих решений, своевременно реагировать на динамические изменения социальных и экономических процессов.

В соответствии с этой логикой в первой части публикации приводится краткая характеристика состояния внедрения открытости во властных структурах. Вторая часть содержит рекомендации по использованию эффективных инструментов для продвижения открытости на местном уровне, с обоснованием последовательности действий и взаимодействий различных участников этого процесса, возможностей использования стандартизации в качестве механизма реализации политики государства по внедрению открытости на муниципальном уровне.

Целевой аудиторией данных рекомендаций являются представители государственных органов или органов местного самоуправления, экспертного сообщества, муниципальная общественность.

1. Сложившаяся практика внедрения открытости на государственном и муниципальном уровнях

1.1 Краткая оценка нормативной базы, регламентирующей внедрение механизмов открытости в деятельность органов публичной власти

Открытость в управлении в настоящее время в той или иной мере регулируется комплексом нормативных правовых документов. Согласно этим документам, открытость внедрялась по следующим направлениям:

- открытость в информационной сфере;
- привлечение граждан к участию в работе органов управления;
- общественное обсуждение и экспертиза проектов нормативных правовых актов и решений;
- обеспечение обратной связи органов управления и граждан.

При этом, принятые документы в одних случаях были общими для всех уровней публичной власти, в других специально оговаривался уровень управления для которого устанавливалась регламентация. В Приложении 1 представлена группировка принятых документов по основным направлениям. Рассмотренные документы приняты в разное время и, имея относительно узкие сферы применения, пока не обеспечивают комплексного подхода к повышению открытости управления.

Основной упор в государственном регулировании открытости делался на расширения доступа к информации о процессе управления (информационной открытости). При этом качество информационный потоков остается крайне низким. Этот вывод подтверждается данными отчета Аналитического центра при Правительстве за декабрь 2015 года. Специалисты центра отмечают низкое качество размещаемой на Портале данных Российской Федерации информации по показателям актуальности и востребованности. По состоянию на ноябрь 2015 года удельный вес невостребованной информации (которая не была ни разу скачана) составляет

37,88%, актуальными могут считаться только 26,14% наборов информации, представленных на портале³.

Для муниципального уровня Федеральным законом от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определены формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

Практика использования этих форм свидетельствует об ограниченности их воздействия на процесс формирования открытого управления в муниципалитетах. В числе прочего, это связано с тем, значительная часть закрепленных законодательно форм нацелена только на выявление мнения населения и не предусматривает обязательств по учету этого мнения органами местного самоуправления (решения собраний и конференций, результаты опроса граждан, обращение граждан в органы местного самоуправления). Правотворческие инициативы граждан и органов территориального общественного самоуправления (ТОС) также могут не учитываться при формировании нормативной базы муниципалитета. В ряде случаев, реализация форм затруднена объёмом организационных и финансовых затрат, требующихся при их применении (референдумы).

При этом вне зоны регулирования открытости остаются важные сферы деятельности органов управления, что снижает качество и эффективность решения задачи повышения открытости. Не предусмотрены меры стимулирующего воздействия на органы управления и управленческие кадры и меры ответственности за нарушения принципов открытости.

Практика показала, что сами по себе законодательные установления, не могут служить гарантией того, что между населением и органами местной власти установлен конструктивный диалог, и деятельность органов местного самоуправления отражает интересы и приоритеты местного сообщества.

Открытость так и не стала приоритетом поведенческой культуры государственных и муниципальных служащих, которые видят в предлагаемых

³ Бюллетень по открытым данным. Выпуск №3, декабрь 2015 года.

мерах лишь дополнительные сложности и обременения при выполнении ими должностных обязанностей. В результате, мероприятия по повышению уровня открытости исполняются формально и остаются неэффективными.

Отсутствие реальной открытости управления подрывает доверие граждан к деятельности государственных и муниципальных органов. Отсутствие устойчивых и доступных каналов своевременного получения информации, диалога между обществом и властными структурами часто приводит к недопониманию необходимости проведения социально-экономических преобразований и, как следствие, к их негативной оценке.

1.2 Документы, разработанные и принятые при непосредственном участии структур Открытого правительства

Предполагается, что отмеченные системные недостатки сложившейся практики внедрения открытости в органах публичной власти должны быть преодолены в результате деятельности Открытого правительства. Начиная с 2012 года Открытым правительством были разработаны и в ряде случаев утверждены документы, которые должны были придать процессу внедрения открытости большую системность и последовательность. Ставилась задача сформировать единую методологическую платформу внедрения открытости для различных уровней управления (Таблица 1.2.1).

Таблица 1.2.1 – Документы, разработанные при непосредственном участии структур Открытого правительства

Уровень управления	Наименование документа	Статус документа	Источник
Федеральный	Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти	Утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р	http://openstandard.ru/#documents
	Методические рекомендации 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	http://openstandard.ru/#documents
	Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти	Утверждена протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26 декабря 2013 г. № АМ-ПЗ6-89пр	http://openstandard.ru/#documents
Региональный	Типовая Концепция открытости органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации	Проект	http://open.gov.ru/openregion/#m2

Уровень управления	Наименование документа	Статус документа	Источник
	Методические рекомендации по внедрению принципов и механизмов открытого государственного управления в субъектах Российской Федерации	Проект	http://open.gov.ru/openregion/#m2
Муниципальный	Концепция открытости органов местного самоуправления	В разработке	Нет
	Методические рекомендации по реализации принципов открытости в органах местного самоуправления	Проект	Нет

Для *федерального уровня*, согласно Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти⁴, системный подход к повышению уровня открытости федеральных органов исполнительной власти должен достигаться путем реализации следующих направлений:

- определение принципов открытости и задач по их реализации;
- определение основных механизмов (инструментов) реализации принципов открытости и описание для каждого из них перечня основных нормативных требований и рекомендаций для повышения уровня открытости;
- оценка динамики повышения уровня и качества открытости путем проведения регулярного мониторинга и оценки федеральных органов исполнительной власти и в случае необходимости совершенствование правовой базы.

Концепция открытости, методические рекомендации по реализации принципов открытости, методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти составляют Стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти. Стандарт обязателен к внедрению федеральными министерствами и ведомствами⁵.

Для *регионального уровня* документы открытости не утверждались и готовились с целью оказания методологической поддержки процессу внедрения открытости. В содержательном плане они в целом повторяли подходы, зафиксированные для федеральных органов исполнительной власти. Изменения коснулись перечня механизмов (инструментов) реализации принципов открытости, при том, что сами принципы для обоих уровней управления идентичны. Кроме того, остается открытым вопрос о проведении мониторинга и оценки региональных органов на предмет соответствия их деятельности принципам открытости.

⁴http://open.gov.ru/events/5508409/?sphrase_id=102267

⁵<http://open.gov.ru/openministry/standart/>

Муниципальный уровень остается наименее проработанным.

В проекте «Методических рекомендаций по реализации принципов открытости в органах местного самоуправления» «Открытый муниципалитет» определяется как реализация принципов, механизмов и инструментов открытого *государственного управления* в деятельности органов местного самоуправления.

С одной стороны, распространение подходов к внедрению открытости, используемых для государственных органов власти на уровень местного самоуправления может быть оправданным хотя бы уже потому, что полноценная открытость на местном уровне может быть получена только в результате координации деятельности муниципалитетов, региональных органов власти и территориальных органов государственной власти, расположенных в городах и поселениях. Ряд технологических приемов, разработанных для федерального и регионального уровня, вполне могут быть применены в муниципалитетах. Это, например, вопросы, касающиеся организации процесса внедрения открытости в органах управления, самодиагностика, подходы к организации мониторинга, использование экспертных оценок и социологических опросов.

Вместе с тем, при автоматическом перенесении положений из концептуальных документов федерального и регионального в документы муниципального уровня существенно снижают практическую отдачу от мероприятий. Это связано и с самой природой местного самоуправления, и со спецификой задач, которые должны быть поставлены и решаться при внедрении открытости на местном уровне⁶.

Механический перенос положений методических документов государственного уровня на уровень муниципальный, не является приемлемым решением, поскольку в нашем понимании «Открытый муниципалитет» - это не муниципалитет, в котором внедрены отдельные технологии открытости, а муниципалитет, для которого открытость является

⁶ Об этом более подробно в следующей главе

фундаментальной основой всей системы организации местного самоуправления.

На практике полноценная реализация **принципов** открытости, которые определены для ФОИВ в Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, и затем продублированы в Проекте типовой Концепции открытости органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, может оказаться невозможной по причинам недостаточной проработанности методических подходов, раскрывающих эти принципы. Для муниципального уровня эти общие проблемы могут быть усугублены в силу специфических особенностей муниципального управления.

В частности, для муниципального уровня реализация принципа вовлеченности гражданского общества не может быть ограничена только «учетом мнений и приоритетов граждан, общественных объединений и предпринимательского сообщества, а также создания системы постоянного информирования и диалога» как это сформулировано в концептуальных документах федерального и регионального уровней.

В связи с вышесказанным более адекватным представляется определение открытости, сформулированное в проекте Методических рекомендаций по внедрению принципов и механизмов открытого государственного управления в субъектах Российской Федерации⁷, где открытый муниципалитет определяется как **реализация принципов, механизмов и инструментов открытого управления в деятельности органов местного самоуправления.**

1.3 Практика реализации проекта «Открытый муниципалитет»

Проект «Открытый муниципалитет» начал реализовываться структурами Открытого правительства в 2013 году в четырех пилотных муниципалитетах, в 2014 году количество участников выросло до 12. По состоянию на конец 2016 года на сайте «Открытого правительства»

⁷ <http://open.gov.ru/upload/iblock/00f/00fe0e47c2b1d068ad07318689bb13c4.pdf>

представлены данные 15 муниципалитетов из 7 субъектов Российской Федерации, по которым осуществляется мониторинг внедрения открытости. В соответствующем разделе на сайте «Открытый муниципалитет» представлены материалы, распределенные по рубрикам: события, блоги, видео, которые, по мнению модераторов данного портала, относятся к теме открытости. При этом никакой систематизации или анализа представленных материалов, а тем более рекомендаций о том, как данной информацией можно воспользоваться на сайте не приводится. Итоги этого мониторинга представлены в Таблице 1.3.1.

Таблица 1.3.1 – Материалы, представленные на портале «Открытый муниципалитет»⁸

Наименование субъекта Российской Федерации	Наименование муниципалитета	Количество представленных материалов	Дата представления материалов	
Красноярский край	Ачинск	1 ⁹	04.08.2014	
	Канск	1 ¹⁰	05.09.2013	
	Минусинск	1 ¹¹	01.07.2014	
Тульская область	Веневский район	0		
	Дубенский район	0		
	Заокский район	0		
	Новомосковск	0		
	Тула		2 ¹²	05.04.2015
				18.09.2012
	Щекинский район	1 ¹³	16.12.2013	

⁸ (<http://open.gov.ru/openregion/#m2>)

⁹ Открытый бюджет Ачинска

¹⁰ Презентация Главой Канска проекта «Открытый муниципалитет»

¹¹ Общественный контроль продолжает работу

¹² 1. Тульский портал госуслуг расширил период подачи заявления на регистрацию брака

2. Выступление М.А.Абызова

¹³ Администрация района стала победителем Всероссийского конкурса местного самоуправления «Открытый муниципалитет»

Наименование субъекта Российской Федерации	Наименование муниципалитета	Количество представленных материалов	Дата представления материалов
Ульяновская область	Димитровград	0	
	Ульяновск	3 ¹⁴	30.11.2015 06.04.2014 03.03.2014
Нижегородская область	Нижний Новгород	1 ¹⁵	01.06.2014
Ростовская область	Таганрог		22.08.2014
			25.12.2012
Вологодская область	Череповец	0	
Республика Саха (Якутия)	Якутск		28.10.2015
			10.09.2012

Как видно из таблицы, за четыре года на сайте размещено всего 14 материалов, набор которых представляется достаточно случайным, в том числе в 2015 году – три материала. Это свидетельствует о том, что реализация проекта «Открытый муниципалитет» в рамках Открытого правительства фактически не состоялась.

¹⁴ 1. Риск-ориентированный контроль: первый опыт внедрения

2. Инструмент управления качеством жизни – выступление М. А. Абызова на съезде Палаты справедливости в Ульяновской области

3. Необходим стандарт осуществления общественного контроля за деятельностью естественных монополий

¹⁵ Большой муниципалитет с 2011 года

¹⁶ 1. Администрация Таганрога привлечет граждан к изменению дорожного движения

2. Таганрог готов к участию в федеральном проекте «Открытый регион»

¹⁷ 1. Обновлен портал «Бюджет для граждан. Якутск»

2. Айсен Николаев: «Нужно менять формат отношений между обществом и властью как на федеральном, так и на региональном уровне»

Проведение Открытым правительством мониторинга муниципальных практик не сопровождается оценкой достигнутых результатов, отсутствует обратная связь с объектами мониторинга, не принимаются корректирующие меры реализации государственной политики в области открытости по результатам анализа данных мониторинга.

Начиная с 2012 года, проводится Всероссийский конкурс местного самоуправления «Открытый муниципалитет».

Число участников конкурса росло год от года: в 2012 году их было менее 100, в 2014 году — более 250, а в 2015 году — около 350. В 2016 году решение о проведении конкурса до настоящего момента не принято.

Победители конкурса получают право называться «Открытым муниципалитетом».

По итогам конкурса публикуется электронный дайджест «Лучшие муниципальные практики России» - о победителях конкурсов прошлых лет. По существу, это набор примеров внедрения элементов открытости в отдельных муниципалитетах. Эффективность внедрения этих элементов, как правило, не оценивалось, значение их с точки зрения повышения качества управления также не отслеживалось.

Исключение составляет пример города Череповца, где была сделана попытка внедрения стандартов открытости. Инструменты и механизмы открытости, действующие в Череповце, позволяют выполнять 7 стандартов открытости:

- организация широкого многоканального доступа граждан к ресурсам о деятельности органов власти, присутствия граждан на заседаниях органов власти;
- выстраивание обратной связи с гражданским обществом (радиоприемная мэра, сайт www.cherinfo.ru, встречи с руководством города, страничка мэра «VK.com»);

- внедрение системы внешней и внутренней оценки органов местного самоуправления (проекты «Госуслуги: ваша оценка» и «Народный контроль»);
- отражение общественно значимых результатов, на достижение которых направлена работа муниципалитета (обнародование, размещение результатов социологических опросов, показателей качества оказания услуг);
- доведение информации о работе органов местного самоуправления в понятных для граждан форматах (проект «Народный бюджет»);
- взаимодействие со СМИ;
- реализация проекта «Электронный гражданин».

К сожалению, в целом проведение конкурса не стало фактором, мотивирующим муниципальные власти к внедрению открытости. Ограниченность влияния конкурса была связана, в том числе, и с недостатками, которые проявились при его организации:

- оценивались прозрачность и информационная открытость деятельности местных органов управления, а не открытость всей системы управления;
- в ходе проведения конкурса сравнивались характеристики деятельности органов местного самоуправления, а не состояние открытости в муниципалитете в целом.

Анализ сложившейся практики позволяет прийти к следующим **выводам**.

1. Тема открытости замыкается в относительно узком кругу активных муниципалитетов в пределах 5% от их общей численности. Используемые в настоящее время подходы не способны существенным образом расширить эту совокупность.

2. Государство в вопросах внедрения открытости на местном уровне занимает пассивную (созерцательную) позицию. Наблюдается снижение

интереса к данной проблеме, в том числе со стороны Открытого правительства, отчетливо проявляется недооценка ресурсного потенциала, который бы мог быть мобилизован при использовании технологий открытости на местном уровне.

3. Мотивация муниципалитетов по внедрению открытости крайне слабая и замыкается по существу на моральном поощрении ограниченного числа муниципалитетов, принявших участие в конкурсе.

4. Нет единства в методических подходах внедрения открытости.

5. Принципы и элементы открытости внедряются некомплексно: большинство муниципалитетов внедряют открытость в отдельных изолированных друг от друга сферах, пользуются ограниченным набором средств внедрения открытости.

6. В большинстве случаев открытость сводится к информационной открытости, то есть организации каналов открытого доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления.

7. Нет реального мониторинга и оценки процесса внедрения открытости на местном уровне.

8. Внедрение элементов открытости происходит вне контекста повышения качества муниципального управления существенно ограничивает результативность подобных действий.

9. Используемые методы внедрения открытости слабо защищены от рисков имитации деятельности, созданию формальной отчетности по внедрению процедур открытости без изменения идеологии управления.

2. Направления развития проекта «открытый муниципалитет»

2.1 Предложения по модернизации проекта «Открытый муниципалитет»

Основной задачей модернизации проекта «Открытый муниципалитет» является создание условий, которые способствовали институциональным преобразованиям текущей социальной-экономической обстановки в муниципалитетах по нескольким направлениям.

1. Повышение ресурсного потенциала муниципалитета

Открытость позволяет привлекать ресурсы через технологии партисипативного бюджетирования, развитие волонтерского движения, реализации проектов муниципального частного партнерства, привлечение населения к участию в ресурсосберегающих технологиях. Открытость в управлении снижает управленческие расходы.

2. Повышение эффективности управления

Наиболее очевидным последствием внедрения открытости является снижение коррупционных проявлений. Наличие обратной связи также способствует принятию более обоснованных решений. Эффективность управления на стадии реализации принятых решений также может быть повышена за счет привлечения ресурсов НКО и бизнес структур. Выстроенная система общественного контроля на муниципальном уровне действует во многих случаях эффективнее надзорных государственных институтов.

3. Снижение социальной напряженности

Сопричастность к процессу управлению способствует преодолению потребительских настроений во взаимоотношениях населения с органами власти, и, как следствие, постоянного недовольства объёмом и качеством распределяемых благ. Открытость позволяет управлять и позитивно настраивать консолидированное мнение местного сообщества по вопросам и событиям местной жизни.

4. Структурирование информационных потоков

Открытость в работе с информационными потоками и их источниками обеспечивает полноту, достоверность, объективность и своевременность

предоставления информации для принятия управленческих решений. Кроме того, ставится задача адаптации сведений о муниципалитете к запросам различных групп потенциальных потребителей информации. На базе анализа областей пересечения информации, предоставляемой органами государственной власти субъектов Российской Федерации, территориальными органами представляется целесообразным стандартизировать потоки информации, для последующего объединения их в ГИС. Кроме того, для руководителей органов государственной власти, включая территориальные органы, рекомендуется установить стандарты формы основной и дополнительной информации, которая предоставляется органам местного самоуправления или может быть предоставлена по запросам таких органов с учетом выявленных областей пересечения. Такие новые требования должны найти отражение в соответствующих административных регламентах.

Целесообразно также рекомендовать руководителям бизнес-структур, профессиональных и общественных организаций, действующих на территории муниципального образования, принимать на добровольной основе аналогичные формы предоставления информации.

Модернизация проекта «Открытый муниципалитет» предполагает активизацию всех составных элементов открытости, которые включают:

- **информационную открытость**, как в части предоставления в доступной для населения форме результатов нормотворческой деятельности муниципалитета, так и путем адаптации к интересам различных групп населения баз статистических данных;
- **открытость к внешней среде**, включающую в себя открытость к инвестициям, соответствие требованиям, предъявляемым к участникам федеральных и региональных программ, участие в межмуниципальном сотрудничестве, эффективное управление миграционными процессами;

- **открытость управления**, которая должна затрагивать весь контур управления от принятия планов и программ до контроля за их реализацией, а также касаться всех управленческих структур, расположенных на территории муниципального образования.

Ожидаемые результаты реализации проекта «Открытый муниципалитет» в части указанных составляющих представлены в табл. 2.1.1-2.1.3.

Таблица 2.1.1 – Ожидаемые результаты модернизации информационной открытости

№	Характеристики	Существующая практика	Формат «Открытый муниципалитет»
1.	Источник	ОМСУ, федеральные органы, представленные на территории МО	ОМСУ, федеральные, региональные структуры, представленные на территории МО, население, бизнес-структуры
2.	Качество информационных потоков	Низкое (дублирование, несопоставимость, несовпадение значений, наличие избыточных невостребованных данных)	Высокое (отбор данных, проверка, сопоставление данных из разных источников, использование общих для всех органов управления стандартных форм предоставления информации, внедрение системы межведомственного

№	Характеристики	Существующая практика	Формат «Открытый муниципалитет»
			электронного информационного обмена)
3.	Способ передачи информации	Многоканальный, по параллельным каналам	Комбинированный
4.	Центр обработки и обобщения	Федеральные органы по ведомственной принадлежности	ГИСы, независимые облачные серверы, работающие в автоматическом режиме
5.	Анализ	Узковедомственный	Комплексный
6.	Возможность сравнения положения муниципалитетов	Отсутствует	Сравнение и ранжирование МО как комплексно, так и по отдельным параметрам
7.	Потребители	Федеральные органы по ведомственной принадлежности	Федеральные органы, ОМСУ, население бизнес-структуры, эксперты
8.	Управленческие решения на основе поступающей информации	Направлены на решение ведомственных задач и носят отчетный характер	Направлены на комплексное развитие МО

Как видно из таблицы, модернизация проекта «Открытый муниципалитет» в части информационной открытости позволит повысить

качество информационных потоков, расширить возможности для анализа ситуации в муниципальных образованиях (в т.ч. путем проведения межмуниципальных сравнений), что в конечном счете будет содействовать комплексному развитию муниципальных образований.

Таблица 2.1.2 – Ожидаемые результаты модернизации открытости к внешней среде

№	Характеристики	Существующая практика	Формат «Открытый муниципалитет»
1.	Нормативно-правовое обеспечение инвестиционной политики	Слабая регламентация, низкое качество документов, обеспечивающих инвестиционный процесс	Возможности диагностировать наличие/качество документов, необходимых для эффективной реализации инвестиционного проекта
2.	Институциональные формы взаимоотношения ОМСУ с инвесторами	Административные барьеры, коррупционные проявления	Сокращение почвы для избыточных барьеров и коррупции
3.	Взаимоотношения инвесторов с местными элитами и общественностью	Взаимное недоверие, напряженность, риски конфликтов	Снижение рисков противодействия, вызванного неполнотой или неточностью информации

№	Характеристики	Существующая практика	Формат «Открытый муниципалитет»
4.	Межмуниципальное сотрудничество	Отсутствует либо имеет формальный характер	Развивается на основе осознания общих интересов
5.	Миграционная политика	Плохо обеспечена информацией, бессистемна, спорадична	Базируется на адекватной информации и осознанных потребностях в квалифицированных трудовых ресурсах
6.	Бюджетные инвестиции	Малоэффективны, имеют затратный характер	Являются драйверами роста экономики МО

Модернизация открытости к внешней среде, таким образом, позволит повысить инвестиционную привлекательность муниципальных образований за счет как расширения возможностей оценки инвестиционного потенциала муниципальных образований (в том числе в части анализа нормативно-правового обеспечения инвестиционной политики), так и сокращения числа барьеров различного характера во взаимоотношениях с инвесторами.

Таблица 2.1.3 – Ожидаемые результаты модернизации открытости управления

№	Характеристики	Существующая практика	Формат «Открытый муниципалитет»
1.	Мотивация управленческих структур	Участие населения – фактор, затрудняющий и удлиняющий процесс принятия управленческих решений	Участие населения снижает нагрузку на органы управления, население разделяет ответственность за принимаемые решения
2.	Мотивация населения	Аккумуляция протестных настроений и негативного отношения к предлагаемым управленческим решениям	Выявление конструктивных предложений и креативного потенциала населения
3.	Способы включения граждан в управленческий процесс	Формализованы и ограничены формами, напрямую предусмотренными действующим законодательством	Применение специальных технологий, нацеленных на формирование консолидированной позиции
4.	Место общественности в процессе управления	Оценка последствий принятых решений	Участие во всем контуре управления

№	Характеристики	Существующая практика	Формат «Открытый муниципалитет»
5.	Возможности манипулирования и имитации	Не ограничены	Ограничены необходимостью соблюдения требований стандарта
6.	Мониторинг	Отсутствует, данные не актуализируются	Реализуется с использованием, в том числе, альтернативных каналов информации
7.	Обмен лучшими практиками	Не организован, носит хаотичный характер	Организован на постоянной основе на межмуниципальном, региональном и федеральном уровнях. Практики кодифицированы.

Модернизация открытости управления в целом позволит снизить взаимное недоверие и антагонизм между органами управления и населением, эффективно вовлекать граждан и общественные организации в процесс управления, а также расширить возможности для адекватного отслеживания ситуации в муниципальных образованиях на постоянной основе.

Открытость – основной механизм управления рисками на муниципальном уровне, к числу которых относятся: формализм, коррупционность, ориентация на решение сиюминутных задач, отсутствие инициативы. Открытость – основной способ распределения ответственности за принимаемые управленческие решения на местном уровне.

Модернизация проекта «Открытый муниципалитет» предполагает адекватный учет специфики муниципального управления. Открытость на муниципальном уровне принципиально отличается от открытости для госструктур. Для госструктур открытость – это:

- публичная декларация целей и задач;
- размещение информации о деятельности в открытом доступе;
- публичная отчетность;
- независимая экспертиза и общественный мониторинг;
- обеспечение понятности нормативно-правового регулирования;
- работа с открытыми данными;
- работа с общественностью и СМИ.

Основная работа по принятию управленческих решений в государственных структурах проводится профессиональными управленцами при участии ограниченного числа привлеченных экспертов. Открытость госструктур – это в первую очередь информационная открытость, это в большей степени «открытость в управлении». Именно этим можно объяснить наблюдаемый «перекос» в сторону информационной открытости при реализации концепций открытого правительства на федеральном и региональном уровнях.

Для муниципального уровня открытость должна касаться всего контура управления. Это вытекает из самой природы местного самоуправления. Существенным, качественным отличием местного самоуправления от государственной власти является обязательное наличие форм непосредственного народовластия, непосредственного участия населения в местном самоуправлении.

Реализация таких форм на всех стадиях муниципального управления должна стать одним из критериев зрелости местного самоуправления (таблица 2.1.4).

Таблица 2.1.4 – Формы открытого управления на муниципальном уровне

Элемент контура управления	Формы и технологии открытого управления
Целеполагание и планирование	Участие в стратегическом планировании в соответствии с 172 ФЗ Участие в территориальном планировании в соответствии с Градостроительным кодексом Участие в бюджетном планировании в соответствии с Бюджетным кодексом
Информационное обеспечение	Участие населения в формировании информационных потоков, используемых для принятия управленческих решений, в интерактивном режиме
Ресурсное обеспечение	МЧП Волонтерство Участие населения в ресурсосбережении
Реализация планов	Решение вопросов местного значения силами НКО и бизнес-структур (аутсорсинг) Краудсорсинг
Контроль	Технология Smart City

Открытость предполагает формирование многослойной системы подачи информации. Задачи, которые ставятся и решаются при раскрытии информации, должны определять форму подачи информационных данных, их группировку и агрегирование. Информационные потоки должны быть осмысленно распределены в соответствии с интересами потенциальных потребителей информации. Открытость на местном уровне должна стать фактором, формирующим общественное мнение, управляющим процессами

социальной самоидентификации местного сообщества, нацеливать на решение вопросов местного значения в тесном переплетении с задачами государственного уровня.

Технологии открытости на муниципальном уровне тесно переплетаются с технологиями, которые развиваются в рамках концепции Smart City. В виртуальном пространстве формируются сообщества, которые строят новые модели взаимодействия (например, совместное потребление услуг, товаров, пространства). Городские сообщества производят и потребляют огромные объемы информации, и на этой основе «самонастраиваются», оптимизируя свое поведение, опираясь на действия каждого из горожан. Для решения управленческих задач городские структуры должны быть встроены в эти информационные обмены, выполняя в отдельных случаях роль активных модераторов, а в других, используя эти каналы для целей оперативного мониторинга ситуации в городе¹⁸.

Открытость на местном уровне должна пониматься как открытость всей системы управления как государственного (территориальные органы органов государственной власти), так и муниципального уровня. Необходимо предложить технологии и механизмы, стимулирующие и ориентирующие государственные и муниципальные структуры к сотрудничеству в области внедрения технологий открытости. К этому сотрудничеству в обязательном порядке должны быть подключены структуры гражданского общества и бизнес сообщества. Необходимо четко распределить зоны ответственности между всеми заинтересованными сторонами во внедрении открытости в конкретном муниципалитете.

Открытость не должна сводиться к фиксации неэффективных и неправомерных управленческих решений. По-настоящему открытый муниципалитет – это муниципалитет, в котором корыстное и неэффективное использование муниципальных ресурсов невозможно по причине высоких рисков негативных последствий для управленцев, сознательно

¹⁸ См. подробнее: <http://city-smart.ru/info/61.html>

злоупотребляющих имеющимися у них полномочиями. Таким образом открытость во всех своих проявлениях (прозрачность управления, расширенный доступ к информации, вовлечение общественности в процесс управления, общественный контроль) становятся **дополнительным мотивационным стимулом** для муниципальных служащих для повышения качества муниципального управления.

В свою очередь, эффективность внедрения технологий открытости может быть достигнута, если органы местного самоуправления будут видеть практическую выгоду от расширения числа участников процесса управления. В таблице 2.1.5 оценены мотивы, которые могли бы стимулировать муниципалитеты активизировать внедрение открытости.

Таблица 2.1.5 – Оценка стимулов внедрения открытости для органов местного самоуправления

Стимул	Оценка уровня мотивации	Как это работает
Активный запрос со стороны местного сообщества	Низкая	В настоящее время практически отсутствует
Конкуренция между муниципалитетами	Высокая	Реализуется при наличии четких и общепризнанных критериев, позволяющих сравнивать и ранжировать муниципалитеты
Пример высшего руководящего звена	Средняя	Открытость федеральных и региональных органов власти, проявляемая, в том числе, деятельности территориальных органов, косвенным образом воздействует на органы

Стимул	Оценка уровня мотивации	Как это работает
		местного самоуправления, позволяет использовать и адаптировать для целей внедрения открытости, отработанные в государственных органах успешные практики
Связь с карьерным ростом	Высокая	Работает при использовании индикаторов открытости для оценки эффективности деятельности управленческих кадров
Возможность получения дополнительных бюджетных преференций	Высокая	Наличие эффективного общественного контроля один из главных факторов, создающих предпосылки для расширения бюджетной автономии муниципалитетов
Распределение ответственности	Низкая	Участие в разработке и принятии решений ориентирует местное сообщество на конструктивный диалог с органами местного самоуправления в совместном поиске решения имеющихся проблем, ослабляет давление претесных настроений и

Стимул	Оценка уровня мотивации	Как это работает
		конфликтных ситуаций на органы управления
Имидж органов местного самоуправления	Средняя	Наличие значимых элементов открытости в управлении повышает привлекательность муниципалитета в глазах потенциальных партнеров и инвесторов, расширяет ресурсную базу муниципалитета

В рамках модернизации проекта «Открытый муниципалитет» должна быть налажена система мониторинга внедрения открытости в муниципалитетах. Должна быть сформирована системы критериев и маркеров, позволяющих оценивать состояние открытости в муниципалитетах, проработаны каналы и способы обмена опытом между ними.

Одновременно с реализацией этих базовых требований, необходимы меры защиты проекта от рисков, которые, как было отмечено в предыдущем разделе, уже проявились на ранних стадиях его реализации и могут негативным образом сказаться на эффективности проекта в будущем.

2.2 Предложения по модернизации государственной политики в сфере реализации проекта «Открытый муниципалитет»

Формирование государственной политики в области реализации проекта «Открытый муниципалитет» должно начинаться с определения места данного проекта в системе государственных приоритетов. Необходимо определить какие задачи решаются при внедрении открытости на местном уровне, какие эффекты могут быть получены от такого внедрения.

Позиционирования федерального центра по отношению к процессам внедрения открытости на муниципальном уровне означает выбор между двумя стратегиями. Первая предполагает пассивное отношение к процессам, происходящим в данной области на местном уровне. Вторая, предполагает активное продвижение открытости с использованием всего арсенала адекватных и эффективных инструментов реализации государственной политики.

Каждый из этих подходов имеет положительные и отрицательные стороны.

Положительные моменты пассивного подхода связаны с низкими издержками, отсутствием управленческих рисков, созданием каналов обмена опытом между муниципалитетами с использованием уже сформированных структур. К числу пассивных форм реализации политики открытости на местном уровне могут быть отнесены инструменты, которые задействованы и в настоящее время:

- тиражирование сборников лучших практик,
- организация конкурсов,
- разработка и размещение на сайтах федеральных и региональных органов государственной власти методических разработок.

Однако пассивный подход не создает необходимой мотивации для органов местного самоуправления, технологии открытости остаются уделом ограниченного числа активных муниципалитетов, увеличение числа которых происходит крайне низкими темпами. Эффективность внедрения принципов открытости на местном уровне остается неочевидной как для органов управления, так и для граждан.

Потребность в активном подходе напрямую связано с изменениями условий социально-экономического развития страны, наблюдаемых в последние годы. В условиях «нефтедолларового изобилия» движение бюджетных ресурсов сверху вниз создавало объективную необходимость и возможность параллельного движения управляющих сигналов и контрольных

мер за расходованием передаваемых на муниципальный уровень ресурсов. В настоящее время ситуация качественно меняется - необходимо перенастроить систему муниципального управления, переориентировав ее на работу с собственными ресурсами развития.

Муниципалитетам все в большей степени придется рассчитывать на ресурсы, которые ранее были «законсервированы» и не использовались. Их мобилизация требует от всех субъектов, участвующих в государственном и муниципальном управлении, применения качественно иных управленческих технологий, отличных от простого улавливания управленческих сигналов властной вертикали.

Поэтому внедрение технологий «открытого муниципалитета» должна рассматриваться в контексте стратегической государственной задачи мобилизации ресурсов в условиях кризиса.

Особенности организации управления на местном уровне ограничивают применение методов административного и нормативного регулирования в реализации государственной политики - принятие законодательных актов, иных нормативных документов, положений, административный контроль, меры административного принуждения, использование индикаторов открытости для оценки эффективности деятельности управленческих кадров.

При этом в современных условиях существуют возможности активизации принципов открытости как элемента управления через каналы агитации и пропаганды. Тема открытости еще не получила адекватного отражения в средствах массовой информации, на публичных мероприятиях, к работе по внедрению открытости недостаточно привлекаются лидеры общественного мнения. При относительно низких издержках методы продвижения технологий открытости через СМИ, интернет, публичные мероприятия способны сформировать заинтересованность во внедрении открытости в управлении со стороны местных сообществ. Вместе с тем, реализация государственной политики методами агитации и пропаганды

также не создает достаточной мотивации для органов местного самоуправления.

Для реализации государственной политики в данной области обращают на себя внимание возможности, которые открываются при использовании инструмента лицензирования, а именно его составляющей «Стандартизации».

2.3 Стандартизация как метод реализации проекта «Открытый муниципалитет»

Необходимость получения документального подтверждения адекватного состояния системы муниципального управления принципам открытости, а самое главное - продуманные механизмы получения этого подтверждения могут стать эффективным рычагом, мотивирующим местные власти к проведению реальных преобразований в системе управления.

Стандартизация – это документированная декларация государства о включении открытости на местном уровне в приоритеты государственной политики.

Принятие национального стандарта открытости муниципального управления позволит:

- повысить мотивацию органов местного самоуправления;
- сформировать основы для повышения качества муниципального управления в целом;
- скоординировать деятельность органов местного самоуправления и территориальных государственных органов управления;
- сочетать внедрение общих принципов открытости с местными инициативами;
- расширить маркетинговые возможности муниципальных образований, сертифицированных по национальному стандарту.

Потребность в стандартизации зафиксирована в Резолюции Всероссийского муниципального форума «Открытый муниципалитет», который состоялся в г. Красноярске 28–29 ноября 2013 года¹⁹.

При разработке национального стандарта «Открытый муниципалитет» необходимо использовать имеющийся опыт стандартизации процесса управления на местном уровне. Речь идет, в первую очередь, о практике разработки и применения национального стандарта ГОСТ Р ИСО 18091:2014 «Системы менеджмента качества. Руководящие указания по применению ИСО 9001:2008 в местном самоуправлении» и национального стандарта ГОСТ Р 56548–2015/ISO/DIS/37101 «Устойчивое развитие административно-территориальных образований система менеджмента. Общие принципы и требования».²⁰

Необходимость использования при стандартизации единого национального, а не региональных стандартов определяется:

- едиными для всех муниципалитетов целями и задачами внедрения технологий открытости;
- общностью законодательной и нормативной базы в области местного самоуправления;
- единообразием инструментов и используемых процедур управления;
- едиными требованиями к управленческим кадрам.

Особенности муниципалитетов как объектов управления характеризуются особенностями, не связанными с их региональной принадлежностью. Определяющими являются такие характеристики как

¹⁹ <http://open.gov.ru/upload/iblock/197/197d76605755e5badc1664210b4123b7.pdf>

²⁰ Следует подчеркнуть, что данные стандарты не в полной мере отвечает задачам стандартизации в сфере муниципального управления и не могут являться ориентиром для органов местного самоуправления, желающих выстроить качественную систему управления в своих муниципалитетах, поскольку не учитывает специфику организации местного самоуправления при описании стандартных требований к процессам, процедурам, механизмам взаимодействия и их документированию. В существующей редакции из текста стандартов невозможно понять, какие действия должны предпринять органы местного самоуправления, чтобы их управленческая деятельность отвечала требованиям стандартов. Крайняя неопределенность и расплывчатость формулировок не позволяет даже на уровне постановки задачи сформировать подходы к аттестации местных органов управления по принятым стандартам.

численность населения, статус, тип муниципального образования. Специфика этих типов муниципальных образований должна быть отражена в национальном стандарте.

Взаимодействие между федеральным и региональным уровнем по организации сертификации муниципалитетов предлагается построить с использованием принципа «двух ключей».

За федеральным уровнем предлагается закрепить вопросы:

- разработки и утверждения национального стандарта, подготовки методических материалов по применению стандарта,
- организации общероссийского мониторинга,
- организации всероссийского портала для обсуждения проблем открытости на местном уровне,
- выборочной проверки сертифицированных муниципалитетов на соответствие требованиям стандарта.

За региональным уровнем предлагается закрепить:

- организацию работы по сертификации муниципалитетов;
- координацию деятельности муниципальных и государственных органов на территории муниципалитетов;
- использование экономических методов мотивации органов местного самоуправления к внедрению положений национального стандарта.

В предлагаемом формате работа по стандартизации – это организация взаимодействия органов местного самоуправления и территориальных органов государственной власти по внедрению открытости для всей системы управления на территории муниципалитета. В этом случае система управления будет отражать не «открытость муниципалитета», а «открытость в муниципалитете». И именно это должно сформировать основу сертификации по национальному стандарту открытости муниципального управления. Получение сертификата – формальный итог этой работы, а не ее цель.

В целях снижения затрат муниципалитета, связанных с получением сертификата соответствия национальному стандарту, предлагается установить двухэтапную процедуру аттестации.

На первом этапе происходит самодиагностика муниципалитета на соответствие требованиям национального стандарта. Процедура и методика самодиагностики может повторять процедуру и методику самодиагностики, предусмотренную для региональных органов власти²¹. Для целей самодиагностики может быть использована система закрытых вопросов с вариантами ответов – «да», «нет» или «частично», распределенная по основным составляющим открытости: информационная открытость, открытость к внешней среде, открытость управления. Самодиагностика должна позволить получить оценку потенциала муниципалитета, определить круг приоритетных вопросов, решение которых может быть найдено с помощью механизмов открытости. Самодиагностика может быть проведена муниципалитетом самостоятельно или с привлечением внешних экспертов. На основе самодиагностики определить механизмы, требующие наибольшей проработки. Исходя из итогов самодиагностики и целей социально-экономического развития муниципального образования, утвержденных в комплексных программах, стратегиях, определяется последовательность и приоритетность внедрения механизмов открытости. По каждому механизму должны быть выбраны целевые показатели, которые будут использованы для проведения контроля за продвижение открытости в муниципалитете, а также стать индикаторами мониторинга реализации программы. Для каждого механизма необходимо определить конкретные мероприятия, направленные на его внедрение с указанием сроков реализации, требуемого финансирования и его источников, других необходимых ресурсов, ожидаемых результатов, ответственных лиц, исполнителей и соисполнителей, а также при

²¹ Проект Методических рекомендаций по внедрению принципов и механизмов открытого государственного управления в субъектах Российской Федерации - <http://open.gov.ru/openregion/>

необходимости ключевых партнеров, с которыми должно быть установлено взаимодействие в ходе реализации мероприятия.

На втором этапе происходит аттестация муниципалитетов по процедуре, предусмотренной нормативными документами субъекта РФ. В перспективе вопросы аттестации по национальному стандарту «Открытый муниципалитет» могут быть переданы СРО, образованной в рамках Конгресса муниципальных образований.

Действующим законодательством и нормативными документами, принятыми Росстандартом, определены порядок и последовательность этапов разработки национальных стандартов, которые включают в себя организационные процедуры, а также способы обсуждения содержания национального стандарта на различных стадиях его подготовки.

После утверждения национального стандарта «Открытый муниципалитет» необходимо провести мероприятия, которые способствовали бы распространению положений стандарта в муниципалитетах. В общем виде эти мероприятия могут быть сгруппированы по четырем основным направлениям:

- апробация внедрение национального стандарта в пилотных муниципальных образованиях;
- проведение PR-кампании, для создания устойчивого интереса ОМСУ к применению в деятельности требований национального стандарта;
- организация работы по добровольной сертификации ОМСУ по национальному стандарту в субъектах РФ;
- организация системы мониторинга внедрения открытости в муниципальных образованиях с использованием национального стандарта.

Последнее направление должно обеспечить устойчивость системы стандартизации открытости на муниципальном уровне.

Нормативные документы, регламентирующие внедрение механизмов открытости в деятельность государственных и муниципальных органов власти

№ п/п	Нормативный акт	Регулируемая форма открытости	Уровень управления
1. Открытость в информационной сфере			
<i>1.1 Свободное распространение информации, через средства массовой информации и формирования открытых баз данных</i>			
1	Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-I «О средствах массовой информации»	Поиск, получение, производство и распространение массовой информации	Государственный и муниципальный
2	Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»	1) Поиск, получение, передача, производство и распространение информации; 2) Применение информационных технологий; 3) Обеспечение защиты информации	Государственный и муниципальный
3	Указ Президента РФ от 31.12.1993 г. № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию»	Освещение деятельности федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти в программах государственных телерадиовещательных компаний	Государственный
4	Постановление Правительства РФ от 14.09.2012 № 928 «О базовых государственных информационных ресурсах»,	Установление требований и правил формирования, актуализации и использования реестра базовых государственных информационных ресурсов	Государственный и муниципальный

№ п/п	Нормативный акт	Регулируемая форма открытости	Уровень управления
5	Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Информационное общество (2011-2020 годы)"»	Обеспечение предоставления гражданам и организациям услуг с использованием современных информационных и телекоммуникационных технологий	Государственный и муниципальный
<i>1.2 Установление порядка освещения деятельности органов государственной и муниципальной власти в средствах массовой информации</i>			
6	Закон РФ от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»	Распространение государственными средствами массовой информации материалов или сообщений о деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации	Государственный
7	Федеральный закон от 9.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»	Обеспечение доступа пользователей информацией к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления	Государственный и муниципальный
8	Постановление Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)»	Обеспечение информационной открытости деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, повышения качества и доступности предоставляемых ими государственных и муниципальных услуг	Государственный и муниципальный
9	Постановление Правительства РФ от 24.10.2011 № 860 «Об утверждении Правил	Определение порядка взимания платы за предоставление пользователю по его	Государственный и муниципальный

№ п/п	Нормативный акт	Регулируемая форма открытости	Уровень управления
	взимания платы за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»	запросу информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления	
10	Перечень общедоступной информации о деятельности федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и подведомственных им федеральных государственных органов, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных и Перечень общедоступной информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, созданной указанными органами или поступившей к ним при осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, размещаемой в информационно-	Размещение общедоступной информации о деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных	Государственный и муниципальный

№ п/п	Нормативный акт	Регулируемая форма открытости	Уровень управления
	телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных, утвержденные Распоряжением Правительства РФ от 10.07.2013 № 1187-р.		
11	Приказ Минкомсвязи РФ от 27.06.2013 № 149 «Об утверждении Требований к технологическим, программным и лингвистическим средствам, необходимым для размещения информации государственными органами и органами местного самоуправления в сети «Интернет» в форме открытых данных, а также для обеспечения ее использования»	Требования к технологическим, программным и лингвистическим средствам, необходимым для размещения информации государственными органами и органами местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных	Государственный и муниципальный
12	Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобренный решением Президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23.12.2010 (протокол № 21)	Оказание содействие в получении достоверной информации о работе государственного органа или органа местного самоуправления в установленном порядке	Государственный и муниципальный
13	Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления, а также	Установление порядка публикации открытых данных органов государственной власти и органов местного самоуправления	Государственный и муниципальный

№ п/п	Нормативный акт	Регулируемая форма открытости	Уровень управления
	технические требования к публикации открытых данных ²² от 29.05.2014 г. Версия 3.0		
14	План мероприятий «Открытые данные Российской Федерации», утвержденный протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 25 декабря 2014 г. № 10	Реализации мероприятий, направленных на улучшение и развитие институциональных, правовых и технологических условий, созданных в рамках реализации Концепции открытых данных Российской Федерации	Государственный и муниципальный
<i>1.3. Принятие мер, направленных на обеспечение открытости деятельности органов управления при предоставлении государственных и муниципальных услуг</i>			
15	Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации»	Устанавливает общие требования к информационному взаимодействию при предоставлении государственных и муниципальных услуг	Государственный и муниципальный
16	Постановление Правительства РФ от 20.11.2012 № 1198 «О федеральной государственной информационной системе, обеспечивающей процесс досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия), совершенных при предоставлении государственных и муниципальных услуг»	Установление порядка создания и функционирования федеральной государственной информационной системы	Государственный и муниципальный

²² В данных Методических рекомендациях «открытые данные» определяются как «информация, размещенная в сети «Интернет» в виде систематизированных данных, организованных в формате, обеспечивающем ее автоматическую обработку без предварительного изменения человеком, в целях неоднократного, свободного и бесплатного использования».

№ п/п	Нормативный акт	Регулируемая форма открытости	Уровень управления
17	Перечень услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 25.04.2011 №729-р	Утверждение перечня услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями, подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме	Государственный и муниципальный
2. Привлечение граждан к участию в работе органов управления			
18	Федеральный закон от 6.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	Утверждение форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления	Муниципальный
19	Указ Президента РФ от 7.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»	Использование федеральными органами исполнительной власти в целях общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов различных форм публичных консультаций	Государственный
20	Указ Президента РФ от 4.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с	Утверждение прилагаемых Правил рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с	Государственный и муниципальный

№ п/п	Нормативный акт	Регулируемая форма открытости	Уровень управления
	Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»	использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»	
21	Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»	Утверждение Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения	Государственный
22	Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, утвержденный протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 29.05.2014 г. № 4	Определение компетенции, порядка деятельности и формирования состава общественного совета федерального органа исполнительной власти	Государственный
3. Общественное обсуждение и экспертиза проектов нормативных правовых актов и решений			
23	Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»	Установление организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов	Государственный и муниципальный
24	Указ Президента РФ от 7.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»	Определение состава нормативных правовых актов, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при	Государственный

№ п/п	Нормативный акт	Регулируемая форма открытости	Уровень управления
		федеральных органах исполнительной власти	
25	Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»	Утверждение правил и методики проведения антикоррупционной экспертизы	Государственный
4. Обеспечение обратной связи органов управления и граждан			
26	Федеральный закон от 2.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»	Регулирование правоотношений, связанных с реализацией гражданином права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления	Государственный и муниципальный
27	Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для рассмотрения в Правительстве	Создания технических, организационных и правовых условий для публичного представления предложений граждан для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года	Государственный