

УТВЕРЖДАЮ

Губернатор Ставропольского края


В.Г. Веренков

КОНЦЕПЦИЯ системы «Открытое правительство» в Ставропольском крае

Необходимость создания эффективной системы взаимодействия органов власти и гражданского общества формировалась с момента принятия 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации, провозгласившей Россию демократическим федеративным правовым государством. Следствием несовершенства этой системы в период становления современной российской государственности стал отток наиболее квалифицированной части общества, деградация наукоемких производств, тенденция к снижению инновационной активности в Ставропольском крае. Сегодня это может привести к снижению инвестиционной привлекательности региона, замедлению темпа роста экономики и снижению уровня жизни населения. Негативные процессы в экономике сегодня могут привести к усилению социально-политической нестабильности. В ряде районов Ставропольского края сегодня наблюдается социально-политическая поляризация, этнизация общественных и экономических отношений, рост протестного потенциала, обострение межэтнических и межконфессиональных отношений.

Общей для всех территорий Ставропольского края проблемой в начале второго десятилетия XXI века является продолжающееся снижение уровня доверия граждан к органам власти, удовлетворенности их работой. Это – важнейший индикатор низкой эффективности существующей модели государственного управления и необходимости участия в выработке политических решений, осуществлении государственной власти в Ставропольском крае наиболее активных представителей гражданского общества. С учётом последнего, прозрачность деятельности органов власти и её открытость перед участием граждан обретает всё большую значимость для обеспечения интересов Ставропольского края.

Интересы Ставропольского края представляют собой согласованные интересы личности, общества, коммерческого сектора и государства в социальной, экономической, политической, экологической и других сферах. Эти интересы носят долгосрочный характер, определяют основные цели и задачи политики Ставропольского края и обеспечиваются органами власти. Органы власти осуществляют свои функции во взаимодействии с действующими на основе Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации общественными организациями.

Целью создания эффективной системы взаимодействия органов власти и гражданского общества является обеспечение интересов Ставропольского края с учётом документов гомеостазисного типа, таких как Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года и Стратегия социально-экономического развития Ставропольского края до 2020 года и на период до 2025 года.

I. Общие положения

Концепция системы «Открытое правительство» в Ставропольском крае представляет собой совокупность принципов и приоритетов в деятельности органов государственной власти Ставропольского края (далее соответственно – концепция, система, открытое правительство, органы власти), направленных на реализацию нормы Конституции Российской Федерации, которая устанавливает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ.

Концепция отражает необходимость развития новых форм взаимодействия граждан и органов власти и призвана стать ориентиром при решении задач по обеспечению устойчивого развития механизмов осуществления власти гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Ставропольского края.

Открытое правительство представляет собой комплекс средств осуществления гражданами властных полномочий и является элементом системы государственного управления, обеспечивающим:

высокий уровень прозрачности деятельности органов власти, свободный обмен информацией между органами власти и гражданским обществом;

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

качество и доступность государственных услуг за счёт гражданского контроля над органами власти;

формирование общей ответственности за принятые решения органами власти и гражданским обществом.

Основными принципами открытого правительства являются:

открытость информации (равный свободный доступ к информации, понятность информации; максимально публичная и доступная работа институтов открытого правительства);

диалог и вовлеченность (постоянный диалог с гражданским обществом для совершенствования деятельности органов власти и повышения качества предоставления государственных услуг; обязательное участие органов власти в обсуждении вопросов открытого правительства);

взаимодействие и формирование общей ответственности (власть обязана реагировать на запросы гражданского общества; власть должна использовать открытое правительство для поиска оптимальных решений; открытое

правительство даёт свои предложения (экспертизу) на запросы органов власти; публичное обсуждение предложений);

непрерывное совершенствование (совершенствование механизмов открытого правительства для баланса интересов; поиск эффективных механизмов работы открытого правительства).

Реализация принципов открытого правительства в Ставропольском крае призвана повлечь использование механизмов и средств, обеспечивающих широкий доступ наиболее активных представителей гражданского общества к участию в принятии управленческих решений совместно с органами власти, равно как и осуществлению контроля и оценки их исполнения, что является неотъемлемым условием дальнейшего социально-экономического и политического развития Ставропольского края.

II. Рабочая группа по подготовке предложений по формированию в Ставропольском крае системы «Открытое правительство»

Координацию деятельности по совершенствованию институтов гражданского общества, обеспечению взаимодействия органов власти с общественными объединениями, движениями и экспертными организациями, формированию в Ставропольском крае открытого правительства осуществляет рабочая группа.

Основными задачами рабочей группы являются:

обсуждение и анализ моделей взаимодействия институтов гражданского общества с органами власти в целях повышения качества выработки решений и эффективности их реализации;

совершенствование действующих инструментов общественного контроля в ходе реализации органами власти своих полномочий;

вовлечение общественных объединений, движений и экспертных организаций в обсуждение приоритетных направлений работы органов власти и учёт их мнения и предложений в целях повышения эффективности деятельности Правительства Ставропольского края;

обеспечение прозрачности принятия решений, создание и использование каналов обратной связи с общественными объединениями, движениями и экспертными организациями, расширение их участия в мониторинге и оценке деятельности органов власти;

подготовка предложений по созданию современной системы взаимодействия органов власти с общественными объединениями, движениями и экспертными организациями;

согласование планов мероприятий по реализации системы «Открытое правительство».

Рабочая группа для выполнения своих основных задач имеет право:

запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы и информацию от органов власти, общественных объединений, научных и иных организаций;

приглашать на свои заседания должностных лиц органов власти, представителей общественных объединений, научных и иных организаций;

привлекать в установленном порядке для осуществления информационно-аналитических и экспертных работ научные и иные организации, а также учёных и специалистов;

проводить общественные обсуждения по вопросам взаимодействия общественных объединений, движений и экспертных организаций с органами власти.

Одной из основных целей деятельности рабочей группы является координация работы по созданию первичных механизмов открытости в системе гражданских правоотношений с учётом геополитических и социокультурных особенностей Ставропольского края. Приоритетными направлениями работы рабочей группы являются:

оценка эффективности организации деятельности координационных и совещательных органов, образованных при Губернаторе и Правительстве Ставропольского края, формирование экспертных сообществ по направлениям деятельности Правительства Ставропольского края;

разработка показателей эффективности деятельности органов власти, в том числе государственных гражданских служащих, с учётом мнения гражданского общества;

развитие системы предоставления государственных услуг в электронной форме в Ставропольском крае;

разработка и внедрение стандарта информационной открытости органов власти.

Рабочая группа проводит анализ ситуации в Ставропольском крае в части, касающейся внедрения системы, и на его основе формирует планы своей работы, а также, при необходимости, инициирует внесение изменений в законы Ставропольского края, нормативные правовые акты Губернатора Ставропольского края и Правительства Ставропольского края.

В рамках реализации своих полномочий члены рабочей группы изучают опыт внедрения открытого правительства в субъектах Российской Федерации и вносят соответствующие предложения для рассмотрения на заседаниях рабочей группы.

В целях обеспечения полноты реализации принципов открытого правительства руководитель рабочей группы участвует во встречах, совещаниях и иных мероприятиях, посвящённых вопросам внедрения открытого правительства, проводимых представителями федеральных органов исполнительной власти.

Деятельность рабочей группы основывается на принципе открытого правительства по непрерывному совершенствованию и поиску эффективных механизмов работы открытого правительства.

III. Организация деятельности координационных и совещательных органов, образуемых при Губернаторе и Правительстве Ставропольского края, формирование экспертных сообществ по направлениям деятельности Правительства Ставропольского края

В целях рассмотрения актуальных проблемных вопросов по отдельным направлениям деятельности Правительства Ставропольского края и подготовки предложений по их решению, а также для обеспечения высокого уровня прозрачности деятельности органов власти, свободного обмена информацией между органами власти и гражданским обществом, при Губернаторе Ставропольского края и Правительстве Ставропольского края, при необходимости, образуют координационные и совещательные органы.

Координационные и совещательные органы являются одним из инструментов системы государственного управления, использование которого позволяет расширить обратную связь органов власти с гражданским обществом, а также предоставить гражданам реальную возможность участвовать в принятии управленческих решений.

Цель их деятельности – обеспечение согласованных действий органов власти и граждан при решении определённых задач, в том числе коллегиальное рассмотрение проблемных вопросов и выработка наиболее рациональных решений.

В составы координационных и совещательных органов, в зависимости от возложенных на них задач, включаются представители соответствующих органов власти, представители общественных объединений, научных сообществ, специалисты, эксперты и общественные деятели.

Практика деятельности координационных и совещательных органов показывает, что при достаточном уровне их организационного и технического обеспечения, они являются наиболее эффективным методом государственного регулирования. В то же время, развитие потенциала координационных и совещательных органов может значительно повысить результативность их работы.

Координационные и совещательные органы в форме советов, комиссий, рабочих групп, штабов и т.д. должны формироваться с учётом основных направлений деятельности Правительства Ставропольского края.

В рамках реализации принципов открытого правительства основой работы координационных и совещательных органов должна стать фундаментальная взаимосвязь и взаимозависимость органов власти и гражданского общества, с помощью которой будет обеспечен объективный подход к оценке ситуации в различных отраслях экономики и принятию соответствующих решений.

Деятельность координационных и совещательных органов необходимо организовать таким образом, чтобы исключить игнорирование мнения и предложений граждан, входящих в их составы, а принимаемые решения должны отражать баланс общественных и экспертных интересов. С этой це-

лью возможно также создание экспертных советов по направлениям деятельности Правительства Ставропольского края.

Работа координационных и совещательных органов носит открытый характер, что достигается путём всестороннего освещения их деятельности в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Однако, учитывая, что координационные и совещательные органы играют связующую роль между гражданами и органами власти, следует обеспечить вовлечение общественных объединений и экспертных организаций в обсуждение приоритетных направлений развития Ставропольского края и учёт их мнения и предложений.

Таким образом, одной из основных задач по совершенствованию деятельности координационных и совещательных органов является формирование «общественного интереса» путём более тесного взаимодействия с социальными и профессиональными группами.

Использование современных информационно-телекоммуникационных технологий также призвано способствовать вовлечению гражданского общества в работу координационных и совещательных органов и повышению эффективности и оперативности их деятельности.

Реализация принципов открытого правительства по выстраиванию диалога гражданского общества и органов власти и вовлечению граждан в активное участие в подготовке и реализации решений органов власти позволит власти своевременно реагировать на запросы гражданского общества и повысить эффективность деятельности органов власти.

IV. Развитие кадрового потенциала. Показатели эффективности органов власти и государственных гражданских служащих

Развитие кадрового потенциала является целью и средством устойчивого внедрения открытого правительства в органах власти, а также условием обеспечения эффективности их работы. С этой целью требуется разработка показателей эффективности органов власти.

В основе работы, направленной на развитие кадрового потенциала органов власти, лежит принцип непрерывного совершенствования государственной службы. Органы власти вправе использовать любые имеющиеся организационные и правовые методы совершенствования государственной службы, кадровой работы, формирования кадровых резервов с целью повышения эффективности органов власти и привлечения граждан на государственную гражданскую службу.

Оценка эффективности органов власти должна происходить с учётом мнения общественности, получение которого осуществляется путём проведения социологической работы, в том числе массовых опросов населения, дискурс- и контент-анализа, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Показателем эффективности органов власти является качество их взаимодействия с гражданами и организациями. Органы власти должны реагировать на общественные запросы, а качество такого реагирования постоянно оцениваться. Органы власти вправе использовать механизмы и принципы открытого правительства с целью повышения собственной эффективности, поиска оптимальных решений. Общественные и экспертные организации должны готовить предложения и проводить экспертизы по запросам органов власти, вправе участвовать в аттестации государственных гражданских служащих.

Эффективность органов власти должна быть обеспечена путем формирования стратегий по направлениям деятельности Правительства Ставропольского края, а также планов мероприятий по реализации соответствующих стратегий, отражающих пути достижения поставленных целей.

Органы власти должны ежегодно представлять в Правительство Ставропольского края доклады о результатах работы в соответствии с планами. С этой целью в основу стратегий следует включать достижимые и измеримые показатели, а стратегия должна быть подвергнута общественному обсуждению на всех стадиях (разработка, утверждение, отчётность), планы – экспертной оценке. Достижение показателей эффективности должно определяться статистически, а также посредством массовых и экспертных опросов.

Одной из задач открытого правительства является разработка «контракта эффективности», регламентирующего деятельность руководителей органов власти. В основу «контракта эффективности» должны быть положены приоритетные задачи органов власти на ближайший период.

В целях обеспечения открытого доступа к «контрактам эффективности» их следует размещать в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», чтобы у граждан появилась возможность ознакомиться с их содержанием и самостоятельно проанализировать их исполнение.

Руководители органов власти должны отчитываться о выполненной работе в сроки, установленные «контрактом эффективности», а если таковые не установлены – по исполнению поручений и задач, которые поставлены перед руководителями органов власти публично.

Использование показателей эффективности деятельности органов власти в рамках реализации открытого правительства позволит обеспечить постоянный диалог с обществом и повысить качество работы органов власти за счёт гражданского контроля.

V. Разработка и внедрение стандарта информационной открытости

Современные социально-политические процессы в Российской Федерации характеризуются большей, по сравнению с первым десятилетием XXI века, зависимостью от содержания коммуникации, в которой участвуют органы власти. В Ставропольском крае органы власти являются проводником информационной политики Российской Федерации, одновременно источни-

ком и получателем информации, они определяют цели, направление и способы коммуникации.

В данной концепции под информационной открытостью понимается обращение органов власти к следующим принципам отправления властных полномочий:

- 1) гласность;
- 2) устность (принцип сочетания устного и письменного начала);
- 3) использование государственного языка;
- 4) формирование институтов непосредственного участия граждан;
- 5) всеобщее информирование о принимаемых решениях;
- 6) обоснованность принимаемых решений;
- 7) всеобщее информирование об обязанностях органов власти;
- 8) всеобщее информирование о правах граждан.

Информационная открытость достигается правовыми, а также иными средствами, к которым относятся:

1) политические средства (формирование информационной политики Ставропольского края, подготовка целевых программ по данной тематике);

2) научные средства (теоретические и доктринальные разработки в области информационной открытости деятельности органов власти);

3) организационные средства (развитие применения современных информационных технологий и средств научно-технического прогресса в деятельности органов власти);

4) образовательные средства (подготовка кадров, повышение квалификации государственных гражданских служащих Ставропольского края).

В настоящее время органы власти обладают необходимыми организационными средствами: функционируют официальные сайты органов власти в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», внедрена система электронного делопроизводства и документооборота, осуществляется предоставление государственных услуг в электронной форме.

В основе информационной открытости органов власти как условия повышения эффективности государственного управления лежит постоянное обновление информации, а также обмен информацией, которая является необходимой для их функционирования и предоставления услуг гражданам. Обмен информацией требует формирования системы общей информационной политики и внедрения единого стандарта информационной открытости.

Предпочтительной моделью информационной политики Ставропольского края является интерактивная. В рамках данной модели органы власти реализуют такую информационную политику, при которой граждане являются равноправными участниками коммуникации, а сама информационная политика имеет своей целью вовлечение граждан в диалог с органами власти. Последнее достигается посредством обращения к средствам массовой информации социальной и гражданско-патриотической направленности, тематическим форумам и дискуссионным площадкам, использования социальной рекламы.

Эффективность информационной политики Ставропольского края достигается путём реализации принципа независимости средств массовой информации, поддержки жанра журналистского расследования, обращения к средствам массовой информации, проводящим собственную сбалансированную информационную политику, включением руководителей средств массовой информации и авторитетных журналистов в составы координационных и совещательных органов.

Стандарт информационной открытости органов власти должен основываться на следующих основных принципах:

1) максимальный доступ граждан к информации, имеющей значение для обеспечения их прав;

2) оперативное размещение информации в средствах массовой информации и на официальных сайтах органов власти в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

3) своевременное и в полном объеме раскрытие информации о поручениях, данных руководителям органов власти, о ходе их выполнения и о поручениях по кадровой политике органов власти;

4) раскрытие информации о содержании проектов документов, которые находятся в разработке, в том числе бюджетов всех уровней;

5) наличие на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» органов власти специальных разделов, в том числе форумов по тематике, связанной с внедрением системы;

6) онлайн оценка степени эффективности и информационной открытости органов власти;

7) проведение консультаций с представителями институтов гражданского общества и экспертов по вопросам выработки приоритетных направлений развития и стратегий;

8) эффективная (электронная) обработка обращений граждан;

9) публикация результатов антикоррупционной экспертизы инициируемых органами власти законов и программ.

Реализация принципа открытого правительства по разработке и внедрению стандарта информационной открытости органов власти позволит существенно повысить доверие населения власти и обеспечить возможность участия граждан в процессе принятия управленческих решений.

VI. Развитие системы предоставления государственных услуг в электронной форме

Одним из наиболее важных механизмов реализации принципов открытого правительства является постоянный диалог с гражданским обществом для совершенствования деятельности органов власти и повышения качества предоставления государственных услуг, в том числе в электронной форме.

При получении государственных услуг заявители имеют право на:

- получение государственной услуги своевременно и в соответствии со стандартом предоставления государственной услуги;
- получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных услуг, в том числе в электронной форме;
- получение государственных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя;
- досудебное (внесудебное) рассмотрение жалоб в процессе получения государственных услуг;
- получение государственных услуг в многофункциональном центре.

В современном обществе стремительно развивается тенденция использования гражданами государственных услуг в электронной форме, в связи с чем органы власти обязаны принимать меры по обеспечению их качества и доступности с учётом мнения и предложений гражданского общества.

Предоставление государственных услуг в электронной форме производится с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, в том числе единого портала государственных и муниципальных услуг и универсальных электронных карт.

В соответствии с законодательством Российской Федерации основными принципами предоставления государственных услуг в электронной форме в рамках внедряемой системы являются:

- 1) открытость деятельности органов власти, предоставляющих услуги, а также организаций, участвующих в предоставлении соответствующих услуг;
- 2) доступность обращения за предоставлением государственных услуг, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья;
- 3) возможность получения государственных услуг в электронной форме, если это не запрещено законодательством Российской Федерации.

В рамках реализации принципов открытого правительства механизм предоставления государственных услуг в электронной форме должен сопровождаться внедрением системы идентификации и аутентификации, а процедуры получения услуг призваны быть понятными, простыми и открытыми.

Гражданин, обратившийся за предоставлением государственной услуги в электронной форме, должен иметь возможность получить в электронной форме и результат предоставления данной услуги.

Для потенциального получателя государственной услуги в электронной форме следует исключить посещение органа власти для предоставления документов на бумаге, необходимость определения органа власти, к компетенции которого относится рассмотрение вопроса, или уровня управления (федеральный, региональный, муниципальный), а также внесение дополнительных комиссий при оплате услуг.

Гражданам должно стать выгоднее получать государственной услуги именно в электронной форме, в связи с этим следует предусмотреть более короткий регламентный срок предоставления услуг в электронной форме и меньший размер платы за их предоставление.

Благоприятные условия создания сервисов предоставления государственных услуг в электронной форме и иных электронных услуг обеспечиваются также посредством размещения информации в машиночитаемом виде, позволяющем копировать информацию стандартными средствами большинства операционных систем.

Создание благоприятных условий для получения государственных услуг в электронной форме будет способствовать их популяризации среди граждан. Реализация принципа открытого правительства, направленного на совершенствование процедур предоставления государственных услуг в электронной форме, позволит адресно повысить качество жизни граждан, проживающих на территории Ставропольского края.

Реализация принципов системы «Открытое правительство» позволит создать первичные механизмы открытости с учётом геополитических и социо-культурных особенностей Ставропольского края.

Вице-губернатор – председатель
Правительства Ставропольского края



Ю.П.Тыртышов