

Официальный сайт органа власти в системе государственной информационной политики

Статья рекомендована Д. С. Черешкиным 11.04.2016



ЛЕКТОРОВА Юлия Юрьевна

Кандидат политических наук, доцент кафедры иностранных языков и связей с общественностью Пермского национального исследовательского политехнического университета

Аннотация

В статье предпринята попытка изучить процесс внедрения информационных технологий в практику государственного управления и обозначить роль официального сайта в системе современной государственной информационной политики краевых парламентов субъектов Приволжского федерального округа. На основе анализа эмпирических данных рассчитывается индекс информационной открытости законодательных (представительных) органов власти и интерпретируются переменные информационной доступности официального сайта.

Ключевые слова:

государственная информационная политика, официальный сайт, информационная доступность, открытость органов государственной власти.

В современной российской действительности вопросы государственной информационной политики остаются комплексной проблемой. На практике границы государственной информационной политики оказываются шире совокупности официальных пресс-релизов и публичных заявлений представителей власти. Они включают интегрирование субъектов массовой коммуникации в единое медийное пространство, транслирующее систему управления всеми органами, составляющими конструктор власти.

Эффективная система государственной информационной политики — дополнительный ресурс, используемый для конструирования имиджа органов власти, удобный механизм массового информирования и, наконец, незаменимый канал диагностирования социального самочувствия общества. Кроме того, это способ восстановления доверия между населением и властью, дискредитировавшей себя политическим курсом последних десятилетий.

Принятие в 1998 г. Концепции государственной информационной политики России на федеральном уровне представляет собой попытку выработать единые правила информационного обмена между государством и обществом. Согласно Концепции [1] с начала 1990-х годов в нашей стране синонимом государственной информационной политики стала государственная политика информатизации, измеряемая информационными технологиями, инфраструктурным комплексом телекоммуникаций и программами информатизации. Сегодня значение государственной информационной политики расширяется, символизируя интеграцию единого информационного пространства страны в мировое информационное сообщество с опорой на глобальные информационные сети, посредством международного обмена информацией через электронные СМИ. Процесс модернизации государственной информационной политики

идет неразрывно с распространением информационных технологий и развитием информационного общества.

Ядром подобных преобразований становится информация как стратегический ресурс, обладание которым является одним из основных факторов социально-экономического, политического и культурного развития общества. В проекции на социально-политическую сферу свободный обмен информацией, поддерживаемый виртуальными коммуникационными технологиями, выступает условием развития демократии, гражданского общества и правового государства. Формирование информационной реальности государственного управления происходит по принципу приоритета доступности информации и открытости органов власти. Подобную общероссийскую тенденцию задают документы стратегического уровня — «Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» [2] и федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [3].

В рамках настоящего исследования предпринята попытка проанализировать официальный сайт органа власти как виртуальный ресурс государственной информационной политики, используемый для повышения открытости властных институтов. С момента вступления в силу федерального закона, регламентирующего создание официальных сайтов в практике государственного и муниципального управления, прошло семь лет. В настоящее время официальный сайт органа власти — это интегрированный виртуально-административный ресурс с разветвленной системой баз данных, электронным информационным массивом, архивным фондом и механизмами обратной связи.

Эмпирическими объектами исследования являются официальные сайты законодательных органов Приволжского федерального округа как органов власти, реализующих полномочия в сфере нормотворчества и правового контроля. К основным задачам краевых парламентов относятся: законодательное регулирование общественных отношений, определение единой политики экономического, социального, культурного развития региона и защита интересов его жителей. Актуальность изучения данного вопроса определяется решением Совета законодателей Российской Федерации¹ от 20 ноября 2014 г. о необходимости разработки новых критериев оценки сайтов региональных парламентов. По словам зампреда комитета Совета Федерации по конституционному законодательству Людмилы Боковой, возможной площадкой для дискуссии по составлению рейтинга сайтов законодательных собраний может стать социальная сеть «Парламентский портал»². До момента начала работы специальной рабочей группы, созданной при Совете законодателей, оценкой открытости официальных сайтов региональных парламентов занимался Фонд свободы информации.

¹ Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании РФ — совещательный и консультативный орган при палатах Федерального Собрания РФ, учрежденный в мае 2012 г. для согласованного законодательного обеспечения реализации государственной политики. См.: <http://szrf.km.duma.gov.ru/>

² Парламентский портал — прикладная программная система в рамках государственной автоматизированной системы «Законотворчество». См.: <http://portal.parlament.gov.ru/>

Приволжский федеральный округ — это 14 субъектов, «составляющих 6,06% от территории Российской Федерации, с численностью населения 29668736 чел. (20,25% населения страны), больше половины которого (73,9%) составляют горожане» [4]. На основе анализа эмпирических данных предлагается интерпретировать индекс открытости органов власти в системе государственной информационной политики посредством анализа информационной наполняемости (доступности) официального сайта. Основным методом исследования официального сайта является веб-контентанализ.

Информационная доступность официального сайта определяется исходя из наличия следующих переменных контента:

- официальная информация (стенограммы пленарных заседаний);
- дополнительные сведения, которые находятся в распоряжении ведомства (биография председателя краевого парламента);
- дополнительные сведения, которые находятся в распоряжении ведомства (сведения о доходах председателя краевого парламента);
- сервис подписки, sms-уведомления;
- сервис, позволяющий следить за процессом принятия закона между депутатскими чтениями;
- трансляция заседаний;
- виртуальные экскурсии по органу власти;
- открытые данные.

В отношении наполнения официального сайта органа власти действует статья 13 федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». На этом основании на сайте в обязательном порядке предусмотрено размещение следующей информации: наименование и структура органа, сведения о руководителе, информация о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, формы обращений, информация о состоянии защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций, сведения об использовании бюджетных средств, данные кадрового обеспечения и вакансии, порядок и время приема граждан и т. д. В этом случае информационная доступность определяется соответствием содержания сайта требованиям действующего законодательства. В рамках исследования учитывается наличие стенограммы пленарных заседаний как показатель доступности официальной информации.

Кроме того, индекс открытости органа власти измеряется дополнительными сервисами удобства получения информации — виртуальными экскурсиями по коридорам власти, трансляцией пленарных заседаний, sms-уведомлениями и подписками на новости сайта. С точки зрения содержания процесса законотворчества возможность пользователей в режиме реального времени отслеживать судьбу законопроекта, знакомиться с итогами заседаний рабочих групп и сводными таблицами поправок — важные

характеристики социальной значимости контента сайта. Публикация на сайте дополнительных сведений об органе, в том числе биографий депутатов и сведений об их доходах, — еще один показатель открытости законодательной власти субъектов РФ. Размещение на официальном сайте отдельных разделов, содержащих сведения в машиночитаемом формате (открытые данные), — закономерный результат внедрения информационных технологий в практику государственного управления. Согласно плану мероприятий (дорожной карте) «Открытые данные Российской Федерации» для представительного органа региона в машиночитаемом формате должна быть представлена следующая информация: нормативно-правовые акты, государственные программы, стратегия социально-экономического развития региона, доходы государственных служащих, сведения о государственных закупках.

В рамках исследовательской модели предлагается рассчитать индекс (%) открытости краевых парламентов как сумму всех переменных контента официального сайта. Наличие всех восьми переменных информационной доступности (определяется как 100%) является условием реализации принципа открытости представительного органа субъекта Российской Федерации.

По результатам исследования выявлено следующее соотношение переменных информационной доступности среди краевых парламентов Приволжского федерального округа:

- биография председателя (представлена в 14 случаях из анализируемых 14 сайтов);
- трансляция пленарных заседаний (представлена в 11 случаях из 14);
- сведения о доходах (представлены в 8 случаях из 14);
- функция подписки на новости и sms-уведомлений (представлены в 7 случаях из 14);
- функция отслеживания законотворческого процесса (представлена в 7 случаях из 14);
- виртуальная экскурсия по законодательному органу (представлена в 3 случаях из 14);
- стенограммы пленарных заседаний (представлены в 3 случаях из 14);
- открытые данные (представлены в 1 случае из 14).

Таким образом, среди переменных информационной доступности законодательных органов субъектов Приволжского федерального округа самыми востребованными являются размещение биографических сведений о руководителях и трансляция пленарных заседаний. Представление информации в машиночитаемом виде остается самым невостребованным способом повышения информационной доступности власти для населения.

Применительно к Приволжскому федеральному округу самый высокий индекс информационной открытости имеют Государственный совет республики Татарстан (87,5%), Законодательное собрание Нижегородской области (75%) и Законодательное собрание Пермского края (75%), самый

Краевой парламент	Официальная информация (стенограммы пленарных заседаний)	Биография председателя	Сведения о доходах председателя	Sms-уведомление/подписка	Законотворчество	Трансляция пленарных заседаний	Виртуальные экскурсии	Открытые данные
Государственное собрание – Курультай Республики Башкортостан (http://www.gsrb.ru/)	+	+	+	+	-	-	-	-
Законодательное собрание Кировской области (http://www.zsko.ru/)	+	+	-	+	+	+	-	-
Государственное собрание Республики Марий Эл (http://parlament.mari.ru/)	-	+	+	-	-	+	-	-
Государственное собрание Республики Мордовия (http://www.gsrn.ru/)	-	+	+	-	-	+	-	-
Законодательное собрание Нижегородской области (http://www.zsno.ru/)	-	+	+	+	+	+	+	-
Законодательное собрание Оренбургской области (http://www.zaksob.ru/)	-	+	-	+	-	-	-	-
Законодательное собрание Пензенской области (http://www.zsro.ru/)	-	+	-	-	-	+	-	-
Законодательное собрание Пермского края (http://zspern.ru/)	+	+	+	+	+	+	-	-
Самарская губернская дума (http://samgd.ru/~portal/)	+	+	-	-	+	+	-	+
Саратовская областная дума (http://www.srd.ru/)	-	+	+	-	+	+	-	-
Государственный совет Республики Татарстан (http://www.gossov.tatarstan.ru/)	+	+	+	+	+	+	+	-
Государственный совет Удмуртской республики (http://www.udmgossovet.ru/)	-	+	+	-	-	-	+	-
Законодательное собрание Ульяновской области (http://www.zsuo.ru/)	-	+	-	+	+	+	-	-
Государственный совет Чувашской Республики (http://gov.csr.ru/default.aspx?id=83)	-	+	-	-	-	+	-	-

(+) — наличие на сайте информации
(-) — отсутствие на сайте информации

Табл. 1. Показатели информационной доступности законодательных (представительных) органов власти Приволжского федерального округа

низкий — Законодательное собрание Оренбургской области (25%) и Государственный совет Чувашской республики (25%). В целом для законодательных (представительных) органов Приволжского федерального округа индекс информационной открытости оценивается в 49,1%.

Индекс информационной открытости может изменяться в зависимости от анализируемых переменных информационной доступности. Неизменным остается приоритет принципа открытости государственной информационной политики, который призван обеспечить поддержание диалога между обществом, международной общественностью, с одной стороны, и властью — с другой, т.е. организовать своего рода «обратную связь», которая позволит государству учитывать мнение общества [5, с. 15]. В этом случае государственный информационный обмен «выполняет социально-психотерапевтическую функцию как элемент духовной культуры общества» [6, с. 148], не допуская деформации системы массового информирования.

В перспективе ключевой проблемой информатизации социально-политической сферы остается обеспечение равного доступа граждан к информационно-коммуникационным ресурсам сети Интернет. В общероссийском масштабе данный вопрос регулируется федеральным законом «О связи», поправки к которому гарантируют доступ к интернету в населенных пунктах с численностью жителей от 250—500 человек. По мнению министра связи и массовых коммуникаций Николая Никифорова, «сегодня мы почти дошли до насыщения интернет-доступа в крупных городах, но разрыв с малыми деревнями сохраняется. И главным государственным проектом в области развития интернет-инфраструктуры остается строительство волоконно-оптических каналов связи до малых населенных пунктов РФ. В ближайших планах министерства обеспечить доступом к широкополосному интернету 97% населения России» [7].

Последовательное обеспечение населения страны каналами доступа к интернету имеет свои очевидные последствия: возрастает показатель виртуальной коммуникации органов власти и населения. Так, по данным Пермского края, жители региона со второй половины 2014 г. стали чаще обращаться в органы власти, не выходя из дома, — количество обращений посредством «интернет — приемная Пермского края» значительно увеличилось, среднее количество таких обращений, начиная с III кв. 2014 г. составляет 2500 (ранее — 1200) [8].

Период	Всего обращений	Обращения в устной форме	Обращения в письменной форме	Обращения в форме электронного документооборота
IV квартал 2015 г.	3 680	47	1 107	2 526
III квартал 2015 г.	3 498	32	934	2 528
II квартал 2015 г.	3 855	34	1 276	2 550
I квартал 2015 г.	3 200	18	944	2 238

Табл. 2. Обращения граждан, поступившие в адрес губернатора Пермского края и Правительства Пермского края

Статистика обращений населения Пермского края в органы исполнительной власти в форме электронного документа — иллюстрация общероссийской тенденции роста виртуального политико-коммуникативного взаимодействия власти и общества. Преодолевая барьеры традиционных каналов взаимодействия, жители региона становятся активными субъектами государственной информационной политики, используя персональные компьютеры и девайсы.

В условиях пристального внимания населения к официальным сайтам органов власти и интернет-приложениям особое значение приобретает правовой аспект виртуального диалога. Государственная информационная политика осуществляется по правилам, предписанным федеральным законодательством в части обеспечения доступа к информации о деятельности органов власти и функционирования официального сайта. Несоответствие нормативно-правовым требованиям дискредитирует практику виртуальной коммуникации власти и общества. Избежать этого позволяет механизм регулярного мониторинга официальных сайтов. В отношении официальных сайтов законодательной власти субъектов страны контрольная функция возложена на Комиссию по информационной политике, информационным технологиям и инвестициям Совета законодателей РФ при Федеральном Собрании, которая не только разработала критерии оценки официальных сайтов, но и осуществляет мониторинг их эффективности.

Участие граждан в сетевом общении с представителями властных институтов накладывает новые взаимные обязательства. С одной стороны, требуются компьютерная грамотность и особые навыки виртуальной вербальной коммуникации со стороны каждого отдельного человека. С другой стороны, системная работа с виртуальным контентом предполагает профессиональную подготовку государственных служащих, позволяющую им ориентироваться в сетевом ландшафте.

Для совершенствования государственной информационной политики относительно виртуального пространства необходимо выполнять следующие условия:

- развивать инфраструктуру и сервисы на основе использования информационно-коммуникационных технологий;
- увеличивать долю малочисленных населенных пунктов, обеспеченных широкополосным доступом к сети интернет;
- готовить квалифицированные кадры и специалистов в сфере информационно-телекоммуникационных технологий;
- развивать институты общественного контроля и общественной экспертизы с целью вовлечения населения в законотворческие, управленческие и социально-политические процессы.

Таким образом, речь идет о становлении особой информационной культуры человека в условиях информационного общества на основе создания безопасной информационно-образовательной среды и формирования навыков ответственного поведения в ней.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Концепция государственной информационной политики Российской Федерации информационного общества [Электронный ресурс].** —

URL: http://www.unesco.kz/ip/countries/russia_ru.htm (дата обращения: 01.02.2016).

2. **Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы) [Электронный ресурс].** — URL: <http://www.rg.ru/2010/11/16/infobshestvo-site-dok.html> (дата обращения: 01.02.2016).

3. **Федеральный закон от 9 февраля 2005 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [Электронный ресурс].** —

URL: <http://www.rg.ru/2009/02/13/dostup-dok.html> (дата обращения: 01.02.2016).

4. **Приволжский федеральный округ [Электронный ресурс].** — URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D0%BB%D0%B6%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D1%84%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D0%BE%D0%BA%D1%80%D1%83%D0%B3 (дата обращения: 01.02.2016).

5. АВТАЕВА Н. О., ЗУДИН Д. И. **Государственная информационная политика в области СМИ** // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. 2010. № 3 (19). С. 13–19.

6. ПОПОВ В. Д. **Информациология и информационная политика.** М.: Изд-во РАГС, 2001.

7. **Минкомсвязь: В ближайшее время 97% россиян получат доступ к интернету [Электронный ресурс].** — URL: <http://minsvyaz.ru/ru/events/33150/> (дата обращения: 01.02.2016).

8. **Информационно-статистический обзор рассмотренных в III квартале 2015 года обращений граждан и общественных объединений, в том числе юридических лиц, поступивших губернатору Пермского края и в Правительство Пермского края [Электронный ресурс].** — URL: <https://reception.permkrai.ru/reviews/%D0%9E%D0%B1%D0%B7%D0%BE%D1%80%20%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%BA%D0%B2%20%2015%20%D0%B3%20.pdf> (дата обращения: 01.02.2016).