



2020

ЦПУР



Информационная
культура

Открытость государства в России – 2020

Содержание

Введение	4
1. Рейтинг открытости федеральных органов исполнительной власти	6
Рейтинг федеральных министерств	9
Рейтинг федеральных служб, агентств и управлений	10
2. Открытость информации	13
2.1. Оценка сайтов ФОИВ	14
2.2. Оценка реагирования на информационные запросы	21
2.3. Оценка открытости ФОИВ в работе с журналистами	26
2.4. Развитие подходов к оценке открытости информации	31
3. Открытые данные	33
3.1. Методика оценки данных	35
3.2. Результаты оценки	40
3.3. Развитие подходов к оценке открытых данных	43
4. Открытый диалог	44
4.1. Открытый диалог в России	45
4.2. Методика оценки открытого диалога	46
4.3. Использование социальных сетей	47
4.4. Общественные советы	53
5. Рекомендации по повышению открытости ФОИВ	64

Авторский коллектив

Редактор:

Павел Демидов

директор Департамента внешних коммуникаций Счетной палаты Российской Федерации

Открытость информации:

Георгий Устинов

ведущий эксперт Департамента внешних коммуникаций СП РФ

Юлия Рябова

консультант Департамента внешних коммуникаций СП РФ

Егор Коробкин

исследователь, специалист в области открытости органов власти

Арсений Батуев

исследователь, специалист в области открытости органов власти

Также в оценке открытости информации для журналистов принимали участие редакции журнала «Журналист», информационного агентства «Федерал-Пресс», интернет-издания «Майский указ».

Открытые данные:

Иван Бегтин

директор АНО «Информационная культура», руководитель проектного направления Открытые данные Счетной палаты Российской Федерации, член Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, Председатель экспертного совета по цифровой трансформации при Генеральной прокуратуре Российской Федерации

Ольга Пархимович

заместитель начальника Управления открытых данных ФКУ «Центр экспертизы-аналитических и информационных технологий Счетной палаты Российской Федерации», руководитель разработки порталов «Госрасходы» и «Госзатраты»

Анна Сакоян

технический директор АНО «Информационная культура»

Открытый диалог:

Василий Буров

соучредитель АНО «Информационная культура», председатель совета директоров компании WikiVote, член Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, член Экспертного совета по цифровой трансформации при Генеральной прокуратуре Российской Федерации

Георгий Устинов

ведущий эксперт Департамента внешних коммуникаций СП РФ

Олег Маршанкин

главный советник Департамента внешних коммуникаций СП РФ

Егор Коробкин

исследователь, специалист в области открытости органов власти

Арсений Батуев

исследователь, специалист в области открытости органов власти

Благодарности

Авторы также выражают благодарность за помощь в подготовке доклада Александру Аузану, Михаилу Комину, Екатерине Шульман.

Введение

Счетная палата Российской Федерации совместно с АНО «Информационная культура» и Центром перспективных управленческих решений представляет экспертный доклад «Открытость государства в России-2020». Как и прошлогодний доклад, он включает в себя созданный на основе авторской экспертной методологии рейтинг открытости федеральных органов исполнительной власти и рекомендации по совершенствованию открытости.

Счетная палата как орган высшего аудита воспринимает открытость как один из важнейших элементов обеспечения полезности для граждан (Value for Citizens) и реализации принципов прозрачности и подотчетности в соответствии со стандартами ISSAI 12¹ и ISSAI 20² Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ). Инструментально открытость является абсолютно необходимым средством общественного контроля, например, в сфере госзакупок и любого расходования бюджетных средств. В то же время очевидно, что любая деятельность, которая финансируется из средств налогоплательщиков (за исключением секретной в соответствии с законодательством), должна быть открыта для их внимания и рассмотрения. Таким образом, Счетная палата рассматривает открытость государства как составляющую эффективности расходования бюджетных средств и в этом качестве продолжает анализировать то, насколько открытой является деятельность ФОИВ.

Второй доклад «Открытость государства в России» представляет собой попытку на основе анализа более широко оценить открытость государства и отдельных ФОИВ. Мы рассматриваем проанализированные параметры как возможные составляющие обновленного Стандарта открытости. Поэтому в версии этого года существенно усиlena методологическая часть, добавлены новые параметры оценки для рейтинга открытости ФОИВ, в том числе оценка информационной открытости ведомства на основе анализа ответов ФОИВ на запросы журналистов; использование ведомством для развития диалога с обществом таких разных инструментов, как общественные советы при ФОИВ и социальные сети. Более того, публикацией доклада работа не закончится – при подготовке третьего Доклада, выход которого запланирован на лето 2021 года, будет проведена серия методических и практических обсуждений того, как можно реализовывать и измерять открытость ведомств, будут предложены уточнение и доработка методологии, а также семинары с ведомствами по всем направлениям открытости.

-
1. Международные стандарты ИНТОСАИ, ISSAI 12: Значение и преимущества высших органов аудита – влияние на жизнь граждан, <http://audit.gov.ru/upload/iblock/87b/87b3c0c000903a61ea8525426ef1437.pdf>
 2. Международные стандарты ИНТОСАИ, ISSAI 20: Принципы прозрачности и подотчетности, <https://ach.gov.ru/upload/iblock/b66/b66661997bc8e985222169b54a39de62.pdf>

В силу добавления новых параметров сравнение рейтингов 2019 и 2020 годов невозможно. Вместе с тем можно отметить, что по ряду сопоставимых параметров можно увидеть улучшение показателей некоторых ведомств при отсутствии, к сожалению, системной динамики в этой сфере.

Отдельно отметим проблему открытости и прозрачности ряда ведомств, которые обеспечивают национальную безопасность и работают с большими массивами секретной информации. Мы учитываем этот фактор в нашем анализе. При этом наше исследование показывает, что по многим общим практикам, которые не связаны со спецификой «силовых» ведомств, они являются более открытыми, чем многие госорганы, у которых такой специфики нет.

Для того чтобы к следующему докладу «Открытость государства в России» ведомства смогли усовершенствовать свои практики открытости, в этом году предложенные в нашем докладе рекомендации являются более инструментальными и представляют собой своеобразный чек-лист для руководства ФОИВ, нацеленного на повышение открытости ведомства. Отметим, что по каждому из исследуемых параметров в обществе есть особые референтные группы и заинтересованные стороны: журналисты, общественники, НКО, пользователи социальных сетей, активные граждане. Таким образом, применение предложенных в этом докладе практик позволит добиться улучшения восприятия ведомства разными категориями общества, повысит качество диалога между государством и обществом и способствует росту доверия к госорганам.

1. Рейтинг открытости федеральных органов исполнительной власти

Развитие открытости государства нуждается в универсальном исследовательском инструментарии, который даст возможность сопоставления практик открытости ведомств и будет подсказывать конкретные направления развития открытости. Для решения этой задачи в 2019 году была разработана методология оценки открытости органов власти и проведено первое рейтингование российских ФОИВ по открытости. В настоящем докладе приводится уже вторая версия этой оценки с существенными доработками, уточнениями и развитием механизмов оценки.

Анализ охватывает 72 федеральных органа исполнительной власти (ФОИВ) – 21 федеральное министерство и 51 ведомство из числа служб, агентств и управлений³. Разделение ФОИВ на две эти группы связано с тем, что правовые и статусные различия потребовали разработки для каждой группы особых перечней параметров оценки по одному из направлений анализа – открытости информации.

Как и в прошлом году, исследование открытости органов власти проходило по трем направлениям, каждое из которых включало свои критерии и параметры для оценки.

1. Открытость информации:

- Оценка сайтов ФОИВ (проводилась и в прошлом году)
- Оценка реагирования на информационные запросы граждан (проводилась в прошлом году как компонента направления «открытый диалог», в этом году перенесена в другой раздел)
- Оценка открытости ФОИВ в работе с журналистами (новая категория оценки)

2. Открытые данные:

- Представленность данных (проводилась и в прошлом году)
- Выборочная оценка наборов данных (проводилась и в прошлом году)

3. Открытый диалог:

- Использование социальных сетей как инструментов для диалога с гражданами (новая категория оценки)
- Функционирование общественных советов при ФОИВ (новая категория оценки)

3. Официальный сайт Правительства Российской Федерации, Министерства и ведомства, <http://government.ru/ministries/>

Авторы использовали несколько методов сбора данных с их последующей экспертной оценкой: мониторинг официальных сайтов и социальных сетей; анализ полноты и качества опубликованных наборов данных; запросы информации в разной форме и с разным статусом, содержательная оценка ответа на запросы, анализ открытой информации о работе общественных советов при ФОИВ.

По итогам анализа каждому рассмотренному ведомству присвоен рейтинг, обозначаемый трехбуквенным сочетанием. По каждому из трех вышеуказанных направлений организация 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 следующему принципу. 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. В сводном рейтинге ни одно из направлений оценки не является более весомым, они все равнозначны.

В результате проведенного анализа сформирован рейтинг открытости российских ФОИВ. Из общего перечня в 72 ведомства ни одно ведомство не получило оценку ААА, а ФОИВ с высокой степенью открытости признаны только три: Минэнерго России, Росмолодежь и Федеральная служба судебных приставов (ФССП России).

Рисунок 1

Рейтинг открытости ФОИВ



Уровни открытости:

● 5 %

высокий

● 4 %

высокий

● 43 %

средний

● 39 %

средний

● 52 %

низкий

● 57 %

низкий

Рейтинг федеральных министерств

Министерство	Сводный рейтинг	Уровень открытости
Минэнерго России	AAB	высокий
МЧС России	ACB	средний
МВД России	BAB	средний
Минкультуры России	BAB	средний
Минприроды России	BAC	средний
Минтранс России	BBB	средний
Минфин России	CAB	средний
Минздрав России	CBB	средний
Минспорт России	CBB	средний
Минстрой России	CBB	средний
Минпромторг России	CAC	низкий
Минпросвещения России	CAC	низкий
Минвостокразвития России	CAC	низкий
МИД России	CBC	низкий
Минобороны России	CBC	низкий
Минюст России	CBC	низкий
Минсельхоз России	CBC	низкий
Минтруд России	CBC	низкий
Минкомсвязь России	CBC	низкий
Минэкономразвития России	CBC	низкий
Минобрнауки России	CCB	низкий

Рейтинг федеральных служб, агентств и управлений

Ведомство	Сводный рейтинг	Уровень открытости
Росмолодежь	AAC	высокий
Федеральная служба судебных приставов (ФССП России)	AAC	высокий
Росстат	ABB	средний
Рособрнадзор	ABC	средний
Росрезерв	ABC	средний
Ространснадзор	ABC	средний
Роскомнадзор	BAC	средний
Россвязь	BAC	средний
Росавтодор	BBB	средний
Росаккредитация	BBB	средний
Росалкогольрегулирование	BBC	средний
Росимущество	CAB	средний
Рослесхоз	CAB	средний
ФНС России	CAB	средний
ФАС России	CBA	средний
Казначейство России	CBB	средний
Росархив	CBB	средний
Росгидромет	CBB	средний
Роспатент	CBB	средний
Росреестр	CBB	средний
Ростехнадзор	CBB	средний
Ростуризм	CBB	средний
Росфинмониторинг	BCC	низкий
Росавиация	CAC	низкий
Росздравнадзор	CAC	низкий
Роструд	CAC	низкий

Ведомство	Сводный рейтинг	Уровень открытости
Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (ГФС России)	CBC	низкий
Росводресурсы	CBC	низкий
Росгвардия	CBC	низкий
Росжелдор	CBC	низкий
Роснедра	CBC	низкий
Роспечать	CBC	низкий
Роспотребнадзор	CBC	низкий
Росприроднадзор	CBC	низкий
Россельхознадзор	CBC	низкий
Росстандарт	CBC	низкий
Управление делами Президента Российской Федерации	CBC	низкий
ФАДН России	CBC	низкий
ФМБА России	CBC	низкий
ФСВТС России	CBC	низкий
ФСИН России	CBC	низкий
ФСТЭК России	CBC	низкий
ФТС России	CBC	низкий
Росморречфлот	CCB	низкий
Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (ГУСП)	CCC	низкий
Росрыболовство	CCC	низкий
Россотрудничество	CCC	низкий
СВР России	CCC	низкий
Федеральная пробирная палата	CCC	низкий
ФСБ России	CCC	низкий
ФСО России	CCC	низкий

Как видно из рейтинга, больше половины российских ФОИВ относятся к категории низкого уровня открытости (38 из 72). Наиболее низкие результаты органы власти демонстрируют в вопросах взаимодействия: так, низкие оценки по направлению «Открытость информации» вызваны неудовлетворительной работой по информационным запросам от граждан и от журналистов. По направлению «Открытый диалог» лишь одно ведомство (ФАС России) получило высшую оценку.

Отметим, что в целом ведомства получили в 2020 году более низкие оценки, чем в 2019 году, но повторим, что эти рейтинги несопоставимы в силу существенной доработки методологии. Однако, как и прошлогодний рейтинг, анализ этого года показывает слабые и сильные стороны каждого ведомства, те направления, по которым ведомство может совершенствовать свою открытость.

Подробно ознакомиться с методикой и результатами оценки по каждому направлению можно в следующих разделах доклада. Кроме того, полученные оценки по всем параметрам и категориям являются полностью публичными и доступны для самостоятельного анализа⁴. Этот подход принят авторами еще в прошлом году для того, чтобы рейтинг мог быть использован не только для проведения оценок общего состояния, но и как инструмент совершенствования открытости ФОИВ.

4. Полностью ознакомиться с оценками по каждому направлению и общим рейтингом можно в таблицах по ссылке: <https://code.ach.gov.ru/reports/opengov/tree/master/2020>

2. Открытость информации

Первое направление оценки открытости органов государственной власти – это открытость информации. ОЭСР так определяет открытость информации в своих рекомендациях по формированию открытого правительства: «начальный уровень участия, характеризующийся односторонними отношениями, при которых правительство производит и передает информацию заинтересованным сторонам, включая предоставление информации по требованию, а также проактивные меры по распространению информации»⁵.

Как и в предыдущем докладе «Открытость государства в России», авторы придерживаются следующего определения:

Открытость информации – это широкий спектр правовых и коммуникационных инструментов, которыми должны располагать граждане для получения информации, находящейся в ведении государственных органов. Ключевым для обеспечения этого направления открытости является специализированное законодательство об открытости информации, выступающее в том числе и антикоррупционным инструментом.

Методология оценки ФОИВ по открытости информации в этом году была существенно доработана. Кроме экспертной оценки доступности информации на сайтах ведомств авторы провели два эксперимента с запросами информации в органах власти. Один запрос был отправлен в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – Закон № 8-ФЗ), второй – в соответствии с Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации». Таким образом, в этом докладе предлагается следующий подход к оценке открытости информации:

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

На основании этих трех оценок 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 открытости по направлению «Открытость информации»:

5. Официальный сайт ОЭСР, Рекомендации ОЭСР по формированию открытого правительства, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438#_ga=2.37822115.1251313301.1554450220-751648841.1537891795

A – высокая: минимум по двум категориям ФОИВ попадает в диапазон 0,7-1, по одной категории может находиться в диапазоне 0,5-1;

B – средняя: по всем категориям индексы попадают в диапазон не ниже 0,4;

C – низкая: не соответствующие А и В.

В результате анализа максимальный рейтинг по направлению «Открытость информации» получили только два министерства: МЧС России и Минэнерго России – и шесть ведомств из числа служб, агентств и управлений: Ространснадзор, Росстат, Рособрнадзор, Росрезерв, Росмолодежь и Федеральная служба судебных приставов (ФССП России). 14 министерств и 38 ведомств из служб, агентств и управлений получили рейтинги С. Соотношение ФОИВ с высокими и низкими оценками видно на [рисунок 2](#).

2.1. Оценка сайтов ФОИВ

Мониторинг сайтов органов государственной власти – признанный инструмент определения уровня открытости ведомств. Подходы к оценке работы официальных сайтов могут быть разные: от анализа технических характеристик до контент-анализа и оценки языковой понятности наполнения веб-страниц.

В разработанных в 2014 году «Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» и Методических рекомендациях по реализации принципов открытости веб-сайтам ФОИВ уделено заметное внимание. В частности, органам власти предлагалось разработать регламенты размещения информации на сайтах, а также соблюдать те немногие нормативные правовые акты, которые закрепляют доступность информации для граждан⁶.

В методических рекомендациях Открытого правительства уточняется, что на официальном сайте ведомства в обязательном порядке должны быть размещены:

- общая информация о ФОИВ;
- информация о нормотворческой деятельности;
- информация об участии ФОИВ в государственных, федеральных целевых и ведомственных целевых программах;
- информация о результатах проверок, проведенных ФОИВ, его территориальными органами и подведомственными организациями;
- информация о предоставлении государственных услуг;
- информация о кадровом обеспечении;
- информация по вопросам противодействия коррупции.

6. В Методических рекомендациях Открытого правительства упоминаются Закон № 8-ФЗ, Единые требования к размещению и наполнению подразделов официальных сайтов федеральных государственных органов, посвященных вопросам противодействия коррупции, утвержденные Минтрудом России 26 ноября 2012 года.

Рисунок 2

Рейтинг открытости информации ФОИВ



Уровни открытости информации:

• 10 %

высокий

• 12 %

высокий

• 19 %

средний

• 12 %

средний

• 71 %

низкий

• 76 %

низкий

Аналогичная информация изучается в ходе мониторинга сайтов ФОИВ при помощи Автоматизированной информационной системы «Мониторинг государственных сайтов»⁷ Минэкономразвития России. Система работает с 2011 года и в режиме реального времени формирует рейтинг сайтов ФОИВ. АИС собирает технические характеристики порталов, а также агрегирует данные экспертной и «народной» оценки. В методике экспертного анализа сайтов ФОИВ указаны следующие критерии:

- общая информация;
- информация о полномочиях и структуре;
- информация о руководителях;
- информация о территориальных органах (при наличии);
- информация о координационных и совещательных органах;
- информация о подведомственных организациях (при наличии);
- информация о зарубежных представительствах (при наличии);
- информация об информационных системах;
- информация о нормотворческой деятельности;
- информация о проверках, проведенных ФОИВ, его территориальными органами;
- информация о проверках, проведенных в ФОИВ, его территориальных органах;
- информация по реализации принципов открытости;
- информация о кадровом обеспечении;
- информация о работе с обращениями;
- информация об участии ФОИВ в государственных, федеральных целевых и ведомственных целевых программах;
- информация о предоставлении государственных услуг;
- информация о проведении государственных закупок, осуществляемых ФОИВ;
- информация по вопросам противодействия коррупции;
- информация о коллегиальных органах ФОИВ;
- планы деятельности ФОИВ на период 2013-2018 годов;
- информация о работе ФОИВ с референтными группами;
- информация о деятельности пресс-службы федерального органа исполнительной власти;
- информация о деятельности Общественного Совета;
- информация о правоприменительной практике ФОИВ;

7. АИС «Мониторинг государственных сайтов», <https://gosmonitor.ru>

- технологические параметры;
- специфические параметры (релевантные для отдельных ФОИВ);
- параметры для оценки готовности перехода к единой цифровой среде.

На основе этих подходов эксперты Счетной палаты, АНО «Информационная культура» и ЦПУР разработали в 2019 году методику оценки открытости сайтов госведомств.

При вынесении экспертной оценки сайтов учитывались следующие факторы:

- представленность и полнота информации об органе власти (в том числе о его структуре, функциях и результатах деятельности);
- доступность информации на сайтах (например, наличие инструментов поиска, версии для слабовидящих);
- наличие возможностей оценить качество и актуальность информации (например, указание времени создания и изменения публикации, наличие информации о числе скачиваний наборов данных);
- наличие контактной информации.

Отметим, что при формальном наличии этой информации на сайте ее качество может быть разным, в том числе с точки зрения поисковых возможностей и понятности ее представления. В нынешней версии доклада методика была несущественно доработана: в частности, авторы отказались от оценки, касающейся наборов данных, при общей оценке сайтов. Повторим, что критерии оценки для ФОИВ уровня министерств и для ФОИВ уровня служб, агентств и управлений различаются из-за структурных и административных особенностей органов.

Критерии оценки для министерств

Критерии оценки	Баллы
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

Критерии оценки	Баллы
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 нормотворческой деятельности государственного органа	1 – да, 0 – нет
Наличие информации об участии госоргана в программах	1 – да, 0 – нет
Наличие информации о проведении проверок	1 – да, 0 – нет
Наличие статистической информации о деятельности государственного органа	1 – да, 0 – нет
Наличие информации о кадровом обеспечении государственного органа	1 – да, 0 – нет
Наличие информации о работе государственного органа с обращениями	1 – да, 0 – нет
Наличие на сайте информации об информационных системах, базах и реестрах в ведении госоргана	1 – да, 0 – нет
Сколько времени ушло на сбор этой информации по сайту	2 – 0-15 минут, 1 – 15-30 минут, 0 – более 30 минут
Максимум	21

Критерии оценки для федеральных агентств, служб и управлений

Критерии оценки	Баллы
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 / версии для слабовидящих	1 – да, 0 – нет
Наличие информации о структуре ведомства	1 – да, 0 – нет
Наличие сведений о полномочиях, задачах и функциях структурных подразделений ведомства	1 – да, 0 – нет
Наличие перечня территориальных органов и представительств государственного органа	1 – да, 0 – нет
Наличие сведений о вышестоящих организациях	1 – да, 0 – нет
Наличие сведений о подведомственных организациях	1 – да, 0 – нет
Наличие сведений о руководителях ведомства	1 – да, 0 – нет
Наличие информации об итогах деятельности ведомства за определенные периоды	1 – да, 0 – нет
Наличие информации о кадровом обеспечении государственного органа (вакансии, конкурсы, приемы на работу)	1 – да, 0 – нет
Наличие информации о работе ведомства с обращениями	1 – да, 0 – нет
Наличие на сайте информации об информационных системах, базах и реестрах в ведении ведомства	1 – да, 0 – нет
Сколько времени ушло на сбор этой информации по сайту	2 – 0-15 минут, 1 – 15-30 минут, 0 – более 30 минут
Максимум	19

В сравнении с результатами 2019 года средняя экспертная оценка сайтов министерств в 2020 году выросла на два балла – с 17 до 19. При этом средняя оценка сайтов федеральных служб, агентств и управлений осталась на уровне 16 баллов. Стоит отметить, что в этом году авторы строже подошли к критерию «Сколько времени ушло на сбор этой информации по сайту» – по этому показателю у многих ФОИВ изменилась оценка.

Среди министерств лидерами с максимальным количеством баллов (21) стали МИД России, Минсельхоз России и Минкультуры России. Последнее ведомство сохраняет лидерство по оценке сайтов второй год подряд. На сайте МИД России появилось время публикации новостей и документов, на главной странице появились ссылки на реестры и базы данных. В Минсельхозе России добавились ссылки на региональные органы АПК, а также актуальные сведения о работе с обращениями граждан.

Заметная разница в средней оценке министерских сайтов во многом объясняется улучшением открытости отдельных ведомств. В частности, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации за год улучшило оценку своего сайта на 10 баллов, получив в этом году от экспертов 18 баллов. Значительный прирост оценки (на 7 баллов) получило и Министерство просвещения Российской Федерации. Сайты обоих ведомств заметно обновились и дополнились содержательной информацией. Это может быть связано с тем, что предыдущая оценка проходила, когда оба ведомства были еще «новыми» (они появились в мае 2018 года в результате упразднения Министерства образования и науки Российской Федерации⁸) и не успели ко времени предыдущей оценки завершить работу над официальными порталами.

Меньше всего баллов за официальный сайт второй год подряд получает Министерство обороны Российской Федерации. В 2020 году эксперты оценили портал ведомства на 15 баллов, в 2019 году – на 13. Такой низкий уровень открытости вполне объясним для министерства, в чьем ведении находятся в том числе вопросы национальной безопасности.

Среди служб, агентств и управлений максимальные оценки (19 баллов) второй год подряд получают Федеральное дорожное агентство (Росавтодор) и Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество).

Динамика открытости информации для служб, агентств и управлений не столь велика. Максимальная дельта в оценках составляет всего 3 балла – именно на столько выросли оценки Россотрудничества, Росморречфлота и ФНС России.

Для многих федеральных служб, агентств и ведомств характерны отсутствие времени публикации новостей и документов (при этом только дата, разумеется, есть на всех сайтах), а также устаревшая отчетность о деятельности и о работе с обращениями граждан. Встречались сайты, на которых последние версии документов относятся к 2017-2018 годам. Например, на сайте Минобороны России⁹ в разделе «Обзоры обращений граждан» последний документ посвящен III кварталу 2018 года, в аналогичных разделах сайтов Россотрудничества¹⁰, Ространснадзора¹¹ последний документ – от 2018 года, а на сайтах Росархива¹², ФМБА России¹³ – от 2017 года.

8. Указ «О структуре федеральных органов исполнительной власти», <http://kremlin.ru/acts/news/57475>

9. Электронная приемная Минобороны России, https://letters.mil.ru/electronic_reception/review.htm

10. Официальный сайт Россотрудничества, Обращения граждан, <http://rs.gov.ru/ru/pages/388>.

11. Официальный сайт Ространснадзора, Обращения граждан, <https://rostransnadzor.ru/obrashcheniya-grazhdan/obzor-obrashchenij-grazhdan>

12. Официальный сайт Федерального архивного агентства, Предоставление государственных услуг и обращения граждан, <http://archives.ru/feedback.shtml>

13. Официальный сайт ФМБА России, Общественная приемная, <https://fmba.gov.ru/priemnaya/obshchestvennaya-priemnaya/otchyety-o-rassmotrenii-obrashcheniy-grazhdan/>

2.2. Оценка реагирования на информационные запросы

Предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по запросу пользователя – один из ключевых механизмов реализации права граждан на доступ к информации, гарантированного статьей 29 Конституции Российской Федерации. Этот механизм регулируется Законом № 8-ФЗ. На практике запрос информации является не только частью коммуникации граждан и органов власти, но и одним из базовых способов общественного контроля.

В рамках исследования в апреле 2020 года авторы подготовили и разослали письменные запросы на получение информации в 66 ФОИВ (из 72 исследуемых). Из списка рассылки были исключены ведомства, информация о работе которых подпадает под категорию ограниченного доступа: ФСБ России, СВР России, Росгвардия, ФСИН России, ФСО России. Кроме того, не направлялся запрос в Пробирную палату, поскольку этот ФОИВ находился в стадии переформатирования от ФКУ к Федеральной службе.

Для рассылки использовались адреса электронной почты и специальные формы на официальных сайтах ФОИВ. Запросы формулировались следующим образом:

1. Размещены ли на официальном сайте органа власти НПА, содержащие сведения об изменениях в порядке и графике приема граждан, вызванных мерами в связи с распространением COVID-19? Просим указать точную ссылку на размещенную информацию. Если данная информация на официальном сайте не размещена, просим уточнить это в тексте ответа, и прислать информацию ответным письмом.
2. Ведется ли контроль, учет и статистика количества запросов от граждан и юридических лиц на получение информации? Обращаем внимание, что имеется в виду именно «запрос» на получение информации как один из способов обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (статья 6 Закона о доступе к информации), но не «обращение» граждан в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
3. Какое количество запросов на получение информации, касающейся санитарно-эпидемиологической ситуации в России, а также мер, связанных с распространением COVID-19, было получено и зафиксировано органом власти, начиная с 15 марта? Какова доля таких запросов в общем количестве запросов на получение информации, начиная с 1 января 2020 года?

Текст запроса был сформулирован таким образом, чтобы ответ на него охватывал сразу несколько ключевых моментов алгоритма работы с запросами. А именно:

- предусмотрен ли в системе документооборота органа власти фильтр для запросов на информацию;
- соблюдаются ли сроки предоставления ответа на запрос;

- есть ли понимание того, что такие права, как «право на обращение» (статья 33 Конституции Российской Федерации) и «право на информацию» (статья 29 Конституции Российской Федерации) регулируются разными федеральными законами.

Критерии оценки	Баллы
Срок ответа соблюден по закону (не превышает 30 дней)	1 – да
	0 – нет
Корректность идентификации запроса	1 – да (запрос)
	0 – нет (обращение или письмо)
Сколько вопросов раскрыто в ответе	3 – все три вопроса
	2 – два из трех вопросов
	1 – только один ответ
Ведется ли раздельная статистика по поступившим запросам и обращениям?	0 – нет ответа
	1 – да
	0 – нет
Максимум	6

На основе ответов ведомств составлена сводная таблица, в которой отображены качество полученных ответов на информационные запросы, сроки предоставления ответов. Данная таблица фиксирует указания структурных подразделений ФОИВ, в компетенцию которых входит подготовка ответа на информационный запрос и публикация данных, которые упоминались в ответах на запрос.

В соответствии с Законом № 8-ФЗ ответ на запрос должен быть направлен органом власти в течение 30 дней. Все запросы в ФОИВ в рамках данного исследования были отправлены по электронной почте 20 апреля 2020 года, ответы на них должны были быть получены до 20 мая 2020 года таким же образом.

Однако половина (33 из 66) федеральных органов исполнительной власти, которым были направлены запросы на информацию, не реагируют на них вовремя. В 27 случаях реакции не было совсем, а в шести случаях ответ ФОИВ на запрос о предоставлении информации поступил позже, чем требует Закон № 8-ФЗ.

1. Дата в тексте ответа от Минэкономразвития России – 21.05.
На электронный адрес, который использовался для отправки запросов, ответ был получен 22.05.
2. Дата в тексте ответа от Минприроды России – 18.05.
На электронный адрес ответ был получен 21.05.
3. Дата в тексте ответа от ФНС России – 22.05.
На электронный адрес ответ был получен 22.05.
4. Дата в тексте ответа от ФТС России – 20.05.
На электронный адрес ответ был получен 21.05.
5. Дата в тексте ответа от ФССП России – 20.05.
На электронный адрес ответ был получен 21.05.
6. Дата в тексте ответа от ГУСП – 13.05.
На электронный адрес ответ был получен 19.06.
Это кодировалось как нарушение срока.

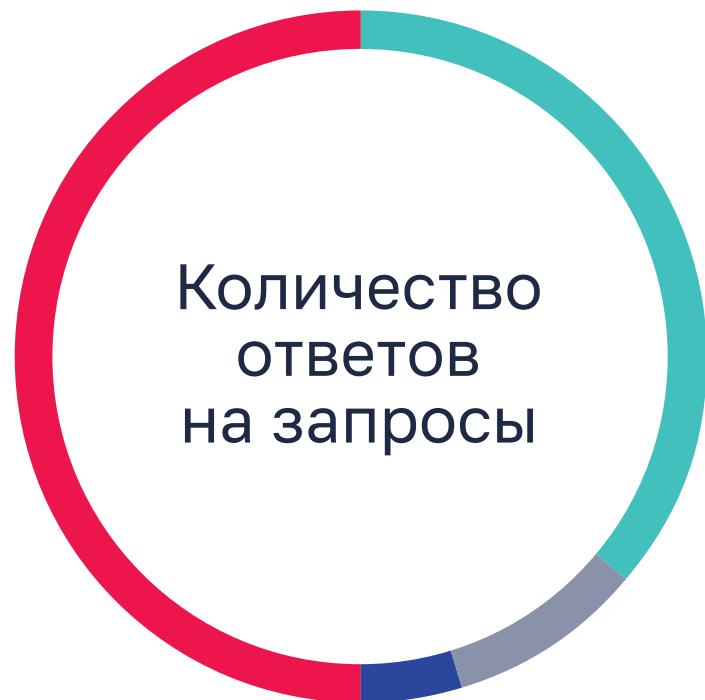
В большинстве случаев опоздание было незначительным, но очень показательным. Видимо, с запросом начинают работать только в тот момент, когда приближается контрольная дата, и ведомствам не хватает буквально 1-2 дней, чтобы соблюсти требования законодательства. Отметим, что четыре ведомства (МВД России, Минкультуры России, Минтранс России и Минэнерго России) уложились в двухнедельный срок, что можно считать хорошей практикой государственного управления.

При этом, если органы власти присылали ответ на запрос, то в большинстве случаев он был информативен: из 32 полученных ответов 24 частично или полностью содержали запрошенные сведения. Только в трех уточняли текст запроса или разъяснили, почему не предоставят запрошенные сведения, а еще шесть ответов носили формальный характер, то есть содержали ссылку к официальному сайту ведомства или одному из общих разделов для самостоятельного поиска информации, без указания точной ссылки на информацию ([рисунок 3](#)).

18 ФОИВ, которые дали содержательные ответы, предоставили информацию по каждому из трех пунктов запроса. В девяти случаях были затронуты только два из трех вопросов. При этом нельзя выделить какой-то определенный вопрос, вызывающий наибольшие затруднения, – по каждому из вопросов ответы были предоставлены примерно равным количеством ФОИВ.

Рисунок 3

Реакция органов власти на запросы информации в соответствии с законом № 8-ФЗ



• 24

Ответ получен и информативен

• 3

Ответа на запрос нет, но прислано уведомление о получении

• 6

Ответ получен, но не информативен

• 33

Реакции нет или она получена с нарушением сроков

Запрошенная информация предоставлялась в двух вариантах – либо непосредственно в тексте ответа, либо в виде точной гиперссылки или описания последовательного перехода по разделам сайта с главной страницы. 23 органа власти, которые прислали ответы на запросы, комбинируют эти способы предоставления информации, предлагая информацию в самом тексте или точное местонахождение сведений на официальном сайте. Еще пять органов власти предлагают только ссылки, по которым можно найти запрошенную информацию, два органа власти – Минпросвещения России и Росгидромет – указали в тексте ответа запрошенную информацию, но без ссылки на разделы сайта.

В исследовании прошлого года отмечалось, что у значительной части органов власти нет разграничения по обработке писем от граждан, направленных в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон № 59-ФЗ) и в соответствии с Законом № 8-ФЗ. Исследование текущего года показывает, что эта проблема все еще остается актуальной.

В тексте отправленного в рамках данного исследования письма прямо указывалось на то, что оно является запросом информации в соответствии с Законом № 8-ФЗ. Однако подавляющее большинство из приславших ответы органов власти указали, что отвечают на обращение. В четырех ответах не был указан юридический статус полученного сообщения и использовалась формулировка «письмо».

Рисунок 4

Разделение процесса обработки запросов и обращений внутри органов власти, ведения статистики по ним*

ФОИВ, собирающие статистику по поступившим запросам информации

55 %

ФОИВ, разделяющие запросы и обращения во внутреннем документообороте

66 %

* По данным ФОИВ, ответивших на запрос

В отдельных случаях органы власти специально уточняли, что поступившие запросы обрабатываются в соответствии с порядком работы с обращениями. Так, исходя из ответа Росаккредитации, «информация в соответствии с требованиями Закона № 8-ФЗ предоставляется в порядке, предусмотренном Законом № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации». В Минтрансе России в ответ на запрос сообщили, что «Идентификатор документа “Запрос” при регистрации писем, поступивших в Министерство, не используется». В ФНС России в ответ на запрос сообщили, что «... поступали обращения, содержащие дополнительно к запросам о предоставлении информации, вопросы, подпадающие под действие Закона № 59-ФЗ, поэтому учет таких обращений велся по признакам Закона № 59-ФЗ» ([рисунок 5](#)).

Информацию по вопросу 3 (сведения о количестве запросов информации о мерах, связанных с распространением COVID-19) предоставили только 12 органов власти из 66. В 12 ФОИВ этот вопрос проигнорировали или указали, что такая статистика ими не ведется. Шесть органов власти не предоставили сведений по запросам информации (Закон № 8-ФЗ), но предоставили сведения об обращениях (Закон № 59-ФЗ), связанных с распространением COVID-19.

2.3. Оценка открытости ФОИВ в работе с журналистами

Средства массовой информации – неотъемлемый институт открытости и подотчетности, который обеспечивает взаимообмен информацией между государством и обществом. Более 60% опрошенных компанией Edelman по всему миру доверяют традиционным СМИ (ТВ, радио, газеты и их сайты)¹⁴.

Россияне тоже сохраняют уровень доверия профессиональной журналистике, несмотря на постепенно растущую популярность интернет-источников и социальных сетей. По данным Левада-центра, в марте 2020 года в освещении новостей в стране и в мире телеканалам доверяла половина опрошенных, интернет-изданиям – 22%¹⁵.

14. Edelman Trust Barometer 2020, <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2020-01/2020%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Global%20Report.pdf>

15. РОССИЙСКИЙ МЕДИАЛАНДШАФТ-2020. Телевидение, интернет, социальные сети и мессенджеры, Денис Волков, Степан Гончаров, <https://www.levada.ru/cp/wp-content/uploads/2020/05/Medialandshaft-2020-fin.pdf>

Рисунок 5

Количество ФОИВ, предоставивших статистику по сообщениям в орган власти, связанным с распространением COVID-19



● 12

Предоставлена статистика
по запросам

● 6

Предоставлена статистика
по обращениям

● 12

Статистика не ведется
или информация не предоставлена

Кроме того, что свобода распространения информации закреплена Конституцией Российской Федерации¹⁶, отношения госорганов и редакций регулируются законом о СМИ. В частности, 39 статья данного закона закрепляет обязательство госорганов предоставлять СМИ запрашиваемую в официальном порядке информацию¹⁷. Ведомство должно предоставить информацию по запросу редакции в течение семи дней, при этом в течение трех дней можно дать обоснованный отказ или уведомление об отсрочке. Законом указан и порядок такого отказа:

«Статья 40. Отказ в предоставлении запрашиваемой информации возможен, только если она содержит сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну. Уведомление об отказе вручается представителю редакции в трехдневный срок со дня получения письменного запроса информации. В уведомлении должны быть указаны:

- 1) причины, по которым запрашиваемая информация не может быть отделена от сведений, составляющих специально охраняемую законом тайну;
- 2) должностное лицо, отказывающее в предоставлении информации;
- 3) дата принятия решения об отказе.

Отсрочка в предоставлении запрашиваемой информации допустима, если требуемые сведения не могут быть представлены в семидневный срок. Уведомление об отсрочке вручается представителю редакции в трехдневный срок со дня получения письменного запроса информации. В уведомлении должны быть указаны:

- 1) причины, по которым запрашиваемая информация не может быть представлена в семидневный срок;
- 2) дата, к которой будет представлена запрашиваемая информация;
- 3) должностное лицо, установившее отсрочку;
- 4) дата принятия решения об отсрочке».

Методические рекомендации Открытого правительства детализируют порядок работы ФОИВ с журналистами. В частности, рекомендуется отвечать на запросы в отношении информации, представленной ведомством ранее, в течение текущего рабочего дня или до 12:00 следующего дня. Если журналисты запрашивают информацию, относящуюся к сфере компетенции ФОИВ, то рекомендуется отвечать в течение одного рабочего дня. Доводить ожидание на запрос до семи дней, согласно методическим рекомендациям, можно только «в тех случаях, когда предоставление

16. Статья 29 Конституции Российской Федерации.

17. Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. N 2124-1 (ред. от 1 марта 2020 года) «О средствах массовой информации», http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1511/

качественного комментария требует сбора, анализа и подготовки дополнительной информации», но в этом случае стоит сообщить о точном сроке ответа.

Исходя из описанных выше требований и рекомендаций, а также опираясь на опыт работы с журналистами, авторы сформировали параметры и критерии оценки открытости ФОИВ при работе с запросами СМИ.

Параметры оценки	Критерии оценки	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 – есть 0 – нет
Процесс взаимодействия	Пришел ли ответ о получении запроса	1 – есть 0 – нет
	Для связи с журналистом использовались формальные (общая почта, формальные ответы, бланки и т. д.) или неформальные (мессенджеры, звонки, персональные почты сотрудников) каналы	2 – использовались формальные и неформальные каналы 1 – использовались только формальные каналы 0 – нет ответа вообще
Качество ответа	Ответ/отказ предоставлен в оговоренный/установленный законом срок	1 – да 0 – нет
	Обоснованность, глубина и содержательность ответа	2 – содержательный полный ответ 1 – неполный ответ 0 – формальный ответ/отписка
	Если пришел отказ, то смотрим и на его содержание вместо предыдущего пункта	1 – обоснованные отказ (со ссылками на закон и здравый смысл) 0 – необоснованный отказ
Максимум		9

Оценивали работу ведомств сами журналисты. Авторы доклада привлекли к исследованию редакции журнала «Журналист», Российского информационного агентства «Федерал-Пресс» и сайта «Майский указ». Все три издания имеют действующие свидетельства о регистрации СМИ. При формировании запросов журналисты исходили из собственной редакционной политики. Данные,

составляющие государственную тайну, не запрашивались. При этом запросы отправлялись в разное время в период с 19 марта по 15 мая 2020 года.

Итоговая оценка ФОИВ – это средняя оценка трех редакций (общая сумма полученных баллов, разделенная на три).

По итогам исследования ни один ФОИВ не получил максимальную оценку. Лучше всех с журналистами отработали МЧС России, Минюст России, Росстат и ФССП России. Эти ведомства получили среднюю оценку в шесть баллов из девяти возможных.

Минэкономразвития России, Роспотребнадзор, Россотрудничество, Ростуризм и Росрыболовство получили по одному баллу за наличие контактов для журналистов на своих сайтах, однако, как показал эксперимент, эти контакты не работают. Отсутствие реакции со стороны пресс-служб ведомств можно было бы связать с форс-мажором, вызванным коронавирусом, однако все три редакции задавали свои вопросы в разное время, часть – еще до объявления карантинных мер.

Федеральное агентство железнодорожного транспорта получило один балл, хотя не имеет контактов пресс-службы на сайте (см. раздел 2.1. Оценка сайтов ФОИВ). Однако одной из редакций удалось связаться с представителями ведомств через неформальные каналы и получить ответ на свой запрос, при этом две другие редакции не смогли связаться с агентством. Такая практика избирательного общения с журналистами не может характеризоваться как практика открытости.

Слабой стороной российских ведомств в работе с журналистами оказались сроки предоставления информации. Меньше трети министерств (27 %) и служб, агентств и управлений (32 %) представили ответ вовремя. Кроме того, ФОИВ редко сообщают журналистам о том, что получили запрос и работают над ним. При этом для связи с редакциями часто используются и неформальные каналы.

Из 21 министерства только 12 получили высшие оценки качества ответа (2 балла) хотя бы от одной из редакций. При этом три министерства (МЧС России, Минобороны России и Минюст России) получили по 2 балла за качество ответов от всех трех редакций. Нули за качество ответов от всех трех редакций получили Минздрав России и Минэкономразвития России. Такая низкая оценка работы пресс-служб именно этих ведомств вызывает недоумение, учитывая напряженную обстановку в связи с распространением коронавирусной инфекции. Пресс-службы этих ФОИВ должны были проявить еще большую открытость и своевременно предоставлять в том числе журналистам информацию о своей работе.

Стоит отдельно отметить кейс Федеральной пробирной палаты. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 28 октября 2019 года Федеральная пробирная палата получила статус Федеральной службы (до этого имела статус Федерального

казенного учреждения при Минфине России)¹⁸. Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 марта 2020 года за Федеральной пробирной палатой закрепляются новые надзорные полномочия¹⁹. При этом на два запроса из трех ответы давала Ликвидационная комиссия, которая сообщала о ликвидации ФКУ «Федеральная пробирная палата», но не отвечала по существу заданных вопросов. Это привело к тому, что журналисты восприняли информацию о ликвидации ФКУ как информацию о закрытии службы вообще, однако при перепроверке обнаружили на сайте обозначенные выше Указ и постановление. Подобная практика приводит к искажению информации, что в конечном счете влияет на уровень доверия россиян и журналистов, в частности, к органам государственной власти.

2.4. Развитие подходов к оценке открытости информации

Поскольку вся методология оценки открытости информации разработана авторами самостоятельно, есть ряд вопросов и методологических упрощений, которые необходимо учесть и в последующих исследованиях по теме, и в самооценке ведомств.

Методология мониторинга сайтов для данного доклада не учитывает ряд критериев, которые могли бы существенно повлиять на результаты. В частности, важной частью открытости информации представляется оценка пользовательского опыта на сайтах ведомств. Минкомсвязь России уже предпринимала шаги по унификации проектирования и дизайна официальных сайтов – несколько лет назад был запущен проект Gov.design, который был «важной частью проекта Минкомсвязи России по развитию государственной web-экосистемы»²⁰. С 2016 года разработчики выкладывают наработки в этой области в свободном доступе на GitHab²¹. Инициаторы проекта предприняли даже попытку создания стандарта для сайтов госструктур, который включает в себя проектирование, дизайн и оформление, а также редактуру текстов. Авторы настоящего исследования понимают значимость критерия «юзабилити» для исследования открытости и планируют дополнить методологию оценки подобными критериями в будущем.

Ясность и понятность изложения информации, как отмечалось выше, является еще одним важным элементом открытости госорганов. В этом направлении специалисты уже сделали несколько серьезных шагов. В частности, для сайта «Госуслуги.ру» были разработаны правила общения, редакторская политика и исчерпывающие руководства по стилю текстов²². Оценка качества и понятности текстов может проводиться

18. Указ Президента Российской Федерации от 28 октября 2019 г. № 529, <http://www.probpalata.ru/rpp/1201910280019.pdf>

19. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 марта 2020 г. № 307, http://www.probpalata.ru/rpp/24.03.2020_1-46829.pdf

20. Сайт проекта «Дизайн государственных систем России», <http://gov.design>

21. Репозитарий проекта «Дизайн государственных систем России», <https://github.com/govdesign>

22. Редизайн государства. Продвижение нового портала госуслуг, <https://rocketmind.ru/cases/gosuslugi-promotion>

методом контент-анализа, при помощи систем текстовой аналитики, оценкой восприятия текстов самими гражданами.

В рамках оценки открытости информации о ФОИВ представляется интересным оценить степень публичности ведомств и их первых лиц. Такая оценка может включать в себя как количественные критерии (упоминаемость госоргана в СМИ, упоминаемость в профильных темах, цитируемость руководителей и сотрудников в СМИ и социальных сетях, участие представителей ведомства в профильных конференциях и форумах), так и качественные методы (изучение тональности упоминаний ведомства в СМИ, контент-анализ тематик публикаций о ведомстве в СМИ и соцсетях и т. д.).

Еще одним существенным критерием оценки открытости информации ФОИВ могли бы стать «цифровые архивы». Сохранение информации о деятельности структур государства – это одна из важнейших сторон его открытости, механизм подотчетности и сохранения ответственности лиц, принимающих решения, сокращение возможностей для отказов от планов, обещаний и обязательств.

Одна из ключевых проблем электронных ресурсов – необходимость их постоянной поддержки, без которой цифровая среда, в отличие от материальных носителей, не может обеспечивать сохранность произведений. В российском сегменте интернета постоянно создаются и пропадают сайты, посвященные различным культурным и общественным событиям. Официальные сайты организаций, органов власти переезжают на новые адреса или попросту исчезают, что делает невозможным использование даже тех объектов, которые уже были оцифрованы и выложены в сеть. На сегодняшний день регулярная ликвидация одних органов власти и создание новых не гарантирует сохранение всей той официальной информации, которую они производят, а, к сожалению, почти всегда допускает обратное – исчезновение общественно значимой информации из публичного доступа.

В мире, как правило, сохранение цифровых результатов деятельности правительства – это общегосударственная инициатива, характеризующая зрелость в сохранении истории в целом и культурного/политического наследия в частности. Поэтому в России должен быть создан цифровой архив, сохраняющий все результаты работы органов власти и госорганизаций, которые были опубликованы. Эти результаты должны оставаться доступными неограниченное время, в том числе после ликвидации органа власти или его преобразования, каких-либо изменений в полномочиях или информационных системах.

Ведение подобной архивации современными инструментами не требует значительных средств, разработки специальных инструментов или значительной работы бюрократического аппарата, для этого достаточно принятия однократного политического решения и постоянной практики его имплементации.

3. Открытые данные

Открытость данных в России формально насчитывает около десяти лет. Помимо изменений в Закон № 8-ФЗ именно в 2013 году вышло постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных» (далее – ПП 583).

Закон № 8-ФЗ и ПП 583 зафиксировали перечень сведений, которые органы власти должны были публиковать на своих сайтах. Перечисленные там данные – это так называемые «административные данные», то есть сведения, которые органы власти и так должны были бы публиковать на своих официальных сайтах, пусть и не в машиночитаемом виде. Однако ключевой формат хранения данных в органах власти в России – это специальные государственные информационные системы, доступ к которым никак не покрывается требованиями Закона № 8-ФЗ и ПП 583. Большая часть этих систем создавалась в соответствии со специальными федеральными законами, постановлениями Правительства Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации, внутриведомственными НПА и т. д.

Все эти системы имели и имеют разный статус и разную степень открытости. Счетная палата совместно с экспертами АНО «Информационная культура» и ЦПУР подробно проанализировала статус государственных информационных систем в аналитическом докладе «Оценка открытости государственных информационных систем в России», вышедшем в конце марта 2020 года²³.

В отношении открытости и доступности данных российские ФОИВ все время придерживались разных стратегий. Некоторые из них публиковали данные только на своих официальных сайтах или специальных порталах, собирая туда данные из всех информационных систем (Минкультуры России), некоторые обеспечивали машиночитаемый доступ данных в каждой из своих информационных систем (Казначейство России), некоторые делали и то и другое (ФНС России), но большинство органов власти сохраняет свои информационные системы непубличными и предоставляет лишь малый набор данных из их содержания или не предоставляет вовсе.

Таким образом, возникает ситуация, когда основными данными, которые публикует ФОИВ, оказываются только те самые административные данные: о вакансиях, о числе подведомственных учреждений, о структуре органа власти, о контактах и т. д.

23. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации, <http://ach.gov.ru/news/tolko-16-gosudarstvennykh-informsistem-imeyut-vysokuyu-stepen-otkrytosti>

Авторы не считают важным оценивать только доступность и наличие данных – в конце концов, задачи мониторинга соблюдения российского законодательства и Закона № 8-ФЗ, в частности, лежат на органах прокуратуры, которые вполне активно штрафуют сотрудников органов власти в муниципальных образованиях, но по каким-либо неизвестным причинам редко делают то же самое в отношении ответственных лиц федеральных органов власти. Безусловно, проверка только на соблюдение Закона № 8-ФЗ и ПП 583 – это проверка эффективности деятельности органов прокуратуры и задачей этого исследования не является. Авторы убеждены, что соблюдение формальных требований по публикации административных данных нельзя назвать проактивной деятельностью по повышению открытости ведомства.

Методология оценки работы с данными, созданная для прошлогоднего доклада и актуализированная в этом исследовании, акцентирует внимание не на формальных требованиях, а на использовании лучших практик и методических рекомендаций. При этом необходимо оговориться, что сравнение разных органов власти в части открытых данных по-прежнему является нетривиальной задачей. Требования по открытости данных охватывают все ФОИВ, но сами ведомства оперируют разными по объему бюджетами. Безусловно, сравнивать объемы данных, хранимые и обрабатываемые в Минэкономразвития России и, к примеру, в Фельдъегерской службе, довольно сложно, поскольку один орган власти «владеет» десятками крупных государственных информационных систем, а второй – ни одной. Сравнение органов власти не будет гомогенным, особенно когда в этом сравнении мы выходим за рамки административных данных.

Таким образом, сформированный в этом разделе индекс – это и «индекс осознанности», когда сотрудники органа власти понимают, что и зачем они делают, и это понимание имеет практическое воплощение.

Оценка качества публикации открытых данных представляет собой проблему, поскольку формальные параметры описания не всегда позволяют адекватно отразить ситуацию. Так, наиболее очевидным источником формальных параметров представляется соответствие методическим рекомендациям Открытого правительства по публикации открытых данных (в версии 3.0²⁴ или 3.1²⁵). Большинство ФОИВ следуют этим рекомендациям, однако при формальном единобразии фактический уровень качества публикаций весьма различен у разных ведомств.

Например, некоторые ведомства публикуют в виде наборов данных исключительно те сведения, которые они обязаны представлять в соответствии с Законом № 8-ФЗ²⁶: списки территориальных подразделений, сведения о вакансиях, перечни подведомственных организаций и т. п.

24. Открытые данные России, Методические рекомендации по публикации открытых данных Версия 3.0, <https://data.gov.ru/metodicheskie-rekomendacii-po-publikacii-otkrytyh-danniyh-versiya-30>

25. Открытые данные России, Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления, а также технические требования к публикации открытых данных (проект). Версия 3.1, <https://data.gov.ru/metodicheskie-rekomendacii-po-publikacii-otkrytyh-danniyh-3.1>

26. Справочная правовая система КонсультантПлюс, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84602/

Эта информация, безусловно, важна, и ее обычно публикуют на веб-страницах официальных сайтов ведомств, где она доступна всем желающим, независимо от их технических компетенций. Ведомства, публикующие те же сведения в виде открытых данных, фактически просто дублируют уже представленные сведения. Ценность таких наборов для пользователей открытых данных не очевидна, а для пользователей, не имеющих навыков работы с открытыми данными, вообще отсутствует. С другой стороны, есть ведомства, которые публикуют и регулярно актуализируют сведения из своих реестров, отражающих сферу их компетенций. Такие данные обычно пользуются спросом среди аналитиков и разработчиков программного обеспечения.

При полностью формальном подходе такую принципиальную разницу в публикации открытых данных зачастую отразить не удается, так как в обоих случаях формальные рекомендации в равной степени соблюдаются.

3.1. Методика оценки данных

В рамках исследования была разработана комплексная методика, призванная решить описанную выше проблему. С одной стороны, она включает в себя формальные компоненты, позволяющие сравнивать между собой результаты по разным ведомствам. С другой стороны, критерии формальной оценки разрабатывались группой авторов, и на основании экспертной оценки разным критериям был также присвоен разный вес в соответствии с их релевантностью в плане пригодности данных к использованию.

Критерии формальной оценки

Для полноты оценки качества публикаций использовались две группы критериев:

- 1) общие – касающиеся общей практики публикации открытых данных;
- 2) касающиеся качества публикации отдельных наборов данных.

По критериям качества конкретных наборов для каждого ФОИВ оценивалось по три набора данных. Выбор был произвольным с единственным ограничением: приоритет проверки был у наборов, связанных с основными полномочиями ведомства. Если таких наборов не было, оценивались три произвольных из имеющихся.

Все критерии соответствуют следующим параметрам:

- **доступность данных.** Здесь оценивается факт наличия у ФОИВ портала или раздела открытых данных, легкость его нахождения и фактическая работоспособность;
- **актуальность релевантных данных.** Оценивается наличие среди публикуемых наборов «профильных», то есть связанных с основными полномочиями, функциями и госуслугами данного ФОИВ;

- **обратная связь.** Здесь оцениваются базовые возможности пользователей поделиться своим мнением о качестве данных;
- **вывод дополнительной информации в списке наборов данных.** Эти критерии описывают удобство представления опубликованных данных пользователям, т. е. возможность получить достаточно информации о данных на одной странице (списком), а не открывать по отдельности индивидуальные страницы наборов, чтобы сделать вывод о том, может ли набор данных представлять интерес;
- **заполненность метаданных.** В части общих критериев к этой группе относится только один параметр: наличие условий использования данных где-либо на портале. Чаще всего эта информация публикуется на странице со списком наборов в виде текстового описания либо ссылки на отдельную страницу с описанием.

Параметры	Критерий оценки	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 меньше 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
Обратная связь	Пользователи могут давать оценку опубликованным наборам данных	0 – нет 1 – да
	Пользователи могут запросить данные через специальную форму	0 – нет 1 – да
	Пользователи могут оставлять комментарии к наборам данных	0 – нет 1 – да

Параметры	Критерий оценки	Баллы
Вывод дополнительной информации в списке наборов данных	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
	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
Заполненность метаданных	Раздел открытых данных содержит сведения об условиях использования данных	0 – нет 3 – да

Критерии оценки отдельных наборов данных:

- **заполненность метаданных.**

Эти критерии преимущественно оценивают полноту заполненности паспорта набора данных. В значительной степени они пересекаются с методическими рекомендациями. При проверке гиперссылки также учитывается содержание скачиваемого набора данных (оно должно соответствовать представленному в паспорте наименованию и описанию);

- **актуальность релевантных данных.**

Здесь представлен только один критерий – соответствие даты последнего обновления заявленной регулярности обновлений. Важность этого параметра обусловлена тем, что с одной стороны, актуальность данных зачастую является необходимым условием их использования, а с другой стороны, многие публикаторы систематически нарушают заявленные в паспорте обязательства по регулярности обновления. Поэтому даже если они публикуют общественно важные наборы данных, несоблюдение режима актуализации существенно снижает ценность этих публикаций;

- **доступность данных.**

Здесь оценивается фактическая возможность получить доступ к файлу с набором данных, описанных в паспорте. Файл по указанной в наборе гиперссылке должен успешно скачиваться, открываться и не быть пустым.

Параметры	Критерий оценки	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
Соответствие описания набора данных его содержанию	Паспорт содержит дату последнего обновления набора данных	0 – нет 1 – да
	Паспорт содержит информацию о регулярности обновления набора данных	0 – нет 1 – да
Соответствие описания набора данных его содержанию	По гиперссылке открывается / скачивается набор данных, соответствующий описанию в паспорте	0 – нет 1 – да

Параметры	Критерий оценки	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 5 – да

Процесс оценки был разбит на следующие этапы:

- первый раунд оценки. Все ФОИВ были проанализированы экспертом формальным образом на предмет соответствия каждому из критериев списка. По итогам первого раунда были сформированы первые подсчеты баллов;
- второй раунд оценки. Те же ФОИВ были проанализированы повторно по тому же списку критериев, но в каждом случае проверку производил другой эксперт. Были проведены повторные подсчеты баллов;
- расчет финальной оценки. Финальная оценка выводилась из суммарного балла по итогам двух раундов проверки и рассчитывалась как процент от максимально возможного суммарного балла.

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

A – наиболее открытые ведомства, использующие лучшие практики и, в целом, обеспечивающие высокий уровень открытости данных;

B – ведомства, частично реализующие практики открытости в отношении данных;

C – наиболее закрытые органы власти, не публикующие открытые данные в принципе, либо делающие это лишь «формально» и в минимальном объеме, не использующие лучшие практики и методические рекомендации.

3.2. Результаты оценки

Рисунок 6



В этом году среди министерств необходимо отдельно выделить Минобрнауки России, которое вновь получило оценку С, где факто не обеспечивая публикацию данных, несмотря на их значительные объемы в информационных системах этого органа власти. Это худший пример, поскольку Минобрнауки России не предприняло никаких мер даже по минимальному соответствию требованиям Закона № 8-ФЗ и подзаконных актов по раскрытию информации, не говоря уже об использовании лучших практик. Следует отметить, что с момента реорганизации Минобрнауки России и ФАНО России прошло более двух лет.

Также значительно ухудшились оценки у МЧС России, которое не публикует открытые данные и удалило со своего сайта соответствующий раздел. В то же время Минобороны России и Минпросвещения России улучшили свои показатели по сравнению с прошлым годом, перейдя из категории низкой открытости в категорию средней открытости по этому направлению.

Сравнивая оценки двух лет, мы можем заключить, что в России происходит небольшой рост открытости данных в министерствах. На два органа власти выросло число министерств с наивысшей оценкой, на два органа сократилось число ФОИВ со средней оценкой, и только два министерства получили низшие оценки (в 2019 году – три).

В целом по федеральным службам, агентствам и управлениям уровень открытости существенно снизился ([рисунок 7](#)). Наивысшие оценки получили лишь 10 ФОИВ (год назад – 28), средние оценки получили 32 органа власти (год назад – 17), и, наконец, низшую оценку в этом году получило на четыре органа власти больше.

При этом необходимо отметить, что у ряда органов власти закрытость является необходимым, или, как минимум, понятным атрибутом их работы:

- Служба внешней разведки Российской Федерации;
- Федеральная служба охраны Российской Федерации;
- Федеральная служба безопасности Российской Федерации;
- Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации.

Но есть органы власти, для которых закрытость не является чем-то обязательным. Например, Россотрудничество не публиковало открытые данные ни в 2019 году, ни в 2020 году. Раздел «Открытые данные» на сайте Росморречфлота не содержит никакой информации. Росфинмониторинг не обновлял большую часть данных с 2013 года (более 7 лет).

В то же время можно отметить высокий уровень открытости данных у ФНС России, не прекращавшей публикацию данных в течение всего времени создания соответствующего раздела на своем сайте.

Рисунок 7

Результаты оценки федеральных служб, агентств и управлений по направлению «Открытые данные»



2019 г.

2020 г.

● 28 (56 %)

группа А

● 17 (34 %)

группа В

● 5 (10 %)

группа С

● 10 (19.6 %)

группа А

● 32 (62.7 %)

группа В

● 9 (17,6 %)

группа С



Снижение открытости

В результате анализа можно определить следующие разнонаправленные тенденции в части открытых данных ФОИВ: часть органов власти сформулировала осознанную политику взаимодействия с референтными группами (Минкультуры России, Минфин России, ФНС России и др.) и с открытыми данными, в то время как у других органов открытые данные выпали из повестки в силу того, что в своей сфере деятельности они не ориентируются на открытые данные (Россотрудничество, МЧС России и др.).

3.3. Развитие подходов к оценке открытых данных

Поскольку вся методология оценки открытости данных разработана авторами самостоятельно, есть ряд вопросов и методологических упрощений, которые необходимо учесть и в последующих исследованиях по теме, и в самооценке ведомств.

В частности, допускается подход, при котором органы власти могут быть выделены по владению крупнейшими базами данных, а ФОИВ с очевидно малооценными наборами данных вовсе не подлежат оценке. К таким ведомствам можно отнести Фельдъегерскую службу, ГУСП и другие.

Ряд силовых органов власти выполняют и гражданские функции, но все равно остаются недостаточно открытыми. Например, ФСО России управляет порталом правовой информации pravo.gov.ru, но его открытость недостаточна и никак не отражена в открытости как органа власти.

Многие органы власти публикуют данные, лишь формально соблюдая Закон № 8-ФЗ и подзаконные акты. Возможно, при оценке работы ФОИВ с открытыми данными нужно учитывать «степени формальности» работы по опубликованию данных.

4. Открытый диалог

Говоря про «открытый диалог», мы понимаем под этим вопросы организации взаимодействия государства и граждан, позволяющего последним влиять на принимаемые решения в процессе их выработки и имплементации, а не только на выборах.

Открытый диалог подразумевает участие граждан и бизнеса в принятии государственных решений и возможность контролировать их качество.

Активное развитие такая концепция получила с развитием сети Интернет и так называемых сервисов Web 2.0, то есть генерируемого пользователями контента и активного их диалогового взаимодействия между собой. Это сразу было замечено активистами, ставившими осовременить систему государственного управления в разных странах, в результате чего возникла парадигма Government 2.0²⁷ – внедрение в систему государственного управления интернет-сервисов, обеспечивающих не только донесение информации до граждан, но и активное взаимодействие с ними. Позднее появилась более комплексная концепция Open Government²⁸, одним из трех основных направлений которой стало вовлечение граждан в государственное управление посредством механизмов диалога.

Первоначально к механизмам открытого диалога было принято относить:

- публичные консультации по принимаемым решениям, в первую очередь общественные обсуждения и экспертизу законопроектов;
- различные модели партисипаторного (инициативного) бюджетирования;
- онлайн-петиции;
- голосования по частным вопросам.

Реализация осуществлялась с использованием каких-либо стандартных «движков» для построения сайтов Web 2.0 – различные форумы, стандартные вики-системы и т. п. Однако вскоре стало понятно, что это не обеспечивает правильной отработки специфики процедур, и основное место заняли специально разрабатываемые продукты. Первыми появились сервисы электронных петиций – создаваемых гражданами обращений к власти, которые при наличии достаточной общественной поддержки (при определенном числе проголосовавших «за») становились обязательными для рассмотрения органами власти. Затем появились сервисы общественных консультаций, для которых понадобилась специфическая реализация

27. Eggers W. Government 2.0 Using technology to improve education, cut red tape, reduce gridlock, and enhance democracy, Rowman & Littlefield Publishers, 2007.

28. Lathrop D., Ruma L. Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice. 1st ed. O'Reilly Media, 2010

совместной работы над сложными, но хорошо структуризованными документами. Появились и системы для организации партисипаторного бюджетирования.

Последующее развитие интернет сервисов стало существенно менять фокус внимания и привычки интернет-пользователей. В результате этого площадками для взаимодействия с властью сегодня становятся социальные сети. Отметим, что в силу традиционных и временами устаревших процессов государству сложно дается такое взаимодействие. На сегодняшний день соцсети для многих ведомств являются в большей степени не практикой вовлечения в обсуждение решений, а особым интерактивным способом взаимодействия, современным каналом осуществления маркетинговых коммуникаций и отработки «писем граждан».

В известной мере к реализации концепции открытого диалога можно отнести такие офлайновые площадки, как различные общественные советы при ведомствах. Это не является в полной мере открытым диалогом на практике, поскольку советы формируются в значительной мере кулуарно и не с прямым участием граждан, а их деятельность непрозрачна. Однако само их существование важно, так как именно они в первую очередь составляют косвенную конкуренцию для полноценной реализации открытого диалога. Собственно, в России, которая одной из первых начала разворачивать деятельность в области реализации открытого диалога в стиле Government 2.0 и некоторое время в отдельных вопросах была одним из мировых лидеров, на сегодняшний момент открытый диалог эту конкуренцию проиграл. Ставка была сделана именно на традиционный способ взаимодействия через общественные советы, а дальнейшее развитие сервисов открытого диалога фактически свернуто.

К офлайновым же способам открытого диалога можно отнести и различные форматы проведения так называемых «общественных слушаний» по различным вопросам (в основном проводимых на уровне муниципалитетов). Однако уровень их проведения не позволяет считать их сложившейся практикой взаимодействия с гражданами.

4.1. Открытый диалог в России

Разворачивание открытого диалога в России получило активное развитие в 2009–2012 годах. Оно началось с создания специальных ресурсов для общественных консультаций по вопросам отдельных законопроектов (законов о полиции, о рыболовстве, о социальном обеспечении, об образовании), что вылилось в появление сразу двух государственных сервисов – zakon.government.ru (по иронии судьбы получивший название «Открытое правительство» и закрытый после институциализации одноименной инициативы с назначением профильного министра) и успешно функционирующий до сих пор regulation.gov.ru, который изначально был ориентирован на взаимодействие только с чиновниками и экспертным сообществом, но постепенно вобрал в себя и некоторые функции для обеспечения общественного диалога в рамках нормотворческой деятельности.

Были также отдельные ведомственные и региональные инициативы, однако все они оказались невостребованными и прекратили существование. Со временем существенно уменьшился и интерес отдельных ведомств к ведению открытого диалога за рамками выполнения формальных процедур с использованием уже упомянутого regulation.gov.ru. Единственным относительно успешным примером проведения общественных консультаций осталась сфера образования, в которой отдельные значимые документы (из ведения обоих нынешних министерств) проходят общественные консультации на ресурсе Preobra.ru, который поддерживает группа энтузиастов на базе Московского городского педагогического университета.

На федеральном уровне сколько-нибудь внимательное отношение к общественным консультациям этим ограничивается. На уровне регионов безусловным лидером является Москва с сервисами crowd.mos.ru для общественных консультаций по различным вопросам в форме краудсорсинга и сервис для голосований «Активный гражданин». Существуют разные позиции по поводу их роли в системе управления, однако сам факт того, что московские власти считают необходимым их использовать, на общем фоне примечателен. К сожалению, региональные попытки запустить у себя площадки, похожие на «Активного гражданина», пока заметного успеха не приобрели.

Отметим различные сервисы петиций. В 2013 году была запущена так называемая Российская общественная инициатива (РОИ) – официальный сервис петиций. Однако из-за строгости требований к прохождению через него инициатив, недостаточной раскрученности и невыстроенности модели последующего рассмотрения получивших одобрение петиций весь возможный положительный эффект от этого средства общественного диалога по сути оказался выхолощен. Активисты пытаются это компенсировать использованием неформальных сервисов как российских, так и зарубежных, самым известным из которых является change.org. Однако никакого смысла кроме демонстрации общественного внимания к той или иной теме он не несет, практикой открытого диалога его считать нельзя.

Эффективным инструментом для развития механизмов открытого диалога может стать система аутентификации, реализованная в рамках системы электронных государственных услуг (ЕСИА), которая предусматривает возможности для интеграции с ней других ресурсов. Благодаря развитию электронных госуслуг в последние годы, учетную запись на сайте «Госуслуги.ру» имеет критическая масса граждан. По сравнению со многими даже развитыми странами это огромное преимущество.

4.2. Методика оценки открытого диалога

Анализ ситуации показал, что в настоящее время использования специализированных площадок для организации общественных консультаций фактически не происходит, за исключением Минпросвещения России и Минобрнауки России, выставляющих отдельные инициативы на независимую площадку Preobra.ru. Остальные ведомства

довольствуются официальной площадкой regulation.gov.ru, поэтому учитывать имеет смысл только ее. Однако уровень ее использования в сфере регламентного размещения документов, фактически одинаков для каждого ведомства, что нивелирует смысл данного показателя. Здесь мог бы помочь более подробный анализ самого содержания общественных обсуждений. Однако методика этого анализа находится еще в стадии разработки, и в 2020 году это направление открытого диалога было решено не оценивать.

В итоге, осознавая вышеизложенные ограничения, для расчета рейтинга по направлению «Открытый диалог» авторы использовали два основных параметра:

- использование ведомствами соцсетей в целях открытого диалога;
- функционирование различных 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»:

- высокая: индексы по обеим категориям попадают в диапазон 0,7–1;
- средняя: по одной или обеим категориям индексы попадают в диапазон 0,4–0,7;
- низкая: индексы, не соответствующие категориям А и В.

4.3. Использование социальных сетей

Под термином «социальные сети» мы понимаем принятую в коммуникативистике характеристику веб-платформы, которые позволяют: (1) регистрировать и вести аккаунт разной степени публичности на единой платформе; (2) связываться с другими пользователями и формировать список контактов; (3) просматривать и управлять своими связями с другими пользователями, в том числе на других платформах²⁹.

По последним данным Левада-центра³⁰, социальными сетями ежедневно пользуется 51 % россиян. При этом доля вовлеченных в такие платформы граждан растет, по данным социологов, во всех возрастных группах последние несколько лет.

Исследования «Медиаскопа» показывают схожие результаты: 58 % россиян (почти 31 млн человек) используют социальные сети. Среднесуточное время в соцсетях для россиян составляет 52 минуты.

29. 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>

30. Официальный сайт Левада-центра, Российский МЕДИАЛАНДШАФТ-2020, пресс-выпуск от 28.04.2020, <https://www.levada.ru/2020/04/28/rossijskij-medialandshaft-2020/>

Государственные органы не могут оставаться в стороне от этих процессов. Как отмечается в исследовании ОЭСР³¹, соцсети могут сделать политические процессы и процессы принятия решений более инклюзивными, что помогает восстанавливать доверие между гражданами и ведомствами. Также, как подчеркивают аналитики ОЭСР, социальные сети позволяют улучшить качество предоставления государственных услуг, закрывая при помощи механизмов прямой обратной связи пробелы в онлайн-сервисах госуслуг. Кроме того, социальные сети могут быть механизмом «сбора идей», инструментом внедрения инноваций в политические решения. Но до конца такой потенциал соцсетей еще не раскрыт, отмечают в ОЭСР, так как пока нет универсальных механизмов интеграции выработанных «снизу» решений в процесс государственного управления.

Процесс внедрения работы в социальных сетях в постоянную работу органов власти все еще находится на стадии формирования. Ведение официальных аккаунтов ведомств регулируется на уровне рекомендаций и требований к персональным аккаунтам госслужащих. В российской практике последний аспект, в частности, закреплен поправками к закону о госслужбе, которые обязывают чиновников сообщать о своих публичных страницах в социальных сетях³².

Попытка сформировать рекомендации для ведомств по ведению аккаунтов в социальных сетях была предпринята во времена активности Открытого правительства³³. Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти 2014 года предлагала «совершенствовать формы, методы и способы работы со средствами массовой информации, социальными сетями и форумами в сети Интернет» для соблюдения принципов открытости.

В Методических рекомендациях по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти социальным сетям посвящен отдельный подраздел. В нем предлагается использовать аккаунты в соцсетях для информирования, вовлечения и просвещения граждан. Кроме того, согласно рекомендациям, результатом работы в соцсетях могут стать «выявление наиболее популярных и перспективных тем, развитие которых целесообразно на официальном сайте федерального органа исполнительной власти; выявление спроса на дополнительную информацию, которую следует размещать на официальном сайте; реализация принципов кадровой политики и рекрутинг наиболее активных и заинтересованных пользователей для долгосрочного сотрудничества».

31. OECD publishing, Arthur Mickoleit, 2014,

https://www.ospi.es/export/sites/ospi/documents/documentos/Social_Media_use_by_Governments.pdf

32. Статья 20.2 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ (ред. от 16 декабря 2019 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации», http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/e88af6a17ccfeb720adbf7e286b211c15d46b388/

33. Стандарт открытости, Библиотека практик открытости федеральных министерств и ведомств, <https://openstandard.ru>

Открытое правительство предпринимало попытку диагностики работы российских ФОИВ в соцсетях в 2014 году³⁴. Тогда оценивались уровень представленности в социальных сетях, количество подписчиков, их активность, наличие ответов ОИВ на комментарии, а также частота публикаций.

Аналогичными количественными метриками пользуется компания «Инфометр»³⁵, которая оценивает только представленность органов власти в социальных сетях в рамках анализа открытости ведомств. В 2017 году МИСУ «Полития» по заказу Комитета цифровых коммуникаций РАСО проведено исследование³⁶ активности федеральных органов исполнительной власти в социальных сетях. В нем оценивались число подписчиков, частота постинга, количественная оценка вовлеченности аудитории и максимальная вовлеченность подписчиков.

Однако только количественные метрики не всегда дают точное представление об открытости ведомства, большая часть этих метрик не отвечает концепции диалога. В частности, ООН создала Инструмент измерения и оценки для вовлечения граждан и электронного участия (Measurement and Evaluation Tool for Citizen Engagement and e-Participation³⁷), в котором сформулированы три составляющие соучастия: (i) информирование, (ii) консультирование и (iii) принятие решения (e-information, e-consultation and e-decision-making.).

Основываясь на концепции вовлечения граждан в работу правительства, представленной ООН, авторы предложили собственные параметры оценки Открытого диалога российских ФОИВ. Она включает в себя три параметра:

- информирование – степень представленности в социальных сетях. Измеряется через наличие и информативность аккаунтов, частоту размещения публикаций в аккаунтах;
- соучастие – степень налаженности контакта между ФОИВ и подписчиками. Измеряется через ключевые метрики вовлечения социальных сетей;
- консультирование – степень и уровень взаимодействия ФОИВ с подписчиками через инструменты соцсетей. Измеряется при помощи запроса через инструменты соцсетей, а также качества ответа.

-
34. Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации, Министерства и ведомства ONLINE, Рейтинг ФОИВ по уровню активности в соцсетях, 2014, <https://open.gov.ru/upload/iblock/921/92107df307f70dde1bf d18e62e9fc07e.pdf>
 35. Проектный центр «Инфометр», Доклад «Открытость федеральных органов исполнительной власти в России – 2019», <http://infometer.org/projects/files/Doklad-FOIV-2019.pdf>
 36. Российская ассоциация по связям с общественностью, Активность федеральных органов исполнительной власти в социальных сетях, 2017, <https://www.raso.ru/news/24111/>
 37. Организация Объединенных Наций, Обзоры ООН по электронному правительству, 2018, <https://publicadministration.un.org/en/research/un-e-government-surveys>

Такой подход совмещает в себе количественную и качественную оценку. Отказ от оценки размера аудитории в аккаунтах позволяет нивелировать фактор «накрутки» подписчиков и недобросовестного трафика. При расчете количественных показателей (в метриках вовлечения) размер аудитории учитывается.

Для оценки были выбраны наиболее популярные в России социальные сети. По данным Левада-центра, в марте 2020 года это Вконтакте (67 %), Одноклассники (48 %), YouTube (45 %), Instagram (41 %), Facebook (14 %). По данным Медиаскопа³⁸, наибольшей популярностью пользуются Вконтакте (72 %), Одноклассники (45 %), Instagram (56 %), Facebook (42 %). В итоге для оценки были выбраны четыре соцсети, в которых представлено большинство российских ФОИВ.

Критерии оценки

Каждый параметр включал в себя отдельный набор критериев оценки и имел свою балльную шкалу. Все аккаунты ФОИВ проходили экспертную оценку, метрики вовлечения изучались при помощи открытого сервиса аналитики Popsters³⁹, который позволяет оценить уровень заинтересованности аудитории в каждой публикации. Период оценки – с 1 октября 2019 года по 31 марта 2020 года. Такой период позволил оценить работу ФОИВ в соцсетях в длительной перспективе, а также нивелировать фактор форс-мажора, вызванного распространением коронавирусной инфекции.

Параметр оценки	Критерий оценки	Баллы
Информирование	Наличие аккаунта и ссылка на аккаунт на официальном сайте	3 – более 4 ключевых 2 – 4 ключевых 1 – менее 4 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

38. Российский интернет-форум РИФ+КИБ 2019, Социальные сети в цифрах, Екатерина Курносова, https://mediascope.net/upload/iblock/f97/18.04.2019_Mediascope_Екатерина%20Курносова_РИФ+КИБ%202019.pdf

39. Popsters, Сервис аналитики постов и страниц конкурентов в социальных сетях, <https://popsters.ru/>

Параметр оценки	Критерий оценки	Баллы
Соучастие	Средний ERpost = ((Сумма лайков за весь период + сумма репостов за весь период + сумма комментариев за весь период)/ кол-во подписчиков/кол-во публикаций за весь период)*100%	3 – показатели ERpost 1 и более 2 – показатели ERpost 0,5-1 1 – показатели ERpost 0,1-0,5 0 – менее 0,1
	TR = (Сумма комментариев/кол-во подписчиков/кол-во публикаций за анализируемый период)*100%	3 – показатели TR 0,1 и более 2 – показатели TR 0,05-0,1 1 – показатели TR 0,001-0,05 0 – менее 0,001
Консультирование	Возможность написать сообщение в каждом аккаунте из 4 ключевых	3 – более 4 ключевых 2 – 4 ключевых 1 – менее 4 ключевых 0 – ни одного аккаунта
	Реакция на запрос через инструмент обратной связи (оценивается ВК как самая популярная 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»
Максимум		17 баллов

По результатам оценки, ни одно ведомство не получило максимальный результат. Средний балл для 21 министерства составил 8,5 баллов из возможных 17, для служб, агентств и управлений – только 6,4 балла. Такие низкие средние значения оценки вызваны в том числе и полным отсутствием у некоторых ФОИВ аккаунтов в четырех социальных сетях, которые являются самыми популярными в России. В частности, ни одного аккаунта нет у Минюста России, Минтруд России ведет только твиттер. 14 ведомств из общего списка федеральных агентств, служб и управлений (всего – 51 ФОИВ) не имеют представительств ни в одной из ключевых социальных сетей.

Оценки показывают, что самой невостребованной среди ФОИВ социальной сетью являются «Одноклассники». Только восемь министерств и шесть ФОИВ из числа агентств, служб и управлений имеют аккаунты в этой соцсети. При этом, как показывают социологические опросы, этой соцсетью постоянно пользуется почти половина россиян. По внутренним данным «Одноклассников», ядром аудитории этой площадки являются люди в возрасте 26-35 лет, а более половины пользователей –

это люди старше 35 лет⁴⁰. Таким образом, ФОИВ отказываются от перспективного канала диалога со значительной аудиторией граждан.

Наиболее эффективной с этой точки зрения социальной сетью для ФОИВ оказался Instagram. В этой соцсети у многих ведомств высокие показатели вовлеченности, когда на каждого подписчика приходится хотя бы одна реакция (отметки «Нравится», «Поделиться» или комментарий). При этом показатель «Количество комментариев» (доля комментариев в пересчете на размер аудитории) больше, как правило, в Facebook и во ВКонтакте. Это в первую очередь объясняется природой разных социальных сетей – Instagram позволяет повысить «видимость» ФОИВ в соцсетях, но эффективной коммуникации по профилю способствуют соцсети с более развитым функционалом комментирования. При этом для агентств, служб и управлений средние оценки вовлечения и комментирования (2,6 и 1,7 – без учета не представленных в соцсетях) выше, чем у министерств (2,3 и 1,3 – без учета не представленных в соцсетях). Возможно, это объясняется тем, что агентства, службы и управления реализуют госполитику в своих сферах, а, значит, более плотно работают с гражданами.

Характерным минусом работы большинства ФОИВ в социальных сетях является именно недостаточная реализация функций открытого диалога – консультирования. Для оценки авторы выбирали наиболее популярный аккаунт ведомства или аккаунт во Вконтакте как самой популярной сети в стране и писали простой запрос. Только 12 ведомств из 72 дали свои ответы на запрос (четыре из числа министерств, восемь из числа агентств, служб и управлений). При этом те ведомства, которые отвечали, как правило, давали содержательный ответ в доброжелательной манере.

Среди министерств лидером по открытости в соцсетях стало Минкультуры России (13 из 17 баллов): в министерстве ведут аккаунты в пяти социальных сетях, дают содержательные ответы на вопросы, демонстрируют активную и эффективную работу с подписчиками. Абсолютным лидером по всем ФОИВ стал ФАС, общая оценка которого составила 15 баллов из 17.

13 баллов набрал Роструд. Интересно, что в аккаунте Instagram⁴¹ этого ведомства 1810 подписчиков, при этом показатели вовлечения в оцениваемом периоде аномально высокие – на каждого подписчика приходится более 130 реакций. Такие результаты любопытно сопоставить с работой Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, который ведет аккаунт только в Twitter.

40. Одноклассники Медиакит, 2019, <https://cloud.mail.ru/public/P9nh/4sZx4RqmR/OK-Mediakit-2019.pdf>

41. Instagram, Официальный аккаунт Роструда, <https://www.instagram.com/rostrud.official/>,
дата просмотра: 13 мая 2020

На первый взгляд, высокие оценки Роструда кажутся обоснованными – ведомство является оператором восьми ГИС⁴², в том числе портала «Работа в России», регулярно размещает на своих площадках информацию об актуальных вакансиях. Однако более глубокое изучение аккаунта Роструда в Instagram показывает, что он появился только 1 октября 2019 года. При этом за первые два месяца число отметок «Нравится» на публикациях достигает нескольких тысяч. Однако уже в декабре 2019 года заметно резкое снижение активности и самого аккаунта, и аудитории. При этом количество подписчиков с октября по апрель остается стабильным – 1810 пользователей.

Месяц	Публикации	«Нравится»	Комментарии
Октябрь	33	109 134	166
Ноябрь	43	121 462	120
Декабрь	38	11 831	29
Январь	1	198	3
Февраль	7	854	11
Март	15	1878	84
Апрель	5	827	255

Приведенные в таблице данные показывают, что на старте своей работы в Instagram Роструд, вероятно, «раскручивал» аккаунт, однако это не принесло результата – количество подписчиков на момент этого анализа изменилось только на 11 пользователей, достигнув 1821⁴³.

4.4. Общественные советы

Общественные советы (ОС) – это консультативные и совещательные органы при министерствах и ведомствах. Целью деятельности общественных советов является осуществление экспертной поддержки работы органа исполнительной власти, а также общественного контроля за его деятельностью⁴⁴. В сферу компетенций ОС входит:

42. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации, Аналитический доклад «Оценка открытости государственных информационных систем в России», 2020, <http://audit.gov.ru/upload/pdf/Оценка%20открытости%20ГИС%202020.pdf>

43. 13 мая 2020 года.

44. Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (согласован Протоколом заочного заседания совета Общественной палаты Российской Федерации от 28 мая 2015 г. № 46-с, одобрен протоколом заочного заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24 июня 2015 г. № 3).

- рассмотрение проектов НПА и иных документов, разрабатываемых министерствами и ведомствами;
- участие в антикоррупционной работе, оценке эффективности государственных закупок и кадровой работы федерального органа исполнительной власти;
- участие в мониторинге качества оказания государственных услуг федеральным органом исполнительной власти и др.

Иными словами, работа ОС должна быть направлена на увеличение уровня подотчетности органов власти гражданам. С одной стороны, они призваны осуществлять медиацию между остальным обществом и органами исполнительной власти для развития диалога. С другой стороны – члены ОС должны на постоянной основе осуществлять общественный контроль за деятельностью министерств и ведомств и качеством принимаемых ими решений.

Исходя из этого, диалог и подотчетность – это ключевые принципы для осуществления общественными советами политики открытости. Цель политики открытости общественного совета – в широком смысле доступность его деятельности для граждан. Это означает:

- информированность граждан о структуре ОС и его комиссий, о правилах его деятельности;
- информированность граждан о заседаниях ОС, его планах и решениях;
- возможность участия граждан и экспертов в работе ОС и в его заседаниях;
- доступность обращений в ОС и обращений к отдельным членам ОС;
- возможность граждан инициировать общественные обсуждения значимых вопросов в сфере деятельности органа власти на площадке ОС, в том числе онлайн.

Для измерения качества работы общественных советов авторы изучали только общедоступную информацию о деятельности общественных советов при ФОИВ, размещенную на официальных сайтах ФОИВ и самих общественных советов, а также сообщения о деятельности общественных советов в СМИ и социальных медиа.

Международный опыт показывает, что отсутствие нормативного регулирования консультативных органов влечет за собой отсутствие прозрачности и подотчетности в их деятельности⁴⁵. По этой причине в 1972 году появился Федеральный закон о консультативных комитетах. Он впервые установил четкие требования для кандидатов в комитеты, что сделало эти органы менее зависимыми от заинтересованных групп. Кроме того, в законе появились меры по достижению прозрачности консультативных органов: обязанность уведомления граждан

45. Brown M. B. Fairly balanced: The politics of representation on government advisory committees // Political Research Quarterly. – 2008. – Т. 61. – №. 4. – С. 547-560.

о предстоящих заседаниях, их открытом характере и публикации материалов по результатам встреч⁴⁶.

В России проблему прозрачности и открытости общественных советов частично решают требования и рекомендации к открытости ФОИВ, в рамках которых было наложено регулирование и системы ОС⁴⁷. Существуют также требования по информационной открытости советов – необходимость публиковать информацию о составе и работе ОС, предоставлять возможности доступной коммуникации с его членами и т. д.⁴⁸

Методология оценки функционирования ОС как агентов открытого диалога включает в себя несколько последовательных этапов:

- анализ информационного наполнения и технологических свойств официальных сайтов ОС или разделов о деятельности ОС на сайтах ведомств;
- сбор и анализ сведений о деятельности ОС, содержащихся в иных открытых источниках информации (сообщения в СМИ);
- вычисление коэффициента, характеризующего степень содействия каждого ОС открытости (параметр «открытый диалог») органа исполнительной власти;
- формирование рейтинга ОС по степени содействия открытому диалогу;
- выработка рекомендаций для ОС по поводу ведения ими своих официальных сайтов.

Базовый метод оценки – контент-анализ, проведенный авторами. Данный метод представляет собой изучение содержания сайтов и других источников информации о работе ОС для определения наличия или отсутствия в них оцениваемых количественных и качественных характеристик. Каждый параметр анализируется одним из экспертов в соответствии с перечнем параметров и шкалой включенных в параметры критериев.

Параметры оценки формируются на основе требований к официальным сайтам ОС при ФОИВ, других НПА, регулирующих деятельность общественно-консультативных советов (ОКС) при органах власти в России.

Параметры и критерии оценки

Параметры оценки были сформированы исходя из анализа литературы, освещающей возможные проблемы и слабые места в системах ОС в России и мире, а также НПА, регулирующих деятельность ОС в России.

46. Shapiro S. A. Public accountability of advisory committees // Risk. – 1990. – Т. 1. – С. 189.

47. Федеральный портал открытых данных. Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти, <https://data.gov.ru/metodika-monitoringa-i-ocenki-otkrytosti-federalnyh-organov-ispolnitelnoy-vlasti>

48. Открытое правительство. Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, <http://open.gov.ru/upload/iblock/1a5/1a55cf0d3bbd924fe59faa35b7458eec.pdf>

Для изучения состояния прозрачности и открытости ОС были выделены семь параметров. Первые четыре параметра характеризуют информационную открытость ОС:

- наличие сайта или раздела на сайте ведомства, посвященного ОС;
- информация о членах ОС;
- информация о работе ОС;
- доступность коммуникации с ОС.

Перед общественными советами при органах власти стоит задача сохранения автономии от государства, постулируется, что они должны функционировать как внешние и независимые структуры гражданского контроля⁴⁹. При этом по российскому законодательству ОС финансируются органами власти, при которых они созданы, а часть их состава (от $\frac{1}{4}$) назначается руководством этого органа власти. Поэтому в качестве пятого параметра была выделена степень автономности ОС от госорганов.

Общественные советы должны не только сохранять автономность, но и реально влиять на деятельность органов власти. Несмотря на то, что в соответствии со Стандартом деятельности ОС⁵⁰, в их распоряжении имеются инструменты по имплементации своих решений в деятельность госорганов, в каждом конкретном случае это зависит от ситуации внутри госоргана и готовности его руководства идти на контакт с членами ОС. В результате одни общественные советы работают эффективно и их деятельность наполнена реальным содержанием, в то время как другие становятся формальными институтами, которые обеспечивают формальную поддержку решений органа власти⁵¹. Мы учитываем это в шестом параметре «Степень влияния ОС на деятельность ФОИВ».

Наконец, общественные советы остаются одним из основных неэлекторальных инструментов участия гражданского общества в управлении и влияния на политику государства⁵². Для эффективной работы ОС как постоянно действующего института гражданского контроля необходимы регулярные очные заседания, что предусмотрено в Стандарте деятельности ОС. По оценке заместителя Секретаря Общественной палаты РФ В. Гриба, до 60 % заседаний ОС при ФОИВ проходят в заочном формате⁵³. Это может говорить о низком уровне взаимодействия членов ОС, недостаточном качестве работы и требует детального анализа и оценки. Поэтому для оценки советов как средства открытого диалога учитывается седьмой параметр оценки «Степень активности ОС».

49. Президент России. Послание Президента Российской Федерации от 12 декабря 2013 года б/н, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38057>

50. Открытое правительство. Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, <http://open.gov.ru/upload/iblock/1a5/1a55cf0d3bbd924fe59faa35b7458eec.pdf>

51. Фонд развития правовых технологий, Общественные советы: зарубежный опыт правового регулирования, О. Смолянко, 2020, <http://ibb-d.by/wp-content/uploads/2020/01/Smolanko-opryt.pdf>

52. Там же.

53. Общественная палата Российской Федерации (ОП РФ). Общественные советы: повысить эффективность, <https://www.oprf.ru/ru/press/news/2617/newsitem/52490?PHPSESSID=6n26nsikko546l9ecbpmmrsem7>

Выделенные параметры включают в себя набор критериев оценки, каждый из которых имеет свою балльную шкалу. Найденная информация подлежала оценке только в том случае, если была опубликована не раньше, чем за год до оценки.

Параметр оценки	Критерий оценки	Баллы
Сайт или раздел ОС	Наличие отдельного сайта либо раздела ОС на сайте ФОИВ	2 – наличие отдельного сайта ОС 1 – наличие раздела ОС на сайте ФОИВ 0 – отсутствует
Информация о членах ОС	Перечень лиц, входящих в состав общественного совета (ФИО)	1 – есть 0 – отсутствует
	Указание на организацию/ орган/учреждение, должности лиц, входящих в состав общественного совета	3 – всех членов, указанных на сайте 2 – организации для всех членов и должности для части 1 – для части членов 0 – отсутствует
	Фотографии лиц, входящих в состав общественного совета	3 – всех членов, указанных на сайте 2 – 90 % членов 1 – части членов 0 – отсутствует
	Контактная информация членов общественного совета	3 – всех членов, указанных на сайте 2 – 90 % членов 1 – части членов 0 – отсутствует
Информация о работе ОС	Положение об общественном совете	1 – есть 0 – отсутствует
	Наличие на сайте органа власти отдельной новостной ленты, посвященной работе общественного совета	3 – публикации в 2020 году 2 – регулярные публикации в 2019 году 1 – несколько публикаций в 2019 году и/или более ранние публикации 0 – отсутствует
	План предстоящих заседаний общественного совета	3 – помесячный, удобное размещение 2 – поквартальный, неудобное размещение 1 – реже, чем раз в квартал 0 – отсутствует

Параметр оценки	Критерий оценки	Баллы
Информация о работе ОС	Повестки предстоящих заседаний общественного совета	3 – по каждому заседанию, заранее 2 – по каждому заседанию, за несколько дней до заседания 1 – неактуальные или публикуются в день заседания 0 – отсутствуют
	Протоколы прошедших заседаний общественного совета	3 – всех заседаний, указанных на сайте 2 – отсутствуют по указанным в плане заседаниям или содержат только краткий результат 1 – части заседаний 0 – отсутствуют
	Тексты решений общественного совета, одобренных на заседаниях общественного совета	1 – есть 0 – отсутствуют
	Перечень рабочих групп (комиссий либо иных подразделений) в составе общественного совета	3 – состав и информация о деятельности каждой группы 2 – состав и информация о деятельности части групп 1 – только перечень и/или состав 0 – отсутствует
Доступность коммуникации с ОС	Текст правового акта о порядке участия в открытых заседаниях общественного совета	2 – отдельный акт или регламент с порядком участия 1 – указание на возможность участия в Положении 0 – отсутствует
	Возможность обращения в общественный совет (его структурное подразделение) через сайт	1 – есть 0 – отсутствует
	Возможность задать вопрос членам общественного совета на сайте	1 – есть 0 – отсутствует
	Наличие на сайте открытой дискуссионной площадки для обсуждения предложений и заключений общественного совета по разрабатываемым органом власти проектам НПА, документам и инициативам (чат, форум)	3 – публикации за 2020 год 2 – публикации за вторую половину 2019 года 1 – более ранние публикации или пустая площадка 0 – отсутствует

Параметр оценки	Критерий оценки	Баллы
Степень автономии ОС от ФОИВ	Наличие норм в Положении об ОС о необходимости формирования большей части состава ОС из представителей НКО. Насколько процедура формирования состава в Положении обеспечивает независимость ОС от ФОИВ	3 – только представители НКО, невозможность для органа власти исключить предложенных кандидатов из списка 2 – только представители НКО, конкурс проводит ОПРФ 1 – не указана необходимость формирования только из представителей НКО, состав утверждает министр по согласованию с ОПРФ 0 – нормы отсутствуют
	Состав ОС – наличие общественных деятелей, представителей НКО	3 – более 70 % состава представители НКО 2 – 50-70 % состава 1 – 30-50 % состава 0 – отсутствуют
	Отсутствие сообщений в СМИ о нарушениях в работе ОС, о вмешательстве ФОИВ в работу ОС	1 – сообщения отсутствуют 0 – сообщения есть
Степень влияния ОС на деятельность ФОИВ	Включение руководителя, заместителя руководителя ОС в состав Коллегии министерства	2 – на постоянной основе 1 – по согласованию 0 – отсутствует
Степень активности ОС	Сколько раз проводились заседания в течение прошедшего года	3 – чаще, чем раз в квартал 2 – раз в квартал 1 – реже, чем раз в квартал 0 – не проводились
	Проводились ли очные заседания (наличие материалов, указывающих на очную форму участия членов в заседаниях)	3 – более двух в год 2 – два в год 1 – одно в год 0 – не проводились
	Выражали ли члены ОС позицию по наиболее резонансным вопросам деятельности ведомства в публичном пространстве, в том числе в СМИ	1 – выражал позицию один из членов совета 2 – выразили позицию два или несколько членов совета 0 – никто не выражал
	Приглашаются ли на заседания СМИ и общественность	1 – да 0 – нет

Максимальную оценку из возможных 53 баллов не получил ни один совет, лидерами же стали общественные советы при Федеральной антимонопольной службе (39 баллов), Минстрое России и Росархиве (по 38).

При этом несколько ведомств вообще не набрали баллов по этому направлению. Эта группа оказалось удивительно многочисленной: одно министерство (МИД России) и 9 служб, агентств и управлений:

- Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству;
- Федеральная служба по техническому и экспортному контролю;
- Федеральная служба по финансовому мониторингу;
- Федеральное агентство по государственным резервам;
- Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству;
- Служба внешней разведки Российской Федерации;
- Федеральная служба охраны Российской Федерации;
- Государственная фельдъегерская служба;
- Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации;
- Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (федеральное агентство).

Среди занявших нижние места в рейтинге также Федеральное медико-биологическое агентство (2 балла), Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (5), ФСБ России (6), Минвостокразвития России и Минюст России (по 7 баллов).

Как показало исследование, только 18 общественных советов при федеральных органах исполнительной власти предлагали какие-либо рекомендации для своих органов власти в 2019 году, по крайней мере, публично. Большую часть из них можно назвать формальными: они касаются организационной деятельности ОС, планов и отчетности госоргана.

Исследование показало, что общественные советы также недостаточно освещают свою деятельность через регулярную публикацию результатов своей работы в виде документов. 40 ОС публикуют протоколы заседаний, где содержатся хотя бы краткие решения по каждому вопросу. Но особые мнения участников заседания, из которых можно узнать альтернативные идеи и предложения, содержат только 11 из них. Особой открытостью отличается общественный совет при Росархиве, который публикует видеозаписи практически каждого заседания (<http://archives.ru/public-council/deyatelnost/video-15-10-2019.shtml>). В целом большинство публикаций в СМИ про общественные советы сводятся к тому, что ОС сформировал новый состав или провел очередное заседание.

Возможности для взаимодействия заинтересованных лиц с ОС сильно ограничены – только в 26 % ОС можно обратиться через онлайн-форму на сайте. Нет и других инструментов для взаимодействия, например, онлайн-площадок для обсуждений или онлайн-опросов.

Обращают на себя два общих системных недостатка, влияющих на эффективность общественных советов в контексте открытого диалога.

1. Несбалансированность составов общественных советов

Общественные советы задумывались как механизм обеспечения участия гражданского общества и экспертов в работе ФОИВ для повышения ее эффективности. Это зафиксировано в текущей версии Стандарта деятельности общественных советов – типового положения, которое используется в большинстве ОС при ФОИВ: «... призван обеспечить учет потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиту прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений, негосударственных некоммерческих организаций при осуществлении государственной политики в части, относящейся к сфере деятельности федерального органа исполнительной власти...». То есть общественные советы в той или иной степени репрезентируют некоммерческие организации, работающие в сфере деятельности ФОИВ.

Однако лишь в положениях 26 ОС в какой-то мере отражена необходимость их формирования из представителей некоммерческих организаций. При этом только в восьми из них нормы Положения в достаточной степени ограничивают руководителя органа власти от влияния на формирование состава. Это общественные советы при Росаккредитации, Ространснадзоре, Ростуризме, Росморречфлоте, Минздраве России, Минкультуры России, Минпромторге России, Минпросвещения России. В иных случаях руководитель ведомства так или иначе единолично утверждает состав совета. Общественная палата Российской Федерации может высказывать рекомендации по его утверждению, однако решение остается за руководителем ФОИВ.

При этом в состав 15 ОС входят представители бизнеса – руководители компаний, либо представители их GR-подразделений. Это общественные советы при Росавтодоре, Минпромторге России, Минстрое России, Минтрансе России, Минэнерго России, ФНС России, Роспотребнадзоре, Роскомнадзоре, Ростехнадзоре, ФТС России, Росводресурсах, Росжелдоре, Росморречфлоте, Россвязи.

Работа всех ведомств, где в ОС входят представители бизнеса, так или иначе осуществляется во взаимодействием с бизнесом. Само по себе наличие в ФОИВ органа, который бы выражал интересы бизнеса при принятии управленческих решений, не является проблемой и даже может способствовать более эффективной

политике через согласование с различными заинтересованными группами⁵⁴. Более того, бизнес зачастую может вести себя не менее социально ответственно, чем НКО. Однако возложение этой функции на Общественный совет не соответствует изначальному замыслу создания этого института в России и, в целом, мировой практике. Но даже в случае участия представителей бизнеса в ОС оно должно балансируться участием общества (НКО), что происходит не всегда.

Общественные советы при силовых ведомствах, а именно, Минобороны России, МВД России и ФСИН России, выделяются наличием в них большого количества медийных личностей: актеров, музыкантов, артистов. Так, в Общественный совет при Минобороны России входят: Игорь Бутман, Олег Газманов, Александр Миньков (Маршал), Николай Расторгуев, Владимир Винокур; в Общественный совет при МВД России – Владимир Машков, Эдуард Петров. В Общественный совет при ФСИН России – Владимир Меньшов, Юрий Куклачев.

С одной стороны, наличие в составе совета известных деятелей культуры может способствовать развитию гражданского участия и гражданского контроля, если медийный ресурс членов совета используется для того, чтобы привлекать внимание к проблемам ведомства и мобилизовывать гражданское общество для их решения. Однако анализ сообщений в СМИ этого не показал. Это говорит о том, что функция диалога подменяется маркетинговой функцией – улучшить образ ведомства за счет символического капитала знаменитостей. Введение большего количества общественных деятелей из некоммерческих и исследовательских организаций, на профессиональной основе занимающихся проблемами национальной безопасности и правоохранительной системы, выглядит как более эффективное решение для состава ОС в этих ведомствах.

В большинстве случаев у общественных советов имеются рабочие группы. Обычно опубликованы только их состав и контакты для связи, но за редкими исключениями на сайтах отсутствует информация о их работе. Положительные примеры работы с рабочими группами можно найти в общественных советах Минстроя России и Росаккредитации. На сайте ОС Минстроя России присутствуют краткие пресс-релизы о каждом заседании рабочих групп и их итогах. На сайте Росаккредитации у ряда рабочих групп регулярно публикуются протоколы заседаний.

2. Отсутствие возможности участия заинтересованных лиц в работе общественных советов

Только у 17 общественных советов удалось найти информацию об участии в 2019 году в заседаниях представителей общественности, не состоящих в ОС. При этом, в положениях отсутствует даже такая категория, как «открытые заседания». В значительном большинстве (48) советов участие в заседании для сторонних граждан

54. Markus S. Capitalists of all Russia, unite! Business mobilization under debilitated dirigisme // Polity. – 2007. – T. 39. – №. 3. – C. 277-304.

возможно только по приглашению членов ОС. Особенно интересным случаем является Общественный совет Минкультуры России: на сайте ведомства указано, что участие в заседаниях регулируется Положением от 2016 года (пункт 2.5.1)⁵⁵, однако в последней версии Положения от 2018 года этот пункт отсутствует. Это может означать, что в прошлом у граждан была возможность свободно посещать заседания ОС, но теперь такой возможности нет.

Ограничивает возможности участия граждан также отсутствие на сайтах советов планов и повесток будущих заседаний. Всего за последний год 16 ОС опубликовали планы работы и проведения заседаний, только 11 ОС заранее публикуют повестки своих заседаний.

Есть общественные советы, которые проводят одно очное заседание за год, причем совместное с Общественной палатой Российской Федерации. Всего 46 ОС в 2019 году проводили очные заседания, при этом 15 из них сделали это только один раз. Это означает, что меньше половины ОС регулярно встречаются в очном формате и работают заочно или, по крайней мере, не предоставляют публичной информации о своей работе, что для общественного института является по меньшей мере странным.

Менее 10 % общественных советов предоставляют возможности активного удаленного взаимодействия для сторонних заинтересованных в их работе лиц. В подавляющем большинстве случаев отсутствуют онлайн дискуссионные площадки, инструменты для обсуждений, опросов, онлайн-формы для обращений. На сайте 60 общественных советов отсутствуют какие-либо контактные данные их членов.

Ограниченность возможностей участия граждан в работе общественных советов не позволяет им выступать в качестве полноценных органов представления мнения общества в исполнительных органах власти. Отсутствие таких возможностей у большинства ОС говорит о том, что фактически они не в полной мере осуществляют свои функции как канал обратной связи и как механизм гражданского участия, поскольку это не позволяет гражданам влиять на принятие решений и конкретную политику исполнительных органов власти в России.

55. Официальный сайт Министерства культуры Российской Федерации, Контакты общественного совета, https://www.mkrf.ru/about/advisory_authorities/obshchestvennyy_sovet/contacts/

5. Рекомендации по повышению открытости ФОИВ

По итогам исследования авторы сформировали рекомендации по проанализированным направлениям открытости, выделив наиболее значимые пробелы по критериям. В докладе этого года рекомендации носят более инструментальный характер, так как авторы исследования стремились сделать доклад своеобразной инструкцией для ФОИВ.

Информация на официальных сайтах:

- **Уточнять время публикации новостей и документов**

Для многих ведомств характерно отсутствие времени публикации информации и времени изменения, дополнения информации на сайте. Как правило, время указано только в разделе с новостями, а в разделах с документами, отчетами порой сложно установить даже дату. Это не позволяет пользователям оценить актуальность и релевантность информации, может ввести в заблуждение.

- **Ориентироваться на модели пользовательского поведения**

В данном исследовании не производилась оценка дружелюбности пользовательского интерфейса, однако критерий «Сколько времени ушло на сбор информации по сайту» показывает неоднородность структур сайтов. Даже ключевые и наличествующие во всех без исключения элементы (структура и руководство, контакты, общественная приемная) имеют разные названия, находятся в разных местах навигационного меню. Это заметно усложняет поиск информации, использование всех возможностей порталов.

- **Детальнее и полнее раскрывать информацию о структуре органа государственной власти**

Низкие оценки по критериям «Наличие перечня территориальных органов и представительств государственного органа» и «Наличие перечня подведомственных организаций» связаны не только отсутствием соответствующих разделов или подразделов на сайте ведомств, но и с тем, что гражданин не всегда в состоянии определить, должны ли быть у данного ФОИВ территориальные и подведомственные организации. Ведомства могли бы указывать эту информацию в разделах о структуре или полномочиях, формулировать ее яснее и понятнее для пользователя.

Работа с запросами граждан в соответствии с Законом №8-ФЗ

- **Давать альтернативные каналы связи**

Как показывает анализ сайтов и эксперимент с запросами, на сайтах многих ФОИВ размещены только формы для обращения в ведомство. В качестве альтернативного канала на сайтах мог быть размещен адрес электронной почты как от граждан, так и от СМИ, других организаций.

- **Расширить функционал электронных форм обратной связи**

На специальных страницах сайтов стоит предусмотреть возможность прикреплять файлы к обращению, а не требовать писать полный текст запроса/обращения в окне электронной формы. Это особенно актуально, когда окно электронной формы запрещает вставку текста, а альтернативных каналов связи нет.

Кроме того, в электронной форме для связи необходимо предусмотреть возможность выбора: является ли письмо обращением в соответствии с Законом № 59-ФЗ или запросом в соответствии с Законом № 8-ФЗ. Это позволит и более точно учитывать статистику обращений.

- **Давать точные источники информации**

Как мы писали, в части ответов на запросы ФОИВ дают ссылки на электронные ресурсы. Однако не во всех ответах дается корректная ссылка или описывается последовательность действий, необходимая для поиска данных.

- **Отвечать на запросы граждан сразу, не дожидаясь истечения 30-дневного срока**

Как показал наш анализ, 5 ведомств ответили на запросы граждан с опозданием на 1-2 дня. По всей вероятности, это было связано с поздним началом отработки запроса, из-за чего ответственным не хватило буквально дня на выполнение положений закона. Хорошей практикой можно считать ответ в течение первых двух недель после поступления запроса.

Работа с журналистами

- **Выстраивать более плотное взаимодействие с журналистами**

Распространенные сейчас технологии позволяют ФОИВ более плотно работать с журналистами. Это может происходить не только через формальные каналы связи (официальные запросы, общие для пресс-службы ведомства почтовые ящики), но и через неформальные каналы, в частности, мессенджеры, социальные сети. При этом, ведомствам стоит вести учет поступивших по неформальным каналам запросов, реагировать и отрабатывать их как официальные запросы с соблюдением сроков, а также соблюдать этические нормы даже в личном общении с журналистами. Кроме того, более доверительным отношениям будет способствовать уважение к труду журналистов – это может проявляться в том, что ФОИВ будет сообщать о получении запроса, четко обозначать время ответа и соблюдать предусмотренные законом и оговоренные сроки.

- **Давать содержательные ответы**

Запрос СМИ – это не только интерес одной конкретной редакции, это отражение запросов аудитории, индикатор востребованности той или иной информации.

Поэтому содержательные ответы на вопросы журналистов могут не только повысить уровень открытости госоргана, но и стать поводом для включения темы запроса в работу ФОИВ в более широком спектре.

- Не допускать избирательности в работе с журналистами

Как показал эксперимент, встречаются случаи, когда журналистам не удается связаться с ведомством, контакты ФОИВ распространяются иными непубличными способами. Это приводит к дисбалансу, когда одни СМИ имеют больше возможностей для получения информации, чем другие. Это напрямую нарушает законодательные требования, а также приводит к ограничению конкуренции на медиафонке, снижению уровня информированности населения, нарушению права граждан на получение информации.

Рекомендации по работе с социальными сетями

- Использовать социальные сети как инструмент диалога

Как показывают результаты, наиболее низкие оценки ведомства получают по параметрам «Соучастие» и «Консультирование», хотя именно эти параметры являются нативными для социальных сетей. Работа с аудиторией, коммуникация через различные инструменты (комментарии, сообщения, ответы на запросы) позволит сделать работу ФОИВ более понятной и полезной для граждан. Это требует ресурсов и проработанных стратегий ведения аккаунтов, но, в конечном счете, приводит к большему уровню доверия граждан к органам власти.

- Использовать релевантные каналы для связи с каждым сегментом аудитории

Как показывает анализ, значительная часть российских пользователей социальных сетей оказывается не охвачена информацией о деятельности ФОИВ – это относится в первую очередь к пользователям сети «Одноклассники». При этом часть ведомств (Минздрав России, Роструд, Роспотребнадзор и другие) просто обязана работать напрямую с более старшим поколением пользователей, которые в большей степени сосредоточены в «Одноклассниках».

- Перейти от наращивания объемов аудитории к качественному взаимодействию с ней

Как показывает исследование, аккаунты ведомств с большим количеством подписчиков меньше всего взаимодействуют с ними. Аккаунты, в которых аудитория меньше, но, вероятно, более заинтересована в работе органа власти, демонстрируют более высокие показатели вовлечения. В данном анализе не использовался метод контент-анализа, однако публикация более своевременной, структурированной и адаптированной под привычки медиапотребления в соцсетях информации также позволит увеличить активность аудитории и поможет сформировать положительный имидж ведомств.

- Отказаться от искусственного раскручивания популярности аккаунтов

Социальные сети являются наиболее прозрачным инструментом коммуникации с аудиторией, в них гораздо проще заметить отклонения и «перегибы». Использование недобросовестных механик становится заметным, отталкивает аудиторию и снижает уровень доверия россиян к органам власти. Кроме того, сами площадки ведут борьбу с искусственным наращиванием активности в аккаунтах, что может привести к временной блокировке аккаунтов.

Работа общественных советов при ФОИВ

Рекомендация Правительству Российской Федерации:

- обеспечить передачу медиативных функций между ОП РФ, ФОИВ и общественными советами, которые исполняло упраздненное Открытое правительство, внешнему по отношению к системе общественных советов органу или организации.

Рекомендация Общественной палате Российской Федерации:

- контролировать регулярное (как минимум, ежеквартальное) проведение общественными советами публичных очных заседаний.

Рекомендации ФОИВ:

- обеспечить наиболее прозрачную процедуру назначения членов общественных советов, которая в максимальной степени способствовала бы их независимости от ФОИВ и обеспечивала бы представительство различных секторов гражданского общества с различными мнениями и взглядами;
- поощрять высказывание членами общественного совета как внешними экспертами точек зрения, отличных от принятых в ФОИВ. Способствовать деятельности ОС как органа общественного контроля, предоставляя для этой деятельности всю необходимую информацию, другие ресурсы.

Рекомендации общественным советам:

- обеспечить своевременную публикацию информации о деятельности общественного совета: ежегодных планов работы и отчетов о деятельности, повесток и протоколов заседаний и др. Публиковать информацию о деятельности рабочих групп/комиссий при ОС;
- реализовать в виде отдельного НПА или описания в регламенте работы общественного совета детализированный порядок участия приглашенных лиц в открытых заседаниях, который включает информацию о сроках направления и о содержании приглашения/заявки на участие в открытом заседании. Обеспечить публикацию порядка на сайте/в разделе ОС;
- обеспечить интерактивные механизмы удаленного участия граждан в работе общественного совета, например, опросы, касающиеся деятельности ОС, открытые дискуссионные онлайн-площадки для обсуждения предложений и заключений ОС по проектам НПА, другим документам и инициативам органа власти;
- информировать общество об игнорировании органом власти рекомендаций общественного совета путем публикации официальных документов (протоколов), интервью и т. д. в СМИ и иных открытых источниках.

Рекомендации членам общественных советов:

- публично высказывать свое мнение как члена ОС касательно оценки деятельности органа власти, конкретных принимаемых им решений, эффективности взаимодействия с общественным советом.

ISBN 978-5-6044979-0-6



A standard linear barcode representing the ISBN number 9785604497906.

9 785604 497906

© Счетная палата Российской Федерации, 2020