



2022

Открытость государства в России – 2022

Авторский коллектив

Редактор: Павел Демидов, директор Департамента внешних коммуникаций Счетной палаты Российской Федерации

Научный редактор: Василий Буров, соучредитель АНО «Информационная культура», председатель совета директоров компании WikiVote, советник МИЭМ НИУ ВШЭ, научный сотрудник МГПУ

Открытость информации:

- Арсений Батуев, ведущий консультант Департамента внешних коммуникаций Счетной палаты Российской Федерации;
- Георгий Устинов, начальник отдела стратегических и цифровых коммуникаций Департамента внешних коммуникаций Счетной палаты Российской Федерации.

В сборе данных принимали участие студенты программы «Политология и мировая политика» НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург. В оценке открытости информации для журналистов принимали участие редакции журнала «Журналист» и делового журнала о здравоохранении *Vademecum*.

Открытые данные:

- Арсений Батуев, ведущий консультант Департамента внешних коммуникаций Счетной палаты Российской Федерации.

В сборе данных принимали участие студенты магистерской программы «Политические процессы и институты» Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Открытый диалог:

- Арсений Батуев, ведущий консультант Департамента внешних коммуникаций Счетной палаты Российской Федерации;
- Егор Коробкин, главный консультант Департамента внешних коммуникаций Счетной палаты Российской Федерации;
- Георгий Устинов, начальник отдела стратегических и цифровых коммуникаций Департамента внешних коммуникаций Счетной палаты Российской Федерации.

В сборе данных принимали участие студенты программы «Политология и мировая политика» НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург и студенты программы «Медиатекст в массовых коммуникациях» ВШЖиМК СПбГУ.

Благодарности

Авторский коллектив выражает благодарность Михаилу Комину, внесшему значительный методический вклад в его развитие, а также Камилле Нигматуллиной и Ангелине Горбуновой.

Введение

Вот уже в четвертый раз Счетная палата представляет экспертный доклад «Открытость государства в России». В докладе традиционно анализируется деятельность федеральных органов исполнительной власти по развитию открытости по трем направлениям – открытость информации, открытые данные и открытый диалог, оценка проводится по 109 критериям. Это единственное исследование в России, которое охватывает широкий круг вопросов открытости государства и проводится на протяжении вот уже четырех лет, причем последние три года по практической не меняющейся методике, что позволяет делать выводы относительно трендов развития открытости государства.

В целом результаты в этом году в значительной степени подтверждают выводы прошлогоднего исследования. Во-первых, ведомства приняли и успешно используют методологию этого доклада в целях развития своей открытости. Число закрытых ведомств снизилось до шести, причем в их число входят только ФОИВ, работа которых преимущественно связана с закрытостью информации. Число открытых ведомств несколько снизилось, но в целом доля ФОИВ с высокой или средней степенью открытости составляет 90%.

Во-вторых, отметив однозначные успехи в развитии открытости, необходимо отметить традиционные проблемы, связанные с формальностью или даже имитацией открытости. Хороший пример – ответы ведомств на запросы журналистов в соответствии с законом о СМИ. Число ведомств, ответивших на запрос журнала «Журналист», традиционного партнера Счетной палаты в этом исследовании, вдвое больше, чем число ФОИВов, ответивших на запрос другого участника нашего исследования. То есть запросов от «Журналиста» ждали и поставили задачу обязательно ответить на них вовремя и качественно. А где не ждали – не ответили.

Тем не менее, более тщательное соблюдение формальных требований и даже «имитационная» открытость рассматриваются нами как постепенное привыкание к новым практикам открытости, развитие общей культуры открытости.

За эти три года авторы исследования убедились, что во многих ведомствах есть эффективные и очень продвинутые команды, которые занимаются открытостью не для галочки. Например, три ведомства второй год подряд получили ААА, высший рейтинг по нашему исследованию, и это мощное достижение для команд этих ФОИВов. При этом мы отмечаем качественные изменения и движение в сторону открытости у ФОИВ во всех группах открытости – от высокого до низкого.

Счетная палата и далее будет отмечать и поддерживать лучшие практики открытости ведомств как способствующие более эффективному расходованию бюджетных средств и совершенствующие государственное управление в целом.

Это исследование как и вся нормативная база по открытости, существующая сегодня в Российской Федерации, рассматривают открытость как ресурс для гражданина. Именно с этой точки зрения и следует развивать открытость.

Приведем пример. В марте произошло серьезное увеличение числа аккаунтов ведомств в отечественных социальных сетях «Одноклассники» и «ВКонтакте». Вместе с тем, сохраняется присутствие ведомств в иных социальных сетях, управление которыми осуществляют признанная экстремисткой организацией компания-владелец. Но подписчиками аккаунтов ведомств в этих сетях остаются граждане Российской Федерации, которые активно с ними на этих площадках взаимодействуют. Не стоит забывать и про ресурсы, которые были затрачены многими ведомствами на то, чтобы эти площадки сделать активными и полезными для граждан. В связи с этим логично продолжать работу по информированию граждан и поддержанию диалога с ними в том числе и на этих площадках.

Отдельно отметим, что новый контекст (после февраля 2022 года) в незначительной степени повлиял на результаты нашего исследования. Критерии открытости, сформированные еще в 2012–2015 годах вполне применимы и сегодня, позволяют ведомствам сохранять и развивать функциональную открытость для граждан. При этом, например, ограничение доступа граждан и бизнеса к большим и востребованным наборам данных, таким как реестр субсидий и ЕГРН, а также усложнение доступа к некоторым социальным сетям, конечно, снижают общий уровень открытости. Это выходит за рамки нашего исследования, но лишь повышает необходимость развития тех практик открытости ведомств, о которых мы пишем уже четыре года.

Содержание

1.	Рейтинг открытости федеральных органов исполнительной власти	5
	Основные результаты оценки в 2022 году	6
	Рейтинг ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации	10
	Рейтинг ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации	12
2.	Открытость информации	13
2.1.	Оценка сайтов ФОИВ	14
	Методика оценки сайтов	14
	Результаты оценки сайтов	17
	Ключевые результаты по отдельным блокам оценки	18
	Пользовательский опыт на сайтах ФОИВ	22
2.2.	Оценка реагирования на информационные запросы	25
	Методика оценки реагирования на запросы	25
	Результаты оценки реагирования на запросы информации	26
	Сроки ответов на запросы информации	27
	Качество ответов на запросы информации	29
2.3.	Оценка открытости ФОИВ в работе с журналистами	31
	Методика оценки открытости в работе с журналистами	31
	Результаты оценки открытости в работе с журналистами	33
3.	Открытые данные	37
	Методика оценки открытости данных	37
	Результаты оценки порталов открытых данных	40
	Общая практика публикации открытых данных	42
	Практики публикации отдельных наборов данных	44
	Полезность и востребованность наборов открытых данных на порталах ФОИВ	48

4.	Открытый диалог	50
4.1.	Использование социальных сетей	51
	Методика оценки использования ФОИВ социальных сетей	51
	Результаты оценки использования ФОИВ социальных сетей	54
4.2.	Общественные советы	58
	Методика оценки открытости общественных советов	58
	Результаты оценки открытости общественных советов	64
5.	Понятность языка в работе ФОИВ	78
	Методика оценки понятности языка	78
	Результаты оценки понятности языка по отдельным параметрам	79
6.	Рекомендации по повышению открытости ФОИВ	82
	Информация на официальных сайтах ФОИВ	82
	Работа с запросами информации от граждан	83
	Работа с журналистами	84
	Рекомендации по повышению открытости данных	85
	Рекомендации по использованию социальных сетей	86
	Открытость общественных советов при ФОИВ	86
	Понятность языка в работе ФОИВ	88

1. Рейтинг открытости федеральных органов исполнительной власти

Доклад «Открытость государства в России – 2022» стал четвертым ежегодным исследованием уровня открытости федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), проведенным Счетной палатой совместно с экспертами.

Как и в предыдущие годы, результатом исследования стал рейтинг открытости ФОИВ – этот диагностический инструмент уже зарекомендовал себя и стал катализатором развития уровня доступности, понятности информации и данных, получаемых от госорганов.

Методика оценки с 2020 года в основном остается неизменной, незначительные корректировки вносились по итогам обсуждений с федеральными органами власти и экспертным сообществом. Совершенствуя методику, авторы доклада стараются обеспечить высокий уровень сопоставимости результатов разных лет, чтобы оценить общую тенденцию развития открытости исполнительной власти по тем критериям, которые утверждены в российском законодательстве и приняты в соответствующих стандартах открытости.

Исследование открытости органов власти проходило по трем направлениям, семи параметрам и более чем ста критериям.

1. Открытость информации:

- оценка сайтов ФОИВ;
- оценка реагирования на информационные запросы граждан;
- оценка открытости ФОИВ в работе с журналистами.

2. Открытые данные:

- наличие наборов данных;
- выборочная оценка наборов данных.

3. Открытый диалог:

- использование социальных сетей как инструментов для диалога с гражданами;
- функционирование общественных советов при ФОИВ.

Подробная методика по каждому направлению приведена в соответствующих разделах.

Анализировалась работа всех 70 федеральных органов исполнительной власти. Данные для оценки сайтов, работы ФОИВ с запросами граждан и СМИ и работы общественных советов собирались с марта по май 2022 года.

Для более объективной оценки метрики социальных сетей собирались в период с 1 сентября 2021 года по 28 февраля 2022 года, оценка по другим критериям для соцсетей проходила в марте–апреле. Оценка открытых данных осуществлялась в мае–июне 2022 года. Авторы использовали несколько методов сбора данных с их последующей экспертной оценкой: мониторинг официальных сайтов и социальных сетей; анализ полноты и качества опубликованных наборов данных; эксперименты по запросу информации в разной форме и с разным статусом, оценка содержания ответов, анализ открытой информации о работе общественных советов при ФОИВ, а также оценка понятности текстов от ФОИВ при помощи специализированных сервисов.

По итогам анализа каждому рассмотренному ведомству присвоен рейтинг, обозначаемый трехбуквенным сочетанием. По каждому из трех вышеуказанных направлений ФОИВ относится к одной из трех категорий – А, В или С, где А означает высокую степень открытости, В – среднюю, а С – низкую.

Сводный рейтинг формировался по принципам, заложенным в первом докладе об открытости в 2019 году. В сводном рейтинге ни одно из направлений оценки не является более весомым, все они равнозначны. Органом с высокой степенью открытости считается ФОИВ, получивший по двум из трех направлений оценку А, при этом третья оценка может быть любой. К ФОИВ со средней степенью открытости отнесены органы власти, которые либо получили по двум направлениям оценку В, либо получили все три оценки (А, В, С). Органами с низкой степенью открытости названы ФОИВ с двумя и более оценками С.

Основные результаты оценки в 2022 году

По итогам анализа в 2022 году можно констатировать скорее устойчивую ситуацию с открытостью федеральных органов власти в России. В этом году сократилось количество ФОИВ с высоким уровнем открытости – такую оценку получили 15 ведомств, годом ранее – 21. Вместе с тем количество ФОИВ с низким уровнем открытости за год тоже уменьшилось с 9 до 6. Как и в предыдущие годы, оценки по всем параметрам размещены в открытом доступе – для самостоятельного изучения и анализа.

Отметим, что в этом году Росреестр, Росавтодор и Росстат подтвердили свои лидерские позиции в рейтинге открытости, второй год подряд получив оценку ААА и высочайшие показатели по всем трем направлениям.

Шесть ФОИВ перешли из средней категории открытости в высокую:

- Минприроды России;
- Росаккредитация;

- Рослесхоз;
- Минтруд России;
- Минэкономразвития России;
- Росводресурсы.

При этом последние три ведомства последовательно наращивали свою открытость: в 2020 году их уровень был низким, в 2021 году – средним, в 2022 – высоким.

С низкого до среднего уровня открытости поднялись Министерство обороны, Управление делами президента и Россотрудничество.

12 ФОИВ за год потеряли в открытости и из ведомств с высоким уровнем открытости перешли в категорию средней открытости:

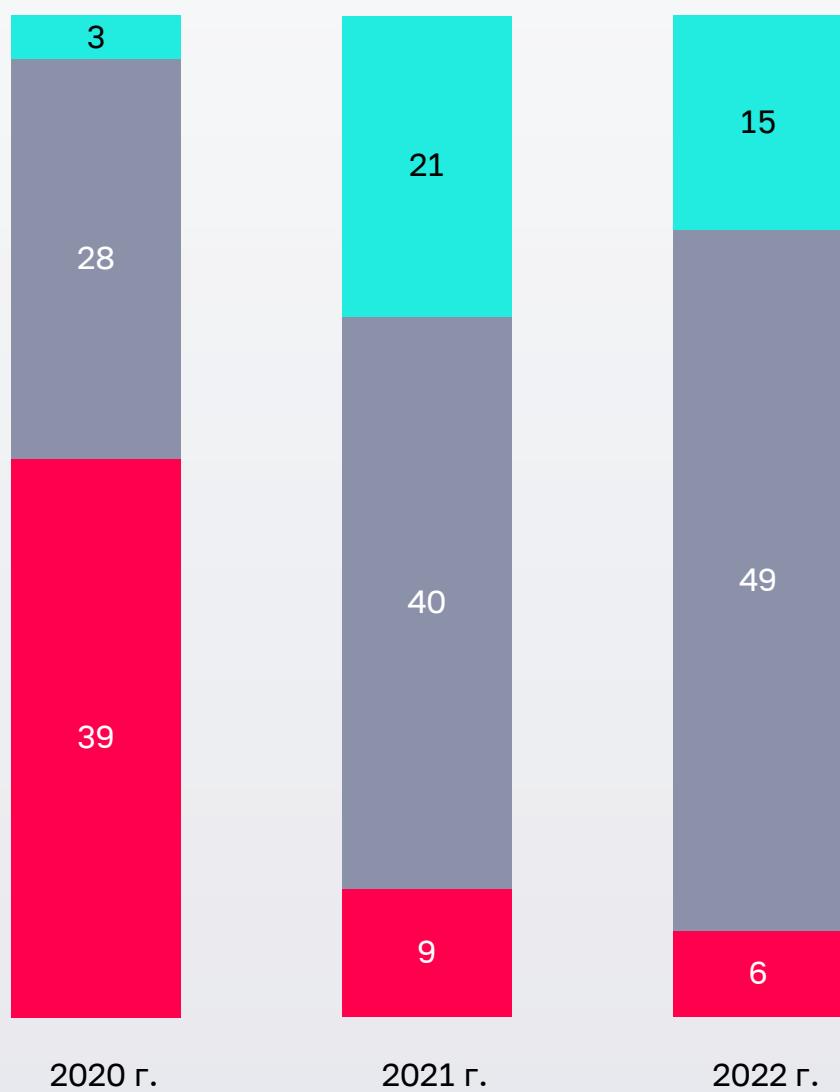
- Росмолодежь;
- Минфин России;
- Минпросвещения России;
- Казначейство России;
- Минздрав России;
- Росархив;
- Роструд;
- Минстрой России;
- Росрезерв;
- Минюст России;
- Росгидромет;
- Ростехнадзор.

Ни одно ведомство по итогам исследования этого года не опустилось со среднего уровня открытости на низкий уровень.

Рисунок 1

Динамика уровня открытости для 70 действующих федеральных органов исполнительной власти

- Высокий
- Средний
- Низкий



Больше всего динамика заметна в разрезе открытости информации: у 39 ФОИВ оценки незначительно сократились. Это произошло в первую очередь из-за того, что госорганы стали менее качественно отвечать на запросы журналистов. Так, 46 ФОИВ не набрали даже половины возможных баллов по этому параметру, причем у 20 из них по другим параметрам открытости информации выполнено больше 75 % требований. Однако 30 ФОИВ нарастили показатели открытости информации – в основном за счет работы с информацией на официальных сайтах (64 из 70 ФОИВ имеют более 75 % максимального балла, у одного ведомства сайт не функционировал на протяжении всего периода оценки – ему было присвоено 0 баллов).

Похожая разнонаправленная динамика отмечена по направлению открытых данных. 29 ФОИВ получили менее высокие оценки в этом году, а 36 – все-таки нарастили открытость данных. Эксперты отмечают, что общее количество доступных разделов и порталов с открытыми данными ФОИВ сократилось, хотя и появился один новый. Некоторые ведомства сделали свои наборы более актуальными и полезными, в то время как другие, наоборот, прекратили актуализацию в 2021–2022 годы. Кроме того, на финальные баллы влияет избирательное обновление и неоднородное качество оформления разных наборов данных в рамках одного портала ОД: согласно методике, эксперты выбирают для оценки не все, но наиболее релевантные для своей работы наборы.

Самая серьезная позитивная динамика наметилась в открытом диалоге – 48 ФОИВ улучшили свои оценки по сравнению с результатами 2021 года. Во-первых, ФОИВ начали активнее работать в социальных сетях, в том числе завели аккаунты на российских площадках, что принесло им дополнительные баллы. Во-вторых, выросли и оценки деятельности общественных советов (ОС). Заседания советов в очном формате стали проводиться более регулярно, в них чаще участвуют руководители министерств и ведомств. Выросла индивидуальная активность членов общественных советов в публичном пространстве. Увеличилось количество опубликованных документов и протоколов. Эти тренды можно объяснить окончанием пандемии и возвращением ОС к привычному онлайн-формату работы. Кроме того, в какой-то степени динамика связана с ежегодным выходом данного доклада Счетной палаты, а также с ростом активности Общественной палаты РФ в отношении развития советов. В то же время оценка возможностей участия в деятельности ОС не входящих в него граждан, а также возможности вступления в состав ОС новых членов остаются крайне низкими, как и в прошлом году.

Традиционно мы разделяем рейтинг ведомств, руководство которыми осуществляет Правительство РФ (51 ФОИВ), и рейтинг ведомств, которыми руководит непосредственно президент страны (19). Это позволяет нивелировать различия в уровне открытости, которые возникают из-за специфики деятельности большинства «президентских» ФОИВ: их деятельность практически во всех случаях связана с обеспечением национальной безопасности, обороноспособности страны, а также представительством интересов страны на международной арене.

Рейтинг ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляется Правительством Российской Федерации

Ведомство	Рейтинг 2022		Рейтинг 2021		Рейтинг 2020	
	Рейтинг	Уровень	Рейтинг	Уровень	Рейтинг	Уровень
Росавтодор	AAA	Высокий	AAA	Высокий	BBB	Средний
Росреестр	AAA	Высокий	AAA	Высокий	CBB	Средний
Росстат	AAA	Высокий	AAA	Высокий	ABB	Средний
Минцифры России	AAB	Высокий	AAB	Высокий	CBC	Низкий
Росалкогольрегулирование	AAB	Высокий	AAB	Высокий	BBC	Средний
Россельхознадзор	AAB	Высокий	AAB	Высокий	CBC	Низкий
Росаккредитация	AAB	Высокий	BAB	Средний	BBB	Средний
Росводресурсы	AAB	Высокий	BAB	Средний	CBC	Низкий
Рослесхоз	AAB	Высокий	BAB	Средний	CAB	Средний
Минсельхоз России	BAA	Высокий	AAB	Высокий	CBC	Низкий
ФАС России	BAA	Высокий	AAB	Высокий	CBA	Средний
ФТС России	BAA	Высокий	AAB	Высокий	CBC	Низкий
Минприроды России	BAA	Высокий	BAB	Средний	BAC	Средний
Минтруд России	BAA	Высокий	BAB	Средний	CBC	Низкий
Минэкономразвития России	BAA	Высокий	BAB	Средний	CBC	Низкий
Минспорт России	ABB	Средний	ABB	Средний	CBB	Средний
Казначейство России	BAB	Средний	AAB	Высокий	CBB	Средний
Минздрав России	BAB	Средний	AAB	Высокий	CBB	Средний
Минпросвещения России	BAB	Средний	AAB	Высокий	CAC	Низкий
Минстрой России	BAB	Средний	BAA	Высокий	CBB	Средний
Минфин России	BAB	Средний	AAB	Высокий	CAB	Средний
Росмолодёжь	BAB	Средний	AAB	Высокий	AAC	Высокий
Роструд	BAB	Средний	BAA	Высокий	CAC	Низкий
Минвостокразвития России	BAB	Средний	BAB	Средний	CAC	Низкий
Минкультуры России	BAB	Средний	BAB	Средний	BAC	Средний

Ведомство	Рейтинг 2022		Рейтинг 2021		Рейтинг 2020	
	Рейтинг	Уровень	Рейтинг	Уровень	Рейтинг	Уровень
Минобрнауки России	BAB	Средний	BAB	Средний	CCB	Низкий
Минпромторг России	BAB	Средний	BAB	Средний	CAC	Низкий
Минэнерго России	BAB	Средний	BAB	Средний	AAB	Высокий
Росавиация	BAB	Средний	BAC	Средний	CAC	Низкий
Росздравнадзор	BAB	Средний	BAC	Средний	CAC	Низкий
Роскомнадзор	BAB	Средний	BAC	Средний	BAC	Средний
Роснедра	BAB	Средний	BBB	Средний	CBC	Низкий
Рособрнадзор	BAB	Средний	ABB	Средний	ABC	Средний
Роспатент	BAB	Средний	CAB	Средний	CBB	Средний
Росприроднадзор	BAB	Средний	BAB	Средний	CBC	Низкий
Росстандарт	BAB	Средний	BAB	Средний	CBC	Низкий
ФНС России	BAB	Средний	BAB	Средний	CAB	Средний
ФАДН России	ACB	Средний	BAC	Средний	CBC	Низкий
Росрезерв	BAC	Средний	AAC	Высокий	ABC	Средний
Росжелдор	BAC	Средний	BAC	Средний	CBC	Низкий
ФМБА России	BAC	Средний	BAB	Средний	CBC	Низкий
Минтранс России	CAB	Средний	BAB	Средний	BBB	Средний
Ростуризм	CAB	Средний	CAB	Средний	CBB	Средний
Росгидромет	BBB	Средний	AAB	Высокий	CBB	Средний
Ростехнадзор	BBB	Средний	AAB	Высокий	CBB	Средний
Росимущество	BBB	Средний	BAB	Средний	CAB	Средний
Роспотребнадзор	BBB	Средний	BAB	Средний	CBC	Низкий
Росрыболовство	BBB	Средний	BAB	Средний	CCC	Низкий
Ространснадзор	BBB	Средний	BAC	Средний	ABC	Средний
Росморречфлот	BCC	Низкий	CAC	Низкий	CCB	Низкий
Федеральная пробирная палата	BCC	Низкий	BCC	Низкий	CCC	Низкий

Рейтинг ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляется Президент Российской Федерации

Ведомство	Рейтинг 2022		Рейтинг 2021		Рейтинг 2020	
	Рейтинг	Уровень	Рейтинг	Уровень	Рейтинг	Уровень
Росархив	BAB	Средний	AAB	Высокий	CBB	Средний
МВД России	BAB	Средний	BAB	Средний	BAB	Средний
МЧС России	BAB	Средний	ABB	Средний	ACB	Средний
ФССП России	BAB	Средний	BAB	Средний	AAC	Высокий
Минюст России	BAC	Средний	AAC	Высокий	CBC	Низкий
Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (ГФС России)	BAC	Средний	BAC	Средний	CBC	Низкий
МИД России	BAC	Средний	BBB	Средний	CBC	Низкий
Росгвардия	BAC	Средний	BAB	Средний	CBC	Низкий
ФСВТС России	BAC	Средний	BAC	Средний	CBC	Низкий
ФСТЭК России	BAC	Средний	BAC	Средний	CBC	Низкий
Россотрудничество	BCA	Средний	BCC	Низкий	CCC	Низкий
Минобороны России	BBB	Средний	CCB	Низкий	CBC	Низкий
Росфинмониторинг	BBC	Средний	BBB	Средний	BCC	Низкий
ФСИН России	BBC	Средний	CBB	Средний	CBC	Низкий
Управление делами Президента Российской Федерации	BBC	Средний	CBC	Низкий	CBC	Низкий
ФСБ России	BCC	Низкий	BC	Низкий	CC	Низкий
ФСО России	BCC	Низкий	BC	Низкий	CC	Низкий
Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (ГУСП)	CCC	Низкий	BCC	Низкий	CCC	Низкий
СБР России	CCC	Низкий	CC	Низкий	CC	Низкий

2. Открытость информации

Открытость информации – это спектр инструментов, которыми располагают граждане для получения информации о государственных органах.

Основания оценки открытости информации установлены подходами ОЭСР и Open Government Partnership, а также статьей 29 Конституции Российской Федерации, которая гарантирует гражданам России право на свободу получения и распространения информации.

Параметры оценки сформированы исходя из положений нормативных правовых актов в сфере открытости органов власти. Это Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – Закон № 8-ФЗ) и Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее – Закон РФ «О средствах массовой информации»).

Детализируют положения Закона № 8-ФЗ Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти¹, а также Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти (далее – Методические рекомендации по открытости)².

Методика оценки открытости информации включает в себя три параметра:

- оценка сайтов ФОИВ по объему и качеству предоставления информации;
- оценка реагирования на информационные запросы граждан;
- оценка реагирования на информационные запросы журналистов.

На основании оценок по этим трем параметрам была сформирована интегральная оценка, сведенная к индексу, показывающему, какую долю от максимально возможного числа баллов набрало то или иное ведомство. На основании этого каждому ведомству присваивается показатель категории «Открытость информации»:

- А – высокая: средняя оценка по трем категориям не ниже 0,7;
- В – средняя: средняя по всем категориям ниже 0,7, но выше или равна 0,4;
- С – низкая: средняя по всем категориям ниже 0,4.

1. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р. – <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102171010>

2. Утверждены протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства от 26 декабря 2013 г. № АМ-П36-89пр. – <https://data.gov.ru/metodicheskie-rekomendacii-po-realizacii-principov-otkrytosti-v-federalnyh-organah-ispolnitelnoy>

2.1. Оценка сайтов ФОИВ

Методика оценки сайтов

Методика оценки информации на сайтах ФОИВ опирается на Закон № 8-ФЗ и Методические рекомендации по открытости. Хронологические рамки оценки сайтов ФОИВ: 10–31 марта 2022 года.

Как и годом ранее, оценивались сайты всех 70 федеральных органов исполнительной власти. При оценке по некоторым критериям применялся вариативный подход – максимальный балл составляет от 21 до 24 в зависимости от структуры и полномочий ведомства, а именно:

- осуществляет ли ФОИВ контроль и надзор³;
- имеет ли ФОИВ территориальные органы или представительства;
- предоставляет ли ФОИВ государственные услуги.

Если какой-либо из пунктов не предусмотрен для конкретного ФОИВ законодательством, он не учитывался при подсчете итоговых баллов.

В методику внесено одно изменение – в 2022 году критерий «Насколько просто тексты на сайте воспринимаются читателем» оценивается на основе индекса синтаксической сложности при помощи разработанной НИУ ВШЭ системы⁴ (далее – индекс синтаксической сложности, подробнее см. главу 5).

3. Для ФОИВ, осуществляющих контрольные и надзорные функции. – <http://static.government.ru/media/files/xcAOZszlPnsB9jDDLj5AQoymiX3Qlwfs.pdf>

4. Сервис «Оценка синтаксической сложности текстов» НИУ ВШЭ. – <https://lawreadability.hse.ru>

Критерии оценки открытости сайтов

Блоки	Критерии	Баллы
Общая информация о ФОИВ	Наличие контактов пресс-службы	1 – да, 0 – нет
	Наличие почтового адреса, по которому можно направлять запросы и обращения	1 – да, 0 – нет
	Наличие электронного адреса для запросов и обращений	1 – да, 0 – нет
	Наличие телефона для справок	1 – да, 0 – нет
	Наличие функционала поиска по сайту	1 – да, 0 – нет
	Наличие возможности определить дату и время размещения информации, а также дату и время последнего изменения информации	1 – да, 0 – нет
	Наличие возможности масштабировать (увеличивать и уменьшать) шрифт	1 – да, 0 – нет
	Наличие информации о структуре государственного органа	1 – да, 0 – нет
	Наличие сведений о полномочиях государственного органа, задачах и функциях структурных подразделений органа	1 – да, 0 – нет
	Наличие перечня территориальных органов и представительств государственного органа	1 – да, 0 – нет
	Наличие перечня подведомственных организаций	1 – да, 0 – нет
	Наличие сведений о руководителях государственного органа	1 – да, 0 – нет
	Наличие информации о работе государственного органа с обращениями граждан	1 – да, 0 – нет
	Наличие статистической информации о деятельности государственного органа	1 – да, 0 – нет
Информация о нормотворческой деятельности	Наличие на сайте информации об информационных системах, базах и реестрах в ведении госоргана	1 – да, 0 – нет
	Наличие перечня принятых нормативных правовых актов ФОИВ	0,5 – да, 0 – нет
	Наличие информации о результатах общественного обсуждения проектов НПА (или ссылка на страницу ФОИВ на regulation.gov.ru)	0,5 – да, 0 – нет

Блоки	Критерии	Баллы
Информация об участии ФОИВ в программах	Наличие перечня программ, в которых участвует госорган	0,5 – да, 0 – нет
	Сроки начала и окончания реализации программы, ожидаемые результаты	0,5 – да, 0 – нет
Информация о результатах проверок, проведенных ФОИВ ⁵	Наличие информации о результатах проверок, проведенных госорганом, его территориальными органами и подведомственными организациями	0,5 – да, 0 – нет
	Информация о правилах, соблюдение которых является предметом проводимых проверок	0,5 – да, 0 – нет
Информация о кадровом обеспечении	Наличие информации о формировании резерва кадров и его составе	0,5 – да, 0 – нет
	Наличие контактов, по которым можно получить информацию о замещении вакантных должностей в госоргане	0,5 – да, 0 – нет
Информация о предоставлении государственных услуг	Наличие перечня предоставляемых госуслуг (или ссылка на страницу ФОИВ на портале Госуслуг)	1 – да, 0 – нет
Пользовательский опыт	Сколько времени ушло на сбор этой информации по сайту	2 – 0-15 минут, 1 – 15-30 минут, 0 – более 30 минут
	Читабельность текстов на сайте	2 – при значении ИСЗ до 20 пунктов 1 – при значении ИСЗ от 20 до 30 пунктов 0 – при значении ИСЗ выше 30
Максимум		24

5. Для ФОИВ, осуществляющих контрольные и надзорные функции. – <http://static.government.ru/media/files/xcAOZs1PnsB9jDDLj5AQoymiX3Qlwfs.pdf>

Результаты оценки сайтов

Средняя оценка официальных сайтов федеральных министерств и ведомств в 2022 году не изменилась – 20 баллов из 21–24 возможных. Такой высокий уровень информационной открытости веб-ресурсов ФОИВ сохраняется на протяжении всего времени исследования открытости с 2019 года.

Сайты ФАС России и Минцифры России в 2022 году соответствуют всем критериям исследования. 10 сайтам органов власти не хватило одного балла до максимальной оценки: основная причина – новостные публикации написаны слишком сложным языком. В общей сложности 23 сайта ФОИВ получили 90 % и более от максимального количества баллов, предусмотренного методикой.

Сайты федеральных министерств и ведомств, которые занимают нижние строчки рейтинга, имеют скорее средний, чем низкий уровень открытости: в 2022 году они получили не менее половины баллов от возможного максимума.

Среди пяти наименее открытых – сайты ГУСП (10,5 из 21 балла), ФСО России (14 из 23 баллов), СВР России (14 из 22 баллов), Федеральной пробирной палаты (16 из 22 баллов) и ФСБ России (15,5 из 23 баллов). В 2021 году они также были отмечены среди семи наименее открытых сайтов ФОИВ.

В 2022 году не оценивался официальный сайт Россотрудничества – ресурс был недоступен в течение всего периода проведения исследования.

При переходе на главную страницу сайта пользователь получал уведомление о том, что «по техническим причинам информацию о деятельности агентства можно получить в его соцсетях». Уведомление граждан о неработоспособности сайта, как и размещение ссылок на социальные сети, контактных номеров телефона и адресов электронной почты для связи, можно отметить как положительные стороны открытости ведомства в сложившейся ситуации. При этом соцсети нельзя назвать полноценной альтернативой для получения информации о деятельности ведомства в целом при настолько длительной неработоспособности основного информационного ресурса агентства.

Весной 2022 года Минэкономразвития России провело ежегодный мониторинг⁶, оценив выполнение всех нормативных требований к официальным сайтам ФОИВ. Стоит отметить разные методологические подходы Минэка и авторов этого доклада в оценке сайтов ведомств. Так, оценка Минэка охватывает максимально широкий набор критериев, включая технические параметры веб-ресурсов, и в значительной степени сфокусирована на отражении нарушений ФОИВ законодательства в сфере открытости. Мониторинг показал сравнимые с текущим исследованием результаты: наиболее и наименее открытые ФОИВ в обоих рейтингах пересекаются, а большинство критериев текущего исследования попали в группы с высоким (более 80 %) и средним (от 50 до 80 %) уровнем исполнения в докладе Минэкономразвития России. Также оба исследования отмечают незначительное изменение открытости сайтов ФОИВ за 2021–2022 годы и проблему доступности размещенной информации при ее поиске по сайту.

За 2021–2022 годы с момента начала подготовки прошлогоднего⁷ доклада «Открытость государства в России» Росводресурсы, Росрыболовство, Минстрой России, Роснедра, Росмолодежь, Россельхознадзор и ФСБТС России создали новые сайты или существенно изменили прежние.

Ключевые результаты по отдельным блокам оценки

Все 34 федеральных министерства и ведомства, осуществляющие контроль и надзор, размещают на сайтах сведения о результатах проведенных проверок и правила, соблюдение которых является предметом этих проверок. 41 % из них (14 ФОИВ) размещают в соответствующих разделах детализированную информацию о каждой проверке – в виде актов, таблиц и реестров. Остальные 59 % (20 ФОИВ) публикуют агрегированные сведения в виде статистики, отчетов и докладов, а информацию по отдельным проверкам – в новостных публикациях.

-
6. Во исполнение пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» Минэкономразвития России провело ежегодный мониторинг официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти на соответствие требованиям законодательства Российской Федерации о доступе к информации о деятельности ФОИВ с использованием автоматизированной информационной системы мониторинга официальных сайтов государственных органов и органов местного самоуправления.
 7. «Открытость государства в России – 2021» / под ред. П. Демидова // Веб-сайт Счетной палаты Российской Федерации. – <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Otkrytost-2021.pdf>

Рисунок 2

Соотношение оценок сайтов ФОИВ с максимально возможными значениями отдельных блоков методики в 2021–2022 годах



Единственным ФОИВ, на сайте которого недоступна информация о структуре, остается ГУСП: ее описание ограничивается сведениями о том, что начальник ведомства имеет двух заместителей. Информация о подведомственных организациях отсутствует на 9 сайтах ФОИВ, сведения об информационных системах, базах и реестрах в ведении ФОИВ – на 3 сайтах.

На 64 сайтах федеральных министерств и ведомств опубликована информация о том, в каких государственных программах участвует госорган: в шести случаях сроки реализации программ либо не обозначены, либо неактуальны. Например, в разделе «Программная деятельность» на сайте Рослесхоза для государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» указан срок реализации с 2013 по 2020 год, при этом Рослесхоз остается соисполнителем госпрограммы по 2024 год.

Электронная форма для обращения граждан реализована на сайтах всех ФОИВ, за исключением Россотрудничества, сайт которого был недоступен на период оценки. 20 ФОИВ (в 2021 году – 18 ФОИВ) не разместили общий адрес электронной почты или не используют его для получения обращений и запросов от граждан.

На сайте Ространснадзора в разделе с контактами с прошлого года появилось указание, что электронные обращения граждан направляются только путем заполнения специальной формы на сайте. Минфин России не обрабатывает обращения и запросы по адресу электронной почты, указанной в разделе с контактами для справочной информации о приеме граждан и юридических лиц.

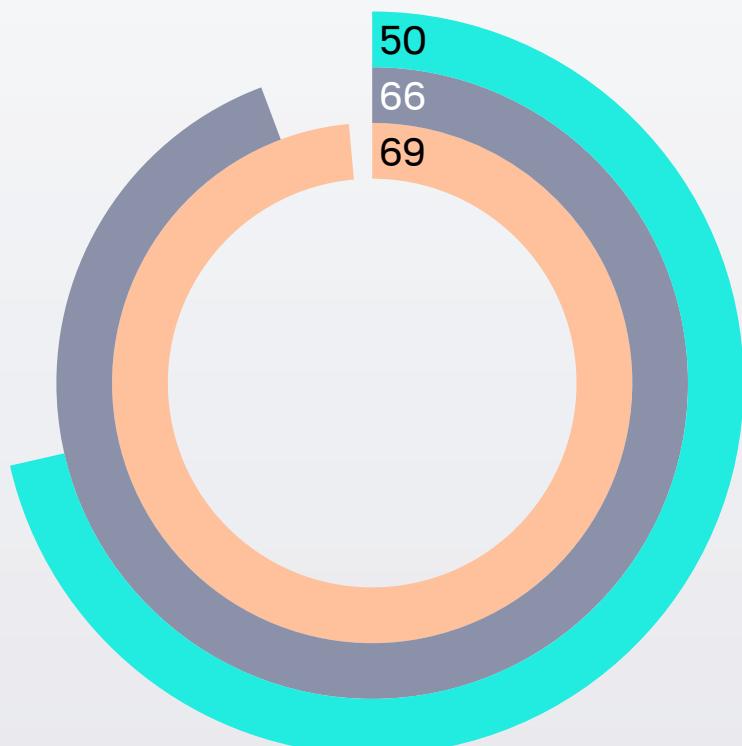
На сайтах ГУСП, ГФС России и ФСТЭК России отсутствуют адреса электронной почты для взаимодействия со СМИ. Авторы доклада «Открытость государства в России» ежегодно отмечают, что электронная форма для обращений является не заменой адресу электронной почты, но альтернативным каналом коммуникации с гражданами. Как и в прошлые годы, авторы рекомендуют ФОИВ принимать обращения и запросы как через электронные формы, так и по электронной почте.

Помимо возможности гражданину самому выбрать наиболее удобный для него канал подачи обращения/запроса, размещение адреса электронной почты позволяет обратиться в орган власти в случаях временной неработоспособности сайта (например, сайт Россотрудничества на период проведения исследования в 2022 году), временной неработоспособности страницы/раздела для обращений граждан или временной неработоспособности электронной формы (сайты Минспорта России, ФМБА России, ФСБТС России и Росморречфлота на дату направления запроса в 2022 году (см. главу 2.2). Также при коммуникации по электронной почте остается зафиксированная (в том числе у отправителя и провайдера) история, которая при необходимости может приобретать правовую значимость.

Рисунок 3

Наличие на сайтах ФОИВ контактов для направления обращений и запросов

- Электронная почта для обращений
- Электронная почта для СМИ
- Форма для обратной связи



На сайтах 46 ФОИВ (в 2021 году – 41 ФОИВ) пользователь может узнать время и/или дату размещения информации в большинстве разделов. На 23 сайтах дата и время публикации либо указаны только в разделах с новостями и/или документами, либо не указаны вовсе. На сайте Росавтодора в новостном разделе помимо даты и времени публикации также указывается представитель ведомства, который ее разместил.

Пользовательский опыт на сайтах ФОИВ

Удобство и дружелюбность интерфейса в рамках данного исследования оценивались на основе данных о скорости поиска информации. Средний балл по этому критерию в 2022 году составил 1,4 из 2 (в 2021 году – 1,6 балла). На всех сайтах ФОИВ информацию, предусмотренную методикой, можно найти менее чем за 30 минут, на 26 сайтах – менее чем за 15 минут.

В 2022 году эксперты отметили наличие актуальных тематических разделов для основных категорий информации как ключевой фактор, влияющий на скорость и удобство визуального поиска по сайту. Наиболее удобные для пользования сайты имеют следующие ФОИВ:

- Минкультуры России;
- ФССП России;
- Росавтодор;
- Роспатент;
- Минцифры России;
- Росархив;
- Минпромторг России;
- Минстрой России;
- ФАС России;
- Ростехнадзор.

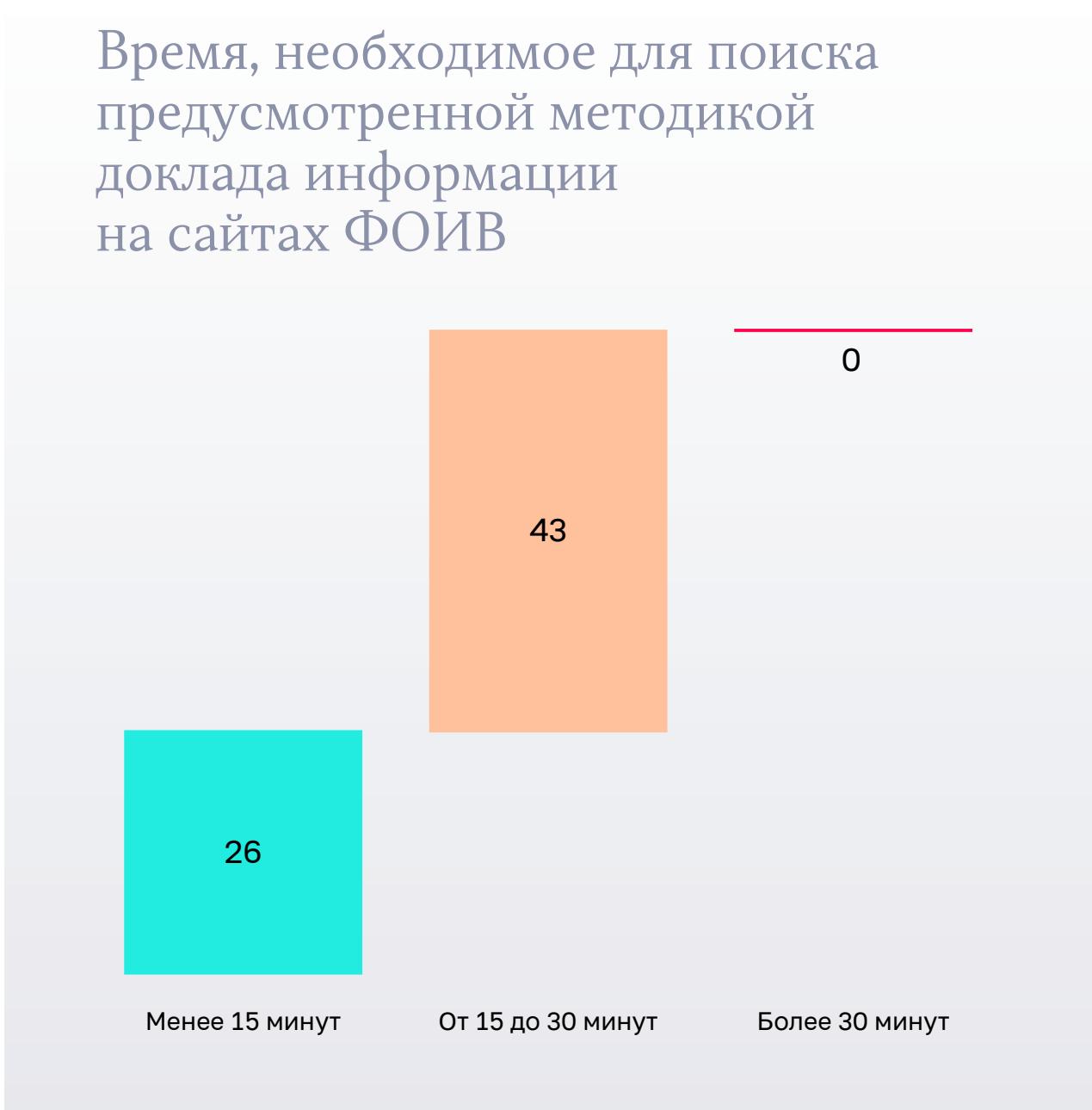
Большинство сайтов ФОИВ имеют отдельные разделы со статистикой, отчетностью, результатами деятельности ведомства, однако значительная часть из них не обновляется в течение нескольких лет, а актуальная отчетная информация размещается в менее очевидных и удобных для пользователя местах – например, в разделе с документами или в разделе Коллегии при ФОИВ.

Подраздел «Статистические материалы» на главной странице Роспотребнадзора, например, не пополнялся новыми сведениями с 2018 года, последний отчет в разделе «Планирование деятельности» на сайте Ростуризма также размещен в 2018 году.

25 ФОИВ не имеют на сайте специального раздела, посвященного обсуждению проектов НПА, при этом размещают сведения по участию в общественных обсуждениях в подразделе «Антикоррупционная экспертиза». Сам факт размещения информации соответствует минимальному требованию к открытости, при этом найти ее обычному пользователю крайне сложно. Обратный пример – сайты Росавтодора и ФАС России, где в соответствующих разделах размещены сами проекты и для каждого – индивидуальная ссылка на их общественное обсуждение на портале regulation.gov.ru.

Рисунок 4

Время, необходимое для поиска предусмотренной методикой доклада информации на сайтах ФОИВ



Помимо структуры сайта важным фактором, влияющим на доступность опубликованной информации, является предоставление пользователю таких инструментов для навигации, как полнотекстовый поиск с качественными фильтрами и алгоритмом, карта сайта, возможность масштабировать текст.

У четырех федеральных министерств и ведомств поиск по сайту не реализован вовсе: у ГУСП, Федеральной пробирной палаты и ФСО России поиск отсутствовал и в 2021 году; у Росморречфлота система поиска присутствует, однако на период исследования она функционировала некорректно и по большинству стандартных запросов выдавала пустой результат.

У 13 сайтов ФОИВ поиск не содержит фильтров и сортировки результатов, что существенно затрудняет использование веб-ресурсов. На сайтах Роскомнадзора и Росавиации для поиска по сайту необходимо пройти проверку, подтверждающую, что запрос осуществляется не робот, а человек, – ввести так называемую «капчу» (текст с картинки). Это создает дополнительный барьер для доступа к информации.

Еще одна значимая характеристика поиска по сайту – учитывает ли он языковую морфологию при обработке запроса: например, получит ли гражданин одинаково полную выдачу по отчетной тематике при поиске по любому из слов «отчет», «отчетность», «отчетный» и «отчетная». На сайтах 20 ФОИВ языковая морфология не учитывается при обработке запроса: при поиске по каждому из четырех слов пользователь получает различный результат. На сайтах 42 ФОИВ различия учитываются частично – например, в окончаниях слов (одинаковый результат по словам «отчетный» и «отчетная») или в окончаниях и суффиксах (одинаковый результат по словам «отчетный», «отчетная» и «отчетность»). У 4 ФОИВ поиск выдал одинаковый результат по всем четырем тестовым запросам – это сайты Росздравнадзора, Росморречфлота и СВР России, где встроен поиск от Яндекса, и сайт Роснедр.

Карта сайта, которая в одном месте отображает разделы и подразделы, доступные пользователю для посещения, реализована у 61 федерального министерства и ведомства. Как положительную практику можно также отметить «демо-тур по сайту», который предлагает в виде всплывающего окна главная страница сайта Минпромторга России. Пользователю подсвечивают основные кнопки и вкратце описывают, какую информацию можно найти, нажав на них.

На сайтах Минтруда России, Росстандарта, ФНС России, ГУСП, Роструда и Минстроя России доступны чат-боты, которые предполагают возможность для граждан уточнить вопросы по информации на сайте. Это еще один канал связи, который может быть востребован среди россиян.

На сайтах ФСО России, Роснедр и Федеральной пробирной палаты не реализованы версии для слабовидящих. В докладе «Открытость государства в России – 2021» отмечалось, что на сайте Роснедр переход к версии для слабовидящих был ограничен авторизацией, а на обновленном сайте ведомства кнопка вовсе исчезла.

При попытке перейти к версии для слабовидящих на сайте ФСТЭК России пользователь в процессе оценки получал уведомление, что ресурс недоступен. Кнопка на версию для слабовидящих на сайте Ространснадзора обновляла текущую страницу, при этом не предлагая возможностей для масштабирования текста.

Ее неработоспособность также отмечена в исследовании 2021 года.

Из положительных практик можно отметить аудиовоспроизведение новостной ленты для людей с ОВЗ, реализованное на сайте Минпромторга России.

2.2. Оценка реагирования на информационные запросы

Методика оценки реагирования на запросы

Реагирование ФОИВ на информационные запросы оценивается в соответствии с требованиями Закона № 8-ФЗ и Методических рекомендаций по открытости.

В рамках эксперимента каждому ФОИВ направляется один запрос информации от физического лица по электронной форме обратной связи на официальном сайте и на электронную почту ведомства. Полученные ответы анализировались авторами доклада.

Временные рамки эксперимента: 10 марта 2022 года – 13 апреля 2022 года.

Этот срок включает в себя обозначенные в Законе № 8-ФЗ три дня на регистрацию запроса и 30 дней с момента регистрации на подготовку ответа.

В методику внесено единственное изменение – в 2022 году критерий «Читабельность текста ответа на информационный запрос» оценивался на основе индекса синтаксической сложности.

Критерии оценки реагирования на запросы информации

Критерии	Баллы
Ответ на запрос поступил	1 – да 0 – нет
Срок ответа соблюден по закону (30 дней)	1 – да 0 – нет
Сокращенный срок ответа (15 дней и меньше)	1 – да 0 – нет
Сколько вопросов раскрыто в ответе	3 – все три вопроса 2 – два из трех 1 – только один 0 – ни одного
Читабельность текста ответа на информационный запрос	2 – при значении ИСЗ до 20 пунктов 1 – при значении ИСЗ от 20 до 30 пунктов 0 – при значении ИСЗ выше 30
Максимум	8

В 2022 году текст запроса информации содержал следующие вопросы:

1. *Создан ли общественный совет при органе власти и проводил ли он заседания в 2021 году?*
2. *Размещаются ли протоколы заседаний общественного совета при органе власти в открытом доступе? Если да, то прошу прислать ссылку на раздел сайта, где эти протоколы размещены. Если же протоколы не размещаются, но размещается информация о решениях общественного совета в ином виде, то также прошу прислать ссылку на соответствующий раздел сайта.*
3. *Размещен ли в открытом доступе документ, в котором определены возможность и порядок участия в открытых заседаниях общественного совета при органе власти? Если да, то также прошу прислать на него ссылку.*

Результаты оценки реагирования на запросы информации

В 2022 году 58 из 70 федеральных органов исполнительной власти (83 %) ответили на запрос информации в соответствии с Федеральным законом № 8-ФЗ. В 2021 году таких ФОИВ было 63, в 2020 – только 33.

Ростуризм, Роспатент, Росморречфлот и СВР России не отреагировали на запрос информации второй год подряд. В 2022 году ответ также не прислали ФМБА России, Минтранс России, Рособрнадзор, Федеральная пробирная палата, Минпросвещения России, Роснедра и ГУСП – всего 12 ФОИВ.

На официальных сайтах трех органов власти на дату направления запросов (10.03.2022) и в течение трех дней после него не работали электронные формы для обращений граждан – это ресурсы ФСБТС России, ФМБА России и Минспорта России. При этом только ФСБТС России сообщила, что форма для обращений временно недоступна и обратиться в ведомство можно по адресу электронной почты. ФСБТС России и Минспорт России отреагировали на запрос информации, направленный по адресу электронной почты. В случае с ФМБА России технической ошибкой сопровождались в том числе попытки направить запрос по адресу электронной почты, размещенному на официальном сайте ведомства.

Таким образом, оба канала для подачи запроса в ведомство оказались нерабочими.

Техническая ошибка возникала также при заполнении электронной формы на сайте Росморречфлота – направить запрос удалось только с пятой попытки на следующий день. При этом в ответ на запрос, параллельно направленный на электронную почту Росморречфлота, его представители предложили воспользоваться именно формой для обращений граждан, несмотря на проблемы с ее работоспособностью.

Сроки ответов на запросы информации

Авторы докладов «Открытость государства в России» обращали внимание на сроки предоставления ответа на запрос несколько лет подряд – в 2022 году это принесло свои результаты. Так, среднее время реакции на запрос информации в 2022 году сократилось на четыре дня и составило 15 дней. В сокращенный срок (не больше 15 дней) ответ прислали 37 ФОИВ (в 2021 году – 24 ФОИВ).

Росалкогольрегулирование и Роспотребнадзор второй год подряд отвечают на запрос информации в день подачи. При этом Росалкогольрегулирование оба раза приспало развернутый и полный ответ на все три вопроса. Представители Роспотребнадзора в 2022 и 2021 годах ограничились указанием ссылок на разделы сайта: в этом году единственная ссылка вела в раздел только с частью запрошенной информации.

Формат ответа от обоих ведомств позволяет копировать информацию и открывать указанные в тексте ссылки, а сами тексты имеют низкий и средний уровень сложности для понимания (индекс синтаксической сложности равен 16,31 и 27,92 балла соответственно). Несмотря на то что ответ от Роспотребнадзора в 2022 году не раскрывал все пункты запроса, реакцию от обоих ФОИВ можно отметить как лучшие и устойчивые практики по скорости реагирования на запрос информации от граждан.

В течение одного дня получены ответы от Рослесхоза и Минздрава России, которые также можно отнести к лучшим практикам: представители ведомства раскрыли три и два вопроса соответственно, т. е. их ответы являлись качественными. Формат ответа от Рослесхоза позволяет копировать информацию и открывать ссылки, а его текст имеет высокий уровень читабельности (индекс синтаксической сложности равен 12,19 балла).

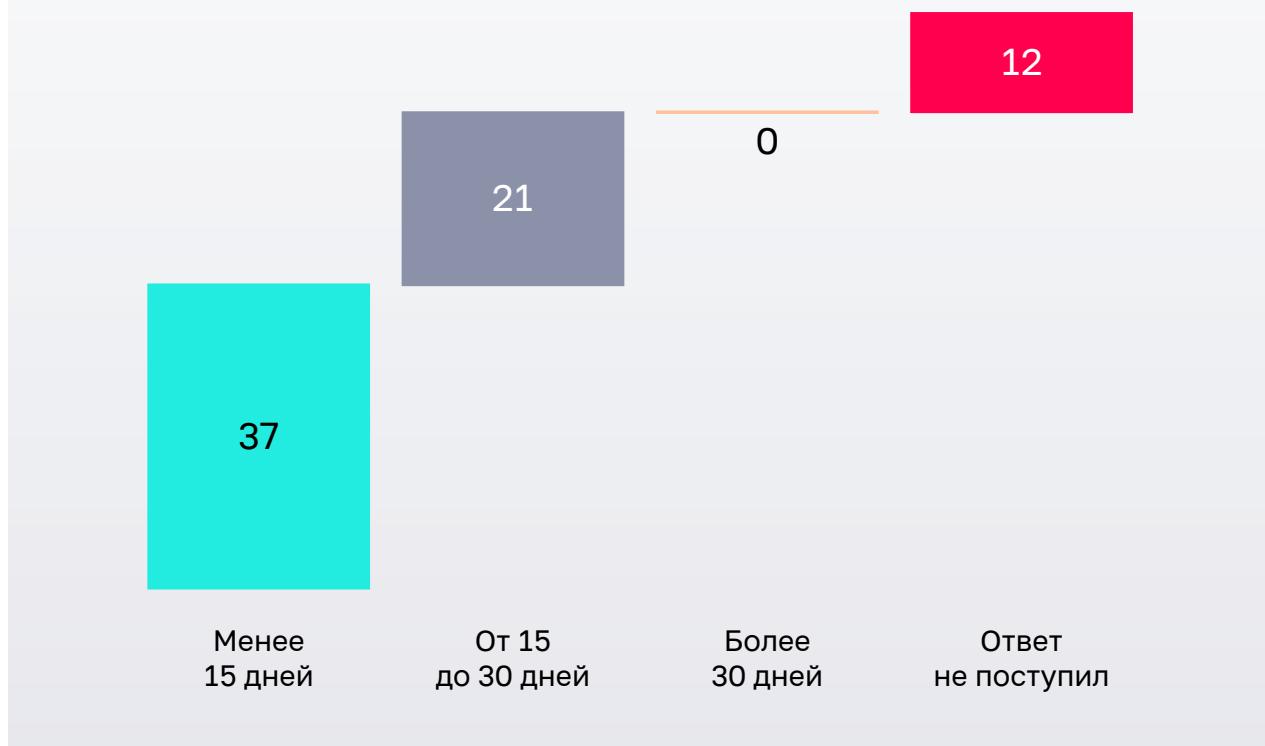
Росстат, Росалкогольрегулирование, Минприроды России и Росжелдор прислали ответ как в виде письма на электронную почту, так и в виде официального документа.

Такой формат удобен:

- 1) гражданин сначала получает оперативный ответ от сотрудника ФОИВ в виде письма на почту;
- 2) ответ в виде письма краток, прост, читабелен и имеет формат, позволяющий копировать информацию;
- 3) позднее гражданин также получает ответ в виде официального документа, составленного по предусмотренной форме.

Рисунок 5

Сроки получения ответов от ФОИВ в рамках исследования реагирования на запрос информации в соответствии с Законом № 8-ФЗ



В 2022 году все 58 ФОИВ, которые отреагировали на запрос информации, прислали ответ в установленный законом срок. В 2021 году 61 федеральное министерство и ведомство отреагировало на запрос информации вовремя, однако ФМБА России и Минобороны России прислали ответы позже 30-дневного срока.

Минэнерго России и Росрыболовству потребовалось три дня на регистрацию запроса и еще 29 дней на подготовку ответа: в 2021 году Минэнерго России также приспало ответ последним из тех ФОИВ, которые вовремя отреагировали на запрос информации, – спустя 30 дней после предусмотренного Законом № 8-ФЗ трехдневного срока на его регистрацию.

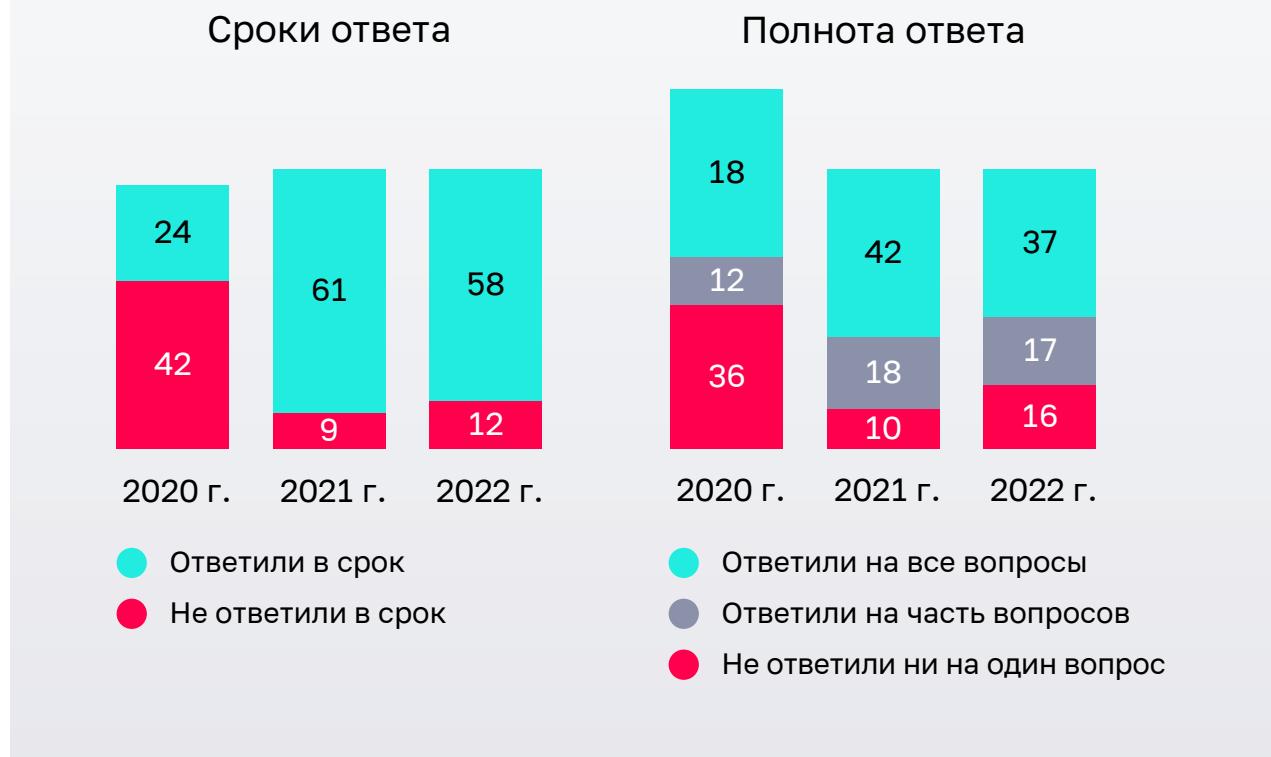
От 12 органов власти, не ответивших на запрос, не поступали уведомления об отсрочке, которая допускается Федеральным законом № 8-ФЗ в случаях, когда информацию невозможно предоставить в 30-дневный срок. В 2021 году такие уведомления от ФОИВ также не поступали.

Качество ответов на запросы информации

54 из 58 ответов на запрос информации (93 %) являются качественными, то есть содержат информативный ответ хотя бы по одному из трех вопросов – в 2021 году доля качественных ответов составляла 95 % (или 60 из 63 ответов). 37 ФОИВ ответили на все три вопроса (в 2021 году – 42 ФОИВ), 15 ведомств – на два вопроса, в основном проигнорировав последний – о возможности и порядке участия в открытых заседаниях общественного совета при их ведомстве (подробнее проблема доступности этой информации раскрыта в разделе доклада, посвященном общественным советам при ФОИВ). Ответы еще от двух органов власти содержали информацию о том, что совет был создан и всю информацию о нем можно найти в разделе / на сайте ОС, т. е. информативный ответ представлен только на первый вопрос.

Рисунок 6

Распределение ФОИВ по срокам ответов и количеству вопросов, раскрытых в ответе на запрос информации в соответствии с Законом № 8-ФЗ, в 2020–2022 годах



Четыре ФОИВ отреагировали на запрос информации, не представив информативный ответ ни по одному из вопросов. Так, Минобороны России второй год подряд отвечает, что запрашиваемая информация «...размещена на официальном сайте в сети Интернет по адресу www.mil.ru», аналогичные «ответы» получены от Росгвардии и ФССП России. Управление делами Президента Российской Федерации приспало ответ, текст которого обрывается на середине предложения, включает множественные ссылки к нормативным актам, но не содержит информативных ответов на вопросы.

МИД России и Росморречфлот отреагировали на запрос информации по электронной почте, указав на необходимость направить его через электронную форму для обращений граждан. Роснедра в ответ на запрос по электронной почте направили требования к его форме – от других органов власти дополнительные требования к оформлению аналогичного запроса по электронной почте в 2022 году не поступали. При этом ни один из трех ФОИВ не ответил на запросы, которые были параллельно направлены через электронную форму.

Добавим, что в 2022 году 36 из 58 ответов пришли в формате, который позволяет копировать текст и осуществлять полнотекстовый поиск, – в виде электронного письма, документа формата doc (docx) или PDF с распознанным текстом (в 2021 году таких ответов было 30 из 63). 21 ответ получен в формате PDF с нераспознанным текстом или в формате изображения. Представитель ФСТЭК России ответил на запрос устно в телефонном разговоре, однако запрошенный ответ в электронном виде от ведомства не поступил.

2.3. Оценка открытости ФОИВ в работе с журналистами

Методика оценки открытости в работе с журналистами

Средства массовой информации (СМИ) остаются одним из главных источников информации для россиян. Как регулярно показывают опросы общественного мнения, большинство респондентов регулярно узнают новости по телевидению и на сайтах интернет-изданий⁸. Однако в последние годы доверие к СМИ снижается⁹.

Такое положение журналистских институтов придает еще большую значимость взаимодействию органов власти со СМИ – соблюдение закона о СМИ, постоянная разъяснительная работа, выстраивание контакта с журналистами позволяет госорганам понятнее и четче доносить достоверную официальную информацию.

В 2022 году партнерами данного исследования выступили две редакции: журнала «Журналист» и делового журнала о здравоохранении *Vademecum*.

Реакция ФОИВ на запросы от СМИ традиционно оценивалась в соответствии с положениями Закона РФ «О средствах массовой информации» и Методических рекомендаций по открытости. Редакции направляли запросы на официальных бланках в федеральные ведомства с 1 по 31 марта, вопросы формировались в соответствии с редакционной политикой, Счетная палата никак не влияла на тему и текст запросов.

Каждая редакция оценивала ФОИВ по всем критериям самостоятельно.

Затем эксперты Счетной палаты сверяли оценки по представленным редакциями текстам запросов и ответов. Рейтинг сформировался как отношение суммы средней оценки двух редакций к максимальному количеству баллов по параметру (10 баллов). Методика оценки работы ФОИВ с журналистами в 2022 году не менялась, поэтому полученные результаты могут быть сопоставимы с результатами оценки 2021 года. Критерий «Читабельность текста ответа на запрос журналистов» оценивался на основе индекса синтаксической сложности с расчетом коридора нормы для ФОИВ, давших ответы (см. главу 5).

8. Предпочтительные источники информации. Уровень доверия новостям. ФОМ, 17 февраля 2022 г. -

<https://fom.ru/SMI-i-internet/14688>

9. Интернет, социальные сети и VPN. Левада-центр, 8 апреля 2022 г. -

<https://www.levada.ru/2022/04/08/internet-sotsialnye-seti-i-vpn/>.

АНО «Левада-центр» внесена Минюстом в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Критерии оценки открытости в работе с журналистами

Блоки	Критерии	Баллы
Доступность контактов	На сайте указаны отдельные контакты пресс-службы / контакты для журналистов	1 – есть отдельные контакты 0 – только общие для справок
	Персонификация контактов: указано конкретное имя, определена конкретная группа вопросов, указан конкретный номер для связи	1 – да 0 – нет
Процесс взаимодействия	Пришло уведомление о получении запроса	1 – да 0 – нет
	Для связи с журналистом использовались формальные (общая почта, формальные ответы, бланки и т. д.) или неформальные (мессенджеры, звонки, персональные почты сотрудников)	2 – использовались формальные и неформальные каналы 1 – использовались только формальные каналы 0 – нет ответа
Качество ответа	Ответ/отказ представлен в оговоренный / установленный законом срок	1 – да 0 – нет
	Обоснованность, глубина и содержательность ответа	2 – содержательный полный ответ 1 – неполный ответ или обоснованный отказ 0 – формальный ответ / отписка
	Читабельность текста ответа на запрос журналистов	2 – при значении ИСЗ до 20 пунктов 1 – при значении ИСЗ от 20 до 30 пунктов 0 – при значении ИСЗ выше 30
	Максимум	10

Результаты оценки открытости в работе с журналистами

В 2022 году по этому параметру оценки наметилась незначительная положительная динамика. Так, на один из запросов ответили 41 ФОИВ (в 2021 году максимальное количество ответов на запрос одной редакции составляло 37), на второй запрос ответили 22 органа власти. Стабильным на протяжении трех лет эксперимента остается количество ФОИВ, отвечающих на запросы двух редакций: в этом году их 13, в 2021 году было 14, в 2020 – 13. Однако отметим, что каждый год это разные госорганы.

Еще в 2020 году авторы исследования обращали внимание на сроки предоставления ответа на запрос СМИ¹⁰. Законом о СМИ предусмотрен ответ в течение семи дней или сообщение об отсрочке ответа в течение трех дней. В этом году все 41 ФОИВ, которые ответили на запрос журнала «Журналист», представили ответ в установленный законом срок, а среднее время ответа этой редакции составило три дня.

Девять органов власти отреагировали сразу в день получения запроса.

Сами журналисты отмечают, что такая быстрая реакция может быть связана с тем, что издание является партнером исследования третий год и сотрудники пресс-служб госорганов идентифицируют такие запросы. Так, в 2020 году на запрос «Журналиста» ответили в срок 23 ФОИВ, в 2021 – 37 ФОИВ. В пользу этого предположения говорит и тот факт, что на запрос журнала Vademecum ответили только 22 ФОИВ, при этом в течение установленных семи дней отреагировали только 14 госорганов.

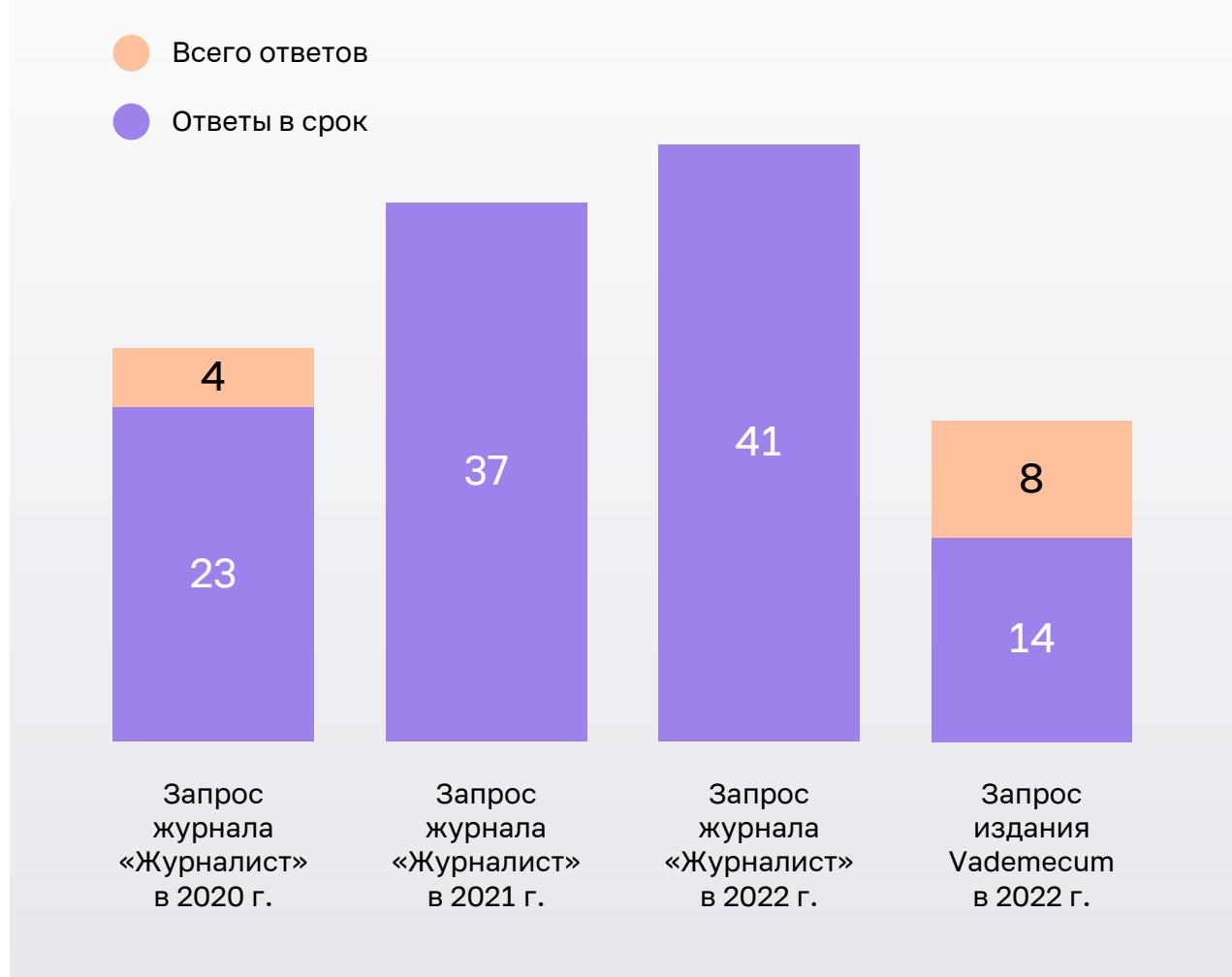
Средний срок ответа на запрос медицинского издания составил шесть дней.

Однако были и выпадающие случаи: ФСБ представила ответ через 21 день, а Росгидромет – через 23.

10. «Открытость государства в России – 2020» / под ред. П. Демидова //
Веб-сайт Счетной палаты Российской Федерации. –
<https://ach.gov.ru/upload/pdf/Otkrytost-2020.pdf>

Рисунок 7

Динамика ответов на запросы журналистов



Как показал эксперимент, органы власти прислушались к рекомендациям авторов доклада «Открытость государства» и в том или ином виде улучшили процесс взаимодействия с журналистами. Так, увеличилось число ФОИВ, давших полные развернутые ответы на вопросы: в 2022 году высший балл по этому критерию хотя бы от одной редакции получили 34 ФОИВ (в 2021 году – 31). Однако от обеих редакций – участниц эксперимента высшую оценку по содержанию ответа получили только шесть органов власти (в 2021 году – 12, в 2020 году – 4). 20 ФОИВ сообщили хотя бы одной редакции, что получили запрос и обрабатывают его (в 2021 году к такой практике прибегли 18 ФОИВ, а в 2020 году – четыре). При этом, например, Федеральное Казначейство сообщило о получении запроса, но ответ на вопросы журналисты так и не получили. Отдельного упоминания

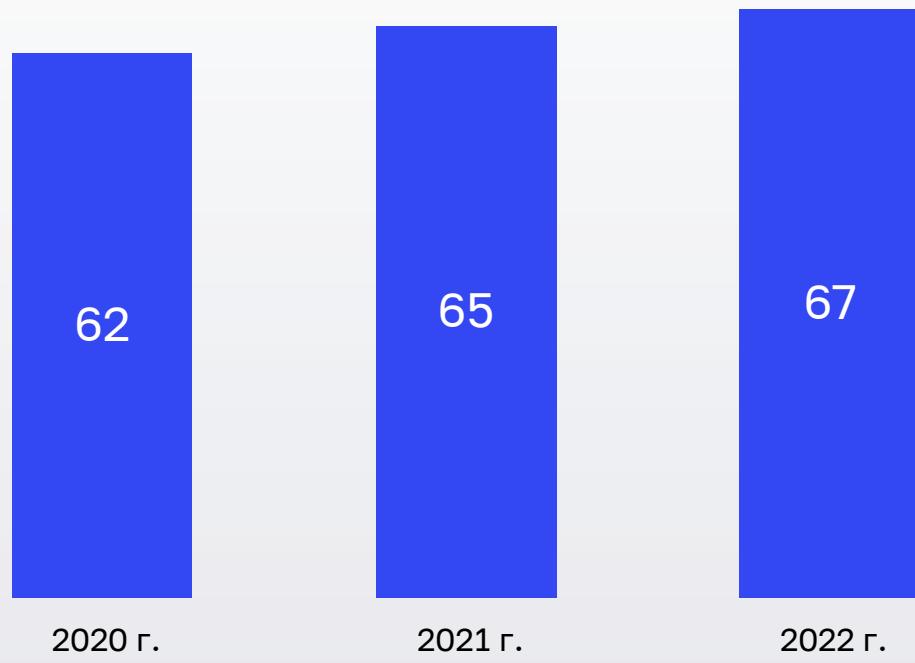
заслуживает Росгвардия, которая на следующий день сообщила о получении запроса, а позднее представила ответ.

Еще одним аспектом эффективного взаимодействия с журналистами является использование неформальных каналов связи для уточнения информации, но этот критерий оценки не демонстрирует роста. Только 10 ФОИВ в этом году прибегли к этой практике. А для связи с одной из редакций использовались только формальные каналы – официальная электронная почта или даже официальные письма, направленные Почтой России. Такой процесс взаимодействия влияет на скорость передачи информации, удобство ее использования в работе журналистов.

Планомерно растет доступность специальных контактов для журналистов. В 2022 году на сайтах 67 ФОИВ размещены адреса электронной почты, телефоны или специальные формы для направления запросов СМИ. Однако, как и прежде, только у 30 ФОИВ такие контакты персонализированы, то есть указаны конкретные служащие, ответственные за взаимодействие с журналистами. В качестве лучших практик можно привести страницы ФАС России и Минэкономразвития России, где указаны конкретные специалисты по темам журналистских запросов.

Рисунок 8

Представленность контактов для журналистов на сайтах ФОИВ



Зоной роста по-прежнему остается содержание ответов ФОИВ на запросы СМИ. Так, только 28 из 41 ответа на запрос одной из редакций журналисты оценили как полные (в 2021 году – 23 из 37), в 12 – были раскрыты не все вопросы (в 2021 году – 14 из 37).

Из 22 ответов ФОИВ для другой редакции только 12 получили высший балл за содержание ответа (в 2021 году – 17 из 22), 10 ответов были оценены как формальные отписки, но получили по 1 баллу – как правило, это был отказ от предоставления информации и односложный ответ (в 2021 году – 5 из 22). Такая статистика соотносится с качеством ответов на запросы граждан.

Четыре ФОИВ отнесли к «государственной тайне» или к информации с ограниченным доступом вопросы медицинского обслуживания своих служащих. Это относится к ФОИВ, которые находятся в прямом подчинении президента. При этом другие органы власти сообщали о ведомственных программах медицинского обслуживания, находящихся в их ведении медицинских организациях и т. д. Кроме того, как отметили журналисты, информацию о таких организациях можно найти в Интернете и даже на официальных сайтах самих ФОИВ, отказавшихся отвечать.

3. Открытые данные

Методика оценки открытости данных

Изменения в перечень и содержание критериев оценки открытых данных ФОИВ в 2022 году не вносились. Как и в прошлом году, оценка качества публикации открытых данных по каждому ФОИВ производится в два раунда двумя разными экспертами, при этом значительное внимание было уделено актуальности наборов данных. Результат в виде баллов формируется как самое большое значение из выставленных ФОИВ по одному и тому же критерию.

Эксперты оценивали открытые данные в специальных разделах официальных сайтов или отдельных сайтов, на которых размещаются открытые данные. Если в разделе открытых данных (ОД) на сайте ведомства есть указание на то, что данные размещаются на федеральном портале data.gov.ru, оценивалось размещение ОД на федеральном портале. При отсутствии специального раздела или сайта ФОИВ, посвященного ОД, и размещении данных на data.gov.ru также оценивалось размещение открытых данных ведомства на федеральном портале.

Хронологические рамки оценки открытых данных: 30 мая – 17 июня 2022 года.

Для полноты оценки используются две группы критериев:

- касающиеся общей практики публикации открытых данных;
- касающиеся качества публикации отдельных наборов данных.

По критериям качества конкретных наборов для каждого ФОИВ оценивается по три набора данных. Выбор делается произвольно с единственным ограничением: приоритет проверки у наборов, которые связаны с основными полномочиями ведомства. Если таких наборов нет, оцениваются три произвольных из имеющихся.

По итогам численной оценки всем проверяемым органам власти была присвоена группа открытости:

- А – высокая: средняя по всем категориям не ниже 0,7. Наиболее открытые ведомства, которые используют лучшие практики и, в целом, обеспечивают высокий уровень открытости данных;
- В – средняя: средняя по всем категориям ниже 0,7, но выше или равна 0,4. Ведомства, которые частично реализуют практики открытости в отношении данных;
- С – низкая: средняя по всем категориям ниже 0,4. Наиболее закрытые органы власти, которые не публикуют открытые данные или публикуют их «формально» и в минимальном объеме, не используют лучшие практики и методические рекомендации.

Критерии оценки открытых данных ФОИВ: общая оценка

Блоки	Критерии	Баллы
Доступность открытых данных	У ФОИВ есть портал или раздел открытых данных	0 – раздел не найден ни на сайте, ни через поисковик 1 – раздел есть
	Раздел открытых данных легко найти	0 – нельзя найти, не зная ссылку или не используя внешний поисковик 1 – можно найти на сайте (более 2 кликов) 2 – можно найти на сайте (2 или менее кликов)
	Раздел открытых данных доступен	0 – раздел не открывается или не заполнен 1 – раздел открывается и заполнен
Актуальность релевантных данных	Наличие наборов данных, связанных с основными полномочиями, функциями и госуслугами ведомства	0 – нет 3 – да
	Пользователи могут давать оценку опубликованным наборам данных	0 – нет 1 – да
	Пользователи могут запросить данные через специальную форму	0 – нет 1 – да
Обратная связь	Пользователи могут оставлять комментарии к наборам данных	0 – нет 1 – да
	В списке наборов данных выводится информация о формате файлов	0 – нет 1 – да
	В списке наборов данных выводится информация о количестве скачиваний / просмотров	0 – нет 1 – да
Вывод дополнительной информации в списке наборов данных	В списке наборов данных выводится информация о размере файла	0 – нет 1 – да
	В списке наборов данных выводится информация о дате последнего обновления	0 – нет 1 – да
	Раздел открытых данных содержит сведения об условиях использования данных	0 – нет 3 – да
Максимум		17

Критерии оценки открытых данных ФОИВ: оценка отдельных наборов данных

Блоки	Критерии	Баллы
Заполненность метаданных	Опубликованные данные снабжены паспортами	0 – нет 1 – да
	Паспорт содержит наименование набора данных	0 – нет 1 – да
	Паспорт содержит краткое описание набора данных	0 – нет 1 – да
	Паспорт содержит информацию о владельце набора данных	0 – нет 1 – да
	Паспорт содержит ФИО ответственного лица	0 – нет 1 – да
	Паспорт содержит телефон или электронный адрес ответственного лица	0 – нет 1 – да
	Паспорт содержит гиперссылку (URL) на набор данных	0 – нет 1 – да
	Паспорт содержит информацию о формате данных	0 – нет 1 – да
	Паспорт содержит документацию (описание структуры) набора данных	0 – нет 1 – да
	Паспорт содержит дату первой публикации набора данных	0 – нет 1 – да
	Паспорт содержит дату последнего обновления набора данных	0 – нет 1 – да
	Паспорт содержит информацию о регулярности обновления набора данных	0 – нет 1 – да
	По гиперссылке открывается / скачивается набор данных, соответствующий описанию в паспорте	0 – нет 1 – да

Блоки	Критерии	Баллы
Доступность открытых данных	Наборы данных скачиваются	0 – не скачиваются или скачиваются пустые файлы
		1 – да
Актуальность данных	Дата последнего обновления данных соответствует заявленной периодичности обновления	0 – нет 6 – да
Максимум		20

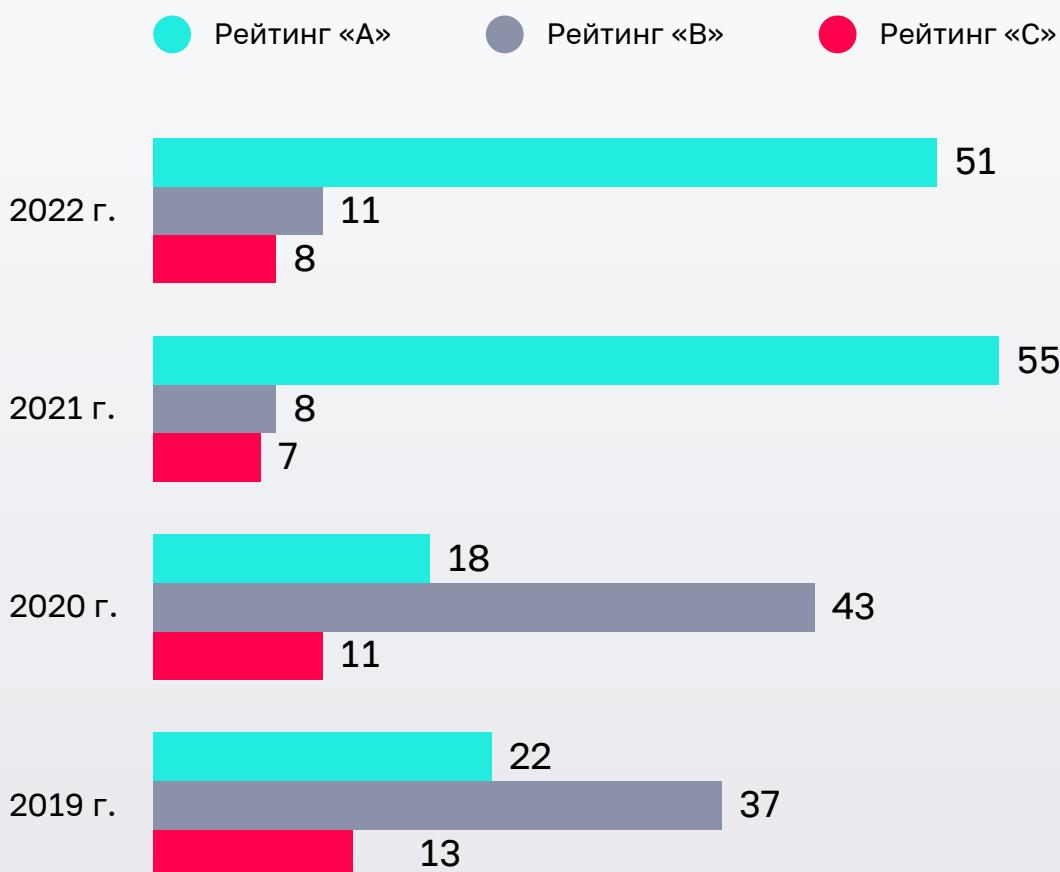
Результаты оценки порталов открытых данных

В 2022 году большинство федеральных министерств и ведомств (51 из 70) сохранили высокий уровень качества порталов открытых данных и получили рейтинг «А» (в 2021 году – 55 ФОИВ). Такие ресурсы соответствуют большинству критериев по содержанию и оформлению портала ОД и паспортов наборов, а те данные, которые эксперты выделили как потенциально наиболее востребованные среди публикуемых наборов, в основном поддерживаются в актуальном состоянии.

При интерпретации значений рейтинга, в особенности высокого уровня «А», стоит учитывать ограничения методики исследования, которые отмечались и в прошлогоднем докладе. Так, все 70 федеральных министерств и ведомств как объекты исследования имеют одинаковый статус, но существенно различаются по функциям, ресурсам и т. д. Часть из них размещают только административные данные, которые могут дублировать информацию с сайта ФОИВ и не представлять особого интереса для пользователя (например, сведения о подведомственных организациях или территориальных органах). В этих случаях оценка отражает именно качество размещения таких данных ведомством, но не его работу над востребованностью и полезностью данных для общества.

Рисунок 9

Распределение порталов открытых данных ФОИВ по значению рейтинга в 2019–2022 годах



11 из 70 разделов и сайтов открытых данных федеральных министерств и ведомств получили рейтинг «В». Основной причиной среднего уровня открытости таких ресурсов является недостаточное соответствие критериям исследования и/или отсутствие актуализации ключевых наборов данных.

8 из 70 разделов и сайтов открытых данных федеральных министерств и ведомств получили рейтинг «С». При этих ведомствах ресурсы ОД не создавались, некорректно функционируют или не соответствуют значительной части критериев по размещению открытых данных.

Четыре федеральных ведомства – СВР России, ФСБ России, ФСО России и ГУСП – на 2022 год не имеют порталов или разделов ОД. Работа этих ФОИВ в значительной степени связана с информацией ограниченного доступа, однако в их ведении находятся в том числе сведения, которые предусматривают открытость.

Как отмечалось в докладе «Открытость государства в России – 2021», в ведении ФСО России, например, находится официальный интернет-портал правовой информации (pravo.gov.ru).

Также в 2022 году перестали корректно функционировать несколько ресурсов открытых данных ФОИВ, которые были доступны в 2021 году. Раздел с открытыми данными Россотрудничества на период проверки был пустым. В разделе открытых данных на сайте ФАДН России был размещен только «Реестр социально ориентированных некоммерческих организаций – получателей поддержки ФАДН России» в формате PDF. В разделе открытых данных на сайте Росморречфлота гиперссылка и кнопка на реестр наборов данных осуществляют переход на главную страницу сайта ведомства, т. е. доступа из раздела к данным не было. Раздел открытых данных на сайте Росимущества также был недоступен: переход из раздела сайта «Открытое агентство» вел на несуществующую страницу.

В период оценки эксперты отмечали технические проблемы доступа к страницам отдельных наборов при корректной работе порталов ОД в целом – например, при попытке перейти к наборам «Экономический ущерб, понесенный вследствие произошедших аварий на поднадзорных объектах» в разделе ОД Ростехнадзора, «Перечень представительств (представителей) за рубежом» в разделе ОД Росрыболовства и «Информация о результатах плановых и внеплановых проверок» в разделе ОД ФСИН России.

Среди положительных изменений – за 2021–2022 годы появился раздел открытых данных на сайте Федеральной пробройной палаты, который отсутствовал на момент подготовки доклада «Открытость государства в России – 2021». Однако в 2022 году ему не удалось преодолеть границу рейтинга «С».

Общая практика публикации открытых данных

Существующие разделы открытых данных ФОИВ почти всегда можно найти на сайте ведомств, не прибегая к помощи внешнего поисковика. Сложности с поиском раздела ОД отмечены только на ресурсах Минспорта России и Росавтодора, а также на сайте Росимущества, где переход в раздел открытых данных ведет на неработающую страницу.

При этом на четверти порталов ОД не размещено ни одного набора, отмеченного экспертами как релевантный основным полномочиям и функциям ведомства.

Рисунок 10

Соотношение оценок общей практики публикации открытых данных по блокам критериев

%

Сведения об условиях
использования данных

90

Доступность
открытых данных

88

Наличие релевантных
наборов данных

77

Обратная связь

51

Вывод информации
в списке
наборов данных

37

На всех порталах открытых данных, за исключением пустых разделов на сайтах Россотрудничества и ФАДН России, а также раздела ОД на сайте Росфинмониторинга, размещены сведения об условиях использования данных.

Значительно реже на порталах ОД встречаются специальные возможности для обратной связи по вопросам открытых данных.

В 45 случаях пользователю предлагают обратиться по теме раскрытия наборов данных и иным вопросам через форму на сайте или контактную почту ведомства.

На 37 ресурсах ОД можно оценить наборы данных, на 25 – обсудить их с представителями ведомства и другими пользователями, оставив комментарии.

Все три инструмента обратной связи по открытым данным представлены только у 19 ФОИВ.

Реестры (списки) наборов, реализованные на порталах открытых данных ФОИВ, зачастую содержат только названия и гиперссылки на паспорта наборов.

В 43 случаях реестр содержит указание на формат, в котором представлены наборы данных. У 26 порталов ОД в реестре выведена дата обновления наборов, у 22 – количество просмотров и скачиваний. Только из 10 реестров можно заранее узнать о размере набора, доступного для скачивания.

Практики публикации отдельных наборов данных

На 52 порталах открытых данных федеральных министерств и ведомств были доступны для скачивания все проверенные наборы, на 64 порталах – половина и более наборов. В проблемных случаях в паспортах отсутствовали ссылки на файлы с данными, страницы с паспортами или ссылки на наборы были недоступны либо скачивание файла путем перехода по ссылке некорректно работало – например, для загрузки было необходимо скопировать гиперссылку и вставить ее в строку браузера.

Практически все наборы открытых данных ФОИВ сопровождаются паспортом, в который внесено более чем $\frac{3}{4}$ необходимых метаданных. Отдельные пропуски в паспортах присутствуют в основном при указании информации о конкретном лице, ответственном за набор, даты актуальности и/или периодичности обновления данных, структуры данных. На трети порталов открытых данных ФОИВ встречаются наборы, у которых графа паспорта «Описание набора данных» полностью совпадает с названием набора, хотя должна содержать подробное описание данных. Только на 8 порталах открытых данных паспорта каждого из просмотренных наборов были полностью заполнены и соответствовали всем критериям исследования.

Рисунок 11

Соотношение оценок качества публикации отдельных наборов данных по блокам критериев

%

Корректное скачивание наборов данных

86

Заполненность метаданных в паспортах наборов данных

84

Актуальность наборов данных

48

Наиболее проблемным вопросом качества публикации отдельных наборов данных остается избирательная, нерегулярная или отсутствующая актуализация сведений. Только на 15 порталах открытых данных все наборы, которые эксперты выбрали для проверки, поддерживаются в актуальном состоянии. Еще на 24 порталах более половины наборов, оцененных экспертами, были актуальны. 13 ФОИВ поддерживают актуальными отдельные наборы (менее половины). У 18 ФОИВ ни один из проверенных наборов не был актуален либо наборы данных не размещались.

В докладе «Открытость государства в России – 2021» отмечалось, что часть ФОИВ не актуализируют ключевые наборы данных на протяжении уже нескольких лет. За 2021–2022 годы положительных изменений в этом направлении не произошло. Потенциальную полезность таких порталов ОД и самих данных можно характеризовать как крайне низкую.

Например, раздел открытых данных на сайте Минобороны России содержит общую информацию об открытых данных и условиях их использования, но сами наборы данных в нем не представлены, как и ссылка на раздел министерства на федеральном портале data.gov.ru. В разделе Минобороны на федеральном портале данные размещены, но давно не обновлялись – дата их актуальности датируется 2013–2014 годами. В течение нескольких лет также отсутствуют обновления ключевых наборов в разделах открытых данных Минспорта России, МЧС России, Росархива, Ространснадзора, ФМБА России, Роспотребнадзора, Росгидромета, Минпромторга России.

Отсутствие обновления отдельных потенциально полезных наборов наблюдается в том числе и у порталов ОД, которые в целом оценены как качественные.

Например, последняя версия сведений о показах фильмов в кинозалах у Минкультуры России размещена за 2019 год, а сведения из государственного реестра объектов размещения отходов у Росприроднадзора актуальны на 2016 год.

Рисунок 12

Количество порталов ОД ФОИВ по проценту актуальности наиболее релевантных наборов данных

- Актуально 100 % просмотренных наборов
- Актуально 50 % и более просмотренных наборов
- Актуально менее 50 % просмотренных наборов
- Все просмотренные наборы неактуальны
- Наборов нет



Помимо нерегулярного обновления проблемы актуальности возникают при неоднозначных или противоречивых сведениях в метаданных: например, когда периодичность актуализации в паспорте сформулирована как «по мере обновления», но при этом дата актуальности набора отсутствует. В таком случае пользователю не ясна причина, по которой данные могут длительное время не обновляться: либо из-за отсутствия изменений в сведениях, либо из-за несвоевременного обновления со стороны ФОИВ. В некоторых случаях с такой формулировкой размещается большая часть наборов, доступных на портале, например почти все наборы в разделе открытых данных Минэнерго России.

Некоторые графы паспорта, которые прямо или косвенно свидетельствуют об актуальности набора данных, при их некачественном заполнении могут противоречить друг другу. Например, в разделе открытых данных на сайте Ростехнадзора набор по авариям на поднадзорных объектах, согласно описанию, содержит сведения за 2020 год, но в содержании последнего обновления указано, что в набор добавляли данные за 2021 год. Последняя актуализация проходила в июле 2021 года, т. е. данные заносили не за весь 2021 год, а за полугодие или квартал. При этом внутри самого набора нет сведений о том, за какой период представлены данные.

Также встречаются противоречия между актуальностью по метаданным и по содержанию набора. Так, в паспорте набора «Статистическая информация, сформированная федеральным органом исполнительной власти в соответствии с федеральным планом статистических работ, а также статистическая информация по результатам проведенных плановых и внеплановых проверок» в разделе открытых данных Росрыболовства указано, что последние изменения вносились в 2022 году, а периодичность актуализации заявлена как ежеквартальная.

Однако по соответствующей гиперссылке в паспорте предоставляется набор со сведениями за первую половину 2017 года. При этом в версиях набора доступны в том числе более актуальные сведения, но не позднее первой половины 2019 года.

Полезность и востребованность наборов открытых данных на порталах ФОИВ

Как отмечалось ранее, практически все ФОИВ реализовали большинство формальных требований к оформлению порталов открытых данных. Однако в ряде случаев ведомства сохраняют формальный подход и при публикации самих данных – например, размещают только административные наборы, которые не представляют пользы для общества, или наборы, которые не содержат полезных данных.

Так, незначительное количество наборов размещено в разделах открытых данных Управделами Президента РФ (2 набора), ГФС России (3 набора), Росфинмониторинга (4 набора), ФСБТС России (6 наборов), Росмолодежи (6 наборов), МИД России

(6 наборов, часть из которых опубликованы в формате PDF), Ространснадзора (8 наборов), Росрезерва (8 наборов), в разделе Минобороны России на data.gov.ru. Практически все наборы на таких малозаполненных порталах содержат административные данные об органе власти (информация о территориальных органах, подведомственных организациях, вакансиях и т. д.), но не предоставляют потенциально полезной информации об их профиле и деятельности.

Иногда формальные данные идентичны не только информации, доступной на сайте ведомства, но и друг другу: например, наборы «Подведомственные организации» и «Подведомственные образовательные учреждения» в разделе открытых данных МИД России содержат сведения об одних и тех же организациях.

Некоторые наборы, размещаемые ФОИВ, состоят всего из одной или нескольких строк. Так, из трех опубликованных наборов в разделе открытых данных ГФС России два содержат только строку с названиями столбцов, т. е. в них вообще нет самих данных.

Наборы «Статистическая информация» и «Сведения о вакантных должностях государственной гражданской службы в ФСИН России» в разделе открытых данных ФСИН России состоят из одной строки с данными – во втором случае вся строка заполнена текстовым маркером «null». А данные в наборе «Сведения о государственных информационных ресурсах и базах данных в составе федеральной государственной информационной системы» в разделе ОД ФСБТС России сформированы из текстовой строки с сообщением о том, что информационные системы отсутствуют. Еще ряд наборов ФОИВ состоят из 2–3 строк агрегированных и малополезных для конечного пользователя данных.

В ситуации, когда в разделах открытых данных ФОИВ размещены только подобные формальные и содержательно пустые наборы или когда релевантные наборы не актуализируются, полезность и востребованность ресурсов открытых данных ведомств, несмотря на соблюдение требований открытости, остается низкой.

Стоит отметить, что только единичные ведомства публикуют ссылки на внешние ресурсы, где размещены их профильные данные. Как отмечалось в докладе «Открытость государства в России – 2021», в России существует большое количество государственных информационных систем с разным уровнем раскрытия информации, которые накапливают значительные объемы действительно востребованных сведений. В случаях, когда в разделе ОД на сайте ведомства такие сведения не представлены, ФОИВ следовало бы информировать пользователей о том, где к ним можно получить доступ.

4. Открытый диалог

Под «открытым диалогом» авторы доклада понимают взаимодействие государства и граждан при помощи инструментов участия, позволяющих гражданам оказывать некоторое влияние на принимаемые решения в процессе их выработки и контролировать их качество. Иными словами, «открытый диалог» – политика государства, направленная на создание возможностей для гражданского участия в управлении.

Гражданское участие, обратная связь через каналы «открытого диалога» позволяют в конечном счете повысить качество госуправления¹¹ и подотчетность госинститутов¹².

Как и в предыдущие годы, для оценки по направлению «Открытый диалог» авторы исследовали два параметра:

- использование ведомствами соцсетей в целях открытого диалога;
- функционирование общественных советов при ФОИВ.

По каждой из этих категорий была сформирована собственная интегральная оценка, сведенная к индексу, показывающему, какую долю от максимально возможного числа баллов набрало то или иное ведомство. На основании этого каждому ведомству присваивается показатель категории открытости по направлению «Открытый диалог»:

- А – высокая: средняя оценка по двум параметрам не ниже 0,7;
- В – средняя: средняя оценка по двум параметрам ниже 0,7, но выше 0,4;
- С – низкая: средняя оценка по двум параметрам ниже 0,4.

11. Cleary, M.R. (2007), Electoral competition, participation, and government responsiveness in Mexico. American Journal of Political Science, № 2, p. 283.

12. Ekman, J., Amnå, E. (2012), Political participation and civic engagement: Towards a new typology. Human affairs, № 22(3), p. 283–300.

4.1. Использование социальных сетей

Методика оценки использования ФОИВ социальных сетей

Принципы и методика оценки остались прежними, они базируются на Индексе вовлечения граждан в работу электронного правительства ООН¹³, на подходах ОЭСР¹⁴ и Методических рекомендациях по открытости. Для оценки отдельных критериев использовались метрики, полученные через сервисы для аналитики социальных сетей. Оценка происходит по четырем блокам.

- Блок «Информирование» включает в себя оценку представленности ФОИВ в основных социальных сетях, наличие ключевой информации, а также количество публикаций в неделю. Этот параметр эксперты оценивают вручную, используя ссылки на аккаунты на официальных сайтах ведомств. Максимальный балл получали ФОИВ, которые имеют аккаунты как минимум в трех социальных сетях из самых востребованных в 2021 году: «ВКонтакте», «Одноклассники», Facebook* и Instagram*.
- Блок «Соучастие» включает в себя критерии «Вовлечение на пост» (Engagement Rate by Post, ERpost) и «Комментирование» (Talk Rate, TR), которые оцениваются на основе метрик социальных сетей. Данные для оценки были получены при помощи сервиса Popster.ru, метрика ERpost выбрана, так как для расчета более эффективной метрики «Вовлечение от охвата» (ERrich) необходим доступ к данным аккаунта. Для финальной оценки по параметру «Соучастие» вычислялись значения метрик ERpost и TR (без учета значений 00), а далее формировался коридор нормы для финальной оценки: ERpost = 0,3–0,6 %, TR = 0,015–0,02. Из четырех возможных значений для «Вовлечения» и «Комментирования» выбиралось наибольшее значение¹⁵.
- Для оценки блока «Консультирование» эксперты анализировали все посты, опубликованные в социальной сети «ВКонтакте», которые попадали во временные рамки исследования, на предмет реакции ФОИВ на комментарии. Кроме того, в этом блоке оценивались ответы ФОИВ на вопросы через личные сообщения в сети «ВКонтакте».

13. E-Participation Index, UN E-Government Knowledgebase. –
<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation-Index>

14. Mickoleit, A. (2014), Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers, OECD Working Paper. –
https://www.oecd-ilibrary.org/governance/social-media-use-by-governments_5jxrcmghmk0s-en

15. В таблице это значение выделено цветом.

* Компания Meta признана экстремистской, а принадлежащие ей социальные сети Facebook и Instagram заблокированы на территории Российской Федерации.

- Блок «Формат постинга» представляет собой экспертную оценку соответствия публикаций принятым в социальных медиа паттернам. Для оценки всех критериев этого блока эксперты анализируют три наиболее популярных поста в сети «ВКонтакте». Для оценки по критерию «Читабельность» формировался коридор нормы на основе усредненных значений для всех ФОИВ (без учета значения 00).

Присутствие ФОИВ в соцсетях и метрики соучастия оценивались с 1 сентября 2021 года по 28 февраля 2022 года, что позволило исключить влияние внешних факторов на оценку. Поскольку решение о признании компании Meta экстремистской было принято за пределами периода оценки¹⁶, в блоках «Информирование» и «Соучастие» оценивались социальные сети Facebook* и Instagram*, запрещенные в марте. При этом уровень отклика на комментарии и ответы на вопросы в личных сообщениях оценивались на площадке «ВКонтакте» с 1 марта по 31 апреля 2022 года.

Мессенджер Telegram не оценивался в 2022 году, поскольку он не соответствует классическому пониманию социальной сети как веб-платформы, позволяющей:

- 1) регистрировать и вести аккаунт разной степени публичности на единой платформе;
- 2) связываться с другими пользователями и формировать список контактов;
- 3) просматривать свои связи с другими пользователями и управлять ими, в том числе на других платформах¹⁷.

Telegram не формирует полноценный «профиль» и не позволяет выстраивать понятные сети с другими пользователями.

16. Информация по делу № 02-2473/2022. Официальный портал судов общей юрисдикции города Москвы. – <https://mos-gorsud.ru/rs/tverskoj/services/cases/civil/details/de7ea6a0-a3ab-11ec-8a7e-51b31fb55b35?participants=Meta>

17. Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship, Danah M. Boyd, Nicole B. Ellison, Journal of Computer-Mediated Communication, Volume 13, Issue 1, 1 October 2007. – <https://academic.oup.com/jcmc/article/13/1/210/4583062>

Критерии оценки использования социальных сетей

Параметр оценки	Критерий оценки	Баллы
Информирование	Наличие аккаунта и ссылка на аккаунт на официальном сайте	3 – 3 и более соцсетей из ключевых
		2 – 2 соцсети из ключевых
		1 – 1 соцсеть из ключевых
		0 – ни одного аккаунта
	На странице есть адрес, телефон, время работы, ссылка на сайт	1 – есть хотя бы в одной сети
		0 – нет ни в одной сети
	В каждом аккаунте есть ежедневные посты по будням	2 – чаще одного раза в неделю
		1 – чаще одного раза в месяц
		0 – последний пост больше месяца назад
Соучастие	Средний ERpost = ((Сумма лайков за весь период + сумма репостов за весь период + сумма комментариев за весь период) / количество подписчиков) × 100 %	2 – выше коридора нормы
		1 – в пределах нормы
		0 – ниже показателя нормы
	TR = (Сумма комментариев / кол-во подписчиков / кол-во публикаций за анализируемый период) × 100 %	2 – выше коридора нормы
		1 – в пределах нормы
		0 – ниже показателя нормы
Консультирование	Реакция на комментарии: ведомство отвечает на содержательные комментарии полноценно и содержательно, разъясняя суть вопроса	1 – отвечает в большинстве случаев (более 50 % содержательных комментариев имеют ответ ФОИВ)
		0 – ведомство не реагирует на комментарии вообще
	Возможность написать личное сообщение ведомству через нативные инструменты социальных сетей	2 – во всех 3 ключевых
		1 – менее чем в 3 ключевых
		0 – ни одного аккаунта
	Качество ответа на запрос через инструмент обратной связи (оценивается «ВКонтакте» как самая популярная соцсеть в РФ либо та, в которой у ФОИВ больше всего подписчиков). Период ожидания ответа – 10 дней	2 – полный и подробный ответ (включая ссылки)
		1 – формальный ответ (включая ответ, сформированный ботом)
		0 – отсутствие ответа или ответ бота формата «Мы работаем над вашим запросом»

Параметр оценки	Критерий оценки	Баллы
Формат постинга	Формат текста: соответствие текста поста тону соцсетей (Tone of Voice, TOV), наличие призыва к действию (Call to Action, CTA), текст не является перепечаткой пресс-релиза/новости с сайта	1 – соответствует 0 – не соответствует (посты – это перепечатка релиза/новости, без обработки)
		2 – при значении ИСЗ до 20 пунктов
	Читабельность текста	1 – при значении ИСЗ от 20 до 30 пунктов 0 – при значении ИСЗ выше 30
	Формат визуального сопровождения: есть изображение/галерея, видео, сниппет	1 – соответствует 0 – не соответствует (низкое качество изображений, нет визуального сопровождения, ссылки прикреплены без предпросмотра и т. д.)
Максимум		19 баллов

Результаты оценки использования ФОИВ социальных сетей

Подводя итог, отметим, что в 2022 году ни один ФОИВ не получил максимум возможных баллов за работу в социальных сетях, однако три ФОИВ получили 18 баллов из 19. Тем не менее выросло количество ФОИВ, которые получили высокий рейтинг открытости именно в соцсетях. В 2021 году таких ФОИВ было всего 6, в 2022 – уже 10. Среди них и многолетние лидеры рейтинга по этому параметру – Росавтодор, ФАС России, и новички: Росводресурсы завели аккаунты только в 2021 году.

ФОИВ	Баллы 2022	Баллы 2021	Баллы 2020
Росавтодор	18 из 19	19 из 19	15 из 17
Росстат	18 из 19	15 из 19	12 из 17
ФАС России	18 из 19	17 из 19	15 из 17

ФОИВ	Баллы 2022	Баллы 2021	Баллы 2020
Росводресурсы	16 из 19	14 из 19	0 из 17
Россотрудничество	16 из 19	14 из 19	8 из 17
Минсельхоз России	16 из 19	13 из 19	11 из 17
Минэкономразвития России	16 из 19	14 из 19	9 из 17
МЧС России	16 из 19	14 из 19	11 из 17
Росмолодежь	15 из 19	12 из 19	10 из 17
Ростуризм	15 из 19	12 из 19	11 из 17

Результаты исследования 2022 года невозможно оценивать без учета контекста последних месяцев и трансформации в медиапотреблении, которая произошла в России. Так, по данным ВЦИОМ, с сентября 2021 года Instagram* спустился на восьмую строчку в рейтинге востребованных социальных сетей в России, потеряв за полгода половину пользователей (25 % в апреле 2022 года против 53 % в сентябре 2021 года). За этот же период с 21 до 11 % сократилась аудитория Facebook* в стране. На этом фоне рост аудитории «ВКонтакте» на 5 п. п. наиболее заметен.

Стабильной по уровню востребованности остается соцсеть «Одноклассники» – 42 % россиян заявляют, что пользуются ей постоянно¹⁸.

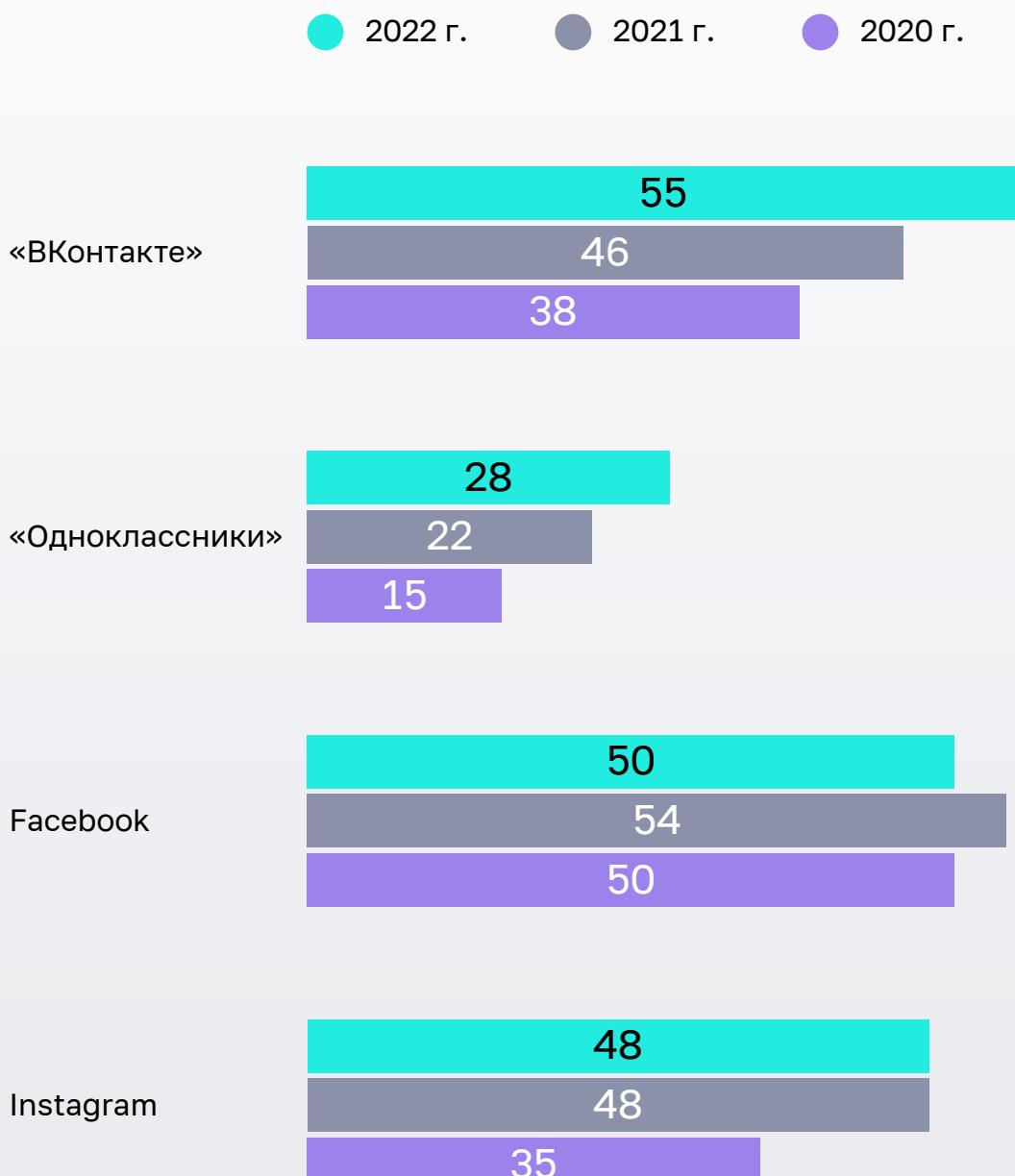
Говоря о заблокированных социальных сетях компании Meta*, нельзя не заметить, что решение Тверского суда города Москвы, которое городской суд оставил в силе, не запрещает пользоваться Instagram* и Facebook*. Тем не менее проведенное исследование показывает, что органы федеральной власти нарастили присутствие в сети «ВКонтакте» – сейчас в ней имеют аккаунты 55 ФОИВ. При этом МИД России, Минобороны России и Россотрудничество продолжают регулярно вести страницы в Instagram* и Facebook*. Это можно объяснить спецификой указанных ведомств и работой в том числе с аудиторией за пределами России.

Пример Россотрудничества также показывает, что социальные сети стали необходимостью для ФОИВ – сайт этого ведомства остается недоступным уже несколько месяцев, а «заглушка» на нем имеет ссылки на аккаунты органа власти, что позволяет гражданам получать информацию и консультации Россотрудничества.

18. Российская аудитория социальных сетей и мессенджеров: изменения на фоне спецоперации. ВЦИОМ, 18 апреля 2022 г. – <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/rossiiskaja-auditorija-socialnykh-setei-i-messendzherov-izmenenija-na-fone-specoperacii>

Рисунок 13

Количество аккаунтов ФОИВ в разных социальных сетях в 2020–2022 годах



В целом за три года выросло присутствие ФОИВ в социальных сетях.

Всего аккаунты в той или иной сети имеют 60 ФОИВ. 22 федеральных ведомства имеют аккаунты в четырех проверяемых социальных сетях (в 2021 году – 20).

Совсем не имеют представительства в соцмедиа 10 ФОИВ:

- Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (ГУСП);
- Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (ГФС России);
- Минюст России;
- Росжелдор;
- СБР России;
- Федеральная пробирная палата;
- ФСБ России;
- ФСБТС России;
- ФСО России;
- ФСТЭК России.

В 2021 году социальных сетей не было у также ФМБА и Росрезерва – в этом году оба ведомства завели аккаунт «ВКонтакте», где освещают свою деятельность.

Органы власти регулярно сообщают на своих страницах в социальных сетях о своей работе. 42 ведомства делают посты чаще чем раз в неделю, а значит, постоянно находятся в поле зрения пользователей. Еще 13 ведомств делают посты хотя бы раз в месяц.

В 2022 году, после блокировки некоторых социальных сетей, заметно сократились показатели соучастия: уровень вовлечения (ERpost) и уровень комментирования (TR). Самой эффективной по этому параметру социальной сетью до блокировки был Instagram*. Так, средний показатель вовлечения на пост в этой сети составляет 0,7 %, в то время как «ВКонтакте» – только 0,3 %. Эта метрика говорит о том, какое количество подписчиков проявило активность на странице ФОИВ.

Повторим, что эта метрика имеет свои ограничения, ее величина зависит от количества подписчиков – чем меньше подписчиков, тем выше показатели.

Вместе с тем оценка именно по «вовлечению на пост» показывает, какие аккаунты имеют среди подписчиков неактивных пользователей или даже ботов.

Исследование показало, что в ФОИВ выросла культура работы с социальными сетями. Так, больше органов власти делают отдельные посты для соцсетей, перерабатывают информацию под привычные паттерны для площадок. Если в 2021 году только 39 ФОИВ получили положительные оценки по этому критерию, то в 2022 году – уже 44. На высоком уровне сохраняется визуальное оформление постов – как в 2021, так и в этом году эксперты положительно оценили иллюстрации в аккаунтах 51 ФОИВ.

Традиционно низкими по уровню оценки оказались критерии, напрямую связанные с диалогом ФОИВ и граждан. В марте 2022 года 29 органам власти можно было написать личное сообщение в сети «ВКонтакте». Однако эксперты получили ответы

только от 18 ФОИВ – это меньше, чем в 2021 году (21 ФОИВ), но больше, чем в 2020 (12). При этом полные, развернутые ответы на вопросы дали только 8 органов власти, большинство ФОИВ отсылали экспертов на сайт или просили направить запрос официальным путем. Авторы доклада неоднократно отмечали, что именно прямая коммуникация с гражданами через инструменты социальных сетей повышает уровень доверия к органам власти и позволяет решать проблемы россиян наиболее удобным образом.

Стоит отметить лучшие практики взаимодействия ФОИВ и подписчиков в социальных сетях. Так, Минсельхоз России в ответ на вопрос сообщил, что представит подробную информацию позднее, и через три часа дал развернутый ответ. ФАС России представила подробный ответ на запрос со ссылками на официальный сайт. Росавтодор, несмотря на то что попросил прислать официальный запрос, объяснил в тексте сообщения, как правильно выбрать форму запроса. Такие практики стоит взять на вооружение другим ФОИВ.

4.2. Общественные советы

Методика оценки открытости общественных советов

Оценка открытости общественного совета (ОС) при ФОИВ опирается на Федеральный закон № 212-ФЗ¹⁹, Методические рекомендации по открытости, а также Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти²⁰. Оценка проводится экспертами с последующей перекрестной проверкой. Временные рамки оценки открытости ОС при ФОИВ: 10 марта – 10 апреля 2022 года.

В соответствии с методикой информация о советах ежегодно оценивается исходя из двух основных функций ОС:

- общественный совет как орган гражданского участия;
- общественный совет как орган гражданского контроля.

В этом году в методику оценки было внесено одно изменение: по причине трудоемкости оценки и верификации результатов был исключен критерий «Отсутствие в составе ОС сотрудников подведомственных организаций или представителей зависимых организаций».

19. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

20. Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение). Утвержден решением совета Общественной палаты Российской Федерации от 5 июля 2018 г. № 55-С. – <https://os.oprf.ru/documents/>

Критерии оценки открытости общественных советов

Блоки	Критерии	Баллы
Оценка ОС как органа гражданского участия (максимум 27 баллов)		
1. Сайт ОС	Наличие отдельного сайта либо раздела ОС на сайте ФОИВ	2 – отдельный сайт ОС 1 – раздел на сайте ФОИВ 0 – сайт или раздел отсутствуют
	Перечень лиц, входящих в текущий состав ОС	1 – да 0 – нет
	Указание на организацию, должность лиц, входящих в состав ОС	2 – информация об организациях и должностях указана полностью для всех членов ОС 1 – для половины и более членов ОС информация указана полностью, для оставшихся – частично (например, указана организация и не указана должность) 0 – информация отсутствует
	Краткие биографии всех членов ОС с указанием предыдущих мест работы, в том числе с обязательным указанием факта и периода работы в органах государственной власти или на публичных должностях	2 – информация об организациях и должностях указана полностью для всех членов ОС 1 – для половины и более членов ОС информация указана полностью, для оставшихся – частично (например, указана только часть биографии) 0 – информация отсутствует
	Фотографии лиц, входящих в состав ОС	1 – фотографии есть не менее чем у половины членов ОС 0 – фотографий нет либо фотографии есть менее чем у половины членов ОС
	Контактная информация членов ОС (электронный адрес, мессенджеры)	1 – информация есть не менее чем у половины членов ОС 0 – информации нет или информация есть менее чем у половины членов ОС

Блоки	Критерии	Баллы
3. Доступность и полнота информации о работе ОС	Положение об ОС	1 – размещена текущая версия положения 0 – положение в открытом доступе не размещено
	Наличие на сайте ведомства отдельной новостной ленты, посвященной работе ОС	2 – отдельная лента есть, в ней присутствуют достаточно регулярные публикации о деятельности ОС в текущем году и предыдущем году 1 – отдельная лента отсутствует, но на сайте ведомства встречаются новостные публикации о деятельности ОС, за исключением факта его учреждения или изменения в составе 0 – отдельная лента отсутствует, на сайте ведомства не встречаются публикации о деятельности ОС, за исключением факта его учреждения или изменения в составе
	План предстоящих заседаний ОС (2022 год)	2 – размещен план в разрезе месяцев 1 – размещен ежеквартальный план, информация о ежемесячной деятельности ОС отсутствует 0 – план отсутствует в открытом доступе
	Повестки предстоящих заседаний ОС (2022 год)	2 – повестки публикуются к каждому заседанию, публикация происходит не менее чем за три рабочих дня до заседания 1 – повестки публикуются не к каждому заседанию или их публикация происходит менее чем за три рабочих дня до заседания 0 – повестки не публикуются
	Протоколы и решения прошедших заседаний ОС (2021 год)	2 – протоколы и решения размещены не менее чем для 2/3 заседаний 1 – протоколы и решения размещены не менее чем для 1/3 заседаний 0 – протоколы и решения размещены менее чем для 1/3 заседаний или не размещаются
	Проводятся ли трансляции заседаний на сайте ОС или в соцсетях	1 – трансляции проводятся не менее чем для половины заседаний 0 – трансляции не проводятся или проводятся менее чем для половины заседаний

Блоки	Критерии	Баллы
3. Доступность и полнота информации о работе ОС	Наличие видеозаписей заседаний ОС на сайте	1 – размещены видеозаписи не менее чем половины заседаний 0 – видеозаписи не размещены или размещены менее чем для половины заседаний
	Наличие информации о работе предыдущих составов ОС	2 – размещены полные перечни лиц, входящих в предыдущие составы ОС, а также все предыдущие версии положений об ОС 1 – размещена одна из категорий информации, перечисленных выше 0 – информация не размещена
4. Доступность коммуникации с членами ОС	Текст правового акта, регламентирующего порядок участия в открытых заседаниях ОС, либо описание порядка участия	2 – в публичном доступе размещен отдельный акт, описывающий порядок участия 1 – возможность участия прописана в Положении об ОС, документ, описывающий порядок такого участия, отсутствует 0 – возможность участия не прописана в Положении об ОС
	Возможность обращения в ОС (его структурное подразделение) через сайт или электронную почту	1 – да 0 – нет
	Наличие на сайте или в соцсетях открытой дискуссионной площадки для обсуждения предложений и заключений ОС по разрабатываемым органом власти проектам НПА, документам и инициативам (чат, форум)	2 – площадка создана, на ней проводились регулярные обсуждения в текущем и предыдущем году 1 – площадка создана, но обсуждения на ней проводятся нерегулярно (например, нет обсуждений в текущем году, есть только за предыдущие периоды) 0 – площадка не создана или создана, но обсуждения не ведутся

Блоки	Критерии	Баллы
Оценка ОС как органа гражданского контроля (максимум 27 баллов)		
5. Степень независимости ОС от ФОИВ	Наличие норм в Положении об ОС о необходимости формирования части состава ОС из представителей НКО	1 – да 0 – нет
	Наличие общественных деятелей, представителей НКО в составе ОС	1 – да 0 – нет
	Открытость и понятность процедуры формирования состава совета в Положении об ОС	3 – в Положении об ОС зафиксированы: <ul style="list-style-type: none">• ясные требования к кандидатам в члены ОС, в том числе указание на то, кто не может стать членом ОС;• детализированная процедура номинации кандидатов в члены ОС и их включения в состав ОС, в том числе через процедуру голосования (если это применимо);• требования о том, что кандидаты в члены ОС не могут быть исключены (отведены) из процедуры формирования ОС представителями ведомства или Общественной палаты 2 – в Положении об ОС зафиксированы любые 2 пункта из описания выше
		1 – в Положении об ОС зафиксирован любой один пункт из описания выше
		0 – ни один из пунктов, описанных выше, не включен в Положение об ОС
	Наличие сообщений в новостных лентах ФОИВ и ОС о начале приема заявок в новый состав ОС	2 – на сайте ФОИВ и ОС 1 – на одном из сайтов 0 – нет
	Сообщения в СМИ о нарушениях в работе ОС, о вмешательстве ФОИВ в работу ОС или в процесс формирования его состава	1 – отсутствуют 0 – присутствуют

Блоки	Критерии	Баллы
6. Степень влияния ОС на деятельность ФОИВ	Включение руководителя, заместителя руководителя ОС в состав коллегии ФОИВ	2 – на постоянной основе 1 – по согласованию 0 – нет
	Участие руководителя ФОИВ в заседаниях ОС	2 – да, в более чем половине всех прошедших за год заседаний 1 – да, в менее чем половине всех прошедших за год заседаний 0 – нет
	Наличие на сайте ОС или ФОИВ реакции руководства ФОИВ на рекомендации ОС	1 – да 0 – нет
7. Степень активности ОС	Частота заседаний ОС, проведенных в течение предыдущего года	2 – чаще чем раз в квартал 1 – раз в квартал 0 – реже чем раз в квартал или не проводились
	Использование очных ²¹ форматов заседаний ОС	2 – более половины заседаний ОС проводились очно (наличие материалов, указывающих на очную форму участия членов ОС в заседаниях) 1 – в очном формате проводилось менее половины заседаний ОС, но не менее двух за год 0 – очные заседания не проводились
	Присутствуют ли в повестках ОС вопросы, поднятые по инициативе членов ОС	2 – да, на более чем половине заседаний 1 – да, на менее чем половине заседаний 0 – нет
	Направляются ли рекомендации ОС в адрес ФОИВ, его руководителя или заместителей	1 – да 0 – нет

21. Очное заседание может быть проведено как с личным онлайн-присутствием членов совета, так и с помощью средств онлайн-видеосвязи.

Блоки	Критерии	Баллы
7. Степень активности ОС	Выражали ли члены ОС позицию по наиболее резонансным вопросам деятельности ведомства в публичном пространстве, в том числе в СМИ	2 – выражали позицию два и более членов ОС 1 – выражал позицию хотя бы один из членов ОС 0 – нет
	Присутствуют ли на заседаниях общественные организации, не представленные в составе ОС	1 – да 0 – нет
	Присутствуют ли на заседаниях представители СМИ	2 – да, в том числе негосударственные СМИ 1 – да, присутствуют только государственные СМИ 0 – не присутствуют
	Наличие ежегодного формата публичной отчетности председателя ОС (пресс-конференции)	2 – в формате пресс-конференции или ином публичном формате 1 – в виде отчета на сайте 0 – нет
Максимум		54

Результаты оценки открытости общественных советов

К середине 2022 года в России функционируют 60 общественных советов при министерствах и ведомствах. У 10 федеральных органов исполнительной власти общественные советы отсутствуют.

Количество действующих ОС с момента выхода прошлогоднего доклада не изменилось. Тем не менее общественные советы при Федеральной пробирной палате и при Россотрудничестве в сущности начали работать только весной 2021 года, поэтому информация об их деятельности на момент выхода предыдущего доклада не размещалась. За прошедший год у данных советов появились разделы на сайтах ведомств: оценка ОС при Россотрудничестве выросла с 0 до 32 баллов, оценка ОС при Федеральной пробирной палате – с 1 до 23 баллов. Уровень их открытости оценивается как средний.

В процессе подготовки доклада «Открытость государства в России – 2021» авторы направляли запрос в Общественную палату РФ, в ответ на который представители ОП РФ сообщили о появлении Общественного совета при Росгвардии.

По информации от Росгвардии, состав совета был сформирован в октябре 2020 года,

а в течение 2021 года готовился раздел ОС на сайте ведомства, где должна была размещаться информация о его деятельности. Однако на момент проведения оценки в 2022 году сведения об ОС при Росгвардии отсутствуют. На запрос о деятельности совета, направленный от физического лица, представители Росгвардии не ответили.

Средняя оценка общественных советов выросла – с 24 из 55 баллов (44 %) в 2021 году до 29 из 54 баллов (54 %) в 2022 году. Заседания советов в очном формате стали проводиться более регулярно, в них чаще участвуют руководители министерств и ведомств. Выросла индивидуальная активность членов ОС в публичном пространстве. Увеличилось количество размещенных в открытом доступе планов и отчетов, протоколов проведенных заседаний.

Впервые все действующие общественные советы при ФОИВ опубликовали свои положения. Большинство из них соответствуют типовому варианту, предложенному Общественной палатой РФ.

По результатам исследования наиболее открытыми являются общественные советы при ФАС России, Росрыболовстве, Минстрое России, Росреестре, Росздравнадзоре и Росавтодоре. Их оценка составляет 42 и более баллов из 54 возможных (более 75 %). В 2021 году только два общественных совета получили оценку выше чем 42 балла – при Минстрое России и Росстатае. Общественные советы при Минстрое России и Росреестре удерживают лидирующие позиции третий год подряд, при Росрыболовстве – второй год подряд.

Оценка Общественного совета при Росздравнадзоре в 2022 году выросла на 28 баллов. В прошлом докладе авторы отмечали, что ОС не размещал практически никакой информации о своей деятельности за 2020 год.

Более чем на 15 баллов выросла открытость общественных советов при ФАС России (+18 баллов, созыв 2021 года), ФТС России (+17 баллов, созыв 2022 года), Росавтодоре (+16 баллов, созыв 2021 года), Росприроднадзоре (+16 баллов, созыв 2020 года).

Список ОС с наименьшими оценками не меняется от года к году. Менее четверти от максимального количества баллов получили 4 общественных совета: при Минтрансе России, Управделами Президента, Росморречфлоте и Минюсте России. Все они, за исключением ОС при Минтрансе России, второй год подряд входят в 15 наименее открытых.

При сравнении результатов последних докладов стоит учитывать, что оценка в докладе «Открытость государства в России – 2021» охватывала период с марта 2020 года по апрель 2021 года, в том числе период пандемийных ограничений. Лоқдаун мог стать причиной более низкой активности общественных советов в 2020 году и, как следствие, низких оценок по состоянию на начало 2021 года, которые затем сменились более высокими оценками к началу 2022 года.

Рисунок 14

Сравнение оценок в 2020–2022 годах по отдельным критериям, отраженным в рекомендациях по итогам доклада «Открытость государства в России – 2021»



Процедура формирования состава ОС

Как правило, после объявления о формировании нового состава совета происходит резкий спад публикуемой о нем информации, однако с началом работы нового состава публикации не возобновляются. Такие периоды закрытости могут длиться до года, что является маркером системной проблемы – недостаточно продуманных либо слабо устоявшихся правил перехода полномочий.

Наиболее заметное падение оценки произошло у Общественного совета при Минтрансе России. Согласно новостному сообщению на сайте ведомства, в начале 2021 года планировалось очередное обновление состава совета, однако после этого на портале перестала появляться какая-либо информация. По сравнению с прошлым годом оценка совета упала на 15 баллов, совет занял последнюю строчку в рейтинге.

В прошлом докладе авторы отмечали, что в течение всего 2020 года Общественный совет при Росздравнадзоре практически не размещал информацию о своей деятельности. В 2021 году при ведомстве был сформирован новый состав ОС, после чего Общественный совет начал вести отдельный сайт и Youtube-канал с видеозаписями заседаний. На сайте впервые появилась полная информация о членах совета и их контактные данные. Оценка Общественного совета выросла на 28 баллов.

Важнейшей проблемой является закрытость или по меньшей мере непрозрачность отбора во многие общественные советы: только 18 ОС открыто заявляют о начале приема заявок на конкурс в новый состав. 42 (70 %) ОС не сообщают о начале приема заявок, еще 9 (15 %) публикуют сообщение на сайте лишь в разделе совета, но не в новостях ведомства. Помимо этого, при проведении конкурса Общественная палата РФ не публикует списки кандидатов в составы ОС, что препятствует оценке степени конкурентности отбора. Закрытость и неконкурентность отбора, в свою очередь, приводят к исключению из системы общественных советов части общественных организаций, гражданских инициатив, не способствует взаимодействию государства с институтами гражданского общества, открытости и эффективности органов власти – все это противоречит задачам общественного контроля, зафиксированным в пункте 2 статьи 5 Федерального закона № 212-ФЗ.

Задачами общественного контроля являются:

- 1) формирование и развитие гражданского правосознания;
- 2) повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества;
- 3) содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов;
- 4) реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;
- 5) обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;
- 6) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- 7) повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Как уже отмечалось в докладе «Открытость государства в России – 2021», Стандарт деятельности общественного совета при ФОИВ недостаточно четко регламентирует процесс формирования общественных советов, не предлагает инструментов обеспечения прозрачности отбора. Общественные советы разрабатывают свои положения с опорой на данный Стандарт, и большинство из них в высокой степени ему соответствуют. Исходя из этого, можно полагать, что проблема закрытости процесса отбора могла бы быть решена внесением изменений в Стандарт. Это, несомненно, оказало бы значимое влияние на повышение независимости и прозрачности общественного контроля, что способствовало бы развитию государственного управления в федеральных органах исполнительной власти.

Заседания ОС и личные инициативы членов советов

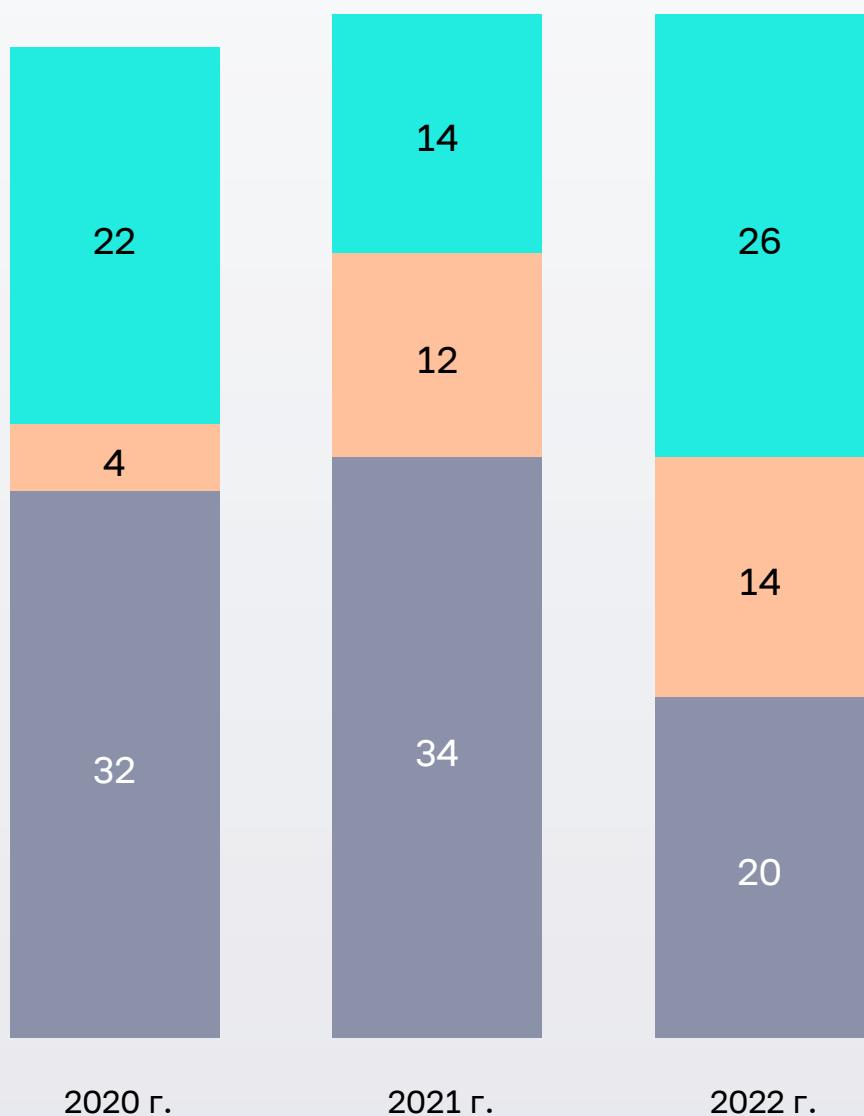
Выросли показатели, характеризующие активность и влияние общественных советов: доля очных заседаний, участие в заседаниях ОС представителей ФОИВ, участие в Коллегиях ФОИВ представителей ОС, индивидуальная активность членов ОС в публичном пространстве.

Увеличилась частота заседаний. По оценке прошлого года, проводили заседания чаще чем раз в квартал 14 советов (23 %); по оценке этого года – 26 советов (43 %). В целом количество ОС, где заседания проводятся реже рекомендуемой минимальной частоты – раз в квартал, – сокращается, в то время как количество ОС с высокой частотой заседаний увеличивается (рисунок 15).

Рисунок 15

Частота заседаний общественных советов при ФОИВ в 2020–2022 годах

- Часто, чем раз в квартал
- Раз в квартал
- Реже, чем раз в квартал, или не проводились



Кроме этого, советы чаще выдают рекомендации в адрес ведомств: количество общественных советов, выдавших в течение года хотя бы одну рекомендацию, за три года выросло с 18 (30 %) до 45 (75 %). Динамика роста данного показателя видна на рисунке 14.

Серьезно сократилось количество советов, которые не проводят очные заседания²². В прошлом году таких было 27, по результатам оценки этого года – всего 6. Еще у 5 общественных советов очные заседания составляют менее половины от всего количества заседаний. Динамика трех лет показывает, что низкое количество очных заседаний в прошлом году, по всей видимости, объясняется условиями пандемии. При этом рост количества очных заседаний в 2022 году выше показателя 2020 года (рисунок 14).

В 41 федеральном органе исполнительной власти руководители посещают заседания общественных советов: 24 руководителя ФОИВ участвуют более чем в половине встреч за год, 17 – в отдельных заседаниях (рисунок 16).

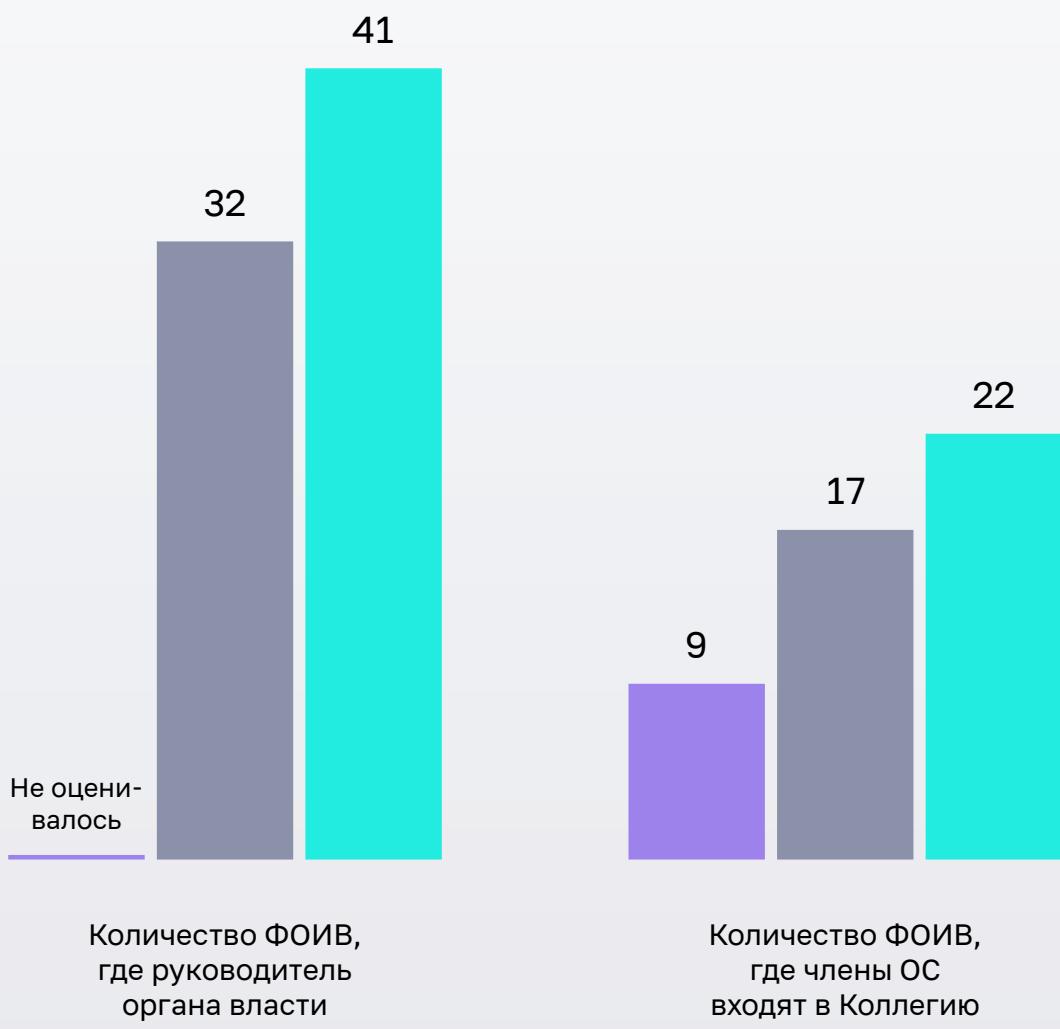
В Коллегиях 8 министерств и ведомств на постоянной основе состоят представители общественных советов – председатель и/или его заместители. В работе Коллегий 14 ФОИВ представители ОС участвуют по согласованию. В 18 случаях можно отметить высокий уровень кооперации ФОИВ и ОС, когда представители ОС участвуют в заседаниях Коллегии ФОИВ, а руководитель ведомства участвует в заседаниях ОС.

22. В качестве очных учитывались как онлайн-заседания, так и заседания по видео-конференц-связи. Заочными считаются заседания, которые не подразумевают живого обсуждения вопросов повестки, а предполагают лишь голосование в заочном формате (например, по электронной почте).

Рисунок 16

Число общественных советов, где руководитель ФОИВ принимает участие в заседаниях, и число ФОИВ, в состав Коллегий которых входят председатель или зампредседателя ОС

● 2020 г. ● 2021 г. ● 2022 г.



Представители более 2/3 действующих общественных советов при ФОИВ за последний год проявляли индивидуальную активность в публичном пространстве. В 26 советах два и более членов ОС выражали свою позицию в СМИ по резонансным вопросам деятельности ведомства, в 15 советах – один из членов ОС, зачастую его председатель.

Среди заявлений членов общественных советов при ФОИВ, отмеченных крупными СМИ и информагентствами:

- заявление главы ОС при Минкультуры России Михаила Лермонтова об оценке соответствия репертуара МХАТ им. Горького стратегии национального развития и нацбезопасности²³;
- заявление главы ОС при Минстрое России Сергея Степашина о доле фальсификата на строительном рынке в пределах 25 %²⁴;
- предложения главы ОС при МВД России Анатолия Кучерены подключать к предотвращению убийств в учебных заведениях психиатров²⁵, расследовать «дело Рашикина» без оглядки на статус его фигурантов²⁶ и создать комиссию по инциденту с вынужденной посадкой самолета Ryanair в Минске²⁷;
- заявление члена ОС при ФСИН России Евы Меркачевой о том, что в учреждениях ведомства содержатся 17 граждан США²⁸;
- заявление члена ОС при Минтрансе России Леонида Степанюка о риске транзита фур в Калининград из-за противостояния Литвы и Белоруссии²⁹.

Также среди инфоповодов, которые были освещены крупными СМИ, многие касались непосредственно деятельности советов при ФОИВ, например:

- об избрании Евгения Гришковца председателем ОС при ФСИН России³⁰ и исключении Евы Меркачевой из состава совета³¹;

23. <https://www.interfax.ru/russia/782098>

24. <https://www.interfax.ru/russia/798624>

25. <https://www.interfax.ru/russia/792411>

26. <https://www.interfax.ru/russia/800960>

27. <https://www.interfax.ru/russia/768547>

28. <https://www.interfax.ru/russia/772446>

29. <https://www.interfax.ru/russia/783328>

30. <https://n.tass.ru/obschestvo/13326345>

31. <https://www.gazeta.ru/social/news/2021/12/21/17043925.shtml>

- о предложении ОС при Минстрое России ужесточить наказание за подделку стройматериалов³² и запустить проект типовой малоэтажной застройки³³;
- об одобрении со стороны ОС при ФСБ России единого определения шпионской техники³⁴ и намерении проанализировать привлечение добровольцев к охране границы³⁵;
- о создании ОС при Роскомнадзоре Комиссии по защите детей от деструктивного и опасного контента³⁶ и обсуждении идеи запретить видеосервисам показ секс-девиаций³⁷.

Ряд публикаций в крупных СМИ также освещали заявления руководителей федеральных министерств и ведомств в контексте их участия в заседаниях общественного совета или реакции на его активность, например:

- заявление главы Минкультуры России Ольги Любимовой о том, что ведомство не согласовывало оценку репертуарной политики театров своим ОС и цензура недопустима³⁸;
- заявление главы Роскомнадзора Андрея Липова на заседании ОС о том, что в России разрабатывается законопроект о введении уголовной ответственности за продажу украденных персональных данных, в подготовке которого участвовало ведомство³⁹;
- заявление Сергея Шойгу на заседании ОС при Минобороны России о том, что в армии смертность от COVID-19 в 50 раз ниже общероссийской⁴⁰;
- заявление министра энергетики Николая Шульгина после заседания ОС о том, что помимо «Роснефти» еще одна компания обращалась с просьбой допустить свой газ в экспортные газопроводы «Газпрома»⁴¹.

Стоит отметить, что 36 общественных советов при ФОИВ опубликовали в I квартале 2022 года отчеты о своей деятельности за прошедший год. В то же время, несмотря на рекомендации СП РФ, ни один ОС не использовал для этого формат пресс-конференции или публичного выступления.

-
32. <https://finance.rambler.ru/economics/47233189-izvestiya-v-rossii-namereny-uzhestochit-nakazanie-za-poddelku-stroymaterialov/>
33. <https://www.rbc.ru/society/21/04/2022/6260c84c9a79475684d75d15>
34. <https://www.interfax.ru/russia/797534>
35. <https://www.interfax.ru/russia/831463>
36. <https://rg.ru/2021/07/23/roskomnadzor-sozdast-komissii-po-zashchite-detej-ot-destruktivnogo-kontenta.html>
37. <https://www.rbc.ru/society/09/11/2021/6189c0e49a794778e5de3533>
38. <https://n.tass.ru/kultura/12048997>
39. <https://www.interfax.ru/russia/843192>
40. <https://www.interfax.ru/russia/811972>
41. <https://www.rbc.ru/business/14/12/2021/61b8cb719a7947cc8c7653b5>

Открытость ОС для граждан и внешних организаций

Механизмы участия граждан и представителей внешних организаций в деятельности общественных советов не реализованы в большинстве случаев.

На сайтах зачастую присутствует возможность обращения в ОС через общую форму или адрес электронной почты (88 % советов), а также опубликованы контактные данные членов ОС (40 % советов).

В то же время доступ к открытым заседаниям общественных советов значительно осложнен для внешнего участника тем, что на сайтах большинства ОС отсутствует понятная инструкция. На сайтах лишь восьми общественных советов при ФОИВ размещен документ или текст описания порядка участия в открытых заседаниях.

У 52 советов вопрос участия в открытых заседаниях отражен в Положении об ОС, где отмечена сама возможность привлечения представителей внешних организаций, но не порядок участия. Абсолютное большинство ОС приводит положения к типовому виду, предложенному Общественной палатой РФ, поэтому целесообразно разработать и включить описание порядка участия в открытых заседаниях в текст типового положения – это сделало бы участие граждан в деятельности советов более возможным.

В 2021 году на заседаниях 35 общественных советов при ФОИВ хотя бы раз участвовал представитель внешних общественных организаций. Только 5 ОС приглашали на отдельные заседания представителей СМИ, но не на регулярной основе.

Несмотря на опыт проведения заседаний в формате видеоконференции, связанный с пандемией, незначительное число ОС проводят трансляции своих встреч или выкладывают видеозаписи отдельных заседаний (7 и 8 % соответственно).

Как положительную практику можно отметить трансляции заседаний ОС и размещение видеозаписей на сайте ФАС России (со второй половины 2021 года – на регулярной основе), а также размещение Росархивом видеозаписей каждого очного заседания с 2017 года. Члены ОС при Россотрудничестве реализуют формат онлайн-встреч – «Дни Общественного совета при Россотрудничестве».

К положительным практикам можно также отнести размещение на сайте ОС при Минпромторге контактной информации со специальным указанием – для желающих принять участие в заседаниях совета.

Еще одним способом привлечения граждан к участию в деятельности общественных советов являются дискуссионные площадки для обсуждения проектов НПА, инициатив и других вопросов работы ОС. На данный момент такие площадки организовала треть советов при ФОИВ, в основном в виде сообществ в социальных сетях, однако все они только предусматривают возможность для участия, но не содержат активных обсуждений.

Выводы по итогам анализа работы общественных советов

Исходя из результатов анализа, можно сделать вывод о появлении двух трендов развития системы общественных советов в России. С одной стороны, активность и влияние ОС растет, что выражается, например, в большей доступности информации о проведенных заседаниях. Кроме того, увеличивается количество рекомендаций, выдаваемых ОС в адрес ведомств, члены советов чаще включаются в состав Коллегии ФОИВ, а руководители ведомств чаще посещают заседания ОС.

Позитивная динамика в какой-то степени связана с ежегодным выходом данного доклада Счетной палаты, а также с ростом активности Общественной палаты РФ в отношении развития общественных советов. В 2021 году ОП РФ выпустила первый рейтинг общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, организовав широкое обсуждение его результатов с экспертами. Члены ОП РФ акцентировали внимание на таких проблемах, как частота заседаний, количество выдаваемых органам власти рекомендаций, их исполнение⁴². Планируется, что рейтинг Общественной палаты РФ будет ежегодным.

При этом гораздо скромнее растут возможности участия в работе советов граждан, которые не входят в их состав (рисунки 17, 18). Процедура отбора в состав совета остается непрозрачной, отсутствие информации о начале отбора в члены совета в открытом доступе фактически не позволяет попасть в его состав никому, кроме тех граждан, которые, по всей видимости, получили личное приглашение.

Можно заключить, что, хотя в целом оценки работы ОС растут, институт общественных советов в России принимает очертания в первую очередь системы консультативных органов, но не органов общественного контроля: в то время как незначительно увеличивается открытость общественных советов и куда значимее – их влиятельность и активность, уменьшается их независимость. Кроме того, рост открытости по большей части связан с увеличением количества опубликованных документов и протоколов (что, несомненно, является позитивным трендом), однако возможности участия в деятельности ОС не входящих в него граждан, а также вступления в его состав новых членов – принципиально важные критерии – остаются на уровне прошлого года и являются наиболее низкими.

При общей позитивной динамике рекомендации по развитию общественных советов прошлых лет остаются актуальными. Важнейшие для развития системы ОС рекомендации выполнены в меньшей степени и актуальны практически для всех советов (рисунок 14).

42. <https://minstroyrf.gov.ru/press/obshchestvennyy-sovet-pri-minstroe-rossii-stal-luchшим-v-strane/>

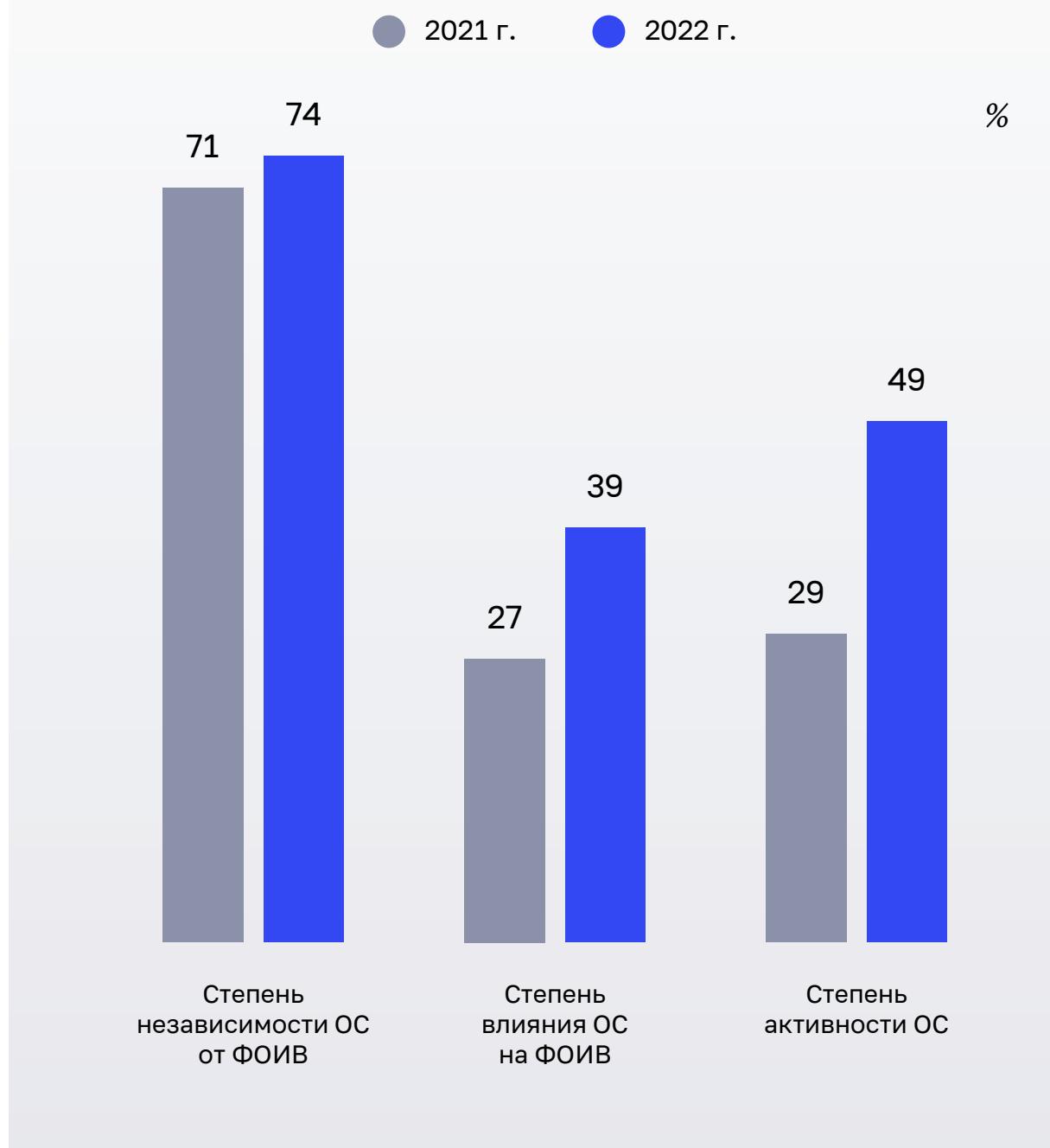
Рисунок 17

Распределение баллов между блоками компонента, рассматривающего ОС как орган гражданского участия



Рисунок 18

Распределение баллов между блоками компонента, рассматривающего ОС как орган гражданского контроля



5. Понятность языка в работе ФОИВ

Методика оценки понятности языка

Открытость государственных органов, доступность и ясность государственной информации неразрывно связаны с языковой практикой, понятностью языка государства для гражданина. Чаще всего этот вопрос рассматривается в аспекте нормативных правовых актов и регулирования.

В 2020 году Институт государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ провел исследование «Оценка сложности языка законов», в котором было изучено 592 российских законодательных акта с 1991 года⁴³. Авторы исследования провели лингвистическую экспертизу текстов НПА по семи параметрам, на основе чего рассчитали индекс синтаксической сложности законов (ИСЗ). Одним из основных выводов исследования является тот факт, что за 30 лет российское законодательство стало менее простым для понимания. Так, медианное значение ИСЗ, составлявшее для законов 1991 года 30,8 балла, в 2019 году выросло до 40 баллов, а доля глаголов в российских законах сегодня составляет 3,8 % от общего объема текста.

Однако государство общается с гражданами не только посредством законов и нормативных правовых актов, но и через запросы, заявления в прессе и публикации в социальных сетях.

Авторы доклада «Открытость государства – 2021» проводили оценку понятности языка в текстах ФОИВ. Тогда для оценки использовалась система «Простым языком», разработанная АНО «Инфокультура». Однако для целей исследования более подходящей оказалась система на основе ИСЗ⁴⁴, созданная НИУ ВШЭ специально для официальных текстов органов власти и содержащая большее число параметров. Таким образом, оценки понятности языка 2021 и 2022 годов оказались несопоставимы.

В данном докладе понятность языка оценивалась в четырех параметрах открытости, которые содержат текстовую информацию:

- публикации на сайтах ФОИВ (оценивались три последние на дату оценки новости в профильных разделах);
- ответы на запросы информации от граждан;
- ответы на запросы СМИ (два запроса);
- публикации в социальных сетях (оценивались три наиболее популярных поста «ВКонтакте»).

43. Нельзя понять: российские законы сложнее произведений Льва Толстого и Иммануила Канта. НИУ ВШЭ, 18 марта 2020 г. – <https://www.hse.ru/news/expertise/350398575.html>

44. Сервис «Оценка синтаксической сложности текстов» НИУ ВШЭ. – <https://lawreadability.hse.ru>

Для каждого типа текстов вычислялось значение индекса синтаксической сложности. В случае если оценивались несколько текстов одного типа, рассчитывалось среднее арифметическое, на основе которого формировался финальный балл по критерию «Читабельность».

Как отмечают авторы системы оценки синтаксической сложности, она подходит для оценки не только нормативных документов, но и любых других текстов. При этом «индекс не имеет четко установленной минимальной и максимальной границы», поэтому баллы по этому критерию присваивались в соответствии с рекомендациями исследователей:

- 2 балла при значении ИСЗ до 20 пунктов. Оцениваемый текст имеет простую синтаксическую конструкцию и не должен представлять каких-либо трудностей для его восприятия широким кругом читателей;
- 1 балл при значении ИСЗ от 20 до 30 пунктов. Оцениваемый текст имеет повышенную синтаксическую сложность, прочтение текста потребует вдумчивости от читателя;
- 0 баллов при значении ИСЗ выше 30. Текст отягощен сложными синтаксическими конструкциями, используются бюрократические штампы, канцелярит, сложные термины, состоящие из более чем двух слов, приводятся ссылки на различные источники.

Отметим, что для всех четырех параметров понятность текстов была только одним из критериев. Итоговые баллы по параметру зависят не только от сложности текстов, но и от других условий – содержания текста, формата и подачи, процесса взаимодействия с ФОИВ (оцениваются экспертно).

Результаты оценки понятности языка по отдельным параметрам

Понятность новостей на сайтах ФОИВ

В 2022 году тексты на сайтах ФОИВ остаются в среднем сложными для чтения. Средний индекс синтаксической сложности новостей госорганов составляет 30,4 балла. Для сравнения – среднее значение индекса для современной русской художественной прозы составляет почти 16 баллов, а для статей в деловых СМИ – 24 балла.

К простым текстам можно отнести новости на сайтах ФАС России (19,5 балла), Минцифры России (19,7 балла), Минспорта России (20,9 балла) и Росрезерва (21,1 балла).

Как отмечалось в разделе 2.1, десяти сайтам ФОИВ не хватило одного балла из-за того, что новости на ресурсах написаны сложным языком. Низкая читабельность текстов в 2022 году отмечена в том числе на сайтах-лидерах 2021 года – ресурсах Минпросвещения России, Минфина России, Росархива, Росгидромета, Росморречфлота, Росстата и ФТС России: они не получили максимальный балл в 2022 году, но все еще относятся к числу наиболее открытых. Однако это можно

связать с доработкой методики по этому критерию: если в 2021 году рассчитывался коридор нормы для ФОИВ, то в этом году оценка происходила по рекомендациям авторов индекса синтаксической сложности НИУ ВШЭ.

Наиболее сложные новости для чтения размещают Федеральная пробирная палата (48,6 балла), ФСТЭК России (43,4 балла), ФСБ России (42,7 балла), Ростехнадзор (41,4 балла) и Ространснадзор (40,7 балла). У ФСТЭК России новостные публикации отмечаются как наиболее сложные для чтения второй год подряд.

Понятность ответов на запросы граждан

Если новости могут быть посвящены любому аспекту деятельности ФОИВ и адресованы неопределенному кругу лиц, то ответы на запросы граждан имеют конечного адресата и посвящены решению его конкретного вопроса или проблемы. Поэтому такие тексты должны быть понятнее для неподготовленного читателя. Однако результаты исследования показывают, что ответы на запросы информации еще сложнее новостей ФОИВ – средний индекс синтаксической сложности ответов составил 35,8 баллов.

Относительно легкие для чтения тексты поступили от Росморречфлота (3,8 балла), Рослесхоза (12,2 балла), Росалкогольрегулирования (16,3 балла) и Росрыболовства (17,4 балла).

Наиболее сложные – от Росимущества (58,8 балла), Росреестра (52,2 балла), Казначейства России (52,2 балла), Минцифры России (50,6 балла), Минфина России (50,5 балла), ФТС России (50 баллов), Росаккредитации (50 баллов), Минпромторга России (48,2 балла) и Минздрава России (47,9 балла).

Понятность ответов на запросы журналистов

Оценку работы с журналистами, как говорилось ранее, проводили две редакции. Средние значения присваивались для запроса каждой редакции отдельно, а финальный балл формировался как среднее арифметическое от итоговых оценок двух редакций.

Как и в прошлом году, анализ ответов на запросы журналистов показал, что о своей работе пресс-службы рассказывают понятнее и проще. Так, средний индекс синтаксической сложности для ответов редакции журнала «Журналист» составил 23,55 балла, что соответствует норме для текстов деловых СМИ. Напомним, на запрос ответили 40 ФОИВ, что позволяет делать более обоснованные выводы о понятности.

Самыми простыми оказались ответы Росводресурсов (10,38), Минэнерго России (10,98) и Рособрнадзора (16,23), при этом журналисты оценили их ответы как полные и полезные в работе. Самыми сложными оказались ответы ФССП России (45,96) и Росавтодора (35,4), но, несмотря на сложность, эти ответы тоже были исчерпывающими по содержанию.

Отдельно отметим ответ, который не проходил оценку читабельности. На вопрос о квалификации сотрудников и ее повышении Роспотребнадзор ответил однозначно, журналисты сочли такой ответ не способствующим подготовке материала, а провести оценку понятности не представлялось возможным. Минспорт России и Минобрнауки России ответили на аналогичный запрос более детализированно.

Еще более интересная ситуация сложилась с ответами на запрос медицинского издания *Vademecum*. На запросы редакции ответили только 22 органа власти. Среднее значение индекса синтаксической сложности здесь составило 29,4 балла. При этом ровно половина ответов (11) были неполными или сообщали об отсутствии информации. Понимание этих текстов затруднялось в основном за счет ссылок на различные нормативные акты (закон о СМИ, законы о гостайне) при отказе в информации, а также реквизитов входящего письма («В ответ на ваше обращение №... от ... сообщаем следующее»). Такие конструкции увеличивают объем текста, но практически не несут смысловой нагрузки.

Интересно, что развернутый и полный ответ ФССП России и в этом случае оказался самым сложным для понимания – его ИСЗ составил 48,14 балла. Самые простые ответы дали Минюст России (16,27), Роснедра (16,3) и ФАДН России (13,06), причем все три ответа содержали в той или иной форме информацию о том, что не имеют подведомственных медучреждений.

Сопоставление оценок двух редакций показывает, что самые простые, понятные и содержательные ответы на запросы СМИ предоставляет Росаккредитация. Таким образом, можно заключить, что понятность текста не связана с объемом, а его понимание осложняют не специальные термины, а избыточные ссылки и канцелярские конструкции.

Понятность публикаций в социальных сетях

Как и в прошлом году, тексты в социальных сетях оказались самыми простыми для понимания, что вполне объяснимо спецификой данного канала. Средний индекс синтаксической сложности для всех ФОИВ, имеющих аккаунт в соцсети «ВКонтакте» (55 ФОИВ в 2022 году), составил 20,27 балла. Это самые простые из всех оцененных текстов. 22 ФОИВ как итоговые по этому критерию получили 2 балла – то есть их тексты в соцсетях проще статей деловых СМИ.

Самые простые для понимания посты «ВКонтакте» публикуют Минэкономразвития России, Росавтодор, Росмолодежь, ФАДН России и ФССП России. Средний ИСЗ для постов этих ФОИВ оказался меньше или равен 10 баллам. Как правило, это содержательные, поясняющие тексты или интерактивы с пользователями (условия конкурсов, развернутые опросы). Эти примеры показывают, насколько эффективно можно работать с информацией ФОИВ, помогая гражданам получить нужную информацию или привлекая их к взаимодействию с государством.

Самые сложные тексты публикуют Росалкогольрегулирование, Росархив и Росфинмониторинг. Средние значения ИСЗ для аккаунтов этих ФОИВ «ВКонтакте» превышают 30 баллов, т. е. их посты в социальных сетях столь же сложны, как и нормативные документы. Такая сложность текстов не позволяет наладить контакт с пользователями соцсетей и повысить их доверие государству. Это в том числе можно заметить по метрикам комментирования в аккаунтах этих ФОИВ – для всех трех ведомств ТР ниже среднего по госорганам.

6. Рекомендации по повышению открытости ФОИВ

Информация на официальных сайтах ФОИВ

Размещать контакты для связи с органом власти помимо электронной формы для обращений

Авторы доклада ежегодно отмечают, что электронная форма на сайте не является наиболее удобным каналом для подачи запроса или обращения. Отсутствие других способов связи с госорганом ограничивает возможности гражданина в выборе канала коммуникации с учетом конкретной ситуации, его потребности. Электронная почта более надежна и в техническом плане, что подтвердились неработоспособностью форм обратной связи и сайтов ФОИВ в период проведения исследования в 2022 году.

Создавать и поддерживать в актуальном состоянии специальные разделы с информацией, требующей регулярного обновления

Большинство сайтов ФОИВ на 2022 год имеют специальные разделы для публикации сведений о результатах деятельности, государственных программах, проверках, значительная часть которых со временем перестает пополняться актуальной информацией. Новые сведения при этом публикуются в более общих и менее очевидных для пользователя разделах – новости, документы и т. д., что существенно затрудняет ее поиск.

Сопровождать информацию во всех разделах датой размещения и обновления

Значительная часть сайтов ФОИВ размещают дату и время публикации информации только в разделах с новостями и/или документами. При этом актуальность разделов и подразделов с другими важными сведениями – регламентами, описаниями процедур, планами и отчетами – остается непонятной для гражданина.

Обеспечить работу основных технических возможностей для поиска информации по сайту, таких как версия для слабовидящих и полнотекстовый поиск

В отдельных случаях на сайтах ФОИВ нет базовых технических решений, создающих комфортный опыт взаимодействия с сайтом для всех граждан России, – версии для слабовидящих и поиска по сайту. Из-за технических неисправностей реализованные решения не всегда работают корректно – на отдельных ресурсах неисправности сохраняются второй год подряд. Полнотекстовый поиск по сайту

иногда не содержит фильтров и сортировки результатов и часто не учитывает языковую морфологию, что делает его малополезным для пользователя. Важно постоянно отслеживать функционирование всех технических решений и непрерывно поддерживать их работу.

Работа с запросами информации от граждан

Представлять ответ в сокращенный срок (в течение 15 дней) при наличии такой возможности

Сокращенный срок ответа – хорошая практика не только открытости, но и управления. Более половины ФОИВ в 2022 году представили ответ в сокращенный срок. Применение этой лучшей практики следует расширять и в дальнейшем.

Уведомлять о задержке с представлением ответа на запрос

Федеральный закон № 8-ФЗ содержит норму, которая предполагает такую возможность. С 2019 года ей не воспользовался ни один из ФОИВ, которые отвечали позже срока или вообще не присылали ответ на запросы, направленные при подготовке докладов «Открытость государства в России». Уведомление о позднем ответе можно считать хорошей практикой в случаях, когда информацию по объективным причинам невозможно представить в установленный законом 30-дневный срок.

Указывать точный путь к запрошенной информации

Указание точной ссылки или последовательности переходов по сайту поможет пользователю найти запрошенную информацию, если она размещена на сайте. Ответ «данная информация размещена на сайте ФОИВ в сети Интернет» нельзя считать удовлетворительным, так как он неинформативен для гражданина: тот уже знает указанный веб-адрес главной страницы ведомства, так как направлял запрос через электронную форму или по контактам с сайта, а иных сведений такой ответ не содержит. От отдельных органов власти подобные «отписки» поступают в течение нескольких лет.

Присыпать ответ в формате, позволяющем копирование текста

Использование форматов, позволяющих копировать элементы текста, – doc (docx), распознанный PDF, ответ в тексте письма, – особенно важно при указании гиперссылок на информацию, так как символы в них крайне сложно переписывать

вручную. Наличие электронной подписи документа позволит ускорить процесс подготовки ответа и представить пользователю ответ в удобном формате – в виде распознанного файла, а не отсканированного документа.

Работа с журналистами

Соблюдать сроки предоставления информации

Ежегодно проводимый эксперимент показывает, что не все органы власти соблюдают требования статьи 40 Закона РФ «О средствах массовой информации». Она предусматривает ответ журналисту в течение семи дней, а в случае невозможности ответить в этот срок представитель редакции уведомляется об отсрочке в течение трех дней со дня получения письменного запроса информации⁴⁵. При этом, как показывает исследование этого года, в среднем специалистам требуется 3–6 дней (в зависимости от темы) на подготовку качественного ответа.

Отвечать на запросы полностью

Как показал эксперимент, только половина органов власти отвечает на поставленные вопросы полностью. Как и в случае с ответами на запросы информации от граждан, подобные ответы не позволяют эффективно работать с полученными данными и, кроме того, снижают уровень доверия к органам власти со стороны и граждан, и журналистов.

Использовать неформальные каналы коммуникации

Авторы доклада ежегодно повторяют эту рекомендацию. В условиях ускорения обмена информацией ФОИВ следует активнее работать с журналистами не только посредством официальных писем, но и с помощью мессенджеров, социальных сетей и телефонных звонков. Это позволяет ускорить процесс передачи информации, а также налаживает взаимодействие госорганов с профильными журналистами, что в конечном счете приводит к росту доверия со стороны медиасообщества и снижению числа негативных публикаций.

45. Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации». – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1511/12db20528ef103ea40bc2f310053b8748c479ed8/

Рекомендации по повышению открытости данных

Регулярно актуализировать наборы открытых данных

Вопрос актуализации данных касается не только обновления сведений в наборе в соответствии с заявленной регулярностью, но и корректности заполнения соответствующих метаданных в паспорте набора, однозначности их формулировок для пользователя.

Возобновить работу по выявлению сведений о деятельности ведомства, потенциально полезных для размещения в формате открытых данных

Ряд порталов ФОИВ продолжают размещать в основном формальные наборы административных данных, которые не содержат востребованных сведений о деятельности ведомства по профильным функциям, полномочиям и госуслугам.

Предоставлять возможности для обратной связи по вопросам открытых данных

Электронные формы и контакты для обратной связи, дающие возможность оценить, прокомментировать и обсудить данные, свидетельствуют о качестве и полезности существующих наборов для пользователей, а также о наличии потенциально востребованных данных для раскрытия.

Информировать о доступности открытых данных ФОИВ на других ресурсах

В условиях фрагментированной публикации данных в России следует информировать пользователя в разделе ОД на сайте ведомства, если открытые данные ФОИВ представлены на других ресурсах (data.gov.ru, информационные системы и др.).

Поддерживать бесперебойный доступ к открытым данным в разделах открытых данных ФОИВ

Длительная неработоспособность разделов открытых данных, страниц отдельных паспортов, гиперссылок на наборы данных или на их структуру не соответствует критериям открытости.

Рекомендации по использованию социальных сетей

Использовать социальные сети не только как канал информации, но и как канал обратной связи

Авторы доклада ежегодно дают аналогичную рекомендацию. Однако, как показывает исследование, далеко не все ФОИВ следуют этому принципу. Так, только 18 ФОИВ отвечают на сообщения в личных сетях, еще меньше – отвечают содержательно.

Следовать за аудиторией социальных сетей

В этом году на присутствие в социальных сетях повлиял прямой запрет работы компании Meta*, однако запрета пользоваться информацией и размещать ее в социальных сетях решение не содержит. Более того, приостанавливая работу на этих площадках, органы власти лишают себя канала прямой коммуникации с гражданами, которые, подписавшись на их аккаунты, высказали свою активную гражданскую позицию и желание взаимодействовать с государством на этой площадке. Учитывая показатели вовлеченности в Instagram* и объем ресурсов, затраченных государством на работу с аудиторией в этой социальной сети, решение отказываться от работы со своими гражданами в ней вряд ли можно назвать оптимальным.

Открытость общественных советов при ФОИВ

Разработать и опубликовать отдельный документ с пошаговой процедурой участия приглашенных лиц в открытых заседаниях ОС

Со стороны общественных советов при поддержке Общественной палаты следует разработать и принять в виде отдельного НПА или подробного описания в регламенте работы ОС детализированный порядок участия приглашенных лиц в открытых заседаниях ОС, который включает информацию о сроках направления и о содержании приглашения/заявки на участие в открытом заседании. Данный документ необходимо опубликовать на сайте / в разделе ОС с особой отметкой «О порядке допуска к участию в заседаниях представителей внешних организаций и СМИ» и обеспечить простой доступ к нему при навигации по сайту.

Вести трансляции очных заседаний общественного совета и размещать их видеозаписи на информационных ресурсах ФОИВ и/или ОС

Со стороны общественных советов и ответственных за помощь в организации их заседаний сотрудников ФОИВ при наличии такой возможности следует организовывать видеотрансляцию очных заседаний ОС, особенно если заседание происходит с использованием средств видео-конференц-связи.

Видеозаписи каждого очного заседания следует размещать в отдельном разделе на сайте ОС или странице ОС на сайте ФОИВ, а также в аккаунтах ОС или ФОИВ в социальных сетях.

Отчитываться о результатах деятельности общественного совета за год в формате пресс-конференции или публичного выступления

В отсутствие публичного отчета о деятельности общественного совета за год перед представителями СМИ и широкой общественности ОС отчитывается на заседании перед своими же членами и перед представителями ФОИВ, но не перед обществом, интересы которого совет призван представлять.

Проводить очные заседания ОС при ФОИВ не реже одного раза в квартал

Со стороны Общественной палаты, ведомств и самих общественных советов следует поощрять выбор форматов заседаний совета в пользу очного формата в соответствии с принятым ежегодным планом работы ОС. Очные форматы позволяют членам ОС реализовывать свои полномочия по обеспечению гражданского участия и гражданского контроля в более полном объеме. Целесообразно также использовать средства видео-конференц-связи для проведения заседаний полностью в онлайн-или гибридном режиме, когда члены ОС, которые не могут физически присутствовать по адресу проведения заседания, принимают в нем участие через ВКС.

Включать в состав коллегии ФОИВ председателя ОС на постоянной основе; поощрять участие руководителя ФОИВ в заседаниях ОС

Со стороны общественных советов и ведомств следует дополнительно регламентировать или внести соответствующие поправки в Положение о деятельности ФОИВ об участии в коллегии ФОИВ председателя или заместителя председателя ОС на постоянной основе. Кроме того, следует развивать уровень кооперации между руководством ФОИВ и руководством ОС путем участия замруководителя ФОИВ в каждом заседании ОС, а руководителя ФОИВ – не реже чем раз в квартал.

Обеспечить смену созывов ОС без долгосрочных спадов в активности и открытости совета

Общественной палате и общественным советам следует сократить сроки передачи дел от одного созыва ОС к новому, обеспечивая сохранение лучших практик эффективности и открытости, наработанных прежними советами при ведомстве.

Публиковать информацию о начале приема заявок в члены ОС на сайте / в разделе ОС при ФОИВ, а также социальных сетях ФОИВ, сайте Общественной палаты

Предусмотреть несколько публикаций данной информации на протяжении периода, в течение которого можно подать заявку.

Понятность языка в работе ФОИВ

Писать проще

Как показал анализ, сильнее всего текст осложняют избыточные вводные конструкции и ссылки на нормативные правовые акты, а также канцелярит. Нужно отказаться от обилия в текстах ответов длинных предложений со множеством запятых, нанизывания падежей, а также от многосложных слов и неразъясненной терминологии.

Для реализации подобных рекомендаций Счетная палата разработала учебный курс, где на примере собственных документов и материалов показала, как разными способами можно облегчить текст для восприятия. Курс размещен на портале государственной службы в разделе обучающих материалов и доступен всем желающим: <https://edu.gossluzhba.gov.ru/news/f211cce8-afa3-ec11-afec-0a94ef943a49>.



© Счетная палата Российской Федерации, 2022