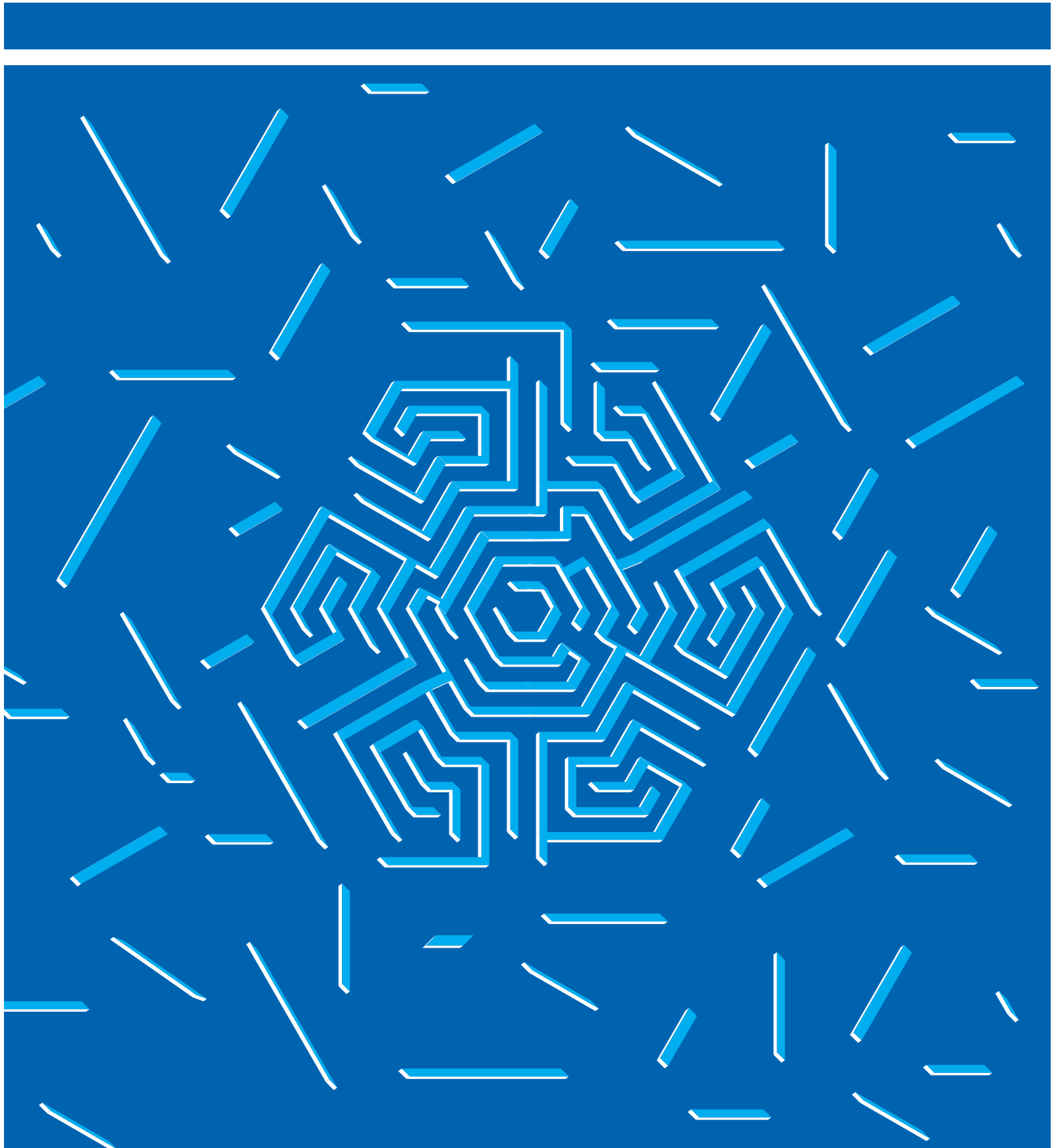


**Институт Развития
Свободы Информации**



**Мониторинг официальных сайтов
федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации
2006**





Уважаемые друзья и коллеги!

Одной из приоритетных целей нашей организации является стимулирование идущих в России процессов формирования и развития государственных электронных информационных систем общего пользования, прежде всего — официальных сайтов органов государственной власти в сети Интернет. Мы уверены, что официальные сайты государственных органов в ближайшем будущем должны занять место основного источника полной и достоверной информации о деятельности государства.

Реализация концепции «Электронного государства» позволит не только повысить эффективность самой власти, но и поможет решить проблему доступа граждан к государственным информационным ресурсам, сделать власть прозрачной по отношению к обществу, а также повысить социальную ответственность чиновников.

По содержанию официальных сайтов органов власти можно судить об уровне открытости-закрытости тех или иных ведомств или государства в целом, возможностях граждан в доступе к информации из государственных информационных ресурсов, прозрачности управленческих решений и процедур, а также предрасположенности того или иного ведомства к коррупции.

Второй год мы внимательно изучаем содержание каждого официального сайта, определяем наличие, полноту и актуальность размещенной на нем информации. Кроме того, мы устанавливаем, какую информацию органы власти по каким-то причинам отказываются размещать на своих сайтах. На основе своих исследований мы формируем рейтинг информационной открытости федеральных органов исполнительной власти. Мы также готовим рекомендации для органов государственной власти, как им лучше наполнять свои официальные сайты социально-значимой информацией.

Независимость нашей организации обеспечивает объективность исследований, результаты которых признаются не только негосударственными организациями, но и государственными органами.

Когда мы начинали этот проект в ноябре 2004 года, мы столкнулись с проблемой того, что из 84 существовавших на тот момент федеральных органов исполнительной власти у 53 своих сайтов не было вообще. Это обстоятельство заставило Институт обратиться в суд за защитой права граждан на доступ к информации. Победа в этом и успешное участие Института в других судебных процессах позволили позитивно изменить ситуацию, и сегодня практически все органы государственной власти России имеют свои официальные сайты. Несмотря на все еще недостаточно высокое качество содержания официальных сайтов органов власти, мы отмечаем, хотя и медленную, но все же положительную тенденцию в их наполнении важной для граждан информацией.

Команда работающих в Институте профессионалов, включающая в себя юристов, журналистов, социологов и IT-специалистов, предлагает Вашему вниманию результаты проведенного в 2006 году Мониторинга официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. Подробнее о результатах этого и других наших исследований, а также о судебных процессах, инициированных Институтом, можно прочитать в ежегодно публикуемых Отчетах о нашей деятельности, а также на сайте Института www.svobodainfo.org.

Директор Института
адвокат *Иван Павлов*

Актуальность проведенного исследования



В последние годы темпы развития и внедрения информационных и коммуникационных технологий в повседневную жизнь набирают все большие обороты. Все чаще в гражданском обороте используются такие понятия, как «информация», «информационные технологии», «информационно-телекоммуникационные сети», «Интернет». Осознание важности сложившихся тенденций привело к тому, что во многих странах мира программы развития и распространения электронных технологий приобрели статус государственных программ. Внедрение информационных технологий в деятельность государственных органов стало одним из приоритетных направле-

В России серьезным шагом в процессе внедрения информационных технологий в деятельность государственных органов стало принятие Постановления Правительства РФ № 65 от 28 января 2002 года «О федеральной целевой программе "Электронная Россия" (2002-2010 годы)».

ний информационной политики развития общества многих государств. Очевидно, что информационные технологии способны стать связующим звеном при взаимодействии государства и общества, обеспечить открытость органов власти и предоставить возможность общественного контроля над деятельностью государства. Другими словами, реальное обеспечение прав граждан на свободный поиск, получение, производство и распространение информации является одним из важнейших условий развития демократии и правового государства.

Основной целью ФЦП «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)» является повышение эффективности государственного управления за счет внедрения и массового распространения информационных и комму-

никационных технологий, а также обеспечение прав граждан на свободный доступ к информации о деятельности государственных органов.

В настоящее время Интернет является самым эффективным средством для реализации взаимодействия государственных органов с населением, наиболее оптимальным, быстрым и самым экономичным способом распространения информации о деятельности органов государственной власти и доведения официальной точки зрения государства по тем или иным вопросам до сведения общественности. Создание единого информационного пространства в ходе реализации ФЦП «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)» обеспечит гражданам и организациям независимо от мест проживания и расположения равную общедоступность государственных информационных ресурсов.

Реализация концепции «Электронного государства» должна обеспечить гражданам качественно новый уровень взаимодействия с органами власти, когда информация о деятельности государства и набор определенных государственных функций станут доступны каждому в любое время и в любом месте, где есть выход в Интернет.

До недавнего времени информирование населения о деятельности органов государственной власти носило ограниченный и нерегулярный характер. Граждане могли узнавать о деятельности государственных органов, в том числе о принимаемых нормативных правовых актах, только из СМИ. Но ознакомиться с интересующей информацией из первоисточника, как правило, было доступно не каждому. В наш век набирающих темпы развития информационных технологий и повсеместной компьютеризации очевидны необходимость «выхода» государственных органов в Интернет, открытия официальных сайтов, доступных каждому 24 часа в сутки.

Официальный сайт государственного органа перестал быть просто атрибутом современной политики. Сегодня это самое эффективное средство распространения официальной информации о деятельности государства среди неограниченного круга лиц.

Наличие у органов власти полноценных официальных сайтов дисциплинирует властные структуры и стимулирует их социальную ориентацию. Зная официальную точку зрения государства, ее можно будет анализировать, сравнивать с другой информацией, подвергать сомнению и критике. Органы власти, которые обязаны рассказывать о своей деятельности в режиме он-лайн, вынуждены становиться более ответственными по отношению к исполнению возложенных на них обязанностей.

Вследствие этого, обеспечение доступа к государственным информационным ресурсам посредством сети Интернет позволяет повысить уровень социальной защищенности граждан, а также придать бизнесу большую степень стабильности и эффективности и снизить уровень коррупции во властных структурах.

Официальные сайты государственных органов в ближайшем будущем должны занять место основного источника полной и достоверной официальной информации о деятельности государства. К такому выводу позволяют прийти следующие обстоятельства:

- во-первых, государственные информационные ресурсы являются самыми востребованными в обществе;
- во-вторых, именно государство является владельцем самого большого объема социально-значимой информации;
- в-третьих, Интернет является самым эффективным современным средством распространения информации;
- наконец, наличие у государственных органов своих официальных сайтов возлагает на них не только юридическую, но и социальную ответственность за размещенную на этих сайтах информацию

Иные средства распространения информации, в том числе СМИ, теоретически являются независимыми от органов государственной власти и могут лишь представлять собственную интерпретацию официальной государственной точки зрения, не всегда совпадающую с первоисточником.

Результаты нашего исследования являются одним из основных индикаторов, показывающих реальное положение дел в сфере внедрения ИКТ в деятельности государственных органов и исполнения ФЦП «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)».

По замыслу концепции ФЦП «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)» реализация этой программы сегодня должна находиться на третьем завершающем этапе, предполагающем создание предпосылок массового внедрения информационных и коммуникационных технологий во все сферы общественной деятельности и формирование единого информационного пространства, обеспечивающего эффективное взаимодействие государственных органов и граждан для удовлетворения их информационных потребностей.

Возникают вопросы: насколько в настоящее время реализован принцип общедоступности государственных информационных ресурсов, и какой объем информации предоставляется государственными органами власти на своих официальных сайтах в сети Интернет?

Правовые основы исследования



В последнее десятилетие прошлого века многие страны приступили к разработке и реализации программ формирования и развития информационного общества. Первая национальная программа «Электронного государства» (e-Government) была разработана в США в начале 90-х годов. Впоследствии аналогичные программы появились в других странах, а также на общеевропейском уровне (e-Europe).

В отличие от ведущих мировых держав, в России лишь недавно осознали важность развития и внедрения информационных технологий в государственную жизнь для оптимизации взаимодействия на всех уровнях.

Право на доступ физических и юридических лиц к информации гарантировано Конституцией Российской Федерации.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», действовавшего вплоть до 9 августа 2006 года, государственные органы обязаны создать собственные информационные ресурсы и предоставить условия для качественного и эффективного информационного обеспечения граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе государственных информационных ресурсов. Статья 13 Федерального закона «Об информации, информатизации

и защите информации» предусматривала гарантии предоставления информации государственными органами и органами местного самоуправления. Так, согласно положениям этой статьи, органы государственной власти и органы местного самоуправления должны создать доступные для каждого информационные ресурсы по вопросам деятельности этих органов и подведомственных им организаций, а также в пределах своей компетенции осуществлять массовое информационное обеспечение пользователей по вопросам прав, свобод и обязанностей граждан, их безопасности и другим вопросам, представляющим обще-

В соответствии со статьей 29 Конституции Российской Федерации каждый имеет право свободно искать и получать информацию любым законным способом.

ствительный интерес. При этом закон предусматривал возможность обращения в суд в случае отказа в доступе к таким ресурсам.

9 августа 2006 года вступил в силу новый закон, регулирующий правовые отношения в сфере информации, — Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации». Основным смыслом норм, регулирующих доступ

С 1995 года федеральным законом предусмотрена обязанность органов государственной власти создать общедоступные информационные ресурсы для информирования общественности о своей деятельности.

к правительственной информации, остался неизменным. Так, согласно ст. 3 нового закона, одним из принципов правового регулирования отношений в сфере информации остался принцип открытости информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами.

Согласно ст. 8 этого закона, государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке республики в составе Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Лицо, желающее получить доступ к такой информации, не обязано обосновывать необходимость ее получения.

С 1995 года федеральным законом предусмотрена обязанность органов государственной власти создать общедоступные информационные ресурсы для информирования общественности о своей деятельности. Однако нормативно сформулированного подхода к тому, каково должно быть содержание этих ресурсов, не было до 2003 года.

Наконец, ст. 12 этого закона предписывает государственным органам и органам местного самоуправления в соответствии со своими полномочиями создать информационные системы и обеспечить доступ к содержащейся в них информации на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации.

Важным нормативным правовым актом в сфере регулирования процессов внедрения информационных технологий в деятельность государственных органов является Постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 года № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» (далее Постановление № 98). Постановление № 98 предписывает федеральным органам исполнительной власти обеспечить доступ граждан и организаций к информации о своей деятельности путем создания информационных ресурсов (согласно Перечню, утвержденному этим Постановлением), а также регулярного размещения этих информационных ресурсов в информационных системах общего пользования, в том числе в сети Интернет.

Таким образом, Перечень, утвержденный Постановлением № 98, представляет особый интерес, поскольку он детально закрепляет те сведения, которые в обязательном порядке должны быть размещены на официальных сайтах государственных органов, входящих в число федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, Перечень, утвержденный Постановлением № 98, представляет особый интерес, поскольку он детально закрепляет те сведения, которые в обязательном порядке должны быть размещены на официальных сайтах государственных органов, входящих в число федеральных органов исполнительной власти.

Проект федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» был направлен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Российской Федерации для рассмотрения в начале 2007 года. Работа по разработке проекта федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» началась в Минэкономразвития России еще в 2002 году. На необходимость принятия подобного закона неоднократно указывалось Президентом РФ В.В. Путиным, в частности — в его Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год. В этом Послании Президент РФ указывал на то, что новый закон позволит решить проблемы открытости государственных органов и обеспечения права граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти. Даже, несмотря на то, что проект этого закона был одобрен «в основном» на заседании Правительства РФ 23 июня 2005 года, потребовалось еще более полутора

В России до сих пор не принят федеральный закон, регулирующий механизм реализации права каждого на получение информации о деятельности государственных органов всех ветвей власти. Но важность и актуальность принятия такого закона очевидна.

лет, чтобы он дошел до стен Государственной Думы. Медлительность в этом процессе может объясняться чувствительностью сферы правового регулирования как для отдельных наиболее закрытых государственных органов, так и для всего пока еще далекого от прозрачности государственного аппарата.

В отличие от Постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 года № 98, направленный в Государственную Думу законопроект призван регулировать правоотношения в сфере информационного обеспечения граждан со стороны не только федеральных органов исполнительной власти, но и законодательной и судебной ветвей государственной власти, а также органов местного самоуправления. Основными целями законопроекта являются обеспечение открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, активное использование информационных технологий, объективное информирование граждан и структур гражданского общества о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Законопроект устанавливает единый порядок предоставления государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности. Основными принципами реализации права граждан и организаций на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления являются открытость и общедоступность информации, достоверность информации, соблюдение прав и интересов третьих лиц при предоставлении информации, ответственность государственных органов и органов местного самоуправления за нарушение права на доступ к информации. Так, например, в Кодекс об административных правонарушениях РФ предлагается внести изменения, предусматривающие административную ответственность за неправомерный отказ в предоставлении гражданину или организации информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, нарушение порядка и сроков предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, предоставление недостоверной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, нарушение порядка и сроков размещения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационных сетях, а также за незаконное или необоснованное отнесение сведений о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления к информации ограниченного доступа, в том числе к государственной тайне.

Однако имеются и некоторые претензии к содержанию законопроекта. Так, вместо того, чтобы закрепить, какие сведения должны быть размещены на официальных сайтах государственных органов, законопроект закрепляет перечень сведений, которые могут быть там размещены. «Беззубый» характер этой нормы лишает законопроект ожидаемой от него эффективности. Остается надеяться, что данный существенный недостаток законопроекта будет устранен в ходе его рассмотрения в Государственной Думе.

18 октября 2005 года Дзержинский районный суд Санкт-Петербурга своим решением обязал несколько федеральных органов исполнительной власти создать свои официальные сайты и разместить на них информацию о своей деятельности.

Судебная практика применения законодательства, регулирующего правоотношения в сфере информации, пока развивается намного медленнее, чем само законодательство. Вместе с тем можно отметить ряд судебных постановлений, которые носят прецедентный характер для развивающихся процессов внедрения ИКТ в деятельность государственных органов. Для получения позитивных практических результатов в области прав граждан на доступ к информации о деятельнос-

Принцип открытости информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления означает презумпцию открытости такой информации, за исключением той, которая федеральным законом отнесена к категории ограниченного доступа (государственная тайна или конфиденциальная информация).

ти государственных органов, Институт сочетает свою аналитическую деятельность с использованием административных и судебных процедур.

Решение Дзержинского районного суда Санкт-Петербурга было принято по жалобе, подготовленной юристами Института. Этим решением на Федеральную службу охраны возложена обязанность в срок до 1 января 2006 года создать свой официальный сайт и наполнить его социально-значимой информацией по Перечню, утвержденному Постановлением Правительства РФ № 98 от 12 февраля 2003 года. Суд так-

Решение суда по делу «об официальных сайтах» стало уникальным прецедентом и серьезным стимулом для повышения качества содержания сайтов всех органов государственной власти.

же учел, что к моменту рассмотрения дела 6 других привлеченных к делу в качестве ответчиков государственных органов, в том числе Федеральная служба судебных приставов (ФССП России), хоть и создали свои сайты, но сделали это весьма формально, недостаточно позаботившись о содержании размещенной на сайтах информации. Поэтому суд обязал эти государственные органы до конца 2005 года привести содержание своих официальных сайтов в соответствие с вышеупомянутым Перечнем.

Хотя Федеральная служба охраны 30 декабря 2005 года открыла свой официальный сайт, качество его содержания все еще оставляет желать лучшего. Институту пришлось столкнуться с сопротивлением отдельных государственных органов даже после того, как решение суда вступило в законную силу. Так, Федеральная служба судебных приставов (ФССП России) до середины 2006 года не оставляла попыток оспорить решение суда, а Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (ГУСП) до сих пор уклоняется от исполнения судебного решения.

Вместо того, чтобы обеспечить гражданам и организациям возможность свободно знакомиться с текстами национальных стандартов, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование) посредством подведомственных предприятий организовало торговлю этой информацией, представляющей интерес как для производителей продукции, так и для потребителей.

20 февраля 2006 года Красногвардейский районный суд Санкт-Петербурга удовлетворил жалобу Института и обязал Ростехрегулирование разместить на своем официальном сайте тексты национальных стандартов и общероссийских классификаторов.

Вынесенное судом решение предоставляет потребителям право на бесплатный доступ к национальным стандартам на потребляемые товары и услуги, а также является серьезным препятствием для коррупции в федеральном ведомстве.

Санкт-Петербургский городской суд обязал Ростехрегулирование обеспечить опубликование текстов национальных стандартов и общероссийских классификаторов на сайте www.gost.ru.

Основанием жалобы Института против Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии послужил отказ этого ведомства публиковать на своем официальном сайте www.gost.ru тексты национальных стандартов (ГОСТов) качества и безопасности продукции, производимой или реализуемой на территории России, обеспечив тем самым свободный доступ к этой социально-значимой информации.

Ростехрегулирование оспорило данное судебное решение в кассационном порядке, но 8 июня 2006 года кассационная жалоба ведомства была отклонена вышестоящей судебной инстанцией.

Если добиться вынесения этого решения было нелегко, то его исполнение стало еще более трудным процессом. Несмотря на то, что решение суда вступило в силу и обязательно для всех, Ростехрегулирование отказывается публиковать на своем сайте тексты всех национальных стандартов и общероссийских классификаторов.

Параллельные исследования



Постановлением Правительства РФ от 18 мая 2006 года № 298 было предусмотрено создание системы мониторинга использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти. Необходимость ведомственного мониторинга диктуется растущим из года в год ростом спроса на правительственную информацию со стороны общества и бизнес-структур.

Вместе с тем организация общественного мониторинга позволит дать более полную характеристику ситуации с информационной насыщенностью официальных сайтов органов власти.

В 2003 году Центр развития информационного общества «Рио-Центр» провел социологическое исследование «Общественные предпосылки становления информационного общества в России». Цель исследования — выявление потенциала российского общества для дальнейшего приобщения к новым информационным технологиям. Данное исследование показало неоднозначное отношение российских граждан к созданию «Электронного государства» и размещению правительственной информации в сети Интернет. К сожалению, большинство респондентов предположило, что людям будет предоставляться недостоверная информация, поскольку российское государство всегда было закрыто от граждан и не стремится стать прозрачным. По их мнению, государственные органы всегда найдут «лазейки», чтобы скрыть социально-значимую информацию от граждан, например, засекретив ее. Также большинство опрошенных граждан видят следующие проблемы, которые могут возникнуть при реализации законодательства о свободе доступа к информации:

- вероятность серьезного сопротивления со стороны бюрократического аппарата;
- недостаточный уровень образования чиновников и значительной части населения, не позволяющий плавно перейти на применение информационных технологий;
- необходимость значительных финансовых затрат на проведение разъяснительной кампании среди населения России, стимулирующей людей к использованию данных технологий;
- недостаточный уровень правового сопровождения электронного документооборота и электронных взаиморасчетов;
- недостаточный уровень защиты информации в информационно-телекоммуникационных сетях, угрожающий утратой или искажением передаваемых сведений.

Начиная с 2004 года Институт Развития Свободы Информации проводит на ежегодной основе свой мониторинг содержания официальных сайтов государственных органов.

Одним из часто встречаемых предположений среди респондентов выступало опасение, что чиновники подойдут к выполнению программы «Электронного государства» весьма формально, выполняют ее положения по минимуму: сделают какой-нибудь простенький сайт, который будет обновляться раз в полгода. К сожалению, это подтверждает опасения о том, что уровень доверия к власти со стороны граждан все еще остается низким. Таким образом, признавая идею «Электронного государства» оптимальной формой взаимодействия органов власти и граждан, большинство респондентов на момент проведения исследования считали, что в России нет возможностей для ее реализации.

По состоянию на ноябрь 2004 года из 84 существовавших на тот момент федеральных органов исполнительной власти у 53 (т.е. почти у двух третей) своих сайтов не было вообще.

В 2005 году исследовательской группой CNews Analytics при поддержке Мининформсвязи России был подготовлен обзор «ИТ в органах государственной власти». В рамках проведенного исследования было изучено качество представления информации о деятельности органов государственной власти в сети Интернет и проведен анализ содержания официальных сайтов некоторых государственных органов. Исследование показало, что федеральные органы государственной власти информационно открытыми можно назвать лишь номинально. Детальный анализ показал, что на сайтах

министерств, федеральных служб и агентств, большая часть сведений справочно-информационного характера не представлена, а имеющаяся информация по своей полноте, структурированности и организации доступа к ней оставляет желать лучшего.

К подобным неутешительным выводам приводят и исследования Института Развития Свободы Информации, которые ведутся на регулярной основе с 2004 года.

В 2006 году после настойчивых и целенаправленных действий Института (переписка с федеральными органами исполнительной власти, Правительством РФ, Президентом РФ, запросы, судебные процессы), практически все федеральные органы исполнительной власти создали свои официальные сайты в Интернете, на которых начали размещать информацию о своей деятельности. Первый этап проведенного Институтом в 2005 году мониторинга этих сайтов показал, что содержание информации, публикуемой на официальных сайтах органов власти, далеко не в полной мере отвечает требованиям законодательства и потребностям граждан.

По мере подготовки заключений по каждому официальному сайту ФОИВ, Институт направлял их в соответствующие ФОИВ для отслеживания их реакции на указанные в заключениях критические замечания. В марте — апреле 2006 года выборочный мониторинг сайтов показал, что некоторые ведомства учли замечания Института и дополнили свои официальные сайты недостающей информацией.

Данные детального мониторинга, проводившегося на протяжении всего 2006 года, свидетельствуют о том, что качество официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти в 2006 году стало значительно лучше по сравнению с 2005 годом. Вместе с тем, эксперты Института связывают этот качественный рост с тем, что те органы, которые не имели своих официальных сайтов, создали их в 2006 году и начали наполнять их социально-значимой информацией о своей деятельности. Качество сайтов из группы лидеров рейтинга 2005 года улучшилось незначительно.

С подробными результатами Мониторинга содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, проведенного Институтом в 2005 и 2006 годах, можно ознакомиться на сайте Института www.svobodainfo.org в разделе «Мониторинг официальных сайтов государственных органов».

Сегодня практически все федеральные органы исполнительной власти России имеют свои официальные сайты в сети Интернет.

Методология и порядок проведения исследования



Предмет исследования: соответствие содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации:

- положениям нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения, связанные с реализацией гражданами своего права на доступ к информации о деятельности государственных органов;
- общепринятым техническим требованиям, предъявляемым к сайтам;
- очевидным для группы экспертов потребностям физических и юридических лиц.

Объект исследования: официальные сайты федеральных органов исполнительной власти.

Субъекты исследования: эксперты — высококвалифицированные специалисты из различных областей (юристы, экономисты, социологи, журналисты и т.п.).

Цель исследования: определение количественных и качественных характеристик текущего уровня открытости в деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Задачи исследования:

1. Разработка сводного перечня параметров для оценки содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти (далее Параметры).
2. Присвоение экспертами каждому Параметру коэффициента социальной значимости.
3. Учет компетенции каждого ведомства при формировании перечней Параметров.
4. Разработка критериев и шкалы оценки Параметров.
5. Формирование группы экспертов для проведения оценки Параметров.
6. Оценка экспертами Параметров в соответствии со шкалой критериев.
7. Вычисление весовых итоговых коэффициентов по каждому официальному сайту ведомства, а также по совокупности ведомств.
8. Формирование общего рейтинга официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти.
9. Создание рейтингов официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, лидирующих по различным Параметрам, группам Параметров и критериям.
10. Выработка рекомендаций для федеральных органов исполнительной власти.

Критерии оценок и порядок формирования рейтинга



В целях достижения большей объективности исследования каждому параметру из сводного перечня был присвоен свой коэффициент социальной значимости ($K_{сз}$), характеризующий степень важности той или иной информации и уровень общественного интереса к нему. Данное обстоятельство обусловлено тем, что не все параметры являются равнозначными с точки зрения их социальной значимости. Например, сведения о точном адресе местонахождения государственного органа более важны по сравнению с инструкцией по проезду к местонахождению государственного органа на общественном транспорте. Коэффициент социальной значимости имеет одно из трех значений (1, 2 или 3).

Кроме того, в силу специфики компетенции каждого органа власти, которая определяется соответствующими нормативными правовыми актами, некоторые государственные органы не должны иметь на своих официальных сайтах ту информацию, которая должна быть на сайтах других государственных органов. Для того чтобы достичь объективности окончательной оценки, экспертам пришлось проанализировать положения, определяющие компетенцию, функции и задачи каждого федерального органа исполнительной власти, а также для каждого из них определить те параметры, по которым, в силу специфики полномочий, эксперты не должны проводить оценку. Этот показатель характеризуется коэффициентом необходимости наличия той или иной информации на официальном сайте того или иного федерального органа исполнительной власти (K_3).

В качестве критериев оценки параметров экспертами были избраны количественные и качественные характеристики информации:

- *Наличие / отсутствие*
- *Полнота*
- *Доступность*
- *Актуальность*

Наличие или отсутствие информации на официальном сайте определяется коэффициентом присутствия (K_n), который отражает количественную характеристику информации и может иметь одно из двух значений (1 — в случае наличия информации или 0 — в случае ее отсутствия).

Полнота, актуальность и доступность информации являются качественными характеристиками информации.

Полнота определяется коэффициентом (K_n), который может иметь одно из трех значений в зависимости от степени полноты информации:

- высокая степень полноты (70—100%) — $K_n = 1$
- средняя степень полноты (30—70%) — $K_n = 0,5$
- низкая степень полноты (5—30%) — $K_n = 0,2$

Актуальность определяется коэффициентом (K_a), который может иметь одно из трех значений в зависимости от степени актуальности информации:

- высокая степень актуальности — $K_a = 1$
- средняя степень актуальности — $K_a = 0,85$
- низкая степень актуальности — $K_a = 0,7$

Доступность определяется коэффициентом (K_d), который может иметь одно из трех значений в зависимости от степени доступности размещенной на официальном сайте информации:

- высокая степень доступности — $K_d = 1$
- средняя степень доступности — $K_d = 0,95$
- низкая степень доступности — $K_d = 0,9$

Коэффициент количества информации ($K_{\text{кол}}$) отражает исключительно факт присутствия информации на сайте и не зависит от качественных характеристик информации. $K_{\text{кол}}$ исчисляется по формуле:

$$K_{\text{кол}} = K_{\text{э}} \times K_{\text{н}}.$$

Коэффициент качества информации ($K_{\text{кач}}$) включает в себя все качественные характеристики информации и исчисляется по формуле:

$$K_{\text{кач}} = K_{\text{п}} \times (K_a + K_d - 1).$$

Итоговый весовой коэффициент информации ($K_{\text{вес}}$) учитывает социальную значимость информации и рассчитывается по формуле:

$$K_{\text{вес}} = K_{\text{сз}} \times K_{\text{кол}} \times K_{\text{кач}}.$$

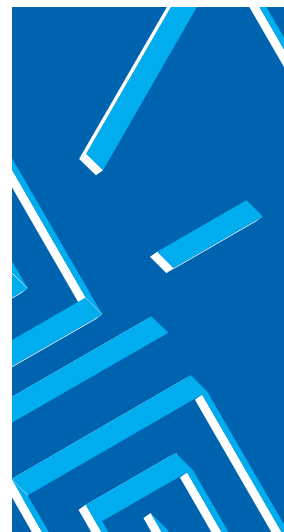
Итоговый весовой коэффициент информации характеризует все выбранные экспертами характеристики параметра.

Коэффициент открытости официального сайта каждого федерального органа исполнительной власти ($K_{\text{откр}}$) определяется по следующей формуле:

$$K_{\text{откр}} = \frac{\sum K_{\text{вес}}}{\sum (K_{\text{сз}} \times K_{\text{э}})}$$

Рейтинг информационной открытости федеральных органов исполнительной власти формируется путем их сортировки по убыванию значения коэффициента открытости ($K_{\text{откр}}$).

Результаты исследования



Итоговый сводный рейтинг информационной открытости федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в 2006 году

№	Ведомство	Официальный сайт	Коэффициент открытости, %
1	Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (<i>МЧС России</i>)	http://www.mchs.gov.ru	43,781
2	Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (<i>Роснедвижимость</i>)	http://www.kadastr.ru	39,681
3	Федеральная таможенная служба (<i>ФТС России</i>)	http://www.customs.ru	34,660
4	Министерство иностранных дел Российской Федерации (<i>МИД России</i>)	http://www.mid.ru	34,659
5	Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (<i>Ростехрегулирование</i>)	http://www.gost.ru	34,578
6	Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам (<i>Роспатент</i>)	http://www.fips.ru	34,424
7	Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации (<i>Минэкономразвития России</i>)	http://www.economy.gov.ru	34,264
8	Федеральная налоговая служба (<i>ФНС России</i>)	http://www.nalog.ru	32,973
9	Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации (<i>Мининформсвязи России</i>)	http://www.minsvyaz.ru	32,890
10	Федеральная служба по надзору в сфере связи (<i>Россвязьнадзор</i>)	http://www.minsvyaz.ru/departments/rossvyaznadzor	32,155
11	Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации (<i>Минпромэнерго России</i>)	http://www.minprom.gov.ru	31,411
12	Министерство юстиции Российской Федерации (<i>Минюст России</i>)	http://www.minjust.ru	30,059

№	Ведомство	Официальный сайт	Коэффициент открытости, %
13	Федеральное агентство по культуре и кинематографии (<i>Роскультура</i>)	http://www.rosculture.ru	29,958
14	Федеральная регистрационная служба (<i>Росрегистрация</i>)	http://www.rosregistr.ru	29,954
15	Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (<i>Росстрой</i>)	http://www.gosstroy.gov.ru	29,405
16	Министерство внутренних дел Российской Федерации (<i>МВД России</i>)	http://www.mvd.ru	28,965
17	Федеральная служба по тарифам (<i>ФСТ России</i>)	http://www.fstrf.ru	28,707
18	Министерство природных ресурсов Российской Федерации (<i>МПР России</i>)	http://www.mnr.gov.ru	28,676
19	Федеральная антимонопольная служба (<i>ФАС России</i>)	http://www.fas.gov.ru	28,592
20	Федеральное агентство по информационным технологиям (<i>Росинформтехнологии</i>)	http://www.minsvyaz.ru/departments/rosinformtechnologii	28,555
21	Федеральное агентство геодезии и картографии (<i>Роскартография</i>)	http://www.roskart.gov.ru	28,128
22	Федеральное дорожное агентство (<i>Росавтодор</i>)	http://www.rosavtodor.ru	27,989
23	Федеральное агентство по промышленности (<i>Роспром</i>)	http://www.rosprom.gov.ru	27,875
24	Федеральное агентство по образованию (<i>Рособразование</i>)	http://www.ed.gov.ru	27,873
25	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (<i>Ростехнадзор</i>)	http://www.gosnadzor.ru	27,859
26	Министерство образования и науки Российской Федерации (<i>Минобрнауки России</i>)	http://www.mon.gov.ru	27,689
27	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (<i>Минсельхоз России</i>)	http://www.mcx.ru	27,119
28	Федеральное агентство связи (<i>Россвязь</i>)	http://www.minsvyaz.ru/departments/rossvyaz	27,105
29	Федеральное казначейство (<i>Казначейство России</i>)	http://www.roskazna.ru	26,802
30	Федеральная служба по финансовым рынкам (<i>ФСФР России</i>)	http://www.fcsm.ru	26,474
31	Федеральное агентство по физической культуре и спорту (<i>Росспорт</i>)	http://www.rossport.ru	26,074
32	Федеральное агентство водных ресурсов (<i>Росводресурсы</i>)	http://voda.mnr.gov.ru	25,792
33	Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (<i>Росимущество</i>)	http://www.rosim.ru	25,656
34	Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации (<i>Минкультуры России</i>)	http://www.mkmk.ru	25,504

№	Ведомство	Официальный сайт	Коэффициент открытости, %
35	Федеральное архивное агентство (<i>Росархив</i>)	http://www.rusarchives.ru	25,435
36	Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (<i>Минздравсоцразвития России</i>)	http://www.mzsrrf.ru	25,394
37	Министерство транспорта Российской Федерации (<i>Минтранс России</i>)	http://www.mintrans.ru	25,048
38	Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия (<i>Росохранкультура</i>)	http://www.rosohrancult.ru	24,781
39	Министерство обороны Российской Федерации (<i>Минобороны России</i>)	http://www.mil.ru	24,403
40	Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (<i>Росгидромет</i>)	http://www.meteorf.ru	24,237
41	Федеральное космическое агентство (<i>Роскосмос</i>)	http://www.federalspace.ru	24,205
42	Федеральная служба по труду и занятости (<i>Роструд</i>)	http://www.rostrud.info	23,648
43	Федеральное агентство по атомной энергии (<i>Росатом</i>)	http://www.minatom.ru	23,546
44	Федеральная служба по финансовому мониторингу (<i>Росфинмониторинг</i>)	http://www.fedsfm.ru	23,460
45	Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (<i>Роспотребнадзор</i>)	http://www.rosпотребнадзор.ru	23,349
46	Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (<i>Рособрнадзор</i>)	http://www.obrnadzor.gov.ru	23,299
47	Управление делами Президента Российской Федерации	http://www.udprf.ru	22,851
48	Федеральная служба по оборонному заказу (<i>Рособоронзаказ</i>)	http://www.fsoz.gov.ru	22,810
49	Федеральная служба судебных приставов (<i>ФССП России</i>)	http://www.fssprus.ru	22,291
50	Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию (<i>Росздрав</i>)	http://www.roszdravrf.ru	21,961
51	Федеральное агентство лесного хозяйства (<i>Рослесхоз</i>)	http://les.mnr.gov.ru	21,765
52	Министерство финансов Российской Федерации (<i>Минфин России</i>)	http://www1.minfin.ru	21,556
53	Федеральная служба государственной статистики (<i>Росстат</i>)	http://www.gks.ru	21,509
54	Федеральное агентство по науке и инновациям (<i>Роснаука</i>)	http://www.fasi.gov.ru	21,335

№	Ведомство	Официальный сайт	Коэффициент открытости, %
55	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)	http://control.mnr.gov.ru	20,427
56	Министерство регионального развития Российской Федерации (Минрегион России)	http://www.minregion.ru	20,411
57	Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой России)	http://www.spetsstroy.ru	20,284
58	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Росздравнадзор)	http://www.roszdravnadzor.ru	20,048
59	Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор)	http://www.roszeldor.ru	20,021
60	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор)	http://www.mcx.ru/index.html?he_id=888	19,963
61	Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор)	http://www.rosfinnadzor.ru	19,765
62	Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России)	http://www.fmbaros.ru	19,496
63	Федеральное агентство по государственным резервам (Росрезерв)	http://www.rosreserv.ru	19,226
64	Федеральное агентство по туризму (Ростуризм)	http://www.russiatourism.ru	19,130
65	Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям (Роспечать)	http://www.fapmc.ru	18,975
66	Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация)	http://www.favt.ru	18,947
67	Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот)	http://www.morflot.ru	18,378
68	Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и психотропных веществ (ФСКН России)	http://www.gnk.gov.ru	18,111
69	Федеральная служба страхового надзора (Росстрахнадзор)	http://www.fssn.ru	17,942
70	Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС России)	http://www.fsvts.gov.ru	17,910
71	Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России)	http://www.fsb.gov.ru	17,904
72	Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра)	http://www.rosnedra.com	17,867

№	Ведомство	Официальный сайт	Коэффициент открытости, %
73	Федеральная служба по техническому и экспортному контролю Российской Федерации (ФСТЭК России)	http://www.fstec.ru	17,142
74	Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России)	http://www.fsin.ru	17,012
75	Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство)	http://www.fish-agency.ru	16,324
76	Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ)	http://www.rosuez.ru	16,276
77	Федеральное агентство по энергетике (Росэнерго)	http://www.minprom.gov.ru/ministry/agency/energo	16,243
78	Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России)	http://www.fso.gov.ru	16,190
79	Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (ГФС России)	http://www.gfs.ru	15,784
80	Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор)	http://www.ftoa.ru	14,514
81	Федеральная авиационная служба (Росавиация)	http://www.fana.ru	12,907
82	Служба внешней разведки Российской Федерации (СВР России)	http://www.svr.gov.ru	12,253
83	Федеральная миграционная служба (ФМС России)	http://www.fmsrf.ru	11,254
84	Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (ГУСП)	Нет сайта	0,000
85	Федеральное агентство по высокотехнологичной медицинской помощи (Росмедтехнологии)	Нет сайта	0,000

Первое место в итоговом сводном рейтинге информационной открытости (далее Рейтинг) занял официальный сайт *Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России)*, на котором в той или иной степени отражена информация по 123 из 241 параметра, необходимого для данного ведомства. С учетом выбранных для исследования критериев оценки информации, размещенной на официальном сайте органа государственной власти, коэффициент информационной открытости сайта МЧС России составляет 43,781%. На официальном сайте ведомства размещена информация по всем основным блокам параметров, выбранных для исследования. Тем не менее, представленный объем сведений является недостаточным и не соответствует в полной степени тем требованиям, которые предъявляются к содержанию официальных сайтов государственных органов. Вся опубликованная на официальном сайте МЧС России информация логично структурирована, что облегчает поиск нужных сведений. Однако, к сожалению, многие из размещенных сведений не актуализируются. Также обращает на себя внимание достаточно высокое качество дизайна сайта, которое характеризует ответственное отношение ведомства к своему официальному представительству в сети Интернет.

Второе место в Рейтинге принадлежит *Федеральному агентству кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость)*, коэффициент информационной открытости официального сайта которого составляет 39,681%. В течение года официальный сайт Роснедвижимости претерпевал серьезные изменения, которые выразились прежде всего в содержательном наполнении информационного ресурса органа государственной власти. На момент окончания исследования на официальном сайте Агентства было представлено 100 из 223 необходимых для данного ведомства параметров, каждый из которых освещен в достаточном объеме. На сайте предусмотрена удобная навигация по разделам, все данные логично сгруппированы и легкодоступны. Однако обращает на себя внимание низкая частота обновления информации на сайте. Также на сайте Роснедвижимости практически не представлена информация о разрешительно-властных действиях, осуществляемых федеральным органом исполнительной власти в сфере своей основной компетенции, об исполнении федерального бюджета и о торгах, проводимых Агентством.

Третье место в Рейтинге занимает *Федеральная таможенная служба (ФТС России)*. Коэффициент информационной открытости официального сайта этого ведомства составляет 34,66%, что выразилось в размещении сведений по всем основным блокам параметров, выбранных для исследования. Однако большинство опубликованных данных носят отрывочный характер, давая только общее представление по большинству освещенных вопросов.

Наряду с тройкой лидеров в десятку наиболее информационно открытых федеральных органов исполнительной власти входят *Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России)*, *Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование)*, *Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам (Роспатент)*, *Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации (Минэкономразвития России)*, *Федеральная налоговая служба (ФНС России)*, *Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации (Мининформсвязи России)* и *Федеральная служба по надзору в сфере связи (Россвязьнадзор)*.

Степень информационной открытости официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, занявших лидирующие позиции в Рейтинге, составляет в среднем 34%. В целом на каждом из представленных сайтов размещена довольно полная информация по большинству параметров, выбранных для исследования.

Средние позиции в рейтинге заняли федеральные органы исполнительной власти, степень представленности информации на официальных сайтах которых варьируется от 20 до 30 процентов. В целом хочется отметить, что ведомства, занявшие средние позиции в Рейтинге, не освещают даже наполовину те основные блоки параметров, которые были выбраны для исследования. Все опубликованные сведения носят поверхностный характер.

Во многих разделах сайтов информация редко обновляется. Из 45 органов государственной власти, занявших средние позиции Рейтинга, только у 5 ведомств (Минюст России, Ростехнадзор, Росгидромет, Рособоронзаказ, ФССП России) присутствует информация об исполнении федерального бюджета и об общей сумме бюджетных средств, выделенных на функционирование государственного органа. Наиболее полно освещена общая информация о федеральном органе исполнительной власти (44,57%). Информация о структуре федерального органа исполнительной власти освещена на 22,79%; информация о деятельности федерального органа исполнительной власти в сфере своей основной компетенции — на 13,27%; законодательство и нормотворческая деятельность федерального органа исполнительной власти — на 18,54%, кадровое обеспечение федерального органа исполнительной власти — на 15,60%. Не в полной мере развиты ресурсы, информирующие о конкурсах и аукционах, проводимых ведомствами, а также о заключенных государственных контрактах (11,82%), о порядке деятельности федерального органа исполнитель-

ной власти по обеспечению прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц (10,18%), об информационных ресурсах федерального органа исполнительной власти (4,57%) и о бюджетной отчетности (2,16%).

Нижние позиции в Рейтинге заняли федеральные органы исполнительной власти, степень представленности информации на официальных сайтах которых ниже 20 процентов. Последние строчки Рейтинга заняли Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (ГУСП) и Федеральное агентство по высокотехнологичной медицинской помощи (Росмедтехнологии), которые до сих пор не открыли свои официальные представительства в сети Интернет.

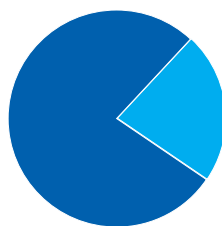
Ввиду того, что информационное содержание официальных сайтов ведомств, занявших последние позиции в Рейтинге, практически не развито, все параметры представлены не в достаточном объеме: общая информация о федеральном органе исполнительной власти — 31,20%; информация о структуре федерального органа исполнительной власти — 11,32%; сведения об информационных ресурсах федерального органа исполнительной власти — 1,74%; сведения о деятельности федерального органа исполнительной власти в сфере своей основной компетенции — 5,26%; законодательство и нормотворческая деятельность федерального органа исполнительной власти — 11,72%; порядок деятельности федерального органа исполнительной власти по обеспечению прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц — 4,40%; информация о конкурсах, аукционах и запросах котировок в федеральном органе исполнительной власти, а также о заключенных государственных контрактах — 4,25%; кадровое обеспечение федерального органа исполнительной власти — 7,85%; информация о бюджете федерального органа исполнительной власти — 2,77%.

Несмотря на то, что для всех сайтов федеральных органов исполнительной власти характерен низкий уровень представления информации по всем параметрам, качество размещенной информации можно признать удовлетворительным. Большинство сведений изложено в достаточном объеме для формирования общего представления о деятельности органов государственной власти, а благодаря хорошей системе навигации большинства сайтов все данные легкодоступны.

Результаты исследования свидетельствуют о том, что содержание совокупности информационных ресурсов федеральных органов исполнительной власти лишь на 23,57% покрывает тот объем, который должен быть представлен на официальных Интернет-представительствах этих органов. Лишь на десяти официальных сайтах с той или иной степенью качества размещено от 40% до 50% требуемой информации.

Степень открытости официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти

76,43% информации не отражено на официальных сайтах ФОИВ



23,57% информации отражено на официальных сайтах ФОИВ

Как уже отмечалось, анализ содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти проводился по 9 основным блокам тематически сгруппированных параметров. Исследование показало, что наиболее представленными блоками являются общая информация о федеральных органах исполнительной власти, структура федеральных органов исполнительной власти, сведения о деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере их основной компетенции,

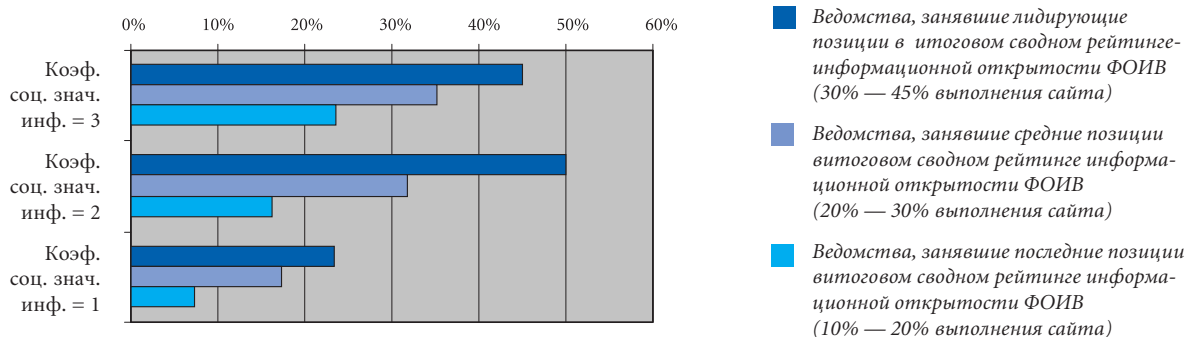
законодательство и нормотворческая деятельность, а также кадровое обеспечение федеральных органов исполнительной власти. Тот факт, что данные сведения, согласно полученным результатам, нашли свое отражение на официальных сайтах в наибольшем объеме, говорит лишь о том, что информация по ним более охотно размещается ведомствами, тогда как сами показатели объема остаются низкими и колеблются в пределах от 20 до 43 процентов.

Между тем такая информация, как сведения об информационных ресурсах федеральных органов исполнительной власти, сведения о порядке деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, сведения о торгах, проводимых федеральными органами исполнительной власти и сведения о бюджете, практически не представлена на официальных сайтах органов государственной власти. Эти показатели характеризуют тот пласт информации, который наиболее закрыт от общественного контроля и доступ к которому ведомства предоставляют особенно неохотно. Показатель присутствия такой информации колеблется в пределах от 8 до 16 процентов.



Результаты исследования свидетельствуют о том, что ведомства, занявшие лидирующие позиции в Рейтинге, публикуют на своих сайтах сведения с коэффициентом социальной значимости «2» в большем объеме, нежели с коэффициентом социальной значимости «3» и «1». Таким образом, для федеральных органов исполнительной власти с насыщенным содержанием сайтов представляется более приемлемым предоставить больше доступа к сведениям со средним уровнем социальной значимости и вызывающим не такой острый интерес у общества. Между тем для ведомств, занявших средние и последние позиции в Рейтинге, соотношение информации с различными коэффициентами социальной значимости является практически пропорциональным ввиду малого объема представленных сведений.

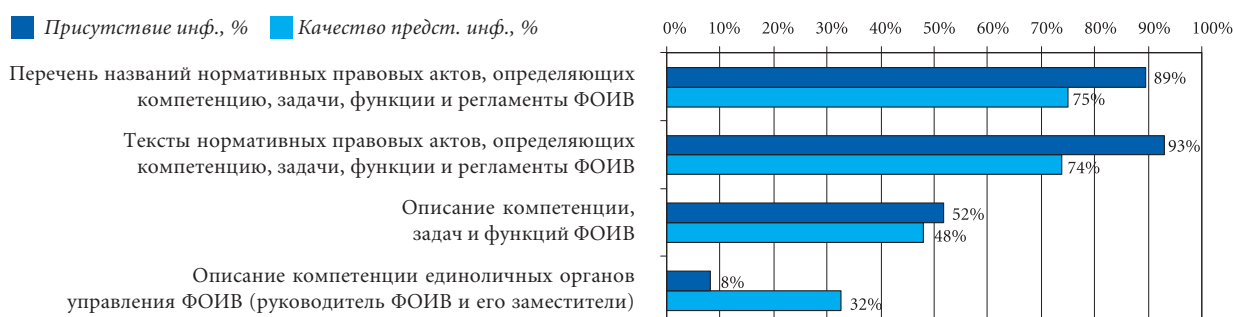
Степень присутствия социально-значимых параметров на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти в зависимости от позиции ведомства в итоговом сводном рейтинге информационной открытости



Теперь рассмотрим степень присутствия информации на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти по основным параметрам.

Как уже отмечалось, наиболее полно на сайтах федеральных органов исполнительной власти представлена общая информация. Так, на большинстве сайтов пользователь может получить полные сведения о руководстве ведомства, узнать контактные данные. Наименование вышестоящего органа государственной власти размещено на сайтах лишь у 30 ведомств, и лишь 10 из них публикуют общие сведения о вышестоящем органе. Большой интерес для пользователей представляет описание компетенции, задач и функций федеральных органов исполнительной власти. Между тем такую информацию можно получить на сайтах только 44 органов государственной власти, тогда как с текстами нормативных правовых актов, регулирующих основы деятельности федеральных органов исполнительной власти, можно ознакомиться на сайтах 79 ведомств. Публикация нормативного правового акта, определяющего круг прав и обязанностей государственного органа, безусловно, необходима, но также важно обеспечить максимальную доступность понимания юридического текста для неискушенных в юридических понятиях посетителей Интернет-представительств федеральных органов исполнительной власти.

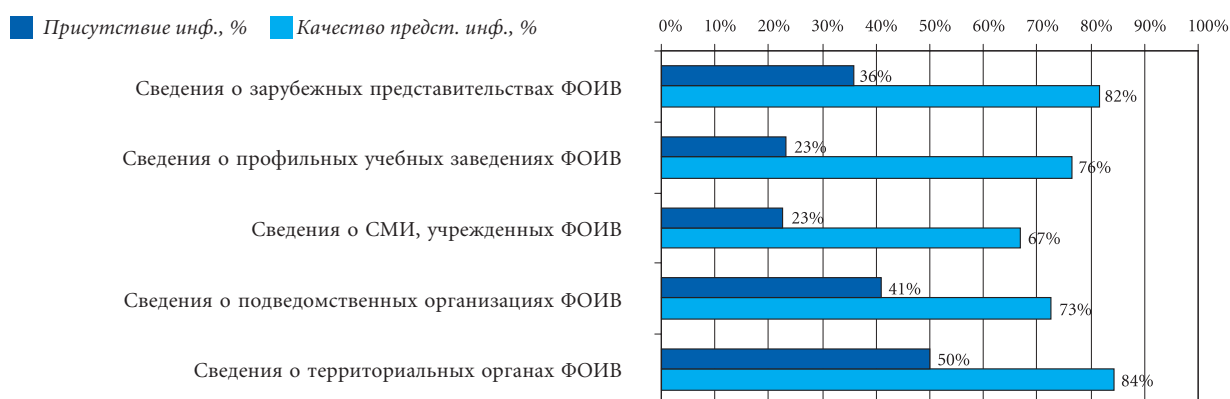
Степень присутствия информации и качество представленной информации по основам деятельности федеральных органов исполнительной власти



Структура федеральных органов исполнительной власти обычно представлена на сайтах довольно полно. Пользователи имеют возможность ознакомиться с иерархической системой структурных подразделений, узнать контактные телефоны их руководителей. Несмотря на то, что на половине сайтов размещена информация о территориальных органах и подведомственных организациях, информация о них обычно ограничивается указанием контактных данных. Такие сведения, как описание задач и функций, встречаются только в единичных случаях. Также крайне редки ссылки на сайты территориальных органов и подведомственных организаций, несмотря на наличие таковых.

Сведения о средствах массовой информации, учрежденных федеральными органами исполнительной власти, и о профильных учебных заведениях также ограничиваются в основном контактными данными. Описание целей создания профильных учебных заведений присутствует лишь на 15 сайтах ведомств, а описание целей создания средств массовой информации — лишь на 20 сайтах. Такие результаты говорят о том, что в настоящее время на официальных сайтах ведомств можно ознакомиться лишь с адресной информацией, что значительно мешает формированию целостного и объективного представления обо всех составляющих деятельности органов государственной власти.

Степень присутствия информации и качество представленной информации по структуре федеральных органов исполнительной власти



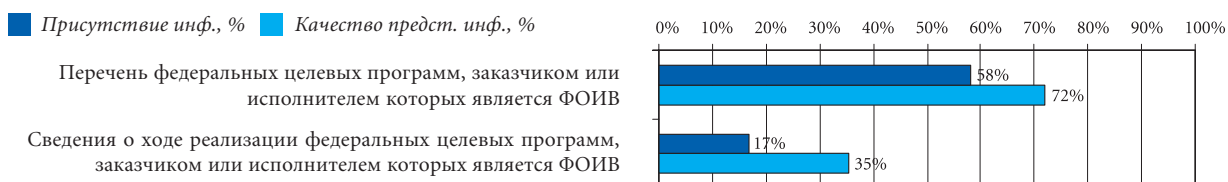
Одним из наиболее неосвещенных параметров являются сведения об информационных ресурсах, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти. Несмотря на то, что формирование открытых государственных информационных ресурсов и развитие общественного доступа к ним является одной из основных задач информационной политики государства в последние годы, эта категория сведений остается одной из самых закрытых и труднодоступных. Государство является собственником огромного объема информации, различных банков данных, регистров, реестров и т.п. Между тем перечни и описания информационных систем, находящихся в ведении органов государственной власти, опубликованы только двумя ведомствами, а перечни информационных систем общего пользования представлены на сайтах 33 федеральных органов исполнительной власти.

Степень присутствия информации и качество представленной информации по информационным ресурсам, находящимся в ведении федеральных органов исполнительной власти



Большой интерес в наше время представляют сведения о федеральных целевых программах, заказчиком или исполнителем которых являются федеральные органы исполнительной власти. Такие данные позволяют судить о направлениях реформирования государственного устройства, о приоритетах и задачах, которые ставят перед собой органы государственной власти в своей деятельности. Федеральные целевые программы выступают индикатором перемен в обществе. Между тем перечни федеральных целевых программ, заказчиком или исполнителем которых выступают федеральные органы исполнительной власти, размещены на сайтах только половины ведомств. Лишь у четверти ведомств опубликованы сведения о ходе реализации федеральных целевых программ. При этом качество информации оставляет желать лучшего. Зачастую сведения носят отрывочный характер и неактуальны, так как информация редко обновляется.

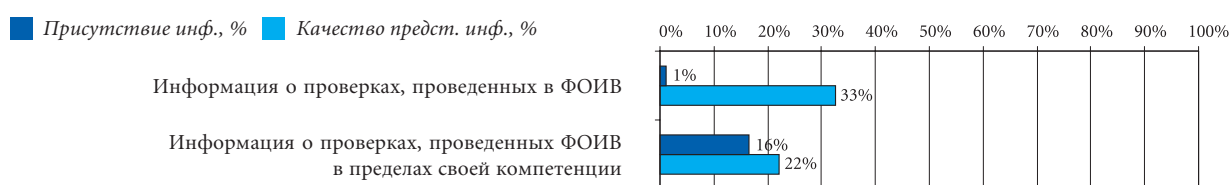
Степень присутствия информации и качество представленной информации по федеральным целевым программам, заказчиками или исполнителями которых являются федеральные органы исполнительной власти



Еще одним труднодоступным звеном являются данные о проверках, проводимых в федеральных органах исполнительной власти, а также о проверках, проводимых непосредственно федеральными органами исполнительной власти в сфере их основ-

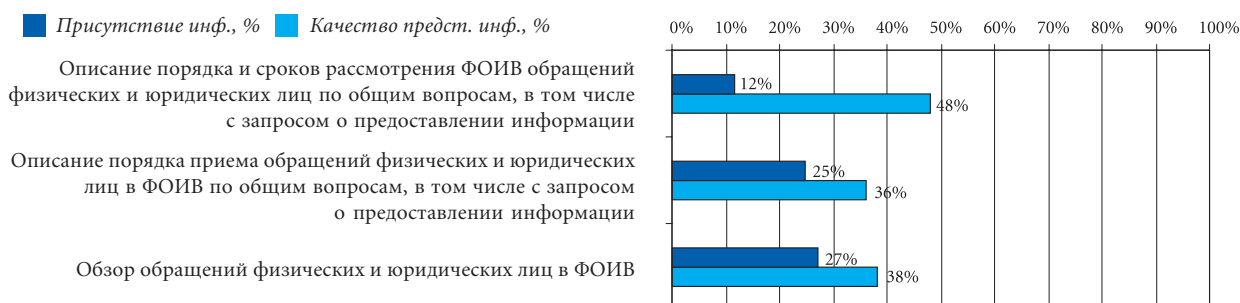
ной компетенции. Эта информация имеет большую значимость и при достаточном освещении данных должна служить одной из форм общественного контроля над деятельностью государственной власти. Степень представленности информации о проверках в первую очередь служит показателем открытости либо закрытости государства и индикатором реального развития гражданского общества. К сожалению, в настоящее время эти сведения являются самыми труднодоступными. Та информация, которая присутствует на некоторых сайтах, столь поверхностна и незначительна по объему, что сама по себе оказывается свидетельством безответственного и формального отношения ведомств к данному вопросу.

Степень присутствия информации и качество представленной информации по проведенным проверкам



Еще одним важным параметром оценки официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти является взаимодействие с населением и организациями. Все более стремительное развитие информационных технологий и их внедрение в систему государственного управления дает расширенные возможности для выстраивания открытого диалога и доверительных отношений между властью и обществом. На практике в настоящее время ситуация складывается по-другому. Такая информация, как порядок обращения в орган государственной власти, порядок рассмотрения обращений в ведомстве, количество и характер обращений граждан и организаций в орган, результаты рассмотрения этих обращений и принятые по ним меры, отсутствует более чем на трети сайтов.

Степень присутствия информации и качество представленной информации по работе с обращениями физических и юридических лиц в федеральных органах исполнительной власти



Использование информационных и коммуникационных технологий для повышения эффективности, социальной ответственности и прозрачности власти в рамках концепции «Электронного государства» должно в первую очередь найти применение при взаимодействии органов государственной власти с гражданами и организациями при осуществлении властных и разрешительных действий. Именно здесь должен работать «принцип одного окна», когда заинтересованные граждане и бизнес-структуры могут оперативно в одном месте получить полную, достоверную информацию по всем интересующим вопросам регистрации, лицензирования, аккредитации, сертификации и т.п. На сайте может быть предусмотрена возможность заполнить все необходимые формы интерактивного обращения и направить свое заявление на рассмотрение в орган государственной власти. В настоящее время получить полный объем всех необходимых документов и разъяснений, используя ресурс одного сайта федерального органа исполнительной власти, представляется невозможным ввиду незначительного количества таких возможностей на сайтах ведомств.

Степень присутствия информации и качество представленной информации по разрешительным и властным действиям, осуществляемым федеральными органами исполнительной власти в пределах своей компетенции



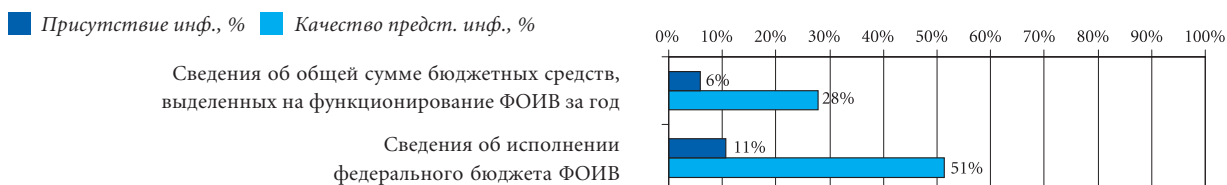
Удовлетворительно представлена на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти общая информация о вакантных должностях. Однако характер таких сведений не всегда в полной мере соответствует законодательству. Так, большинство выложенных на сайтах материалов касаются лишь тех вопросов, которые считают целесообразным опубликовать сами органы власти. Например, представлены сроки проведения конкурсов и некоторая конкурсная документация, а составы конкурсных комиссий и протоколы их заседаний не представлены. Отсутствие таких сведений делает процесс проведения подобных мероприятий непрозрачным для общества, в то время как открытость в этой сфере способствовала бы снижению уровня коррупции и повышению уровня доверия граждан к власти.

Степень присутствия информации и качество представленной информации
о государственной службе в федеральных органах исполнительной власти



Открытость информации об использовании государственным органом бюджетных средств – один из самых ярких индикаторов уровня общественного контроля над деятельностью органов власти, что, в свою очередь, является одним из принципов построения «Электронного государства». Анализ показал, что ведомства практически не раскрывают эти данные. Так, информацию об исполнении федерального бюджета на своих сайтах представили только 9 ведомств. Следует отметить, что объем этих данных обычно ограничивается перечислением общих статей расходования средств бюджета. Информация об общей сумме бюджетных средств, выделенных на функционирование федеральных органов исполнительной власти за год, размещена на сайтах всего 5 ведомств, при этом сведения носят, как правило, устаревший характер.

Степень присутствия информации и качество представленной информации
об исполнении бюджета федеральными органами исполнительной власти



Актуальным для сегодняшнего времени является вопрос обеспечения доступности и открытости процесса организации и проведения государственных закупок. Более чем на половине официальных сайтов ведомств можно ознакомиться с информационными сообщениями об объявленных торгах, когда как результаты и протоколы проведенных торгов представлены менее чем на четверти сайтов. Несомненно, что повышение открытости и прозрачности процедур проведения государственных заказов повысило бы эффективность борьбы с коррупцией в этой сфере и предоставило бы бизнесу широкий доступ к участию в обеспечении государственных нужд.

Степень присутствия информации и качество представленной информации
о торгах в федеральных органах исполнительной власти



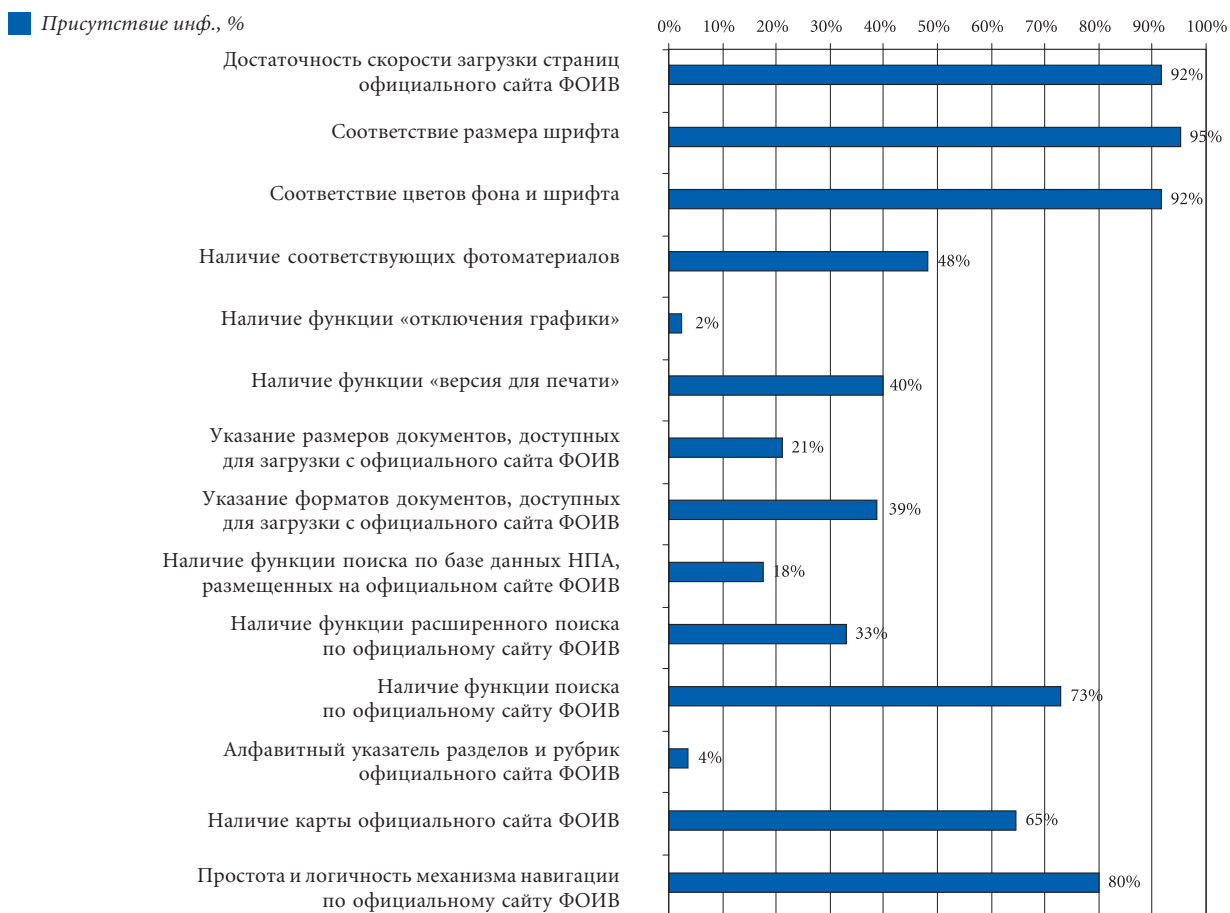
Как показали результаты исследования, одной из самых закрытых сфер являются сведения об оспаривании решений или действий (бездействия) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц. Незначительный объем публикуемых данных свидетельствует лишь о желании органов государственной власти завуалировать сам факт существования права на оспаривание нормативных правовых актов, изданных ведомствами, а также решений и действий (бездействия) должностных лиц государственных органов, создать видимость принятия только легитимных решений.

Степень присутствия информации и качество представленной информации
по оспариванию решений или действий (бездействия) федеральных органов
исполнительной власти и их должностных лиц



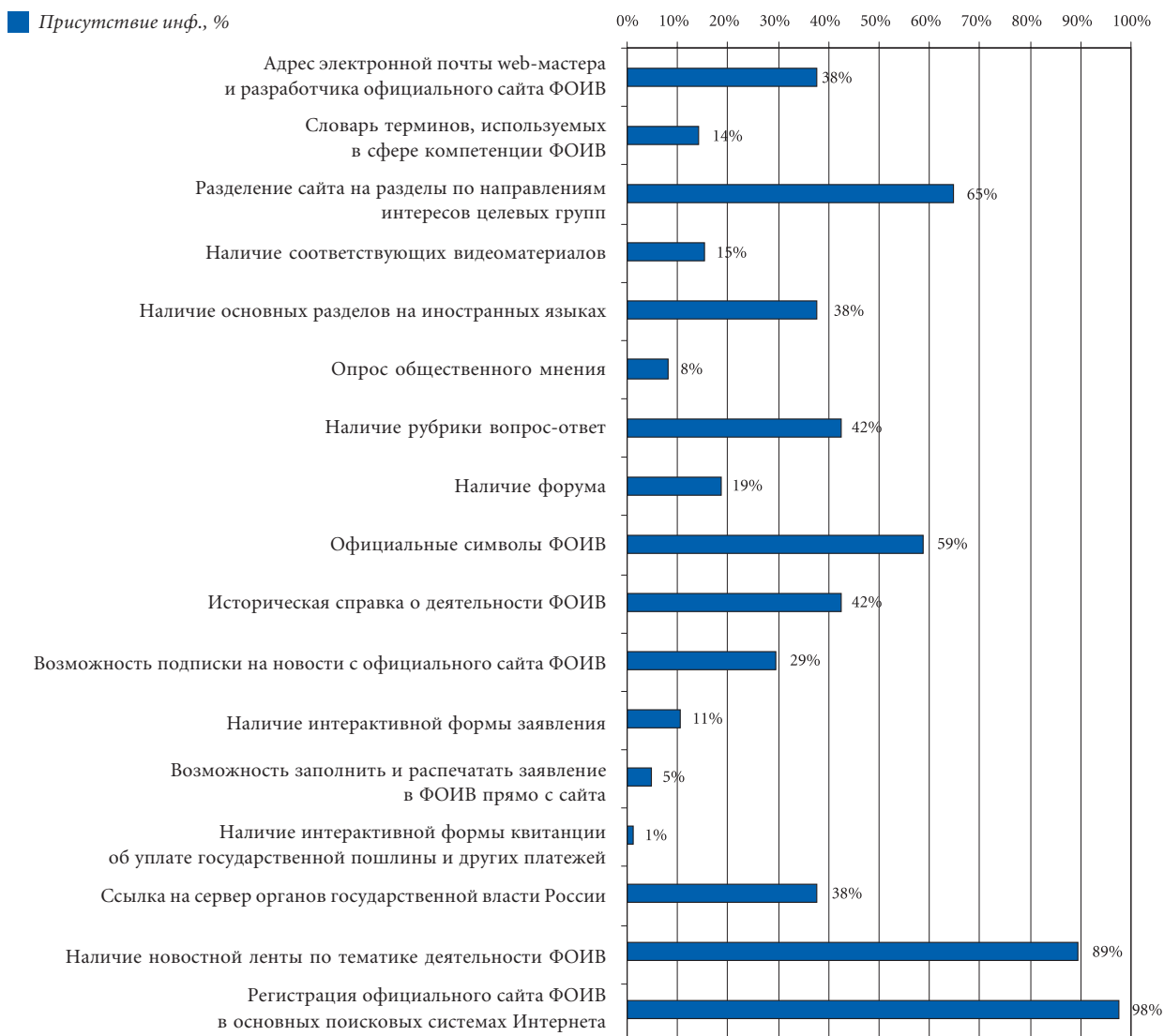
К положительным моментам можно отнести удобную структуру пользовательского интерфейса у большинства сайтов ведомств. Так, большинство официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти получили хорошую оценку экспертов с точки зрения визуального восприятия информации; около 70% сайтов содержат сервисы, облегчающие доступ и поиск информации.

*Степень удобства восприятия информации
на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти*



Однако если оценки восприятия и удобства использования сайта были довольно высокими, то оценка общественно значимых критериев остается низкой. Различные дополнительные сервисы, наличие которых прямо не предусмотрено законодательством, были включены в перечень индикаторов мониторинга на основании западного опыта оценки web-контента официальных правительственных порталов. Эти сервисы очень часто отсутствуют на официальных сайтах отечественных органов власти. Следует отметить, что их наличие или отсутствие может являться показателем социальной ответственности и заинтересованности ведомства в коммуникации с гражданами, бизнесом, НКО, а также с другими органами власти.

*Степень присутствия дополнительных значимых параметров
на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти*



Некоторые выводы



Эксперты, проводившие исследование, отметили позитивное изменение по сравнению с 2005 годом качественных и количественных характеристик информации, размещенной на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти в 2006 году.

На момент окончания проведения исследований практически все федеральные органы исполнительной власти создали свои официальные сайты в сети Интернет и приступили к наполнению их информацией о своей деятельности.

Основными претензиями к качеству официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти и объективными препятствиями к их развитию эксперты называют следующие обстоятельства:

Содержание информации, размещенной на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти, менее чем на четверть отвечает

- нормам действующего законодательства, регулирующего доступ к информации о деятельности государственных органов;
- общепринятым техническим требованиям, предъявляемым к содержанию сайтов;
- потребностям физических и юридических лиц в информации из государственных информационных ресурсов.

Федеральными органами исполнительной власти не выработан единый подход к формированию структуры своих официальных сайтов.

Большинство имеющихся официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти остается в начальной стадии своего развития.

Значительное число федеральных органов исполнительной власти не воспринимают свои официальные сайты в качестве эффективного средства распространения информации о своей деятельности и обеспечения доступа граждан и организаций к общедоступным государственным информационным ресурсам.

Подавляющее большинство федеральных органов исполнительной власти не используют возможности Интернета как интерактивного средства взаимодействия с гражданами и организациями.

Низкий уровень межведомственной интеграции не позволяет создавать многофункциональные сервисы по информационному обслуживанию граждан и организаций на основе государственных информационных ресурсов.

При таких низких статистических показателях открытости органов государственной власти представляется преждевременным говорить о вхождении в завершающий этап ФЦП «Электронная Россия» (2002 — 2010 годы), а также о повсеместной готовности к предоставлению электронных «государственных услуг» и эффективности принимаемых мер по борьбе с коррупцией.

Институт Развития Свободы Информации

Электронная почта: institute@svobodainfo.org

Почтовый адрес: 196105, Санкт-Петербург, а/я 354

Мы находимся: 196105, Санкт-Петербург, Яковлевский переулок, 6

Телефон/факс: + 7 (812) 388-10-36



www.svobodainfo.org