УТВЕРЖДЕНА
протоколом заочного голосования
Правительственной комиссии
по координации деятельности
открытого правительства
от "14" марта 2017 г. № 1

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

I. Общие положения

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

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

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

Основные методы мониторинга открытости:

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

б) социологическое исследование по изучению уровня удовлетворенности граждан, общественных объединений и организаций, органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов

власти, предпринимательского сообщества уровнем открытости федеральных органов исполнительной власти.

II. Проведение самообследования федеральными органами исполнительной власти

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

1) реализация принципа информационной открытости федерального органа исполнительной власти;

2) обеспечение работы с открытыми данными;

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

4) принятие планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и годовой публичной декларации целей и задач; их общественному обсуждению и экспертному сопровождению;

5) формирование отчетности федерального органа исполнительной власти;

6) информирование о работе с обращениями граждан и организаций;

7) организация работы с референтными группами федерального органа исполнительной власти;

8) взаимодействие федерального органа исполнительной власти с общественным советом;

9) работа пресс-службы федерального органа исполнительной власти;

10) организация независимой антикоррупционной экспертизы и общественного мониторинга правоприменения.

Самообследование уровня развития механизма (инструмента) открытости "Обеспечение работы с открытыми данными" осуществляется в соответствии с Методикой проведения оценки организационно-технической готовности и качества организации работы с открытыми данными (Индекс качества работы федеральных органов исполнительной власти с открытыми данными), утвержденной пунктом 5 раздела IV протокола заседания Правительственной комиссии от 28 октября 2016 г. № 7. При подведении итогов самообследования уровня развития данного механизма полученные результаты пересчитываются по 30-балльной шкале и учитываются при

формировании рейтинга самообследования наравне с другими механизмами (инструментами) открытости.

Помимо механизмов (инструментов) открытости федеральные органы исполнительной власти проводят самообследование по двум дополнительным направлениям:

1) организация внедрения Концепции открытости;

2) "инициативный проект".

Внедрение каждого из механизмов (инструментов) открытости и направления "Инициативный проект" предполагает наличие трех стадий развития (далее - стадия), которые в основном отражают последовательное формирование и совершенствование конкретного механизма (инструмента) открытости и направления.

Внедрение направления "Организация внедрения Концепции открытости" предполагает наличие двух стадий развития, учитывая внутренний организационный характер соответствующих мероприятий.

Показатели развития механизмов (инструментов) открытости и направлений открытости, распределенные по стадиям, могут учитываться федеральными органами исполнительной власти при разработке и утверждении ведомственных планов реализации Концепции открытости в своей деятельности. При этом такие ведомственные планы не должны основываться исключительно на показателях развития механизмов (инструментов) и направлений открытости, а использовать их, среди прочего, как основу для планирования конкретных мероприятий в области открытости, определяемых индивидуально с учетом специфики деятельности федерального органа исполнительной власти.

Выполнение показателей развития первой стадии является обязательным для внедрения каждого механизма (инструмента) и направления открытости, поскольку они устанавливаются на основе требований нормативных правовых актов. Показатели развития второй и третьей стадий (при наличии третьей стадии) отражают динамику формирования и использования механизмов (инструментов) и направлений открытости в деятельности федеральных органов исполнительной власти, в том числе использование информационных технологий.

Все показатели развития на каждой из трех стадий для всех механизмов (инструментов) и направлений открытости оцениваются по номинальной шкале: по факту наличия или отсутствия значения и (или) по факту формального соответствия "есть" - "нет". Формой самообследования (Приложение 1) предусмотрены следующие варианты ответов:

"да" - означает, что критерий, являющийся предметом вопроса, выполнен полностью. Пример: Утвержден и размещен на сайте федерального органа исполнительной власти ведомственный порядок (регламент, правила), обеспечивающий доступ и раскрытие общедоступной информации в соответствии с принципами открытости. Ответ "да" означает соблюдение трех критериев: ведомственный порядок разработан, утвержден в установленном порядке, размещен на сайте;

"частично" - означает, что критерий выполнен не до конца (в некоторых вопросах этот вариант отсутствует). Пример: Утвержден и размещен на сайте федерального органа исполнительной власти ведомственный порядок (регламент, правила), обеспечивающий доступ и раскрытие общедоступной информации в соответствии с принципами открытости. Ответ "частично" означает выполнение одного или двух из трех критериев: ведомственный порядок разработан, но не утвержден и не размещен; ведомственный порядок разработан и утвержден, но не размещен; ведомственный порядок разработан, не утвержден, но размещен проект. В некоторых вопросах в скобках к варианту ответа дано пояснение, что подразумевается под ответом "частично" в данном конкретном вопросе;

"нет" - означает, что критерий не выполнен. Пример: Утвержден и размещен на сайте федерального органа исполнительной власти ведомственный порядок (регламент, правила), обеспечивающий доступ и раскрытие общедоступной информации в соответствии с принципами открытости. Ответ "нет" означает, что порядок не был разработан.

Значение показателей развития в отношении механизмов (инструментов) открытости принимаются следующими: "да" - 2 балла, "частично" - 1 балл, "нет" - 0 баллов. Данные значения применяются ко всем механизмам (инструментам) открытости.

В отношении направлений открытости применяются следующие значения показателей:

Направление открытости "Организация внедрения Концепции открытости": "да" - 1 балл, "частично" - 0,5 балла, "нет" - 0 баллов,

Направление открытости "Инициативный проект": "да" - 10 баллов, "частично" - 5 баллов, "нет" - 0 баллов.

Максимальное количество баллов составляет 430 баллов.

Оценка уровня развития механизмов (инструментов) открытости и направлений рассчитывается для каждого федерального органа исполнительной власти путем суммирования значений показателей развития по каждой из трех (двух) стадий. Результирующая оценка для каждого из

механизмов (инструментов) открытости и направлений рассчитывается по формулам:

для всех механизмов (инструментов) открытости (кроме механизма (инструмента) открытости "Обеспечение работы с открытыми данными") и направления "Инициативный проект":

$$OS_{1\div x} = S_1 + S_2 + S_3,$$

где:

$OS_{1\div x}$ - результирующая оценка развития каждого из механизмов (инструментов) открытости и направления открытости "Инициативный проект",

x - количество внедренных федеральным органом исполнительной власти механизмов (инструментов) открытости и направлений,

S_1 - сумма значений показателей развития на первой стадии,

S_2 - сумма значений показателей развития на второй стадии,

S_3 - сумма значений показателей развития на третьей стадии;

для направления открытости "Организация внедрения Концепции открытости":

$$OS_{Н} = S_1 + S_2,$$

где:

$OS_{Н}$ - результирующая оценка развития направления "Организация внедрения Концепции открытости",

S_1 - сумма значений показателей развития на первой стадии,

S_2 - сумма значений показателей развития на второй стадии.

Итого общая оценка развития механизмов (инструментов) и направлений открытости:

$$OS = \sum OS_{1\div 10} + OS_{Н} + OS_{ОД},$$

где:

OS - общая оценка развития механизмов (инструментов) и направлений открытости,

$\sum OS_{1\div 10}$ - результирующая оценка развития девяти механизмов (инструментов) открытости и направления открытости "Инициативный проект",

$OS_{Н}$ - результирующая оценка развития направления "Организация внедрения Концепции открытости",

$OS_{ОД}$ - результирующая оценка развития механизма (инструмента) открытости "Обеспечение работы с открытыми данными", полученная путем пересчета в 30-балльную шкалу результатов Индекса качества работы федеральных органов исполнительной власти с открытыми данными.

Результаты проведенного самообследования федеральные органы исполнительной власти представляют в Правительственную комиссию по координации деятельности Открытого правительства в электронном виде путем заполнения формы, размещенной по ссылке на портале Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, ежегодно предоставляемой федеральным органам исполнительной власти. Самообследование проводится федеральными органами проводится ежегодно в течение первого квартала года, следующего за отчетным. Более точные сроки могут быть установлены Правительственной комиссией.

Результаты самообследования формируют рейтинг самообследования, который рассматривается на заседании Правительственной комиссии и публикуется на интернет-портале Открытого правительства. Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации вправе провести выборочную проверку достоверности ответов, полученных в ходе самообследования, уделяя особое внимание направлению открытости "Инициативный проект". При выявлении некорректных ответов Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации представляет свои предложения по корректировке результатов самообследования в Правительственную комиссию. Результаты рейтинга подлежат в последующем сопоставлению с результатами ежегодно проводимого социологического исследования уровня удовлетворенности граждан, общественных объединений и организаций, органов власти субъектов Российской Федерации и предпринимательского сообщества уровнем открытости федеральных органов исполнительной власти.

III. Проведение социологического исследования по изучению уровня удовлетворенности граждан, общественных объединений и организаций, органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов власти, предпринимательского сообщества уровнем открытости федеральных органов исполнительной власти

Социологическое исследование по изучению уровня удовлетворенности граждан, общественных объединений и организаций, органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов власти, предпринимательского сообщества уровнем открытости федеральных органов исполнительной власти (далее - социологическое исследование) проводится

ежегодно с подведением итогов в конце его проведения (не позднее окончания отчетного года). В ходе проведения исследования решаются такие задачи как определение значимости для представителей целевых групп отдельных механизмов открытости; выявление информированности представителей целевых групп о реализации федеральными органами исполнительной власти механизмов (инструментов) открытости; оценка представителями целевых групп реализации федеральными органами исполнительной власти механизмов (инструментов) открытости; общая оценка деятельности федеральных органов исполнительной власти. Круг решаемых задач может корректироваться в зависимости от уточненных целей исследования.

Техническое задание на проведение социологического исследования утверждается и (или) корректируется ежегодно на основании положений настоящей Методики в срок не позднее окончания второго квартала отчетного года. Сроки проведения социологического исследования регламентируются техническим заданием и должны учитывать периоды, наиболее подходящие для проведения исследования, с точки зрения доступности респондентов. В приложении 2 к указанной Методике представлены образцы типовых опросных анкет, которые могут использоваться в качестве основы проведения социологического исследования с учетом внимания необходимых индивидуальных особенностей федеральных органов исполнительной власти, которые должны быть учтены при проведении исследования.

3.1. Организация изучения мнения целевых групп (групп изучения)

Для возможности применения методики ко всем федеральным органам исполнительной власти для социологического исследования выделены наиболее общие целевые группы (группы изучения), учет мнения представителей которых целесообразен для комплексной оценки качества реализации механизмов (инструментов) открытости федеральных органов исполнительной власти: "население", "бизнес", "исполнители" и "эксперты".

Население - граждане Российской Федерации, выступающие конечными благополучателями результатов деятельности федеральных органов исполнительной власти. В отношении тех федеральных органов исполнительной власти, где оценка населением невозможна, данный вид исследования не проводится.

Бизнес - представители руководящего состава организаций - юридических лиц - осуществляющих свою деятельность в сфере регулирования федеральных органов исполнительной власти.

Исполнители - представители руководящего звена органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, руководители общественных объединений и организаций по профилю деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Эксперты - представители отраслевых ассоциаций, научно-исследовательского и консультационного сообществ, члены экспертных и общественных советов разного уровня, способные оценить деятельность федерального органа исполнительной власти.

3.2. Методика изучения мнения целевых групп

Для изучения мнений разных целевых групп используются различные методы исследования, которые наилучшим образом позволяют получить необходимое количество качественных ответов.

Для населения - опрос по месту жительства респондентов, включая опрос по технологии CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing). Выбор данного метода обусловлен возможностью получения ответов труднодоступных респондентов, большим охватом территории исследования, меньшим влиянием личности интервьюера на респондентов и возможностью осуществить детальный контроль соблюдения методики исследования.

Для бизнеса - опрос по месту доступности респондентов, методом личного интервью.

Для исполнителей - опрос по месту доступности респондентов, методом личного интервью. Допускается проведение опроса по технологии CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing), опрос в сети Интернет при наличии баз данных.

Для экспертов - опрос по месту доступности респондентов методом глубинного интервью.

Опрос населения: по каждому федеральному органу исполнительной власти проводится самостоятельный общероссийский, репрезентативный опрос (объектом изучения в таком опросе является деятельность конкретного федерального органа исполнительной власти; генеральную совокупность составляют все граждане Российской Федерации; объем выборочной совокупности - не менее 1 200 респондентов; выборка общероссийская, репрезентативная, квотная; при построении выборки должны учитываться 4 критерия: пол, возраст, образование и тип населенного пункта постоянного проживания; ошибка выборки не должна превышать 3,9%).

В случае, если конечными благополучателями федеральных органов исполнительной власти являются лишь отдельные группы населения Российской Федерации, то следует рассматривать их как генеральную совокупность. Таким образом, опрашиваются только представители группы благополучателей.

Опрос бизнеса проводится по целевой выборке.

Объем выборочной совокупности для представителей предприятий/организаций по профилю деятельности федерального органа исполнительной власти - не менее 150 респондентов. Охват не менее 73 субъектов Российской Федерации. Принцип отбора представителей бизнеса - профильность деятельности федерального органа исполнительной власти.

Опрос исполнителей проводится по целевой выборке.

Объем выборочной совокупности:

для сотрудников органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления - не менее 75 респондентов;

для представителей общественных объединений - не менее 75 респондентов;

Соотношение групп должностей опрашиваемых: руководящий состав - не менее 80% респондентов, специалистов - не более 20%.

Выборка должна учитывать распределение респондентов по федеральным округам. В опросе по каждой целевой группе должны принять участие представители не менее 15 субъектов Российской Федерации 4 федеральных округов.

Объем данной совокупности обеспечивает возможность сравнения данных по целевым группам.

Опрос экспертов. По каждому механизму (инструменту) открытости должно быть получено не менее 20 оценок экспертов по каждому из федеральных органов исполнительной власти. Опрос экспертов проходит в несколько этапов. На первом этапе формируется база экспертов, в которую могут включаться, среди прочего, члены Общественного совета при федеральном органе исполнительной власти, члены Общественной палаты Российской Федерации, представителей экспертного сообщества, Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, общественных организаций по направлению деятельности федерального органа исполнительной власти, представители СМИ, освещающих деятельность федерального органа исполнительной власти. База формируется организатором исследования самостоятельно с учетом предложений Экспертного совета при Правительстве

Российской Федерации, Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства, самих федеральных органов исполнительной власти. Конечное число экспертов не ограничено.

На втором этапе исследования - осуществляется отбор экспертов. Первоначально отбор экспертов осуществляется случайным образом. Выбранным экспертам в случае получения согласия предлагается на выбор оценить любые механизмы (инструменты) открытости и их реализацию в выбранном (-ых) федеральном (-ых) органе (-ах) исполнительной власти. В дальнейшем, организатор проведения опроса приглашает экспертов к участию в исследовании в зависимости от заполнения квоты по оценке каждого механизма в разрезе федеральных органов исполнительной власти. Группа членов Общественного совета федеральных органов исполнительной власти не должна превышать 50% от общего числа опрошенных.

До начала проведения опросов при формировании технического задания к осуществлению "полевых исследований" может проводиться сбор информации от федеральных органов исполнительной власти и последующая серия консультаций с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти для уточнения следующих аспектов:

ключевые публичные цели и задачи федерального органа исполнительной власти на отчетный год;

состав целевых аудиторий и референтных групп с целью более качественного и адресного опроса;

предложения по составу экспертов, участвующих в опросе;

предложения по весовым коэффициентам каждой целевой аудитории в общем рейтинге открытости.

3.3. Инструментарий. Общие положения

Опрос представителей целевых групп осуществляется по специально разработанному опросному инструментарию, состоящему из двух блоков. Задача первого блока - определить значимость для представителей целевых групп отдельных механизмов (инструментов) открытости. Задача второго блока - выявить уровень информированности о механизмах (инструментах) открытости и их реализации отдельными федеральными органами исполнительной власти.

Содержание инструментария второго блока определяется направлениями оценки.

Группы "население" и "исполнители" (сотрудники органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, общественных объединений) могут оценивать федеральный орган исполнительной власти по следующим направлениям:

1. Информированность о деятельности федерального органа исполнительной власти;
2. Доступность информации о деятельности федерального органа исполнительной власти;
3. Освещение деятельности федерального органа исполнительной власти в СМИ;
4. Понятность информации о деятельности федерального органа исполнительной власти;
5. Доверие информации о федеральном органе исполнительной власти;
6. Взаимодействие федерального органа исполнительной власти и общественности;
7. Взаимодействие федерального органа исполнительной власти и населения;
8. Оценка деятельности федерального органа исполнительной власти;
9. Коррупция в деятельности федерального органа исполнительной власти.

Группа "бизнес" может дополнительно оценивать федеральный орган исполнительной власти по следующим направлениям:

1. Информирование о реализации федеральным органом исполнительной власти контрольно-надзорных функций, кадровой политики;
2. Доступность, полнота информации о госзакупках, осуществленных федеральным органом исполнительной власти;
3. Учет федеральным органом исполнительной власти в своей деятельности интересов бизнеса.

Группа "эксперты" оценивают федеральный орган исполнительной власти по всем существующим механизмам (инструментам) открытости (по выбору как механизмов (инструментов) открытости, так и федеральных органов исполнительной власти для оценки).

3.4. Аналитическая обработка данных

Аналитическая обработка данных завершается расчетом индексов, включающих в себя:

1. Частные индексы, которые показывают уровень открытости федерального органа исполнительной власти по определенному параметру оценивания;

2. Сводный индекс открытости федерального органа исполнительной власти по группам изучения, который отражает восприятие открытости федерального органа исполнительной власти определенной группой;

3. Комплексный индекс открытости федерального органа исполнительной власти, который даёт представление о совокупном уровне открытости федерального органа исполнительной власти комплексно по всем группам изучения.

Частные индексы и сводные индексы по группам изучения составляют группу первичных индексов и рассчитываются на основе результатов ответов респондентов и являются средним равномерным значением. При расчете используются только содержательные ответы респондентов. При использовании нескольких вопросов в одном индексе рассчитывается среднее значение по всем вопросам.

Комплексный индекс открытости федерального органа исполнительной власти является динамическим. Он рассчитывается на основе сводного индекса открытости федерального органа исполнительной власти по группам изучения с учетом коэффициента отклонения от среднего значения.

При формировании комплексного индекса разные группы изучения наделяются различным весовым коэффициентом в зависимости от особенностей каждого федерального органа исполнительной власти. На основе экспертного опроса выделяются три категории весовых коэффициентов:

Приоритет групп "население" и "бизнес"

Приоритет групп "население" и "исполнители"

Приоритет групп "бизнес" и "исполнители"

Вес каждой группы изучения должен быть ниже 0,5.

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

По результатам расчета комплексного индекса открытости формируется рейтинг открытости. По итогам публичного представления рейтинга организатором социологического исследования совместно с Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации предоставляются общие рекомендации федеральным органам исполнительной власти, а также при необходимости (по запросу федеральных органов исполнительной власти) организуются индивидуальные совещания для обсуждения адресных

рекомендаций. По итогам презентации рейтинга открытости возможен сбор предложений от федеральных органов исполнительной власти по точечной корректировке методики социологического исследования в следующих периодах.

По отдельному решению Правительственной комиссии возможно составление общего рейтинга открытости, учитывающего не только результаты социологического исследования, но и результаты самообследования и иных мониторингов (опросов), проводимых федеральными органами исполнительной власти по вопросам, связанным с отдельными механизмами (инструментами) открытости.

В этом случае общий рейтинг открытости федеральных органов исполнительной власти рассчитывается экспертами в рамках оценки эффективности реализации федеральными органами исполнительной власти принципов открытости и учитывает все результаты мониторинга открытости, включая полученные в ходе самообследования (самоанализа) федеральных органов исполнительной власти, комплексного индекса открытости, полученного по итогам социологического исследования, а также иных внешних мониторингов качества развития отдельных механизмов (инструментов) открытости (при их наличии).

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

Методика составления общего рейтинга открытости, в случае принятия решения о его проведении, одобряется Правительственной комиссией.

IV. Заключительные положения

По результатам мониторинга открытости федеральных органов исполнительной власти по отдельному решению Правительственной комиссии в Правительство Российской Федерации может быть предоставлен ежегодный доклад об открытости федеральных органов исполнительной власти в сроки, установленные решением Правительственной комиссии, но не позднее окончания второго квартала года, следующего за отчетным.