



Информационная открытость как важнейшая содержательная характеристика репутации региональной власти¹

В статье анализируется информационная открытость региональной власти на основе ряда показателей, как субъективных (мнение населения), так и объективных (рейтинг информационной открытости). В качестве объекта изучения выступают органы исполнительной власти Смоленской области. Открытость власти рассматривается в контексте формирования репутации региональной власти как одна из ее содержательных характеристик.

Информационная открытость органов государственной и муниципальной власти является органическим качеством демократической политической системы. Она предполагает открытость решений и действий власти, равный доступ всех граждан к информации о властных структурах, возможность поиска, получения и распространения информации в сфере политико-властных отношений. Такой подход связан с созданием механизмов прозрачности деятельности государственных органов и инструментов обратной связи, позволяющих гражданам взаимодействовать с органами власти. В конечном счете, повышение прозрачности и подотчетности деятельности органов государственной власти повлечет укрепление доверия населения к власти, улучшение ее репутации.

Организационно-правовая основа обеспечения информационной открытости органов власти в России была создана принятием Постановления Правительства РФ № 65 от 28 января 2002 г. «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)», соответствующие программы были приняты на уровне субъектов Российской Федерации. Основной целью

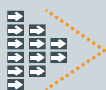


Н.Н. РОЗАНОВА,
доцент кафедры управления
факультета экономики и управления
ФГБОУ ВПО Смоленский
государственный университет, к.п.н.
(rozznina@yandex.ru)

программы являлось повышение эффективности государственного управления за счет внедрения и массового распространения информационных и коммуникационных технологий, а также обеспечение прав граждан на свободный доступ к информации о деятельности государственных органов.

Одной из задач, поставленных перед ФЦП «Электронная Россия», было обеспечение информационной открытости в деятельности органов государственной власти и общедоступности государственных информационных ресурсов, создание условий для эффективного взаимодействия между органами государственной власти и гражданами на основе использования информационных и коммуникационных технологий. Это выразилось в создании концепции «Электронного государства», предполагающей кардинальное изменение принципа взаимоотношений государства с населением для обеспечения более эффективного взаимодействия, основанного на повышении открытости государственных информационных ресурсов, расширении объема информации, которую государственные органы обязаны размещать в информационно-телекоммуникационных сетях, и прежде всего – в сети Интернет [5].

Важным шагом в процессе внедрения информационных технологий в деятельность государственных органов России стало принятие Постановления Правительства РФ № 98 от 12 февраля 2003 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти» [4]. В августе 2006 г. вступил в силу новый закон, регулирующий правовые отношения в сфере информации, – Фе-



Ключевые слова:

информационная открытость; репутация;
региональная власть; формирование репутации.

¹Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта «Технология формирования позитивной репутации региональной власти», № 14-03-00549 а.

деральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации». 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 республик 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 [10].

Следующим шагом на пути к открытости государственных органов стала утвержденная Президентом РФ «Стратегия развития информационного общества» № Пр-212 от 7 февраля 2008 г., одна из задач которой – обеспечение высокого уровня доступности для населения информации и технологий, а также совершенствование системы государственных гарантий конституционных прав человека и гражданина в информационной сфере [8].

Еще один важнейший нормативный правовой акт, который определяет направления развития электронного правительства в России на ближайшие годы, – Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)». До 2015 г. для решения вопросов создания электронного государства программа выделяет ряд приоритетных мероприятий, направленных, прежде всего, на организацию электронного взаимодействия как внутри государственных органов, так и при взаимодействии граждан и государства. При этом официальные сайты государственных органов рассматриваются как основное средство электронного взаимодействия [6].

Знаковым событием на пути развития законодательства в сфере обеспечения доступа к информации стало вступление в силу в 2010 г. Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Основными целями закона 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. Закон устанавливает единый порядок предоставления государственными органами и органами местного самоуправления сведений 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 такой информации, ее достоверность, соблюдение прав и интересов третьих лиц при предоставлении информации, ответственность органов власти за нарушение права на доступ к информации [11].

10 августа 2011 г. Президент Российской Федерации рядом своих указов (№№ 1060–1080) утвердил перечень той информации о деятельности некоторых министерств и ведомств, которая должна размещаться на официальных сайтах в сети Интернет. Данные указы направлены на обеспечение информационной открытости 19 федеральных ведомств, в том числе силового и оборонного блока.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» поставлены задачи повышения прозрачности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, комплексного повышения качества официальных Интернет-сайтов государственных органов, доступных в сети Интернет для всех аудиторий и содержащих актуальную информацию о деятельности государственных органов и порядке предоставления государственных услуг [9].

Распоряжение Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 1187-р «О Перечнях информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет» в форме открытых данных» утвердило перечни общедоступной информации о деятельности федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, размещаемой в сети в форме открытых данных [7].

Согласно официальному определению, открытые государственные данные (открытые данные) – это информация (в том числе документированная), созданная в пределах своих полномочий государственными органами, либо поступившая в указанные органы и организации, а также информационно-аналитическими организациями, участвующими в публикации собственных открытых данных на территории Российской Федерации, которая подлежит размещению в сети Интернет в формате, обеспечивающем ее автоматическую обработку в целях повторного использования без предварительного изменения человеком (машиночитаемый формат), и может свободно использоваться в любых соответствующих закону целях любыми лицами независимо от формы ее размещения (простая совокупность сведений, база данных и т.д.). Иными словами, откры-



тые данные – это информация, создаваемая госорганами и публикуемая в виде машиночитаемых форматов. Примерами таких форматов могут служить CSV, XML, JSON, ODS и др. Цель раскрытия данных и их публикации в машиночитаемых форматах и есть облегчение к ним доступа заинтересованных лиц, которые могут их переработать и выдать ценные исследования, приложения, аналитику и т.д. Открытые данные являются своего рода основой для большого числа социально-значимых и общественно-полезных проектов [2].

В сегодняшних условиях одним из приоритетных механизмов, призванных обеспечивать информационную открытость органов государственной власти, являются их электронные информационные ресурсы. Именно в Интернет-пространстве разворачивается активная дискуссия по поводу действий власти, проявляется плюрализм мнений, приближающий участников коммуникационного обмена к объективным представлениям об отношениях государства и общества. Интернет-технологии открывают принципиально новые возможности политической коммуникации и взаимодействия: упрощают получение обратной связи, создают новые формы участия населения в политическом процессе, их использование способствует сокращению дистанции между властью и обществом, усиливает развитие демократических процессов, формирование гражданского общества. Официальный сайт органа государственной власти – это одно из наиболее эффективных средств распространения официальной информации о деятельности органов государственной власти. По содержанию официальных сайтов можно судить об уровне открытости или закрытости каждого органа власти и государства в целом, прозрачности управленческих решений и процедур, возможности граждан страны получать интересующую их информацию.

Согласно исследованию репутации региональной власти на примере Смоленской области, осуществленному в 2011–2012 гг.², открытость в качестве важнейшей содержательной репутационной характеристики власти отметили 30% респондентов. В то же время оценка данной характеристики является крайне низкой. По 5-балльной шкале, где 0 – характеристика отсутствует, а 5 – очень высокий уровень, средний балл оценки

открытости власти находится на невысоком уровне как у областной власти, так и у муниципальной (около 2 баллов). В частности, средний балл открытости у администрации, органов исполнительной власти Смоленской области составляет 1,86.

По результатам социологического исследования³ более 43% респондентов в качестве источника информации о работе государственной и муниципальной власти Смоленской области отметили официальные сайты органов власти⁴. При этом исследование показало, что в целом граждан не устраивает качество информации о работе государственных и муниципальных органов власти региона: невысок как уровень доверия к предоставляемой информации, так и удовлетворенность степенью ее полноты.

Помимо мнения смолян для более содержательной оценки состояния открытости региональной власти как ее важнейшей репутационной характеристики следует рассмотреть и объективные показатели. Начиная с 2004 г. аналитический Фонд свободы информации [3] регулярно публикует итоговый сводный рейтинг и результаты исследования информационной открытости сайтов высших региональных органов исполнительной власти (ОИВ) субъектов Российской Федерации. Среди основных параметров для проведения аудита сайтов:

- ⇒ уровень открытости информации о контактах и структуре, текущей деятельности ОИВ;
- ⇒ база нормативных правовых актов, изданных органом;
- ⇒ ежегодные отчеты о результатах деятельности ОИВ, использовании бюджетных средств;
- ⇒ повестки дня предстоящих заседаний органа;
- ⇒ уровень открытости сведений о доходах членов ОИВ;
- ⇒ уровень открытости взаимодействия ОИВ со СМИ;
- ⇒ уровень открытости статистической отчетности о деятельности ОИВ;
- ⇒ уровень информирования о кадровом обеспечении ОИВ;
- ⇒ уровень технического обеспечения открытости информации на сайте ОИВ;
- ⇒ уровень реализации механизмов обратной связи на сайте ОИВ и др.

²Исследование выполнено в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Оценка репутации региональной власти» проект № 11-12-67007 а/Ц (анкетный опрос, 305 респондентов–жителей г. Смоленска и Смоленской области).

³Анкетный опрос по изучению репутации региональной власти (январь 2014 г., 305 респондентов–жителей г. Смоленска и Смоленской области).

⁴Подробнее о роли различных средств массовой коммуникации в процессе формирования репутации региональной власти см.: Век качества. 2014. № 1. С. 14–17.

⁵Результаты мониторинга официальных сайтов высших региональных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации представлены в автоматизированной информационной системе Фонда свободы информации «Инфометр». URL: <http://infometer.org>. Мониторинг информационной доступности в 2010 г. проводился по информации официальных сайтов о размещении государственных заказов.

На рис. 1 представлены результаты мониторинга официального сайта исполнительных органов государственной власти Смоленской области за 2007–2014 гг.⁵

Таким образом, на основе анализа одного из объективных показателей уровня открытости исполнительной власти Смоленской области – коэффициента информационной открытости официального сайта, можно констатировать довольно благоприятную ситуацию в данной сфере. Несмотря на то, что за последние два года (с 2012 г.) произошло снижение места Смоленской области среди субъектов РФ, коэффициент информационной открытости к 2014 г. существенно повысился – до 70% (отметим также, что итоговый средний показатель информационной доступности сайтов ОИВ по РФ составил 50,4%).

В сводном рейтинге по исследованию публикации открытых данных на сайтах ОИВ субъектов РФ (май 2014 г.) Смоленская область заняла 14 место с информационной доступностью открытых данных в 47,7% (средний показатель по России – 23,8%).

Несмотря на положительную в целом тенденцию более трети сведений о деятельности исполнительных органов государственной власти Смоленской области по-прежнему остаются недоступными для посетителей официального сайта (по открытым данным – более половины).

Таким образом, получается, что степень удовлетворенности населения открытостью власти низкая, а уровень информационной открытости власти (на примере официального сайта органов исполнительной власти Смоленской области) достаточно высок, особенно по сравнению с другими субъектами РФ. В чем могут быть причины такого несоответствия?

С одной стороны, официальный сайт органов власти не является единственным источником информации, формирующим мнение населения об открытости региональной власти (по результатам рейтинга регионов по доле пользователей сети Интернет, подготовленного экспертами РИА Рейтинг, доля пользователей Интернета в Смоленской области в 2013 г. составляла

45,1% населения [1]). С другой стороны, граждане в целом не удовлетворены той информацией, которая к ним поступает, и часто не доверяют ей.

Но первостепенную, на наш взгляд, роль в причинах выявленного несоответствия играет довольно низкий уровень интереса самого населения к деятельности власти (рис. 2).

Данные обстоятельства свидетельствуют о том, что назрела необходимость в создании действительно свободного медийного пространства по оси «власть–общество», в демократических границах которого будут постоянно, своевременно и естественным образом циркулировать все информационные потоки, востребованные гражданами. Органы власти в информационном отношении все еще недостаточно эффективно и иногда не лучшим образом используют современные каналы распространения информации о своей деятельности, что не позволяет полностью реализовать заложенный в них потенциал. Большинство официальных Интернет-

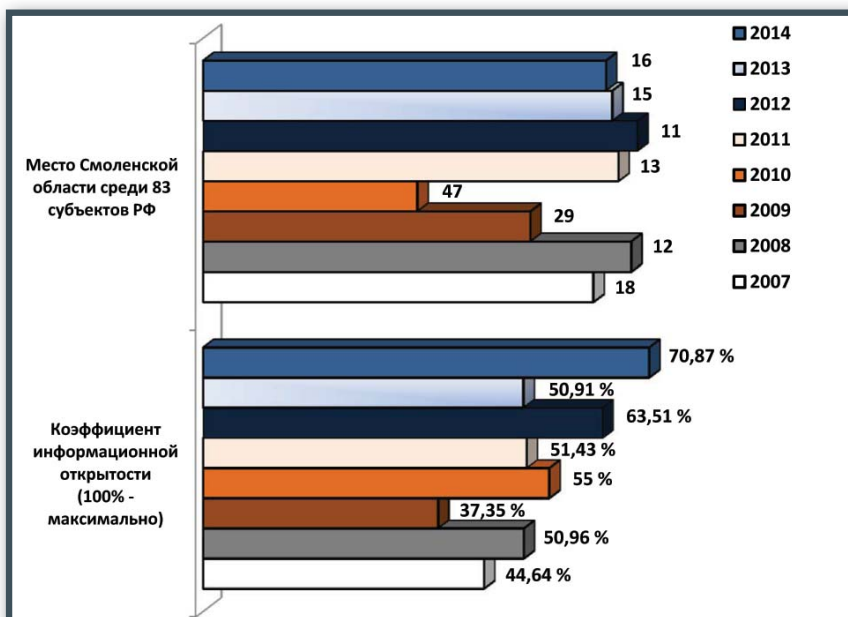


Рис. 1. Уровень информационной открытости официального сайта исполнительных органов государственной власти Смоленской области в динамике за 2007–2014 гг.

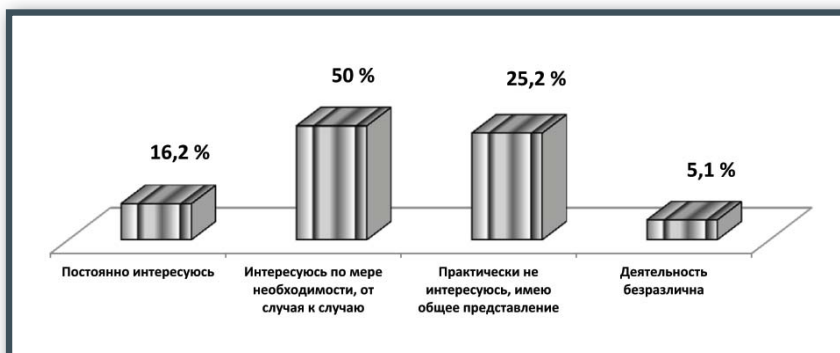


Рис. 2. Уровень интереса населения к деятельности органов исполнительной власти Смоленской области



ресурсов, по мнению экспертов, не являются информативными и удобными. Отсутствие свободного доступа к качественной, разносторонней и объективной информации в доступной форме – одна из основных причин недоверия населения к власти, препятствующих улучшению ее репутации. В то же время необходимо преодоление низкой активности населения в отстаивании своих интересов, формирование высокого уровня информационно-коммуникативной культуры граждан, без которой реализация принципа открытости власти не представляется возможной. ■

Литература

1. Интернет в регионах России. Рейтинг российских регионов по доле пользователей Интернетом // Официальный сайт Агентства РИА Рейтинг. URL: <http://riarating.ru/infografika/20130118/610533923.html>.
2. Официальный сайт Администрации Смоленской области. URL: <http://admin-smolensk.ru>. Портал открытых данных Смоленской области. URL: <http://opendata.admin-smolensk.ru>.
3. Официальный сайт Фонда свободы информации. URL: <http://svobodainfo.org>.
4. Постановление Правительства РФ № 98 от 12 февраля 2003 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти» // Справочно-правовая система Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru>.
5. Постановление Правительства РФ № 65 от 28 января 2002 года «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002--2010 годы)» // Справочно-правовая система Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru>.
6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 года № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011--2020 годы)» // Справочно-правовая система Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru>.
7. Распоряжение Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 1187-р «О Перечнях информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет» в форме открытых данных» // Справочно-правовая система Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru>.
8. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации», утвержденная Президентом РФ от 7 февраля 2008 года № Пр-212 // Справочно-правовая система Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru>.
9. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Справочно-правовая система Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru>.
10. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» // Справочно-правовая система Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru>.
11. Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Справочно-правовая система Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru>.