

Мониторинг официальных сайтов органов государственного и муниципального управления Алтайского края*

А.Г. Сидорова

Алтайский государственный университет
megasdrw@gmail.com

Аннотация

В статье дан анализ теоретических подходов и опыта анализа сайтов органов государственного и муниципального управления. Представлены результаты исследования информационной открытости и информационной доступности сайтов государственных и муниципальных органов власти Алтайского края.

1. Введение

В настоящее время существует несколько моделей интернет-взаимодействия граждан и государства: прием обращений населения через официальные сайты, блоги, получение государственных услуг на специализированном портале, сбор общественного мнения и предложений по законопроектам на интернет-порталах. Одно из важных мест среди этих инструментов занимают официальные сайты органов власти [2, с.197]. Ряд нормативных актов закрепили формальные требования к подобным интернет-ресурсам. Сейчас в экспертном сообществе обсуждается вопрос, каким должен быть эффективный государственный сайт.

Формирующиеся модели сайтов, как правило, включают требования к достаточной информационной наполненности, функциональности дизайна, повышению юзабилити.

Работа по комплексному мониторингу государственных сайтов должна сопровождаться тесным взаимодействием с представителями соответствующих органов власти — чтобы изменения, улучшение этих ресурсов были реализованы.

В настоящее время большее внимание общественности привлечено к федеральным государственным ресурсам. Между тем работа с региональными органами власти по оптимизации сайтов и тем самым — улучшению взаимодействия власти и общества — не менее важна.

В статье мы рассмотрим опыт проведения мониторинга сайтов органов власти Алтайского края.

Эта работа проводится научным коллективом отделения связей с общественностью Алтайского государственного университета в 2012-2013 гг. Отметим, что методология исследования предполагает совмещение нормативного, композиционно-графического подходов с дискурсивным анализом и социопсихолингвистическим анализом. В рамках данной публикации мы не будем останавливаться на дискурсивном и социопсихолингвистическом направлениях анализа.

2. Обоснование подхода к мониторингу и оценке государственных интернет-ресурсов

В теории и практике мониторинга государственных ресурсов закрепилось два методологических направления этой деятельности: содержательное (вся ли необходимая информация размещена на сайте) и технологическое (соответствует ли дизайн, удобство использования сайта запросам пользователей и законодательству).

Мониторингом российских государственных ресурсов занимается ряд организаций.

Так, на региональном уровне мониторинг на предмет соответствия законодательству осуществляется аналитическими отделами некоторых органов исполнительной власти. Существуют примеры гражданского мониторинга: например, оценку содержательных и технологических параметров госсайтов Калининградской области произвело региональное отделение Пиратской партии России (при поддержке «Института развития свободы информации») [3].

Составлением рейтингов государственных сайтов занимаются СМИ: например, РИА Новости составляло нормативный рейтинг прозрачности сайтов региональных органов управления здравоохранением [1].

Есть опыт составления отраслевых рейтингов некоммерческими организациями. Так, Фонд дикой природы (WWF) проводил исследование «Информационное содержание интернет-сайтов органов государственного управления лесами субъектов Российской Федерации 2011 года» [4].

Интернет и современное общество: сборник научных статей XVI Всероссийской объединенной конференции IMS-2013, Санкт-Петербург, 9 - 11 октября 2013 г.

При составлении этого рейтинга приоритет отдается не формальной проверке на соответствие законодательству, а оценке с точки зрения приоритетных направлений экологической деятельности.

Наиболее известной и авторитетной является рейтинговая деятельность Фонда свободы информации (с 2004 года). Сайты оцениваются экспертами Фонда по двум группам параметров: содержательным (информационное наполнение) и технологическим. Параметры оцениваются экспертами по следующим критериям: «наличие – полнота – актуальность – навигационная доступность – форматная доступность – социальная значимость контента» [5].

Мониторинг Фонда свободы информации, в основном, касается федеральных ресурсов и охватывает только некоторые региональные сайты - на уровне глав исполнительной, законодательной и судебной власти по регионам.

Фонд свободы информации не только активно взаимодействует с органами власти в процессе мониторинга, отслеживая динамику информационной открытости, но и регулярно обнародует результаты мониторинга для обсуждения среди экспертов и широкой общественности.

Это весьма эффективно. Так, если в 2011 году, согласно рейтингу информационной доступности официальных сайтов высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, сайт Администрации Алтайского края занял 55 позицию (из 83) с результатом 31.9%, то в 2012 г. он улучшил свои позиции, заняв 14 место и набрав 61.95 баллов.

Используемая нами методология оценки эффективности коммуникации органов государственной власти с населением учитывает требования нормативных актов и стандартов, определяющих требования к информационному и функциональному наполнению официальных сайтов органов власти и устанавливающих стандарты веб-интерфейса. К указанным нормативным актам относятся, в частности, законы N 8-ФЗ от 9.02.2009 года и N 273-ФЗ от 25.12.2008, соответствующие указы президента и постановления правительства. Технологические требования к сайтам регулируются следующими документами:

Постановление Правительства РФ от 24.11.2009 N 953 (ред. от 10.07.2013) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» (вместе с «Требованиями к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальным сайтом Правительства Российской Федерации в сети Интернет»);

ГОСТ Р 52872-2007 «Интернет-ресурсы. Требования доступности для инвалидов по зрению», вступивший в силу с 1 января 2009 года;

Стандарт Международной организации по стандартизации ISO 9241-151:2008 «Эргономика

взаимодействия человек-система. Часть 151. Руководство по пользовательскому веб-интерфейсу» (Ergonomics of human-system interaction - Part 151: Guidance on World Wide Web user interfaces).

На основании перечисленных выше документов выработаны параметры для оценки:

- информационного наполнения сайтов субъектов Российской Федерации и его соответствия нормативным актам;
- удобства доступа к информации и технологических характеристик официальных сайтов субъектов РФ, определяющих доступность информации.

Эта методика анализа является частью разработанной исследовательским коллективом модели оценки электронных ресурсов. Особенность предлагаемой нами модели заключается в том, что традиционно используемые нормативно-правовые параметры оценки сайтов были расширены за счет использования социолингвистических, психолингвистических и коммуникативно-дискурсивных параметров. Более подробно данная модель рассмотрена в нашем сборнике «Эффективные модели взаимодействия органов государственной власти и населения в интернете» [6]. В статье мы рассмотрим результаты анализа госсайтов по части предлагаемых нами параметров.

Объект мониторинга:

- официальные сайты территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в Алтайском крае;
- официальные сайты региональных органов исполнительной и законодательной власти Алтайского края;
- официальные сайты органов местного самоуправления (городов и районов) Алтайского края.

Всего в мониторинг включено 108 сайтов – все сайты органов власти, работающих на территории Алтайского края.

Отметим, что не все органы власти (в особенности это касается администраций районов) в Алтайском крае имеют свои сайты. Так, из 72 муниципалитетов 10 не имеют сайтов.

Предмет исследования — соответствие содержания официальных сайтов положениям нормативных правовых актов, регулирующих технологические параметры сайтов и правоотношения, связанные с реализацией гражданами своего права на доступ к информации о деятельности государственных органов.

3. Результаты мониторинга сайтов органов власти Алтайского края

Мониторинг проводился методом контент-анализа, что предполагало экспертную оценку 108 официальных сайтов государственных и

муниципальных органов управления по 87 параметрам в онлайн-режиме.

Для каждого сайта по выбранной методике была выявлена степень информационной открытости и информационной доступности. Согласно результатам исследования, разброс средних значений по разным сайтам составляет от 30% до 89%. Среднее значение составляет 67%. Для исследуемых сайтов характерна высокая степень дифференциации по информационной открытости: от 0 до 84%. Ряд сайтов полностью не соответствует федеральному законодательству.

Органы региональной власти являются информационно более открытыми по сравнению с региональными ведомствами федеральных органов государственной власти и органами муниципального управления. Наиболее информационно открытыми являются сайты Администрации Алтайского края, Управления Федеральной службы судебных приставов по Алтайскому краю, Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края, г. Бийска, Шелаболихинского района.

Наибольшую открытость представляют сайты ведомств регионального уровня (51,8%), наименьшую – муниципальных органов власти, особенно районных администраций (40,1%). Таким образом, есть корреляция между уровнем информационной открытости и уровнем ведомства (федерального, регионального, муниципального).

В основном, на сайтах отражены контактные данные, статистика, информация об официальных мероприятиях с участием руководства органа власти.

Вместе с тем в менее 50% случаев на сайте отражаются данные о госзакупках, результаты рассмотрения обращений и обзоры обращений граждан в орган власти, сведения о вакансиях, о подведомственных организациях (в том числе о подведомственных СМИ), об использовании бюджетных средств.

Низок показатель раскрытия информации об организации и проведении государственных / муниципальных закупок. Информация о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд чаще публикуется на сайтах органов муниципального самоуправления (62%), чем органов власти регионального (13,3%) и федерального уровней (18,8%). На региональных и федеральных сайтах информация либо отсутствует, либо содержится ссылка на главную страницу портала <http://www.zakupki.gov.ru/> (что недостаточно для исполнения закона), либо представлена устаревшая информация.

Информация об участии в целевых и иных программах размещается чаще на сайтах муниципалитетов (94,0%), реже – на сайтах территориальных органов федеральных ведомств (53,1%). Для этих сведений не создается специальный раздел, данные размещаются в разных

разделах сайта, в новостной ленте, есть сведения не обо всех программах, в которых участвует региональное управление федерального ведомства.

Информацию о результатах проверок, проведенных государственным органом, раскрывают 59,4% территориальных органов федеральных ведомств, 50,0% региональных органов власти, 41,7% органов местного самоуправления (городов) и 4,0% районных администраций. Сведения о результатах проверок, проведенных в государственном органе, публикуют 18,8% федеральных ведомств, 20,0% региональных органов власти, 0,0% муниципалитетов-городов и 6,0% районных администраций. В информации о проведении проверок, как правило, на сайте размещается план проверок, а, согласно закону, должны быть опубликованы результаты проведенных проверок.

Такая информация, как порядок и сроки рассмотрения обращений в ведомстве, отсутствует на порядка 30% сайтов районных администраций, 6% федеральных и 8% региональных ведомств. Обзоры, отражающие количество и характер обращений граждан и организаций, отсутствуют на 56% федеральных, 66% региональных ведомств и 83% муниципалитетов. Результаты рассмотрения этих обращений и принятые по ним меры не представлены на 75% федеральных, 70% региональных и 91% муниципальных сайтов.

Недостаточно полно представлена на официальных сайтах (особенно на сайтах районных администраций) информация о вакантных должностях. На 82% сайтов районов нет информации о порядке поступления граждан на муниципальную службу, на 88% сайтов нет сведений о вакантных должностях, на 90% нет данных о квалификационных требованиях к кандидатам на замещение вакантных должностей, на 98% сайтах нет условий и результатов конкурсов на замещение вакантных должностей, на 90% сайтов не указаны номера телефонов, по которым можно получить информацию по вопросу замещения вакантных должностей.

В среднем только половина органов государственного и муниципального управления публикует сведения об использовании выделяемых бюджетных средств. Эта информация содержится на 31,3% сайтов федеральных ведомств, 43,3% региональных, 91,7% сайтов городов и 46,0% сайтов районов.

Достаточно часто размещается неактуальная информация (датированная 2009, 2010 гг.).

Доля информационной открытости исследуемых сайтов по федеральному закону №273 «О противодействии коррупции», регламентирующему размещение сведений о доходах госслужащих, в целом, более высока (в среднем более 70%), и информация раскрывается более равномерно. Однако ряд органов власти ограничивают доступ граждан к этим сведениям: размещают сведения в форматах, препятствующих получению инфор-

мации, в закрытой базе данных, размещают данные не для всех должностных лиц. На сайтах муниципалитетов встречаются нарушения персональных данных (сообщаются личные данные родственников должностного лица, точные почтовые адреса объектов недвижимости).

Важная для общественности информация нередко хранится на сайте в архивированных файлах, не отражена в карте сайта, сохраняется не в специальных разделах, а в многостраничных отчетах, инвестиционных паспортах. Всё это затрудняет доступ к ней.

Охарактеризуем степень информационной доступности исследуемых сайтов.

На большинстве сайтов соблюдены такие требования информационной доступности, как круглосуточный доступ, бесплатный доступ, доступ без установки платного программного обеспечения, отсутствие зашифрованной/защищенной информации, доступ без регистрации, возможность копирования информации, возможность сохранения файлов с сайта, отсутствие требований по установке специальных веб-браузеров.

Такие параметры, как размещение на каждой странице сайта наименования органа власти, размещение на каждой странице сайта главного меню, представлены практически на всех сайтах. На подавляющем большинстве сайтов на каждой странице сайта размещается явно обозначенная ссылка на главную страницу. Однако в среднем только на 62% сайтах отображается информация о структуре сайта и места отображаемой страницы в этой структуре.

Функция поиска по сайту реализована только на 68,5% сайтов (чаще функция поиска представлена на сайтах региональных органов власти — 90%, реже — на сайтах районов края — 50%). Еще реже встречается возможность поиска документов по реквизитам, содержанию документа, а также по фрагментам текста — на 52,9% федеральных, 16,7% региональных, 0% сайтов городов и 12% сайтов районов края.

Только 67,6% сайтов корректно отображаются при выключенной функции отображения графических элементов. Чаще всего при выключении данной функции оказывается скрытым наименование органа власти, структура сайта, сбивается верстка страницы.

Статистика о посетителях раскрывается только на 56,9% сайтов. В остальных случаях счетчики посещаемости не установлены /скрыты либо статистика предоставляется только по паролю. В отдельных случаях код счетчика на сайте размещен, но ссылка на страницу статистики недействительна.

Возможность определения даты и времени размещения информации на сайте (и тем самым подтверждения актуальности сведений) предоставляют 57% сайтов, даты и времени последнего изменения информации — только 14,8% сайтов. Чаще всего указывается дата размещения

новостей, реже — нормативных актов, прочие же разделы не снабжаются такими сведениями.

Версия для слабовидящих (контрастная версия сайта) есть в среднем на 4,6% сайтов, в основном, это региональные управления федеральных органов власти. В 10,8% случаях представлена функция масштабирования шрифтов.

4. Взаимодействие с органами власти после проведения мониторинга

После проведения исследования его результаты были представлены на семинаре для руководителей пресс-служб органов власти Алтайского края. На семинаре были рассмотрены наиболее часто встречающиеся ошибки в наполнении веб-сайтов, затрудняющие получение информации, удобство использования сайта. Рекомендации по наполнению информацией разделов интернет-ресурсов были переданы представителям органов власти.

По итогам анализа исследовательским коллективом были предложены следующие рекомендации редакторам сайтов органов власти:

1. Разместить на сайтах навигатор — карту сайта с указанием всех разделов и страниц сайта.

2. Контролировать обновление на сайте информации, которая регламентируется перечнем соответствующих правовых актов. Исправить выявленные нарушения в сфере разглашения персональных данных. Размещать данные о кадровом обеспечении, контрольной деятельности, обзоры ответов на обращения граждан, отчеты по расходованию бюджетных средств и пр.

3. Облегчить доступ пользователей к файлам на сайте, заменив архивированные файлы аналогичными версиями в формате html или Word.

4. Внести изменения в навигацию и функционал сайтов, сделав его более удобным для пользователей.

По электронной почте пресс-секретарям были высланы материалы семинара и итоги мониторинга с перечислением и анализом «узких мест» сайта.

По результатам повторного выборочного мониторинга, было установлено, что на большинстве сайтов внесены изменения, добавлена необходимая информация: отчеты по бюджету, необходимые формы для заполнения. Усилена интерактивность сайтов с помощью разработки разделов с ответами на вопросы граждан онлайн.

Исследовательский коллектив продолжает проводить обучающие семинары для представителей органов власти Алтайского края по языку и стилю информационных материалов на сайте, юзабилити веб-сайта.

Заключение

Мониторинг официальных веб-ресурсов показал, что многие региональные сайты органов власти не предоставляют гражданам и другим целевым аудиториям достаточной информации и неудовлетво-

рительны в плане используемых технологических решений. Исправление этого возможно с помощью проведения комплексной работы по анализу интернет-ресурсов и мотивации представителей органов власти к изменениям. Существующее убеждение о том, что достаточно соответствовать формальным параметрам и не ориентироваться на запросы граждан, возможно изменить.

В ходе исследования было выявлено, что достаточно большой процент сайтов региональных органов власти выполнен без учета нормативных требований (как мы показали в другой своей статье [6, с. 31—51], на сайтах также не соблюдаются в полной мере требования дизайна и юзабилити).

На сайтах не выкладываются сведения, которые подтверждают информационную открытость органа власти. Ряд сайтов создан по стандартному шаблону, который не вполне согласуется с требуемой по стандарту схемой раскрытия информации. То, что требуется согласно ведомственным нормативам, пресс-секретари размещают, особо не задумываясь о том, какова целевая аудитория и задачи сайта, будет ли пользователю понятно и удобно работать с информацией. Встречается непонимание редакторами сайтов того факта, что контент сайта должен быть понятен и релевантен для посетителей интернет-ресурса — жителей региона и представителей организаций, обращающихся в органы власти, журналистов.

То есть в целом характерен формальный подход к ведению сайта, что обусловлено недостаточной компетенцией специалистов в области контент-менеджмента, интернет-маркетинга, а также дефицитом времени для работы пресс-службы в интернете.

В качестве рекомендаций для исследовательских команд, работающих по аналогичной проблематике в других российских регионах, предложим следующее.

1. Для оценки информационных ресурсов региональных органов власти недостаточно руководствоваться общими, стандартными нормативными актами. Необходимо на начальном этапе разделять сайты по группам (например, силовые — не силовые ведомства), учитывать ведомственные нормативные акты и варьировать параметры оценки разных групп.

2. Исследовательскую деятельность необходимо сочетать с постоянным взаимодействием с органами власти, налаживать обратную связь как с пресс-службами, так с руководством организаций.

3. При взаимодействии важно показывать представителям государственных организаций, что нормативные требования устанавливаются не произвольно, это не отвлеченные требования, их выполнение напрямую связано с удовлетворением запросов населения на открытость, интерактивность, оперативность коммуникации с госструктурами.

4. Важно не замыкаться на коммуникацию только с органами власти, а привлекать интернет-

агентства, дизайн-студии к экспертизе интернет-проектов, обучению представителей органов власти.

Проведенный цикл мониторинга официальных сайтов и взаимодействия с административными органами продемонстрировал, что органы власти готовы повышать «клиентоориентированность», предоставлять больше необходимой информации и полезных сервисов на своих сайтах.

Литература

- [1] Данные рейтинга прозрачности сайтов региональных органов управления здравоохранением // РИА Новости. URL: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/site_medicine_all.pdf (1.10.2012).
- [2] Каневский М.А. Использование коллективного опыта и техник обмена знаниями в интернет-пространстве при взаимодействии органов власти с гражданами и бизнесом // Интернет и современное общество: сборник научных статей. Материалы XIV Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество». Санкт-Петербург, 12—14 октября 2011 г. СПб., 2011. С. 197—201.
- [3] Рассудов П. Мониторинг сайтов органов власти Калининградской области. URL: <http://www.slideshare.net/rassudov/ss-14697274> (дата обращения: 12.10.2012).
- [4] Рейтинг WWF «Информационное содержание интернет сайтов органов государственного управления лесами субъектов Российской Федерации» 2011 года // WWF. URL: <http://www.wwf.ru/data/publ/617/01.pdf> (дата обращения: 1.10.2012).
- [5] Суворова А. Мониторинг официальных сайтов органов власти как эффективный инструмент общественного контроля // Фонд свободы информации: Электронный ресурс. URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/2157> (дата обращения: 6.09.2012).
- [6] Эффективные модели взаимодействия органов государственной власти и населения в интернете: сборник научных статей / под ред. проф. Е.В. Лукашевич. Барнаул: Алт. ун-т, 2012. 120 с.

The official government websites Monitoring in the Altai Territory

A. G. Sidorova

The paper analyzes the theoretical approaches and experiences site analysis of the official government websites. Presents the results of research on information openness and accessibility of websites of state and municipal authorities in the Altai Territory.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ, проект №12-13-22004 а(р).