

Электронный научный журнал «Век качества» ISSN 2500-1841 <http://www.agequal.ru>

2020, №4 [http://www.agequal.ru/pdf/2020/AGE\\_QUALITY\\_4\\_2020.pdf](http://www.agequal.ru/pdf/2020/AGE_QUALITY_4_2020.pdf)

**Ссылка для цитирования этой статьи:**

Розанова Н.Н. Информационная открытость высших должностных лиц субъектов РФ: ограничения для граждан (на примере Смоленской области) // Электронный научный журнал «Век качества». 2020. №4. С. 24-35. Режим доступа: <http://www.agequal.ru/pdf/2020/420002.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

УДК 353.2

## **Информационная открытость высших должностных лиц субъектов РФ: ограничения для граждан (на примере Смоленской области)**

*Розанова Нина Николаевна,  
кандидат педагогических наук, доцент кафедры менеджмента  
ФГБОУ ВО «Смоленский государственный университет»,  
214000, Россия, г. Смоленск, ул. Пржевальского, д.4.  
[rozznina@yandex.ru](mailto:rozznina@yandex.ru)*

**Аннотация.** В статье рассматриваются результаты аудита высших должностных лиц субъектов Российской Федерации на основе анализа параметров информационной открытости официальных сайтов органов исполнительной власти регионов. На примере губернатора Смоленской области выявлены проблемы информационной открытости сайта по всем исследуемым параметрам, свидетельствующие о наличии существенных ограничений для граждан, поскольку они лишены доступа к полной, актуальной, нормативно определенной и обязательной к размещению информации о деятельности губернатора.

**Ключевые слова:** информационная открытость, аудит, сайты органов исполнительной власти субъектов РФ, губернатор, Смоленская область.

Современные тренды в информационном поле общества обуславливают новые подходы к информационно-коммуникативной деятельности органов государственного управления: значительно большей открытости, прозрачности деятельности власти; использованию интерактивных форм коммуникации с объектами управления; использованию сетевых структур, блоггинга для распространения идей и программ органов государственного управления [1, с. 111]. В сфере публичного управления, в контексте реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, определившей контуры формирования и развития цифрового пространства в стране, началось

внедрение модели цифрового государственного управления на основе применения сетевых операций, информационных технологий и коммуникационных сетей. На региональном уровне важность информационной открытости высших должностных лиц субъектов РФ, исполнительных органов власти обусловлена как высокой социальной значимостью предоставляемой на сайтах официальной информации об их деятельности, так и возможностью получения конструктивной «обратной связи» от граждан и развития открытого государственного управления на региональном уровне.

Проблема информационной открытости российской власти, в том числе с изучением региональных практик, находится в поле зрения таких отечественных исследователей, как М.А. Абросимова, М.Н. Афанасьева, О.Н. Баринаева, Е.Н. Ветрова, Е.И. Добролюбова, С.Г. Камолов, Е.Л. Логинов, О.В. Малахова, К.О. Мутылина, В.В. Огнева, И.И. Смотрицкая, В.А. Суханова, Л.К. Терещенко, Е.С. Устинович, Ф.И. Шарков и др.

С помощью автоматизированной информационной системы – АИС «Инфометр» [2] осуществляется мониторинг официальных сайтов органов власти и составляются рекомендации по повышению их открытости и эффективности для того, чтобы сделать их информативными, удобными для пользователей и соответствующими российским правовым актам о доступе к информации. В первую очередь, речь идет о соблюдении норм базового Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>1</sup>.

В 2020 г. впервые был проведен аудит и составлен рейтинг высших должностных лиц субъектов Российской Федерации на основе анализа параметров информационной открытости официальных сайтов органов исполнительной власти регионов. Это первый такого рода специализированный

---

<sup>1</sup> Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) // Справочно-правовая система Консультант Плюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_84602/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84602/) (дата обращения: 20.09.2020).

аудит [3]. В рамках данной статьи остановимся именно на его результатах на примере губернатора Смоленской области (<http://admin-smolensk.ru>), рассмотрим проблемы информационной открытости сайта по всем исследуемым параметрам, наличие которых является существенным ограничением для граждан, поскольку они лишены доступа к полной, актуальной, нормативно определенной и обязательной к размещению информации о деятельности губернатора.

Губернатор Смоленской области имеет итоговую оценку информационной открытости всего 44,5% из 100% и занимает 69-е место среди 85 глав субъектов РФ. Наиболее высокую оценку получили три губернатора: Новосибирской области (показатель открытости – 78,5%), Камчатского края (77,8%) и Вологодской области (77,1%). Также можно перечислить лидеров, набравших более 70%: главы Иркутской, Ленинградской, Брянской и Орловской областей, Кабардино-Балкарской Республики и города Севастополя. 27 глав субъектов РФ получили оценку в интервале 60-70%, 26 – 50-60%, 18 – 40-50%, 5 – 30-40%. Худшие показатели у Республики Калмыкия (самый низкий показатель открытости – 35,5%), Республики Марий Эл, Ингушетии, Северной Осетии – Алании, Тульской области. В то же время, следует заметить, что среднее значение открытости по всем 85 субъектам – всего 56,89%, т.е. информация открыта лишь немногим более чем наполовину.

Оценка информационной открытости высших должностных лиц субъектов Российской Федерации включала в себя 20 параметров. В ходе аудита эксперты оценивали как содержательные (свойство официального сайта, характеризующее его информационное наполнение), так и технологические (свойство официального сайта, характеризующее технологические, программные и лингвистические средства обеспечения пользования официальными сайтами) параметры.

Каждый из параметров включал в себя несколько критериев:

– **наличие** – оценивался факт размещения на официальном сайте информации или сервиса, соответствующих параметру (1 или 0 при отсутствии), например, при оценке параметра «размещение информации о высшем должностном лице субъекта РФ на отдельном сайте» мог быть засчитан сайт в качестве домена второго уровня, если его функционал соответствует полноценному сайту);

– **полнота** - для каждого параметра предусмотрены свои критерии, например, при оценке параметра «сведения о высшем должностном лице субъекта РФ (ФИО, фотография, биография)» 3 балла ставились при размещении ФИО, фотографии и биографии; 2 балла, если были размещены 2 из 3-х категорий информации; 1 – при размещении только ФИО;

– **актуальность** – частота обновления информации на официальном сайте и сохранение ценности информации на момент ее анализа экспертами (1, 2 или 3 балла). Например, по параметру «сведения об итогах мероприятий с участием высшего должностного лица субъекта РФ, в том числе официальных визитов и рабочих поездок» критерий актуальность оценивался следующим образом: 3 – представлена информация за 2020 год; 1, 2 – представлена более ранняя информация;

– **навигационная доступность** – удобство поиска размещенной на официальном сайте соответствующей параметру информации с учетом логичности раздела и количества переходов с главной страницы сайта (1, 2 или 3 балла);

– **HTML-доступность** – факт размещения на официальном сайте соответствующей параметру информации на языке гипертекстовой разметки HTML, который обеспечивает для пользователей удобство ее поиска средствами веб-обозревателя (0 или 1).

Далее на основе оценок по критериям высчитывается общая оценка открытости параметра по шкале от 0 до 100%.

Информационная открытость губернатора Смоленской области по 7-ми параметрам получила максимальную оценку (100%), по одному параметру – оценку на уровне 70%, по двум – 50%, по одному – 20%. 9 параметров получили «нулевую» оценку.

Рассмотрим их более подробно (табл. 1, 2). Анализ данных таблицы 1 позволяет сравнить самые высокие показатели информационной открытости Смоленской области со средними и лучшими по России показателями.

Таблица 1

Параметры сайта губернатора Смоленской области, имеющие наиболее высокие показатели информационной открытости

№	Параметр	Среднее значение открытости параметра, %	Показатель информационной открытости параметра губернатора Смоленской области, %	Количество глав субъектов РФ, имеющих 100% информационную открытость параметра, из 85
1.	Сведения о высшем должностном лице субъекта РФ (ФИО, фотография, биография)	100%	100%	85
2.	Новостная лента	97%	100%	81
3.	Тексты официальных выступлений и заявлений высшего должностного лица субъекта РФ	92,3%	100%	53
5.	Возможность направить обращение высшему должностному лицу субъекта РФ через сайт (электронная приемная, интернет-приемная)	80%	100%	68
6.	Порядок рассмотрения высшим должностным лицом субъекта РФ обращений граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления с указанием актов, регулирующих эту деятельность	75,5%	100%	58
7.	Тексты законов и иных нормативных правовых актов, составляющих правовую основу деятельности высшего должностного лица субъекта РФ	68,1%	100%	56
8.	Анонсы мероприятий с участием высшего должностного лица субъекта РФ, в том числе официальных визитов и рабочих поездок	43,9%	100%	31
9.	Сведения об итогах мероприятий с участием высшего должностного лица субъекта РФ, в том числе официальных визитов и рабочих поездок	90%	70%	37
10.	Сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера высшего должностного лица субъекта РФ, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей за 2016-2018 гг.	59,8%	50%	33

11.	Контакты, по которым можно получить информацию справочного характера о приеме высшим должностным лицом субъекта РФ граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления, а также порядке рассмотрения им обращений	54,6%	50%	19
12.	Обзоры обращений граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления	27,4%	20%	15

Мы видим, что по ряду параметров показатели региона существенно выше, особенно это видно на примере параметра 8 – анонсы мероприятий с участием высшего должностного лица субъекта РФ, в том числе официальных визитов и рабочих поездок, по которому только 31 субъект получил максимальную оценку на уровне 100%. Данный факт свидетельствует об эффективной работе пресс-службы губернатора. В то же время в таблице представлены и параметры, требующие существенного улучшения (9-12).

Параметр «сведения об итогах мероприятий с участием высшего должностного лица субъекта РФ, в том числе официальных визитов и рабочих поездок» получил низкий балл по критерию «актуальность». Раздел должен быть отличным от раздела новостей или позволяющим по тегам выбрать соответствующую категорию событий: мероприятия/официальные встречи/брифинги/круглые столы.

В сведениях о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера высшего должностного лица субъекта РФ, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей за 2016–2018 гг. есть проблемы с полнотой информации, необходимо исключить пробелы по критерию «полнота информации».

По параметру 11 также пострадал критерий полноты. Необходимо разместить в соответствующем подразделе (например «Прием граждан») адрес электронной почты, по которой можно получить информацию справочного характера о приеме физических и юридических лиц, а также порядке

рассмотрения обращений. Данную информацию необходимо разместить в формате HTML (гипертекстовый формат), что позволит пользователям производить поиск и копирование информации средствами своего браузера (веб-обозревателя). Последняя рекомендация относится и к информации параметра «обзоры обращений граждан».

В таблице 2 представлены самые низкие – нулевые – показатели информационной открытости Смоленской области в сравнении со средними и худшими по России показателями.

Таблица 2

Параметры сайта губернатора Смоленской области, имеющие нулевые показатели информационной открытости

№	Параметр	Среднее значение открытости параметра, %	Показатель информационной открытости параметра губернатора Смоленской области, %	Количество глав субъектов РФ, имеющих 0% информационную открытость параметра, из 85
1.	Порядок и время приема высшим должностным лицом субъекта РФ граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления с указанием актов, регулирующих эту деятельность	43,3%	0%	30
2.	Ссылки на аккаунты высшего должностного лица субъекта РФ в социальных сетях	40,7%	0%	42
3.	Тексты нормативных и иных правовых актов, изданных высшим должностным лицом субъекта РФ	40,5%	0%	54
4.	Размещение информации о высшем должностном лице субъекта РФ на отдельном сайте	35,9%	0%	54
5.	Автоматическое уведомление о получении обращения с указанием его регистрационного номера и возможностью отслеживать статус поданного обращения	31,1%	0%	47
6.	Ежегодный отчет о результатах деятельности высшего должностного лица субъекта РФ	20,9%	0%	37
7.	Онлайн-прием граждан высшим должностным лицом субъекта РФ (во время пандемии COVID-19)	10,3%	0%	72
8.	Контакты пресс-службы высшего должностного лица субъекта РФ	67,2%	0%	16
9.	Представление информации о деятельности высшего должностного лица субъекта РФ в понятном для граждан виде	52,9%	0%	40

Данные таблицы показывают, что нулевые показатели информационной открытости по аналогичным параметрам имеют достаточно много высших должностных лиц субъектов РФ, особенно ярко это видно на примере параметра 7 – «онлайн-прием граждан высшим должностным лицом субъекта РФ (во время пандемии COVID-19)». В то же время, есть параметры, по которым губернатор Смоленской области явно отстает от подавляющего большинства глав регионов («контакты пресс-службы высшего должностного лица субъекта РФ»).

Большая часть информации параметров, получивших нулевую оценку, на сайте просто не представлена: нет ссылок на сайт и на аккаунты высшего должностного лица субъекта РФ в социальных сетях (они должны быть размещены на главной странице официального сайта); нет ссылок в соответствующем подразделе (например, «Нормативная база») на тексты правовых актов, изданных высшим должностным лицом субъекта РФ; нет ссылок на порядок и время приема высшим должностным лицом субъекта РФ граждан с указанием актов, регулирующих эту деятельность; необходимо обеспечить направление автоматического уведомления о получении обращения (данное уведомление должно содержать информацию о дате принятия и регистрационный номер, по которому можно отследить статус обращения); необходимо разместить в соответствующем подразделе (Контакты) номер телефона и адрес электронной почты пресс-службы; отсутствует онлайн-прием граждан высшим должностным лицом субъекта РФ (во время пандемии COVID-19).

Самым существенным, на наш взгляд, ограничением, является отсутствие информации по следующим двум параметрам: «ежегодный отчет о результатах деятельности высшего должностного лица субъекта РФ» и «представление информации о деятельности высшего должностного лица субъекта РФ в понятном для граждан виде». Согласно п. 7 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности



государственных органов и органов местного самоуправления» на официальных сайтах государственных органов размещается информация, содержащая статистические данные и показатели, которые характеризуют состояние и динамику развития экономической, социальной и иных сфер жизнедеятельности, регулирование которых отнесено к полномочиям государственного органа [4]. На сайте данная информация присутствует, но она представлена разрозненно, на страницах разных органов исполнительной власти. Отсутствует единая сводная информация, иллюстрирующая результаты деятельности губернатора, содержащая дополнительные материалы (фото, видео) и представленная в понятном для граждан виде (инфографика, схемы, поясняющие видео и пр.). Рекомендуемые направления: отчет высшего должностного лица субъекта РФ, бюджет, социальная политика, здравоохранение, государственные программы.

Таким образом, результаты аудита официальных сайтов свидетельствуют о том, что информационная открытость высших должностных лиц субъектов РФ в целом и губернатора Смоленской области, в частности, фактически становится «полуоткрытостью», или, точнее, «полузакрытостью» для граждан, ограничивающей их право на получение определенной законом обязательной информации.

Существенной проблемой при этом является контроль (точнее, его отсутствие) за исполнением норм закона, поскольку ситуация, когда на сайтах органов власти нет обязательной для размещения информации, из года в год практически не меняется. Ежегодный аудит сайтов высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ показывает, что динамика положительных изменений незначительна. Так, например, в 2019 г. средний показатель информационной открытости указанных сайтов составлял 56,99%, с динамикой за год в 3,47%. Исследователи стали поднимать проблему контроля за исполнением норм базового закона № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного

самоуправления» сразу после его вступления в силу в 2009 г. Так, например, отмечалось, что контроль за исполнением его предписаний возложен на руководителей государственных органов и органов местного самоуправления, что вызывает сомнения по поводу эффективности предлагаемого механизма [5, с. 5].

В то же время, еще в 2014 г. распоряжением Правительства РФ была утверждена Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти [6]. Концепция и методические рекомендации по реализации принципов открытости, а также методика мониторинга и оценки открытости органов власти совместно составляют стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти. Система мониторинга и оценки открытости проводится не реже одного раза в год и включает в себя самообследование (самоанализ) федеральными органами исполнительной власти достигнутых результатов по внедрению и развитию механизмов (инструментов) открытости; экспертную оценку и социологические исследования по изучению удовлетворенности граждан и(или) референтных групп уровнем открытости федеральных органов исполнительной власти.

Подобный стандарт открытости и эффективный контроль за его соблюдением необходимы на региональном и муниципальном уровнях. Шаги в данном направлении предпринимаются: на сайте Экспертного совета при Правительстве РФ размещен проект Методических рекомендации по реализации принципов и механизмов (инструментов) открытости деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в субъекте Российской Федерации [7]. Полагаем, что только нормативно определенная ответственность органов власти за информационную «закрытость» может привести к положительным изменениям и действительно обеспечить гражданам полноценный доступ к информации о деятельности власти, что получает особую актуальность в контексте информационно-коммуникативной парадигмы развития российской государственности [1].

## Список литературы

1. Шарков Ф.И. Информационно-коммуникативная парадигма развития российской государственности // Коммуникология. 2014. Т. 3. № 1. С. 111–118. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=21303873> (дата обращения: 18.09.2020).
2. Автоматизированная информационная система «Инфометр» // Проектный центр «Инфометр». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://infometer.org> (дата обращения: 20.09.2020).
3. Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации. Рейтинг информационной открытости, 2020 г. // Официальный сайт Автоматизированная информационная система «Инфометр» // Проектный центр «Инфометр». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://system.infometer.org/ru/monitoring/574/rating/?type=all> (дата обращения: 20.09.2020).
4. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) // Справочно-правовая система Консультант Плюс. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_84602/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84602/) (дата обращения: 20.09.2020).
5. Россошанский А.В. Проблема информационной открытости публичной власти в современной России // Власть. 2009. № 11. С. 29-33. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=12973015> (дата обращения: 18.09.2020).
6. Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти: Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р // Справочно-правовая система Консультант Плюс. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_158273/cfcef930d1cb487a61276d5036c6575780d56ed/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158273/cfcef930d1cb487a61276d5036c6575780d56ed/) (дата обращения: 21.09.2020).

7. Методические рекомендации по реализации принципов и механизмов (инструментов) открытости деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в субъекте РФ (проект) // Официальный сайт Экспертного совета при Правительстве РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<https://open.gov.ru/upload/iblock/e1a/e1aafb5b43c80bb81b3c557f58ce11c7.pdf>  
(дата обращения: 21.09.2020).

**Information openness of senior officials of the constituent entities of the Russian Federation: restrictions for citizens  
(on the example of the Smolensk region)**

*Rozanova Nina Nikolaevna*

*Ph.D. of Pedagogic Sciences associate professor, Department of management  
Smolensk State University,  
Przhevalsky str., 4, Smolensk, Russia, 214000  
[rozznina@yandex.ru](mailto:rozznina@yandex.ru)*

The article considers the results of the audit of senior officials of the constituent entities of the Russian Federation on the basis of an analysis of the parameters of information openness of official websites of regional executive authorities. On the example of the governor of the Smolensk region, the problems of information openness of the site for all the parameters under study were revealed, indicating the presence of significant restrictions for citizens, since they do not have access to complete, current, regulatory and mandatory to post information about the activities of the governor.

**Keywords:** information openness, audit, websites of executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation, governor, Smolensk region.