



ЭКСПЕРТНЫЙ
ДОКЛАД



ОТКРЫТОСТЬ ГОСУДАРСТВА В РОССИИ



ИНФОРМАЦИОННАЯ
КУЛЬТУРА



цпур

Оглавление

Введение	7
1. Предпосылки развития открытости государства в мире	10
2. Реализация принципа открытости государства в России	13
2.1 1991–2012: Движение к открытости	13
2.2 2012–2018: Открытое правительство	21
2.2.1 Стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти	24
2.2.2 Внесение поправок в Закон об обеспечении доступа к информации	28
2.2.3 Совет по открытым данным	28
2.2.4 Другие инициативы	29
3. Рейтинг открытости государственных органов	31
3.1 Методика рейтинга	31
3.1.1 Министерства: открытость информации	33
3.1.2 Службы: открытость информации	34
3.1.3 Министерства и службы	36
3.2 Исследование реагирования на информационные запросы	39
3.2.1 Методика тестирования	39
3.2.2 Результаты исследования реагирования на информационные запросы	40
3.3 Результаты рейтинга открытости: федеральные министерства	43
МВД РОССИИ	46
МИД РОССИИ	46
МИНВОСТОКРАЗВИТИЯ РОССИИ	47
МИНЗДРАВ РОССИИ	47
МИНКАВКАЗ РОССИИ	48
МИНКОМСВЯЗЬ РОССИИ	48
МИНКУЛЬТУРЫ РОССИИ	49
МИНОБОРОНЫ РОССИИ	49
МИНОБРНАУКИ РОССИИ	50
МИНПРИРОДЫ РОССИИ	50
МИНПРОМТОРГ РОССИИ	51
МИНПРОСВЕЩЕНИЯ РОССИИ	51
МИНСЕЛЬХОЗ РОССИИ	52
МИНСПОРТ РОССИИ	52
МИНСТРОЙ РОССИИ	53
МИНТРАНС РОССИИ	53
МИНТРУД РОССИИ	54
МИНФИН РОССИИ	54
МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ	55
МИНЭНЕРГО РОССИИ	55
МИНЮСТ РОССИИ	56
МЧС РОССИИ	56

3.4	Результаты рейтинга открытости: федеральные службы	57
	ГУСП	61
	ГФС России	61
	КАЗНАЧЕЙСТВО РОССИИ	62
	РОСАВИАЦИЯ	62
	РОСАВТОДОР	63
	РОСАККРЕДИТАЦИЯ	63
	РОСАЛКОГОЛЬРЕГУЛИРОВАНИЕ	64
	РОСАРХИВ	64
	РОСВОДРЕСУРСЫ	65
	РОСГВАРДИЯ	65
	РОСГИДРОМЕТ	66
	РОСЖЕЛДОР	66
	РОСЗДРАВНАДЗОР	67
	РОСИМУЩЕСТВО	67
	РОСКОМНАДЗОР	68
	РОСЛЕСХОЗ	68
	РОСМОЛОДЕЖЬ	69
	РОСМОРРЕЧФЛОТ	69
	РОСНЕДРА	70
	РОСОБРНАДЗОР	70
	РОСПАТЕНТ	71
	РОСПЕЧАТЬ	71
	РОСПОТРЕБНАДЗОР	72
	РОСПРИРОДНАДЗОР	72
	РОСРЕЕСТР	73
	РОСРЕЗЕРВ	73
	РОСРЫБОЛОВСТВО	73
	РОССВЯЗЬ	74
	РОССЕЛЬХОЗНАДЗОР	74
	РОССОТРУДНИЧЕСТВО	75
	РОССТАНДАРТ	75
	РОССТАТ	76
	РОСТЕХНАДЗОР	76
	РОСТРАНСНАДЗОР	77
	РОСТРУД	77
	РОСТУРИЗМ	78
	РОСФИНМОНИТОРИНГ	78
	УПРАВЛЕНИЕ ДЕЛАМИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	79
	ФАДН РОССИИ	79
	ФАС РОССИИ	80
	ФМБА РОССИИ	80
	ФНС РОССИИ	81
	ФСВТС РОССИИ	81
	ФСИН РОССИИ	82

ФССП РОССИИ	82
ФСТЭК РОССИИ	83
ФТС РОССИИ	83
4. Открытость госкорпораций	84
АСВ	86
ВЭБ.РФ	86
«РОСАТОМ»	87
«РОСКОСМОС»	87
«РОСТЕХ»	88
ФОНД СОДЕЙСТВИЯ РЕФОРМИРОВАНИЮ ЖКХ	88
Выводы	89
Общее	89
Открытость информации	89
Открытые данные	90
Открытый диалог	90
Рекомендации	91
1. Правительству	91
2. Федеральному Собранию	91
3. Госкорпорациям	92
Роль общества	92
Направления следующего доклада	92
Глоссарий	93
Приложение 1. Пример построения рейтинга ФОИВ на примере Минздрава России	96
Приложение 2. Примеры анализа качества публикации данных	114
Реестры ЕПБС	114
4.6.1 Публикаторы	114
4.6.2 Правовая база	114
4.6.3 Достоинства	115
4.6.4 Востребованность	115
4.6.5 Общие проблемы публикации данных в системе ЕПБС	115
4.6.6 Представление данных в веб-интерфейсе	116
4.6.7 Специфические проблемы реестров	117
4.6.8 Рекомендации	120
Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях (АИС УНРО Минюста Российской Федерации)	121
4.6.9 Публикаторы	121
4.6.10 Правовая база	121

4.6.11	Достоинства	121
4.6.12	Востребованность	121
4.6.13	Проблемы	122
4.6.14	Рекомендации	123
Свидетельства о регистрации средства массовой информации		124
4.6.15	Публикаторы	124
4.6.16	Правовая база	124
4.6.17	Достоинства	124
4.6.18	Востребованность	125
4.6.19	Проблемы	125
4.6.20	Рекомендации	127

Авторский коллектив:

Иван Бегтин, директор АНО «Информационная культура», руководитель проектного направления Открытые данные Счетной палаты Российской Федерации, член Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, Председатель экспертного совета по цифровой трансформации при Генеральной прокуратуре Российской Федерации

Василий Буров, соучредитель АНО «Информационная культура», председатель совета директоров компании WikiVote, член Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, член Экспертного совета по цифровой трансформации при Генеральной прокуратуре Российской Федерации

Анна Сакоян, аналитик АНО «Информационная культура»

Ольга Пархимович, руководитель проектов АНО «Информационная культура», сотрудник факультета Программной инженерии и компьютерной техники Университета ИТМО, член общественного совета при Федеральном казначействе Российской Федерации

Марина Амара, к.ю.н., аналитик АНО «Информационная культура»

Михаил Комин, Директор по исследованиям «Центра перспективных управленческих решений»

Павел Демидов, Директор департамента пресс-службы и информации Счетной палаты Российской Федерации

Введение

Открытость государства, корпораций, общественно-политических структур за последние 40-50 лет из декларативного принципа и самооценности превратилась в конкретные инструменты, требования и законы, регулирующие отношения государства, бизнеса и граждан. Публичность законодательного процесса, доступность данных о госучреждениях и всей деятельности государства стали привычной частью жизни.

В основе темы открытости государства лежит **идея подотчетности** избираемых представителей государства и назначенных ими чиновников избирателям. Соответствующая идеология в странах с развитой гражданской культурой находит воплощение в публичных политических дискуссиях, дебатах, возможности следить за вносимыми тем или иным должностным лицом или избранным политиком законопроектами, прозрачностью расходования государственных средств, доступом к государственным архивам и многих других инструментах.

Деятельность **высших органов аудита** является одним из примеров применения идеи подотчетности на практике, поскольку ориентирована на обеспечение контроля за эффективностью государственных затрат, в том числе посредством инструментов открытости и публичности. Обладающие институциональной автономией, независимые от исполнительной власти в соответствии с страновыми конституциями и согласно стандартам, что зафиксировано в основополагающей Лимской декларации, принятой в 1977 году, органы аудита ведут свою деятельность, руководствуясь интересами общества. Таким образом, **органы аудита – это инструмент по наращиванию открытости власти, находящийся в руках парламента и шире – общества.**

Современные концепции открытости во многом базируются на использовании новейших технологий, прежде всего интернета. Особенно энергично освоение новых возможностей для развития открытости началось в конце 2000-х годов, с появлением таких инициатив, как Партнерство «Открытое правительство»¹, Хартия открытых данных², а также различных систем мониторинга в целях противодействия коррупции.

Согласно подходам OECD, государство можно считать открытым, когда бизнес, общественные организации и граждане могут:

- «знать» – получать релевантную и понимаемую информацию;
- «приобретать» – получать сервисы и взаимодействовать с государством;
- «создавать» – принимать участие в процессе принятия решений.

Принятые в мире принципы хорошего управления (good governance) – прозрачность и подотчетность; честность и равенство; действенность и результативность; уважение к закону и высокие стандарты этического поведения – представляют основу того, на чем построено открытое государство³.

¹ <https://www.opengovpartnership.org/>

² <https://opendatacharter.net/>

³ OECD Policy Brief (публикации ОЭСР) 2005 год <http://www.oecd.org/dataoecd/1/35/34455306.pdf>

В настоящее время еще не устоялось универсальное общепринятое **определение открытости государства**, в разных государствах эта повестка формируется и концептуализируется со своими акцентами. В рамках данного доклада мы будем пользоваться наиболее универсальным подходом, который трактует открытость государства как **совокупность трех основных направлений**:

- открытость информации;
- открытые данные;
- открытый диалог.

Эти три неотъемлемые составные части повестки открытости тесно связаны между собой, и зачастую та или иная инициатива в области открытости одновременно относится сразу к нескольким категориям.

Открытость информации – это широкий спектр правовых и коммуникационных инструментов, которыми должны располагать граждане для получения информации, находящейся в ведении государственных органов. Ключевым для обеспечения этой категории открытости является специализированное законодательство об открытости информации, выступающее в том числе и антикоррупционным инструментом.

Открытые данные, прежде всего, предполагают наличие механизма получения информации (данных) от государства в проактивном режиме. Это означает, что государство публикует данные независимо от наличия запросов, то есть в автономном и регулярном режиме. Открытые данные должны быть опубликованы в интернете в открытом доступе, при этом раскрываться в машиночитаемом формате и допускать повторное использование на бесплатной основе. Примеры открытых данных в России – это данные по государственному заказу, данные бюджетных учреждений, данные налоговой сферы, государственная статистика и многое другое. В других странах также публикуются наборы данных аналогичной тематики⁴.

Выделение этой сферы в особую категорию связано с тем, что сейчас появился значительный пласт информации, существующей исключительно в электронном виде, прежде всего в форме баз данных. За счет этого у граждан появилась возможность (а иногда и потребность) получать информацию не просто по какому-либо отдельному объекту, а по всей совокупности объектов, содержащихся в базах. Это дает принципиально новые возможности, как с точки зрения гражданских антикоррупционных расследований, так и с точки зрения возможностей по созданию новых общественных проектов и видов бизнеса. Данная категория открытости в наибольшей степени связана с технологиями и требует соответствующих компетенций как со стороны организаций, публикующих данные (часто называемых «публикаторы»), так и со стороны потребителей данных.

Открытый диалог – категория, которая предполагает непосредственное участие граждан и бизнеса в принятии государственных решений и возможность контролировать их качество. Его механизмы могут включать в себя публичные консультации, экспертизу законопроектов, партисипаторное, в том числе и инициативное, бюджетирование, общественные обсуждения, голосования по частным вопросам, механизмы онлайн-петиций и электронные приемные.

⁴ Мониторинг раскрытия данных в разных странах производится рядом проектов, один из наиболее известных среди них – Open Data Barometer <https://opendatabarometer.org/>

Примером такого подхода в России могут считаться такие сервисы, как «Активный гражданин»⁵ в Москве, или возможность участия граждан в обсуждении законопроектов в рамках Федерального портала проектов нормативных правовых актов⁶.

Опираясь на такую трехчастную трактовку открытости, авторы настоящего доклада рассмотрели ретроспективу развития государственной открытости в России, ситуацию, которая сложилась в этой сфере к данному моменту, а также предложили специальный инструмент, позволяющий оценивать вклад отдельных органов власти в общую открытость государства – **Рейтинг открытости**. На основании доклада предложены рекомендации по развитию инструментов открытости.

Предполагается, что доклад об открытости государства будет ежегодным, а его выводы и рекомендации будут востребованы и учтены для общего блага российского общества и государства.

⁵ <https://ag.mos.ru>

⁶ <https://regulation.gov.ru/>

1. Предпосылки развития открытости государства в мире

Процесс концептуализации и развития идеи открытости государства происходил в мире с середины XX века.

Эволюцию этого процесса можно проследить по основным международным стандартам и рекомендациям, касающимся открытости государства и сферы обеспечения доступа к информации, находящейся в органах власти:

- Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года (ст. 19);
- Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года;
- Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года;
- Конвенция Совета Европы (108) от 28 января 1981 года «О защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных»;
- Рекомендация № R(81) 19 от 25 ноября 1981 года «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных ведомств» Комитета министров Совета Европы;
- Декларация о праве доступа к информации, принятая в рамках Договора о Европейском союзе от 7 февраля 1992 года (г. Маастрихт);
- Окинавская хартия глобального информационного общества от 22 июля 2000 года.
- Рекомендация по правовому регулированию административного процесса и правосудия № R(2002) 2 от 21 февраля 2002 года Комитета министров Совета Европы государствам–членам о доступе к официальным документам.
- Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам (принята Комитетом министров Совета Европы 27 ноября 2008 года).
- Тунисская программа для информационного общества⁷ от 15 ноября 2005 года.

В конце XX века на международном уровне были также приняты документы, обеспечивающие получение отдельных видов информации:

- Конвенция «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (1998 год, г. Орхус);
- Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (1998 год);
- Директива 95/46/ЕС от 24 октября 1995 года «О защите прав частных лиц применительно к обработке персональных данных».

Другим примером развития подхода открытости государства может служить постепенное внедрение принципов открытости в национальное законодательство. Первыми странами, в которых были приняты законы, обеспечивающие право на доступ

⁷ http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/agenda_wsis.pdf

к информации, стали: Швеция (1766), Финляндия (1951), США (1966), Дания (1970), Норвегия (1970), Австрия (1973), Франция (1978), Нидерланды (1978), Новая Зеландия (1982), Австралия (1982), Канада (1982), Япония (1982).

Во многих странах законы, которые обеспечивали бы гражданам доступ к правительственным документам, были приняты после трагических событий или недовольства гражданского общества деятельностью органов власти. В некоторых странах, где действуют законы о доступе к информации, в лоббировании этих законов непосредственное участие принимали либо СМИ, либо общественные организации. Без поддержки общества, которое не желало мириться с «закрытостью» власти и отсутствием отчетности правительства перед населением в своей деятельности, законов о доступе к информации (или о свободе информации) не было бы принято⁸.

В некоторых случаях законы об открытости информации принимались на региональном или муниципальном уровнях, что являлось заслугой и стремлением местного руководства. К примеру, в Японии, где концепция информационного общества впервые была предложена еще в 1960-х годах, в 1982 году был принят, первоначально на префектуральном уровне, документ «Уложение об открытии информации». В 1980-х годах в Японии был всплеск общественных неправительственных движений, однако, что касается права на информацию, то еще в 1979 году было сформировано «Гражданское движение за принятие закона об открытости информации». Именно органы местного самоуправления тогда и заложили правовую основу для принятия в 1999 году Закона «О доступе к информации, находящейся в ведении административных органов власти».

Другой пример утверждения института доступа к информации – решение общих вопросов в сфере экологии. Так, 3 декабря 1984 года случилась трагедия в индийском городе Бхопале – выброс в атмосферу ядовитых веществ, в результате чего погибли 2400 человек и более 50 тысяч пострадали. После этой трагедии Конгресс США принял в 1986 году Акт о планировании опасности и праве сообщества знать (Emergency Planning and Community Right-to-Know Act), в соответствии с которым был создан Реестр ядовитых утечек (Toxics Release Inventory, TRI), а государственные и частные организации обязали предоставлять отчетность обо всех промышленных утечках опасных веществ.

В ряде стран закон о свободе информации используется как средство оказания давления на СМИ и журналистов (Зимбабве) или плохо реализуется в целом (Албания, Молдова, Таджикистан). Однако в большинстве случаев, данное законодательство служит для общества и является механизмом раскрытия провалов государственной системы управления. Например, в Индии закон о свободе информации использовался для распределения пищи, после того, как стало известно, что торговцы продуктами питания не обеспечивают бедное население продуктами, субсидируемыми государством. В США Закон «О свободе информации» использовался для обнаружения случаев пыток, разрешенных государством, и незаконного наблюдения⁹.

В современных подходах доступ к информации понимается, прежде всего, как свобода информации (Freedom of Information), что подчеркивает: информация, которая находится

⁸ Япония (Гражданское движение за принятие закона об открытости информации), Израиль (Коалиция по свободе информации).

⁹ Банисар Д. Свобода информации в мире 2006 год. Общий обзор законодательства по доступу к правительственной информации в мире. <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006rus.pdf>

в органах власти, должна быть доступна для физических лиц. Законы о регулировании механизмов свободы доступа к информации в некоторых странах так и именуется – Freedom of Information Act, а также как право знать (Right to Know) или право на доступ (Freedom of Access).

В большинстве стран возможность получения информации от органов власти имеют не только граждане, но и лица без гражданства, иностранцы. То есть в отличие от России иностранные законодатели стараются максимально расширить круг лиц, получающих доступ к информации. В нашей стране такой доступ пока имеют только граждане Российской Федерации, юридические лица и общественные организации, анонимные запросы вообще не принимаются к рассмотрению. А, например, в Финляндии, во избежание дискриминации, такие запросы принимаются и от анонимных источников¹⁰.

¹⁰ Банисар Д. Свобода информации в мире 2006 год. Общий обзор законодательства по доступу к правительственной информации в мире. <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006rus.pdf>. С. 26.

2. Реализация принципа открытости государства в России

Движение к открытости государства в России находится в русле общемировых тенденций и отвечает на действующие тренды как социально-экономического, так и технологического характера. Однако отдельные элементы открытости, прежде всего, связанные с открытым диалогом, развиваются в России намного медленнее, чем те возможности, которые дает для этого развитие информационной инфраструктуры, и ниже по темпам чем то, как это происходило в аналогичные периоды в развитых странах.

Несмотря на то, что термин «открытость» активно начал употребляться только в связи с запущенной в 2012 году инициативой «Открытое правительство» и появлением позиции профильного министра, принципы открытости стали проникать в российскую государственную систему раньше, хотя и носили во многом фрагментарный, а не системный характер. Таким образом, развитие открытости государства в России можно разделить на два этапа:

1. С 1992 по 2012 год, то есть до старта инициативы «Открытое правительство».
2. С 2012 по 2018 год, то есть в период функционирования «Открытого правительства».

С момента сворачивания «Открытого правительства» прошло слишком мало времени, чтобы делать обоснованные выводы из изменений, вызванных этим шагом, поэтому третий этап в развитии данной идеи выделять нецелесообразно.

2.1 1991–2012: Движение к открытости

Из трех указанных во введении элементов открытости, наиболее длительной историей в России обладает направление **открытости информации**. Оно присутствует как в Конституции Российской Федерации, так и во множестве других норм, включая статью Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающую наказание за отказ в предоставлении гражданину информации¹¹. Активное развитие законодательства об открытости информации наступило с середины нулевых, когда появились федеральные законы «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (2005 год) и «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (2008 год), заложившие основу для развития сферы открытости. В этот же период следует отметить появление в интернете блогов и иных онлайн-репрезентаций представителей власти. Одним из первых стал блог Президента России Д.А.Медведева¹², появившийся в 2008 году, вслед за которым распространилась мода на блоги среди губернаторов различных регионов.

¹¹ УК РФ Статья 140. Отказ в предоставлении гражданину информации.

¹² <http://blog.da-medvedev.ru/>

Направления открытых данных и открытого диалога, как в наибольшей степени требующие разработки и применения новых технических механизмов, в России развивались медленнее. Тем не менее, и по ним существовали положительные примеры в период с 1991 по 2012 год.

Одной из первых крупных публикаций данных стала система государственных закупок, где началось обнародование закупочных данных в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В 2011 году была создана Федеральная информационная адресная система (ФИАС)¹³, предоставлявшая адресную информацию в общедоступной структурированной форме. Эти порталы первоначально не были встроены в какую-либо единую повестку открытости, но продемонстрировали тенденцию, легшую в основу повестки открытых данных в России.

К этому же времени следует отнести первые попытки реализации механизмов **открытого диалога**. В 2009-2011 годах прошли отдельные проекты вокруг нескольких резонансных законопроектов, проводившихся как по инициативе Президента (обсуждение проекта закона «О полиции»), так и Правительства (законы «О рыбалке», «О социальном обеспечении», «Об образовании»). Была запущена системная инициатива по организации механизма общественных консультаций, использование которых было закреплено в регламентах Комиссии по законопроектной деятельности Правительства. Результаты экспериментов можно считать положительными: по проектам, инициированным Правительством, было принято значительное число «народных» поправок к законопроектам, а закон «О рыбалке» был сначала возвращен на доработку в ФОИВ, а затем, когда его существенно измененная версия также вызвала большое число замечаний общественных экспертов, был в принципе снят с рассмотрения. Ресурс, изначально созданный для общественных консультаций по закону «Об образовании», сохранился до сих пор, превратившись в площадку «Преобра»¹⁴ с числом зарегистрированных пользователей более 100 тыс. человек, на которой проходят обсуждения различных нормативных документов в сфере основного образования, поддерживаемую в инициативном порядке Московским городским педагогическим университетом.

В конце 2011 года была запущена инициатива Президента «Большое правительство», наиболее известным проектом которой стал сайт сбора жалоб «Россия без дураков», который также можно отнести к инструменту открытого диалога.

На основе полученного опыта в 2011 году была создана официальная онлайн-площадка для общественных консультаций по наиболее значимым законопроектам, получившая официальное название «Открытое правительство. Система общественной экспертизы законопроектов»¹⁵. Однако она не успела себя как-то зарекомендовать. В связи со сменой кабинета и аппарата Правительства в мае 2012 года название перешло к новому правительственному проекту, созданному на базе «Большого правительства», а одноименная площадка общественной экспертизы законопроектов была заморожена,

¹³ <https://fias.nalog.ru/>

¹⁴ <https://www.preobra.ru/>

¹⁵ Портал Zakon.government.ru был закрыт в 2014 году.

а потом закрыта. Хотя с тех пор не возникло какой-либо государственной инициативы, сопоставимой с закрытым порталом, в данном направлении постепенно развивается Федеральный портал проектов нормативных правовых актов¹⁶, проектирование которого было начато в то же время. К сожалению, данный портал остается ориентированным в первую очередь на соблюдение формальных процедур и взаимодействие чиновников с профессиональными отраслевыми экспертами и всерьез отнести его к действенным инструментам открытого диалога сложно.

Несмотря на трудности становления и отсутствие системности в развитии, описанные правительственные инициативы быстро нашли общественный отклик. Стали появляться негосударственные проекты, которые использовали новые технические возможности. В качестве примера можно привести уже закрывшиеся проекты «Государственные люди»¹⁷ (каталог официальных сайтов государственных органов и каталог органов государственной власти и государственных структур), «Государственная сеть»¹⁸ (собрание блогов чиновников) и «РосГосЗатраты»¹⁹ (первый шаг к созданию системы анализа закупочных данных).

Таким образом, к маю 2012 года – моменту запуска «Открытого правительства» – в России уже были заложены основы для развития всех трех направлений открытости государства. Данное направление было дополнительно закреплено как приоритет в Майском указе 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»²⁰.

¹⁶ <https://regulation.gov.ru/>

¹⁷ <http://www.polit.ru/news/2010/03/03/goslyudi/>

¹⁸ <http://polit.ru/article/2010/06/07/govweb/>

¹⁹ <http://polit.ru/article/2010/11/02/begtin/>

²⁰ Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Развитие нормативной базы открытости государства в России

1991



ОТКРЫТОСТЬ ИНФОРМАЦИИ

Закон РФ
«О средствах массовой
информации»

ОТКРЫТЫЕ ДААННЫЕ

-

ОТКРЫТЫЙ ДИАЛОГ

-

1993



ОТКРЫТОСТЬ ИНФОРМАЦИИ

Конституция РФ;
Указ Президента РФ №2334
«О дополнительных гарантиях
права граждан на информацию»

ОТКРЫТЫЕ ДААННЫЕ

-

ОТКРЫТЫЙ ДИАЛОГ

-

1995



ОТКРЫТОСТЬ ИНФОРМАЦИИ

№24-ФЗ
«Об информации, информатизации
и защите информации»

ОТКРЫТЫЕ ДААННЫЕ

-

ОТКРЫТЫЙ ДИАЛОГ

-

1996



ОТКРЫТОСТЬ
ИНФОРМАЦИИ

УК РФ
Ст.: 140

ОТКРЫТЫЕ
ДАННЫЕ

-

ОТКРЫТЫЙ
ДИАЛОГ

-

2001



ОТКРЫТОСТЬ
ИНФОРМАЦИИ

КоАП РФ
Ст.: 5.39

ОТКРЫТЫЕ
ДАННЫЕ

-

ОТКРЫТЫЙ
ДИАЛОГ

-

2002



ОТКРЫТОСТЬ
ИНФОРМАЦИИ

ФЗ
«Электронная Россия»

ОТКРЫТЫЕ
ДАННЫЕ

-

ОТКРЫТЫЙ
ДИАЛОГ

-

Развитие нормативной базы открытости государства в России

2005



ОТКРЫТОСТЬ ИНФОРМАЦИИ

-

ОТКРЫТЫЕ ДАННЫЕ

№94-ФЗ

«О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»

ОТКРЫТЫЙ ДИАЛОГ

№59-ФЗ

«О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»

2006



ОТКРЫТОСТЬ ИНФОРМАЦИИ

№149-ФЗ

«Об информации, информационных технологиях и о защите информации»

ОТКРЫТЫЕ ДАННЫЕ

-

ОТКРЫТЫЙ ДИАЛОГ

-

2008



ОТКРЫТОСТЬ ИНФОРМАЦИИ

№262-ФЗ

«Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в РФ»

ОТКРЫТЫЕ ДАННЫЕ

-

ОТКРЫТЫЙ ДИАЛОГ

№273-ФЗ

«О противодействии коррупции»

2009



ОТКРЫТОСТЬ ИНФОРМАЦИИ

№8-ФЗ

«Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;

ПП №953

«Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти»

ОТКРЫТЫЕ ДАННЫЕ

-

ОТКРЫТЫЙ ДИАЛОГ

№ 172-ФЗ

«Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

ПП № 96

«Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»

2012



ОТКРЫТОСТЬ ИНФОРМАЦИИ

-

ОТКРЫТЫЕ ДАННЫЕ

Концепция открытых данных

Указ Президента РФ №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»

ОТКРЫТЫЙ ДИАЛОГ

Создание рабочей группы по формированию системы «Открытое правительство»

Указ Президента РФ №601

«Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»;

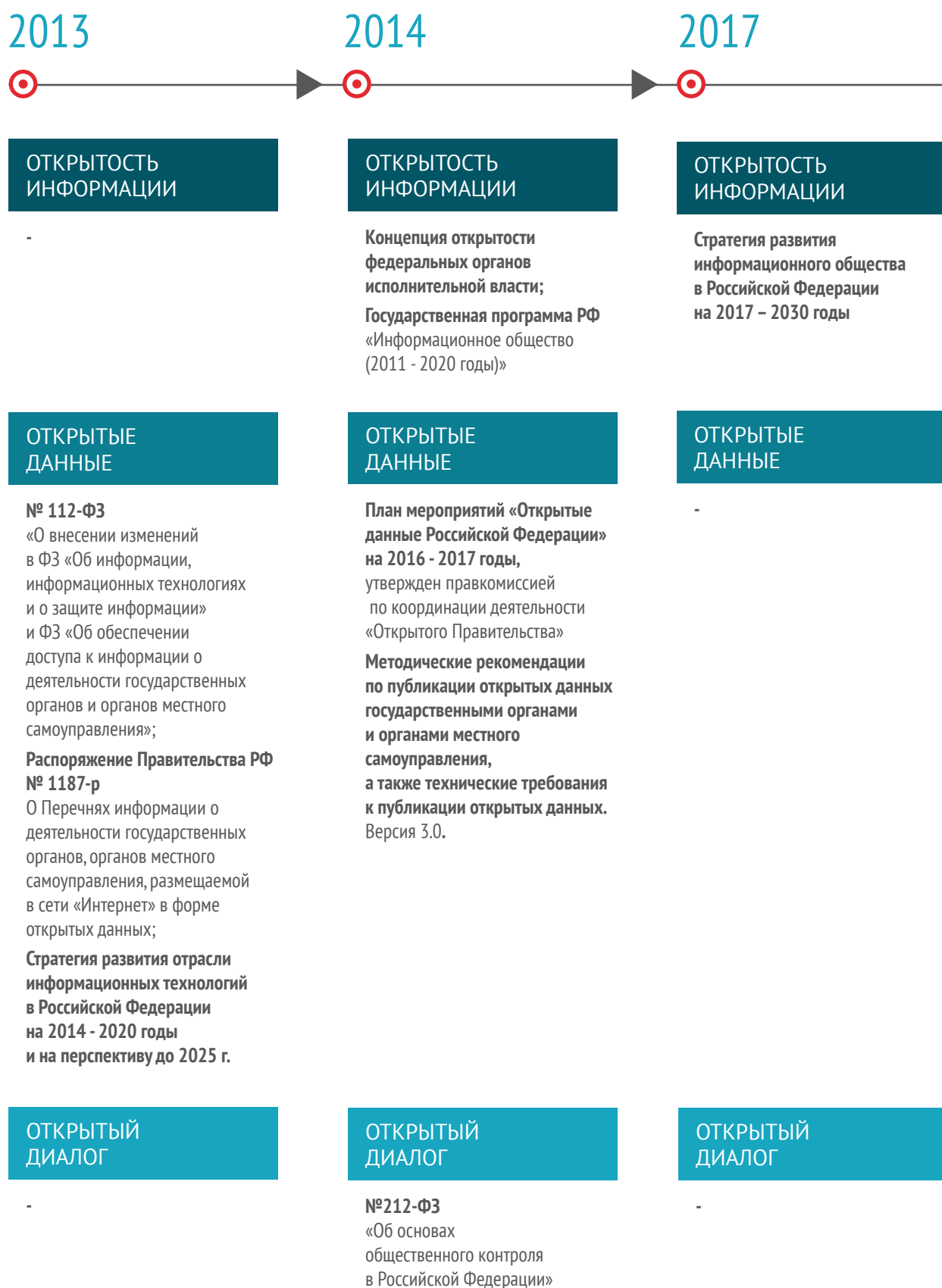
ПП №851

«О порядке раскрытия федеральными органами власти информации о подготовке проектов нормативных правовых акты и результатах их общественного обсуждения»;

ПП №1318

«О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти ОРВ проектов НПА и проектов решений ЕЭК, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ»

Развитие нормативной базы открытости государства в России



2.2 2012–2018: Открытое правительство

Создание механизма «Открытого правительства» началось в начале 2012 года на основе деятельности рабочей группы, ставшей продолжением «Большого правительства»²¹. Подготовленный рабочей группой доклад формулировал четыре основных приоритета:

- борьба с коррупцией;
- развитие конкуренции и предпринимательства;
- развитие кадрового потенциала и человеческого капитала, в т.ч. для совершенствования системы государственного управления;
- механизмы работы системы «Открытое правительство».

Важная роль отводилась широкому использованию лучших международных практик и созданию среды доверия между гражданами и правительством. Само же заявленное Президентом Дмитрием Медведевым «Большое или расширенное правительство»²² рассматривалось в первую очередь как консультативная структура, получившая дальнейшую институционализацию в качестве Экспертного совета при Правительстве.

Первоначально присутствовавшая в повестке «Открытого правительства» нацеленность на международное сотрудничество включала:

- вхождение в «Партнерство Открытых правительств» (Open Government Partnership, OGP);
- вступление в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР);
- работа в рамках Большой восьмерки.

Вступление России в Open Government Partnership – международную организацию, созданную в 2011 году по инициативе развитых стран для распространения принципов открытости в государственном управлении, – было озвучено как цель в декабре 2012 года²³, однако в 2013 году этот шаг был отложен на неопределенный срок²⁴, а позже, из-за изменения международной ситуации, вопрос был полностью снят с рассмотрения. Отказ от участия в OGP лишил Россию возможности независимого мониторинга реализации концепции открытости власти и привел к значительному снижению внимания к внедрению инструментов открытого диалога.

Тематика открытости государственных данных²⁵ и мониторинг открытости государств в рамках оценки качества государственного управления²⁶ занимают приоритетное положение в повестке деятельности ОЭСР. Россия сотрудничает с ОЭСР²⁷ с 1994 года и

²¹ Указ Президента Российской Федерации № 150 «О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое правительство».
<http://open.gov.ru/upload/iblock/af3/af31ea0790823f5a83b4cdb1c1478a97.pdf>

²² <https://ria.ru/20111015/460333349.html>

²³ <https://iz.ru/news/541168>

²⁴ <https://www.kommersant.ru/doc/2192570>

²⁵ <http://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm>

²⁶ <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=78414>

²⁷ <https://oecdcentre.hse.ru/cooperation>

на протяжении 20 лет шла работа по вступлению России в эту организацию. Вступление могло бы, в том числе, сделать более весомыми рекомендации ОЭСР, связанные с открытостью – по сути, фиксирующие сложившиеся лучшие практики развитых стран в этой области. Однако в марте 2014 года ОЭСР было принято решение о приостановлении переговоров о вступлении России в эту организацию²⁸.

В рамках Большой восьмерки летом 2013 года Россия, наряду с другими странами-участниками, подписала Хартию открытости данных²⁹ с декларацией готовности к международной кооперации и раскрытию наиболее значимых данных для граждан и бизнес-пользователей. Из-за фактического распада Большой восьмерки в 2014 году дальнейшие шаги внутри страны по развитию внутренней политики на основе данной Хартии не предпринимались.

В итоге международное сотрудничество по развитию открытости и перенос лучших практик довольно быстро перестали быть целью деятельности «Открытого правительства». Его работа сконцентрировалась на выстраивании механизма взаимодействия власти с гражданами, экспертным сообществом и бизнесом. При этом взаимодействие с гражданами строилось с позиции предоставления информации населению, а не непосредственного вовлечения. Все появившиеся до 2012 года проекты в этой сфере были свернуты, единственным развернутым в этот период сервисом открытого диалога федерального уровня стала Российская общественная инициатива, которая более подробно рассмотрена в разделе 2.2.4.

Несмотря на формальную институционализацию «Открытого правительства» вся повестка открытости государства в России не замкнулась только на этом органе. Более того, само «Открытое правительство» по сути осталось инициативой «облачной», не получившей достаточных полномочий и закрепленного в федеральном бюджете финансирования. По факту деятельность «Открытого правительства» обеспечивалась за счет сложной конструкции, в которую входили:

- **Министр по делам «Открытого правительства»** Михаил Абызов, оставшийся «Министром без портфеля», т.е. не имеющим собственного бюджета, министерства и подведомственных организаций, и его секретариат.
- **Департамент по формированию «Открытого правительства»** – профильный департамент в Аппарате Правительства Российской Федерации, созданный в июне 2012 года³⁰ и просуществовавший до мая 2018 года. В отличие от других департаментов, осуществляющих взаимодействие Правительства с другими профильными ведомствами, его роль в первую очередь состояла в организации работы Министра по делам «Открытого правительства».
- **Аналитический центр (АЦ) «Форум»** – некоммерческая негосударственная организация, фактически выполнявшая функцию «проектного офиса» «Открытого правительства». Он обеспечивал деятельность Министра, правительственной комиссии по координации деятельности «Открытого правительства», Совета по открытым данным, Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации. Основной задачей этого центра было развитие открытости в органах власти: от консультаций по наращиванию открытости государственных служащих до участия в

³⁰ <https://ria.ru/20120606/666651725.html>

Международное сотрудничество в сфере открытости: опыт для России

ОГР

«Партнерство Открытых правительств» (ОГР) – это межгосударственная инициатива по обеспечению открытости власти, реализуемая совместно с ведущими международными и региональными некоммерческими организациями. ОГР изначально затрагивало значительно больше тем открытости, чем только открытые данные. Страны участники сами выбирали и согласовывали темы открытости, на которые они делали основной приоритет. Их национальные планы по открытости (national action plans) должны были обсуждаться с местными активными НКО, специализирующимися на открытости, и подлежать обязательному общественному мониторингу.

Особенность ОГР в том, что хотя тема открытых данных и выведена отдельно³¹, по факту она является неотъемлемой частью всех тематик, начиная от темы противодействия коррупции и продолжая гендерным равенством.

ОЭСР

Ключевое направление действий ОЭСР – мониторинг открытости данных и регулярные совместные консультации представителей стран. Для ОЭСР тема открытых государственных данных входит в направление «Цифровое государство»³² и включает:

- OECD OURdata индекс по открытым государственным данным;
- Встречи экспертной группы по открытым государственным данным;
- Отчеты по использованию открытых данных по странам и по всем членам ОЭСР.

Эти механизмы, включая регулярные мероприятия ОЭСР, на которых представляются результаты, позволяют обмениваться лучшими практиками и обеспечивать мониторинг внедрения открытости в государственное управление.

Важным аспектом открытости является то, что открытые государственные данные являются единственным направлением, именно открытости государства, представленным в направлении «Цифровое государство» ОЭСР. Другие направления либо не рассматриваются как достаточно зрелые для отдельного рассмотрения, либо как недостаточно технологические, чтобы рассматривать их в рамках цифровой повестки.

G8

На повестке Большой восьмерки тема открытых данных появилась в 2013 году, когда проходил саммит в Великобритании, где была подписана Хартия Открытых данных G8 (G8 Open Data Charter³³).

Хартия не предполагала последующего мониторинга, кроме как через встречи лидеров G8 и подразумевала добровольные обязательства стран по публикации открытых данных.

Документ G8 Open Data Charter стал основой для мониторинга открытости данных по странам Open Data Barometer³⁴ и был предшественником Хартии Открытых данных Open Data Charter, созданной Тимом Бернерсом Ли (основателем World Wide Web).

³¹ Open Data, Stories <https://www.opengovpartnership.org/stories?country=0&type=0&theme=1196>

³² Open Government Data, OECD <http://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm>

³³ G8 Open Data Charter and Technical Annex, UK Government <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex>

³⁴ Open Data Barometer <https://opendatabarometer.org/>

принятии профильных НПА. К примеру, за время своего существования АЦ «Форум» отвечал за создание образовательного курса по открытым данным, организацию конкурса, разработку рекомендаций и прочие проекты «Открытого правительства». Ввиду отсутствия публичной отчетности сложно объективно оценить, какое место в общем объеме работы АЦ «Форума» занимала поддержка деятельности «Открытого правительства».

Ограниченность ресурсного обеспечения, неполнота действенных инструментов организации работы и недостаточность формального закрепления полномочий за «Открытым правительством» привели к тому, что даже крайне актуальные инициативы органа – такие как создание методической и нормативной базы обеспечения открытости государства – принесли гораздо меньший эффект, чем могли бы.

Кроме того, необходимо учитывать институционально обусловленную конкуренцию «Открытого правительства» и Общественной палаты за право выражения интересов общества в диалоге с властью. Например, это касалось вопроса формирования общественных советов при ФОИВах. Хотя изначально одним из главных инструментов «Открытого правительства» для проведения политики открытости государства предполагалось именно влияние органа (через департамент по формированию «Открытого правительства» в Аппарате Правительства) на состав и порядок формирования общественных советов, в итоге квоты на формирование разделились в пропорции 25 % на 75 %, где только 25 % утверждались департаментом, а 75 % – Общественной палатой. Фактически такое решение означало потерю «Открытым правительством» своих полномочий в этой области.

Тем не менее, ряд документов, подготовленных «Открытым правительством» за время его существования, а также ряд инициатив, возникших в период с 2012 по 2018 год, оказали серьезное воздействие на состояние открытости государства в России. Далее эти документы и инициативы будут рассмотрены подробнее.

2.2.1

Стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти

Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти (далее – Концепция)³⁵ стала первым всеобъемлющим документом, подготовленным Открытым правительством. Работа над ней велась практически с начала существования органа, и итоговый документ был утвержден распоряжением Правительства 30 января 2014 года. В ней обозначены следующие инструменты:

- реализация принципа информационной открытости федерального органа исполнительной власти;
- обеспечение работы с открытыми данными;
- обеспечение понятности нормативно-правового регулирования, государственной политики и программ, разрабатываемых (реализуемых) федеральными органами исполнительной власти;

³⁵ <http://static.government.ru/media/files/41d4ba8c720529ed4d5e.pdf>

- принятие плана деятельности и ежегодной публичной декларации целей и задач федеральных органов исполнительной власти, их общественное обсуждение и экспертное сопровождение;
- формирование публичной отчетности федерального органа исполнительной власти;
- информирование о работе с обращениями граждан и организаций;
- организация работы с референтными группами;
- взаимодействие федерального органа исполнительной власти с общественным советом;
- организация работы пресс-службы федерального органа исполнительной власти;
- организация независимой антикоррупционной экспертизы и общественного мониторинга правоприменения.

Ряд описанных в Концепции инструментов имел лишь косвенное отношение к принятым в мире практикам открытости органов власти или даже им мог противоречить; еще некоторые принятые в мире инструменты открытости в данной Концепции отсутствовали. Примеры данных проблем:

- пункты, касающиеся организации пресс-службы, взаимодействия с общественным советом не имеют прямого отношения к открытости;
- пункт об информировании о работе с обращениями граждан – один из немногих пунктов в Концепции, который относится напрямую к вопросу открытости органа власти, не давал никаких новых возможностей и не расширял имеющиеся возможности получения данных от органов власти по запросу;
- тема открытых данных, хотя и обозначена в Концепции, но значительно в меньшем ее объеме, чем это было уже распространено в мировой практике и закреплено в Хартии открытых данных G8 которая была подписана буквально за полгода до принятия данной Концепции.

Таким образом, Концепция стала не столько шагом вперед в вопросе открытости государства, сколько зафиксировала необходимый и минимальный набор требований к современной организации по ее информационному взаимодействию с обществом. Даже несмотря на важные принципы, закрепленные в Концепции (принцип информационной открытости, принцип понятности, принцип вовлеченности гражданского общества, принцип подотчетности), их итоговая инструментальная реализация оказалась значительно смещенной в сторону общественных советов и работы пресс-служб, в меньшей степени затронув вопрос публикации открытых данных, и почти не касалась вопросов, связанных с открытым диалогом.

На основе Концепции был разработан Стандарт открытости ФОИВ (далее – Стандарт),³⁶ представлявший собой совокупность концептуальных и рекомендательных документов, включая Концепцию, а также методические рекомендации по реализации принципов открытости и методику мониторинга и оценки внедрения этих принципов³⁷.

³⁶ <http://openstandard.ru/>

³⁷ <http://open.gov.ru/event/5598187/>

Стандарт открытости включил следующие механизмы:

- взаимодействие с общественным советом при ведомстве;
- работа с референтными группами, экспертными и консультативными органами;
- взаимодействие со СМИ;
- работа с обращениями граждан;
- отчетность;
- независимая антикоррупционная экспертиза и общественный мониторинг правоприменения;
- сайт министерства;
- «Понятное правительство»;
- открытые данные.

Несмотря на принятую в мире нормативность подобных документов (то есть обязательность к исполнению), данный Стандарт носил, скорее, описательный и рекомендательный характер и не формировал обязательства у органов власти по его соблюдению. Кроме того, вслед за Концепцией, Стандарт минимизировал тематику открытых данных, поставив этот принцип последним, и исключал вопросы открытого диалога, добавляя при этом различные пункты, касающиеся деятельности по связям с общественностью или общих показателей эффективности работы государства. В результате российский стандарт открытости вместо четкого фокуса создал размытые ориентиры для ведомств. Отсутствие четкого механизма обеспечения следования Стандарту не позволяет надеяться, что только обновление его содержания сможет исправить ситуацию.

В дальнейшем одним из крупных направлений в деятельности «Открытого правительства» стала разработка разного рода рекомендаций, касающихся открытости и входящих в Стандарт. В первую очередь, это **«Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления, а также технические требования к публикации открытых данных»**³⁸ (далее – Рекомендации). Последняя версия этого документа (версия 3.0) появилась в 2014 году. Рекомендации охватывают такие области, как:

- требования к условиям использования открытых данных;
- технологическая инфраструктура (где должны публиковаться данные);
- порядок публикации наборов открытых данных;
- организация паспорта набора данных;
- форматы представления данных.

Рекомендации подчеркивают необходимость информирования об условиях использования данных и предлагают варианты открытого лицензирования. В главах, касающихся технологической инфраструктуры, обсуждаются варианты размещения данных в специальных разделах официальных сайтов, на специальных порталах, на Портале открытых данных Российской Федерации, на FTP-серверах. Порядок публикации наборов данных, указанный в Рекомендациях, определяет всю процедуру размещения в зависимости от того, где они размещаются. Также Рекомендациями регламентируется представление метаданных, оформление документации и схем наборов данных.

³⁸ <https://data.gov.ru/metodicheskie-rekomendacii-po-publikacii-otkrytyh-dannyh-versiya-30>

Другими рекомендациями, которые подготовило «Открытое правительство» стали **Методические рекомендации по реализации принципов открытости в ФОИВ**³⁹. Этот корпус рекомендаций основывается на ряде нормативных правовых актов и иных официальных документов, определяющих разные аспекты открытости и ее ограничения, в число которых входят, в том числе, Рекомендации по публикации открытых данных. Отчасти рекомендации по реализации принципов открытости представляли собой сведенные в единый документ положения, которые содержатся в разрозненных НПА, а также постулируют действия, логически подразумеваемые этими НПА. В них также даются советы по повышению понятности информации, в частности, ведомствам рекомендуется использовать интерактивную инфографику, наделять публикуемые тексты определенными композиционными и стилистическими особенностями, ориентированными на понятность для граждан. Кроме того, оговариваются способы повышения доступности и актуальности информации. Рекомендации в этой части касаются использования оптимальных шрифтов, размещения информации в помещениях ФОИВ, посещаемых гражданами, указания даты размещения и обновления информации. Приводятся рекомендации по адаптации информации ФОИВ к разным референтным группам граждан, а также есть некоторые указания по организации связи между представителями ФОИВ и гражданами (например, в режиме онлайн-конференций).

Для оценки соответствия Стандарту был разработан Рейтинг открытости⁴⁰, базирующийся на Стандарте открытости «Открытого правительства». Рейтинг публиковался на основе ежегодного мониторинга, проводившегося в соответствии с разработанной в рамках Стандарта методикой оценки⁴¹.

Рейтинг открытости органов власти имел две так и неразрешенные за время его существования проблемы:

- Рейтинг составлялся на основе критериев открытости, которые имели к понятию открытости государства лишь опосредованное значение. Это такие критерии как: понятность органа власти, работа с общественным советом, работа с обращениями граждан. Как следствие рейтинг, скорее, определял эффективность публичной деятельности органа власти, и лишь в незначительной степени его открытость.
- Рейтинг предполагал двухэтапную оценку органов власти, включающую в себя самостоятельное оценивание себя органом власти на первом этапе и экспертную оценку открытости на втором. При этом второй этап не всегда проводился. Таким образом, в большинстве случаев фактическое место органа власти в рейтинге определялось соотношением самооценок этих органов между собой.

В результате описанных выше проблем Концепция, Стандарт и Рейтинг не оказали существенного влияния на открытость государства в России. Размывание принципов и отсутствие четкого фокуса на наиболее ключевых механизмах открытости приводили к ее трансформации из механизма обеспечения подотчетности органа власти к имитации прозрачности и потере доверия со стороны граждан и вовлеченного экспертного сообщества. Реальные действия по реализации открытости госоргана зависели от наличия соответствующей воли у руководства конкретного ФОИВ. Отчасти данная проблема может

³⁹ <https://data.gov.ru/metodicheskie-rekomendacii-po-realizacii-principov-otkrytosti-v-federalnyh-organah-ispolnitelnoy>

⁴⁰ <http://openstandard.ru/#rating>

⁴¹ <http://open.gov.ru/upload/iblock/848/848166aaa54d43c37b9b6aa507faee39.pdf>

быть связана с отсутствием четко артикулированного запроса на открытость государства в обществе. Одной из целей введения Стандарта открытости могло стать формирование такого спроса, однако этого не произошло.

2.2.2

Внесение поправок в Закон об обеспечении доступа к информации

На основе результатов деятельности «Открытого правительства» по разработке Концепции, Стандарта и Рекомендаций в сфере государственной открытости были внесены поправки в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09 февраля 2009 года № 8-ФЗ. В настоящее время этот Закон систематически ссылается на рекомендации и регламенты, предназначенные для обеспечения Концепции открытости. В частности, в число форм предоставления информации о деятельности государственных органов было внесено понятие «открытые данные» (часть 2.1 статьи 7); были добавлены требования к технологическим, программным и лингвистическим средствам для размещения информации в форме открытых данных (часть 5 статьи 10); определены перечни и порядок предоставления информации в форме открытых данных (части 3 и 4 статьи 13)⁴².

Данные изменения сыграли положительную роль, создав позитивные стимулы публикации открытых данных органами власти, что вызвало начало их активного предоставления. Однако размытость требований к этому процессу, неопределенность целей и задач привели к тому, что эти публикации далеко не всегда характеризуются высоким качеством как с технической точки зрения, так и с точки зрения содержательного состава наборов данных.

2.2.3

Совет по открытым данным

Совет по открытым данным был создан при Правительственной комиссии по координации деятельности «Открытого правительства». Его цель заключалась в повышении открытости государства в части информатизации и раскрытия данных, в частности, как ресурса для создания сервисов и приложений, и шире – для развития ИТ-бизнеса в России.

В сферу задач Совета входили:

- разработка конкретных механизмов открытия данных в помощь государству для эффективного решения организационных, юридических, технических проблем;
- работа с бизнесом и гражданами с целью определения спроса и приоритетов при раскрытии государственной информации;
- сбор и продвижение наилучшей практики, популяризация идеи открытых государственных данных, указание конкретных возможностей для развития бизнеса;

⁴² Федеральный закон от 07 июня 2013 года № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».
<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=147222&rnd=287CC54389AA37ED379467DC1F9939C1&dst=100045&fld=134#033268448924933125>

- создание независимого механизма обратной связи для оценки общего экономического и социального эффекта от раскрытия государственных баз данных.

В ходе заседаний обсуждались вопросы мониторинга открытости, инфраструктуры раскрытия данных и многие другие⁴³. На заседаниях Совета различные ведомства представляли свою деятельность в направлении раскрытия данных и получали рекомендации экспертов, входящих в Совет⁴⁴. Однако в целом Совет не имел решающей роли и для ведомств взаимодействие с ним носило, скорее, формальный характер.

2.2.4

Другие инициативы

«Открытое правительство» не вобрало в себя все инициативы по открытости государства и общества в России. Значительная часть проектов существовали параллельно, лишь иногда взаимодействуя со структурами «Открытого правительства».

Российская общественная инициатива

Российская общественная инициатива (РОИ, ROI.RU)⁴⁵ – проект по прямому волеизъявлению граждан посредством петиций. Эти петиции предполагались к исполнению федеральными, региональными и муниципальными органами власти. Проект был создан изначально по примеру аналогичных проектов в Великобритании⁴⁶ и США⁴⁷. Предполагалось, что при достижении 100 тысяч голосов в поддержку петиции, она в обязательном порядке должна быть рассмотрена специальной экспертной группой при Правительстве (в отдельных случаях решения могли приниматься и при меньшем числе голосов). Всего за время существования РОИ было подано около 51 тысячи инициатив, приняты решения властью по 33 из них (в том числе по 19 перешедшим отметку в 100 тысяч голосов «за»). Фактическим инструментом вовлечения граждан РОИ так и не стала, при этом регулярно подвергалась критике экспертов не только в связи с методическим несовершенством, но и с подозрениями в искажении числа поданных голосов⁴⁸. Часть инициатив на площадке касались совершенствования ее работы⁴⁹.

⁴³ Протоколы заседаний Совета по открытым данным:

<http://wiki.ac-forum.ru/index.php/> %D0%A1%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82_%D0%BF%D0%BE_%D0%BE%D1%82%D0%BA%D1%80%D1%8B%D1%82%D1%8B%D0%BC_%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%BC

⁴⁴ Отчеты некоторых участников Совета:

[https://habr.com/search?q=](https://habr.com/search?q=%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%BF%D0%BE%D0%BE%D1%82%D0%BA%D1%80%D1%8B%D1%82%D1%8B%D0%BC%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%BC%5D&target_type=posts) %5B%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%BF%D0%BE%D0%BE%D1%82%D0%BA%D1%80%D1%8B%D1%82%D1%8B%D0%BC%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%BC%5D&target_type=posts

⁴⁵ <http://roi.ru>

⁴⁶ <https://petition.parliament.uk>

⁴⁷ <https://petitions.whitehouse.gov/>

⁴⁸ Аномальное голосование на сайте «Российская общественная инициатива» (РОИ) <https://habr.com/ru/post/181315/>

⁴⁹ <https://www.roi.ru/28615/> – Отправлять опубликованные на сайте инициативы (выборочно) в профильные организации (министерства, ведомства и т. д.) для рассмотрения вопросов, поднятых в этих инициативах, в рабочем порядке вне зависимости от голосования на сайте www.roi.ru; <https://www.roi.ru/27606/> - Изменить правила подсчета голосов по инициативам, размещенным на интернет-ресурсе «Российская общественная инициатива» и объединенным одной тематикой; <https://www.roi.ru/23262/> – Усовершенствовать РОИ – основное голосование проводить за необходимость решения проблемы, а не за конкретное решение.

Конкурс «Открытые данные»

В 2015, 2016 и 2017 годах «Открытым правительством» проводился всероссийский конкурс «Открытые данные Российской Федерации»⁵⁰. Он предполагал проведение региональных хакатонов и привлечение экспертов для консультационной поддержки и сопровождения проектов.

Конкурс Минфина России «BudgetApps»

Министерством финансов Российской Федерации в течение нескольких лет, с 2015 по 2018 год, проводился ежегодный конкурс «BudgetApps»⁵¹ на основе открытых данных Минфина России. Конкурс охватил несколько тысяч человек, всего было представлено около 400 проектов.

Общероссийский портал открытых данных (data.gov.ru)

Портал data.gov.ru⁵² был создан Минэкономразвития России в 2013 году. Ведомство отвечало за тему открытых данных внутри государственного аппарата, и именно оно определяло техническое задание, разработку и дальнейшую эксплуатацию этого портала. В настоящее время на портале опубликовано около 22 тысяч наборов данных различных ведомств, качество которых вызывает критику со стороны пользователей. Кроме того, имеются проблемы с функциональностью портала в части навигации и поисковых возможностей.

Общественные и негосударственные проекты

Общественные проекты по открытости государства возникали и развивались параллельно деятельности «Открытого правительства», не имея от него ни финансирования, ни поддержки в любой иной форме.

Примеры таких проектов:

- Госзатраты⁵³ – проект по мониторингу всех государственных расходов, организованный Комитетом Гражданских Инициатив;
- Хаб открытых данных⁵⁴ – независимый общественный портал по публикации открытых данных;
- Декларатор⁵⁵ – проект по мониторингу деклараций официальных лиц обязанных их публиковать, созданный некоммерческой организацией Трансперенси Инт. Рус.

⁵⁰ <http://opendatacontest.ru>

⁵¹ <http://budgetapps.ru>

⁵² <http://data.gov.ru>

⁵³ <http://clearspending.ru>

⁵⁴ <http://hubofdata.ru>

⁵⁵ <http://declarator.org>

3. Рейтинг открытости государственных органов

Развитие открытости государства требует наличия универсального инструмента, который бы позволял измерять степень открытости тех или иных государственных органов и организаций, а также фиксировать изменения в ее динамике. Это даст возможность сопоставления уровня открытости органов между собой, и будет способствовать формированию путей развития открытости для конкретного органа. Для решения этой задачи **был разработан специализированный рейтинг открытости органов власти**. В настоящем докладе приводится первая версия этого рейтинга, предполагающая его дальнейшее совершенствование.

Рейтинг охватывает федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ), к которым относятся федеральные министерства и федеральные службы.

3.1 Методика рейтинга

В основе построения рейтинга открытости лежит **модель трехмерной оценки**, представленной во введении данного доклада:

1. Открытость информации.
2. Открытые данные.
3. Открытый диалог.

Объектом оценки через рейтинг послужили российские ФОИВ, разделенные на 2 группы:

1. Федеральные министерства.
2. Федеральные агентства.

Такое разделение связано с тем, что правовые и статусные различия потребовали разработки для каждой группы особых перечней оцениваемых параметров по направлению открытости информации. Например, у федеральных министерств нет вышестоящих организаций, поэтому от них нельзя ожидать предоставления информации об этих организациях – от них ожидается только публикация сведений о подведомственных организациях. Федеральные службы, с другой стороны, могут иметь как надведомственные, так и подведомственные организации, и от них ожидается предоставление соответствующих сведений. Таким образом, рейтингование для каждой группы организаций осуществлялось отдельно.

Всего были проанализированы 22 федеральных министерства и 50 федеральных служб.

Для наглядности и понимания особенностей применения методики, подробный разбор формирования рейтинга на примере Минздрава России приведен в Приложении 1.

Для получения необходимых для рейтинга данных использовалось **3 процедуры (метода)** сбора данных с их последующей **экспертной оценкой**:

- мониторинг официальных сайтов рассматриваемых организаций;
- анализ полноты и качества опубликованных наборов данных;
- тестирование госорганов по качеству ответа на полученные информационные запросы.

При вынесении экспертной оценки по направлению **«Открытость информации»** учитывались следующие факторы:

- доступность информации на сайтах (например, наличие инструментов поиска, версии для слабовидящих);
- наличие возможностей оценить качество и актуальность информации (например, указание времени создания и изменения публикации, наличие информации о числе скачиваний наборов данных);
- наличие контактной информации;
- представленность и полнота информации об органе власти (в том числе о его структуре, функциях и результатах деятельности).

При вынесении экспертной оценки по направлению **«Открытые данные»** учитывались следующие факторы:

- публикация данных в машиночитаемых форматах и с оговоренными открытыми условиями использования (открытой лицензией). Это определяющее свойство открытых данных, так как публикация данных в человекочитаемых форматах затрудняет или делает полностью невозможным использование данных, а отсутствие открытой лицензии или соответствующих условий использования создает правовую неопределенность в части возможностей использования данных;
- наличие у наборов данных паспортов, содержащих метаданные. Сопровождение данных метаданными необходимо, так как они содержат описание опубликованных данных, позволяют судить об их актуальности, периодичности обновления, тематике и структуре;
- качество публикуемых наборов на основании проверки 3-4 примеров публикации. Под качеством понимается, во-первых, содержательность наборов данных, то есть наличие в них информации, которая может быть пригодна для проектов, задействующих машинную обработку данных. Например, данные, содержащие одну строку (юридический адрес ведомства), нельзя назвать содержательными. Во-вторых, техническая пригодность данных к машинной обработке, то есть корректная и адекватная структура, систематическое обновление, предсказуемые форматы значений и т.п.

В целях оценки качества раскрываемых наборов данных применялся экспертный анализ нескольких (3-4) опубликованных наборов. Необходимость такого адресного подхода объясняется тем, что оценить качество данных только на основании формальных параметров трудно. Большинство ФОИВ соблюдают формальные предписания методических рекомендаций – таких, как создание паспортов данных, публикацию в машиночитаемых форматах. Однако публикуемые наборы часто оказываются малосодержательными, плохо структурированными, содержат некорректные форматы данных или недостаточно данных для их практического использования. Примеры содержательного разбора такого анализа приведены в Приложении 2.

При вынесении экспертной оценки по направлению **«Открытый диалог»** учитывались следующие факторы:

- наличие на официальном сайте формы для электронного обращения;
- наличие у организации учетных записей в социальных сетях (информация о наличии берется с официальных сайтов организаций);
- представленность организации на сайте regulation.gov.ru;
- качество реагирования на запрос на предоставление информации.

Более подробная информация по оценке каждого из параметров приведена в таблице 1, а также представлена в формате открытых данных⁵⁶.

Таблица 1. Параметры и оценки рейтинга

Параметр	Возможные значения
3.1.1 Министерства: открытость информации	
Наличие контактов пресс-службы	1 - да, 0 - нет
Наличие почтового адреса, по которому можно направлять запросы и обращения	1 - да, 0 - нет
Наличие электронного адреса для запросов и обращений	1 - да, 0 - нет
Наличие телефона для справок	1 - да, 0 - нет
Наличие функционала поиска по сайту	1 - да, 0 - нет
Наличие возможности определить дату и время размещения информации, а также дату и время последнего изменения информации	1 - да, 0 - нет
Наличие возможности масштабировать (увеличивать и уменьшать) шрифт	1 - да, 0 - нет
Наличие информации о структуре государственного органа	1 - да, 0 - нет
Наличие сведений о полномочиях государственного органа, задачах и функциях структурных подразделений органа	1 - да, 0 - нет
Наличие перечня территориальных органов и представительств государственного органа	1 - да, 0 - нет
Наличие перечня подведомственных организаций	1 - да, 0 - нет
Наличие сведений о руководителях государственного органа	1 - да, 0 - нет
Наличие информации о нормотворческой деятельности государственного органа	1 - да, 0 - нет
Наличие информации об участии госоргана в программах	1 - да, 0 - нет
Наличие информации о проведении проверок	1 - да, 0 - нет
Наличие статистической информации о деятельности государственного органа	1 - да, 0 - нет

⁵⁶ Перечень параметров с описаниями и вариантами оценок представлен в виде электронной таблицы XLSX, доступной по адресу: <https://ngodata.ru/dataset/gov-openness-ru/resource/b5d471eb-5603-47ac-b0ba-f715ed433107>

Наличие информации о кадровом обеспечении государственного органа	1 - да, 0 - нет
Наличие информации о работе государственного органа с обращениями	1 - да, 0 - нет
Наличие на сайте информации об информационных системах, базах и реестрах в ведении госоргана	1 - да, 0 - нет
Сколько времени ушло на сбор этой информации по сайту	2 - 0-15 минут, 1 - 15-30 минут, 0 - более 30 минут
Ссылка на раздел «Открытые данные» (далее – ОД) находится ...	4 - на первом экране (то, что видно при выходе на сайт, если не перематывать страницу), 3 - на главной странице, но не на первом экране, 2 - переход с главной страницы через ссылку на раздел «Открытое министерство/служба», 1 - нет на главной странице, находится через карту или меню сайта, 0 - не видно на сайте, нашлось через внешнюю поисковую систему (Яндекс, Google и т.п.)
Наличие информации о популярности наборов данных	2 - есть информация о количестве скачиваний и просмотров, 1 - есть информация только о количестве скачиваний или только о количестве просмотров, 0 - нет информации о скачиваниях и просмотрах
3.1.2 Службы: открытость информации	
Наличие контактов пресс-службы	1 - да, 0 - нет
Наличие почтового адреса, по которому можно направлять запросы и обращения	1 - да, 0 - нет
Наличие электронного адреса для запросов и обращений	1 - да, 0 - нет
Наличие телефона для справок	1 - да, 0 - нет
Наличие функционала поиска по сайту	1 - да, 0 - нет
Наличие возможности определить дату и время размещения информации, а также дату и время последнего изменения информации	1 - да, 0 - нет

Наличие возможности масштабировать (увеличивать и уменьшать) шрифт / версии для слабовидящих	1 - да, 0 - нет
Наличие информации о структуре ведомства	1 - да, 0 - нет
Наличие сведений о полномочиях, задачах и функциях структурных подразделений ведомства	1 - да, 0 - нет
Наличие перечня территориальных органов и представительств государственного органа	1 - да, 0 - нет
Наличие сведений о вышестоящих организациях	1 - да, 0 - нет
Наличие сведений о подведомственных организациях	1 - да, 0 - нет
Наличие сведений о руководителях ведомства	1 - да, 0 - нет
Наличие информации об итогах деятельности ведомства за определенные периоды	1 - да, 0 - нет
Наличие информации о кадровом обеспечении государственного органа (вакансии, конкурсы, приемы на работу)	1 - да, 0 - нет
Наличие информации о работе ведомства с обращениями	1 - да, 0 - нет
Наличие на сайте информации об информационных системах, базах и реестрах в ведении ведомства	1 - да, 0 - нет
Сколько времени ушло на сбор этой информации по сайту	2 - 0-15 минут, 1 - 15-30 минут, 0 - более 30 минут
Ссылка на раздел ОД находится ...	4 - на первом экране (то, что видно при выходе на сайт, если не перематывать страницу), 3 - на главной странице, но не на первом экране, 2 - переход с главной страницы через ссылку на раздел «Открытое министерство/служба», 1 - нет на главной странице, находится через карту или меню сайта, 0 - не видно на сайте, нашлось через внешнюю поисковую систему (Яндекс, Google и т.п.)
Наличие информации о популярности наборов данных	2 - есть информация о количестве скачиваний и просмотров, 1 - есть информация только о количестве скачиваний или только о количестве просмотров, 0 - нет информации о скачиваниях и просмотрах

3.1.3 Министерства и службы

3.1.3.1 Открытые данные

Наличие на сайте раздела «Открытые данные»	1 - да, 0 - нет
Ссылка на раздел ОД находится ...	4 - на первом экране (то, что видно при выходе на сайт, если не перематывать страницу), 3 - на главной странице, но не на первом экране, 2 - переход с главной страницы через ссылку на раздел «Открытое министерство/служба», 1 - нет на главной странице, находится через карту или меню сайта, 0 - не видно на сайте, нашлось через внешнюю поисковую систему (Яндекс, Google и т.п.)
Наличие лицензии или условий использования	1 - да, 0 - нет
Наличие паспортов данных	1 - да, 0 - нет
Наличие информации о популярности наборов данных	2 - есть информация о количестве скачиваний и просмотров, 1 - есть информация только о количестве скачиваний или только о количестве просмотров, 0 - нет информации
Оценка на основании форматов данных	2 - используются открытые машиночитаемые форматы (CSV, XML, JSON), 1 - используются закрытые машиночитаемые форматы (XLS(X)), 0 - используются немашиночитаемые форматы (DOC(X), PDF, JPG)
Оценка на основании числа наборов данных	5 - более 100, 4 - от 50 до 100, 3 - от 20 до 50, 2 - от 10 до 20, 1 - от 5 до 10, 0 - от 0 до 5

Оценка качества данных (вносится на основании экспертного анализа)	<p>4 - данные обновляются, хорошо структурированы, 3 - данные обновляются, но есть серьезные структурные проблемы; или: есть единичные интересные актуальные наборы, но в основном малоинформативные; или: при высоком структурном и содержательном качестве есть проблемы, препятствующие использованию данных, 2 - данные обновляются, но малоинформативны, 1 - данные неактуальны (устаревшие или неинформативные), 0 - данных нет</p>
3.1.3.2 Открытый диалог	
Наличие формы электронного запроса / обращения через сайт	1 - да, 0 - нет
Оценка на основании числа аккаунтов в соцсетях	<p>3 - 3 и более аккаунтов, 2 - 2 аккаунта, 1 - 1 аккаунт, 0 - 0 аккаунтов</p>
Оценка реакции на тестовые запросы (по итогам рассылки тестовых запросов)	<p>3 - ответ получен и информативен, 2 - ответ получен, но неинформативен, 1 - ответ не получен, но организация уведомила, что ответ готовится, 0 - реакции на запрос нет</p>
Присутствие на Regulation.gov.ru	1 - да, 0 - нет

Оценка по каждому направлению рассчитывается как округленное значение относительного числа баллов, получаемых организацией по направлению, по следующей формуле:

$$x = \left[\frac{n}{(m \times 10)} \right]$$

где n – сумма баллов, полученных организацией в данном направлении;
m – максимальная возможная сумма баллов по направлению.

По итогам оценки баллов каждой рассмотренной организации присвоен рейтинг, обозначаемый трехбуквенным сочетанием, в котором каждая буква отражает степень открытости этой организации по ключевым направлениям открытости соответственно: открытость информации, открытые данные и открытый диалог. По каждому из этих направлений организация получает оценку, и в соответствии с ней относится к одной из трех категорий – А, В или С, где А означает высокую степень открытости, В – среднюю, а С – низкую.



Категория открытости	Интегральная оценка	
A	высокая	8-10
B	средняя	5-7
C	низкая	0-4

Полученные оценки по всем категориям являются полностью публичными и могут быть получены в форме открытых данных для самостоятельного анализа⁵⁷. Этот подход нами принят для того, чтобы рейтинг мог быть использован не только для проведения оценок общего состояния, но и как инструмент улучшений открытости ФОИВ.

⁵⁷ Полные исходные данные оценок федеральных министерств и служб по всем категориям оценки представлены в виде электронной таблицы XLSX, доступной по адресу: <https://ngodata.ru/dataset/gov-openness-ru/resource/0f4f73cd-ec18-4e89-aeaa-0d8395b897e3>

3.2 Исследование реагирования на информационные запросы

Механизм предоставления по запросу пользователя информации о деятельности государственного органа или органа местного самоуправления является одним из ключевых способов реализации на практике права на доступ к информации о деятельности государственных и муниципальных органов. Это важная составляющая коммуникации пользователя информации и органа власти, а также составляющая механизма общественного контроля. Правовое основание этого механизма закреплено в Законе о доступе к информации.

В рамках подготовки доклада было проведено исследование действенности этого механизма с целью установить, насколько качественно государственные органы федерального уровня реагируют на информационные запросы. Для этого были составлены и разосланы госорганам тестовые запросы. Полученные реакции были проанализированы. Результат анализа представлен в этой главе.

3.2.1

Методика тестирования

В рамках исследования было подготовлено и разослано по почте в период с 6 по 9 декабря 2018 года 67 письменных запросов в ФОИВ на получение информации по следующим вопросам:

1. Ведется ли контроль, учет и статистика количества запросов от граждан и юридических лиц на получение информации?

Этот вопрос был конкретизирован оговоркой, что имеется в виду именно «запрос» на получение информации как одного из способов обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 6 Закона о доступе к информации), но не «обращение» граждан в соответствии с Федеральным законом от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

2. Какое количество запросов на получение информации было получено и зафиксировано с момента вступления в силу Закона о доступе к информации с 1 января 2010 года: от граждан Российской Федерации; от юридических лиц и общественных объединений; от органов государственной власти и местного самоуправления (относительно недавно созданных ФОИВ с даты их создания)?

3. Какой департамент или отдел готовит ответ на запрос на получение информации, а также ответственен за подготовку открытых данных?

Текст запроса на получении информации был сформулирован таким образом, чтобы ответ на него охватывал сразу несколько ключевых моментов алгоритма работы механизма запроса. А именно:

- предусмотрен ли в системе документооборота органа власти фильтр для запросов на информацию;
- соблюдаются ли сроки предоставления ответа на запрос;

- есть ли понимание того, что такие права как «право на обращение» (ст. 33 Конституции Российской Федерации) и «право на информацию» (ст. 29) регулируются разными федеральными законами.

Из списка рассылки запросов были исключены некоторые ведомства в связи со спецификой их деятельности, которая направлена на обеспечение безопасности государства и общества и, поэтому информация, находящаяся в их ведении, подпадает под категорию ограниченного доступа (Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Служба внешней разведки Российской Федерации, Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации, Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная служба охраны Российской Федерации).

На основе представленных ответов составлена сводная таблица⁵⁸, отражающая качество полученных ответов на информационные запросы, сроки предоставления ответов и фиксирующая указания структурных подразделений ФОИВ, в компетенцию которых входит подготовка ответа на информационный запрос и публикация открытых данных, которые упоминались в ответах на запрос.

3.2.2

Результаты исследования реагирования на информационные запросы

Анализ ответов на информационные запросы выявил практические проблемы, которые касаются ведения делопроизводства, статистики обращений граждан и информационных запросов в ФОИВ, а также понимания норм законодательства об информационной открытости. Ниже описаны наиболее типичные проблемы ведомств при работе с информационными запросами

1. Частое нарушение срока предоставления информации по запросу или игнорирование запроса. Из 67 направленных запросов только в 38 (57 %) случаях был предоставлен ответ. Из ответивших, 45 % предоставили информацию позднее требуемого тридцатидневного срока.

Закон о доступе к информации (п. 6. ст. 18) содержит норму об отсрочке предоставления информации в случае, если предоставление запрашиваемой информации невозможно в 30-дневный срок. В соответствии с Законом, если невозможно предоставить информацию в указанный срок, в течение семи дней со дня регистрации запроса пользователь информации уведомляется об отсрочке ответа с указанием причины и срока предоставления запрашиваемой информации.

В связи с тем, что в Законе нет четкого требования об уведомлении пользователя информации о получении запроса, на практике нет ясности, когда ответ будет получен. Закон содержит обязанность органа власти лишь регистрировать дату получения запроса в письменной или устной форме в течение трех дней, а также сам ответ на запрос. В связи с этим реальный срок рассмотрения и предоставления требуемой по запросу информации рассчитать довольно сложно. Во многих случаях выделенный законодателем

⁵⁸ Результаты исследования реагирования на информационные запросы федеральных министерств и служб представлены в виде электронной таблицы XLSX, доступной по адресу:

<https://ngodata.ru/dataset/gov-openness-ru/resource/92ee4ebe-8650-46e2-aed4-03d81d380ba0>

срок в 30 дней на рассмотрение запроса не соблюдается по разным техническим и организационным причинам.

В то же время необходимо отметить, что в некоторых ФОИВ четко налажена система электронного документооборота (МВД России, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии) и информационная база (Федеральное медико-биологическое агентство).

2. Проблема технического разграничения механизма обращения граждан и механизма запроса информации. 42 % органов, предоставивших ответ на запрос, продемонстрировали, что у них нет разграничения механизмов реагирования на информационный запрос и на обращение граждан.

Различие этих механизмов проистекает из их правовых оснований. Под механизмом обращений понимается процедура, подразумеваемая положениями Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Право на обращение закреплено в ст. 33 Конституции Российской Федерации («Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления»). В Законе определяется процедура реализации этого права. В соответствии со ст. 4, под обращением гражданина понимается направленные в органы государственной власти, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложения, заявления или жалобы, а также устное обращение гражданина в государственный орган или орган местного самоуправления.

Механизм информационного запроса закреплен Законом о доступе к информации 2009 года, принятым во исполнение положения п. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации («Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом»), и также имеет свою особую, оговоренную в Законе, процедуру.

Таким образом, цель обращения гражданина в том, чтобы орган власти совершил какое-либо действие в рамках своей компетенции, а целью запроса информации является предоставление запрашиваемой информации.

Разница между этими двумя типами коммуникации органов власти с гражданами может влиять на практический результат этой коммуникации в зависимости от того, как она была истолкована органом. К примеру, в рамках своей деятельности АНО «Информационная культура» в период 2017-2018 годов дважды обращалась в Минюст Российской Федерации по поводу качества публикуемых им данных. В первом (двухэтапном) случае письма содержали отсылку к Закону о доступе информации, во втором организация ссылалась на Закон об обращениях. В обоих случаях цель была выяснить причину отсутствия у ряда записей ОГРН и, по возможности, добиться корректировки данных. В первом случае ответ Минюста Российской Федерации был малосодержательным, во втором – были предоставлены требуемые объяснения, а также указывалось, что «осуществляется работа по актуализации сведений об ОГРН».

Исследование выявило, что среди органов власти есть те, которые различают эти два механизма, и те, которые их не различают. Об отсутствии разграничения между этими двумя механизмами можно судить по ответам на тестовые запросы. Формулировка запросов подразумевала предоставление информации именно по учету и статистике

запросов, а не обращений. Тем не менее, в 42 % случаев ответ на запрос не разграничивал термины «запрос» и «обращение».

Следует также отметить, что некоторые ФОИВ, получив тестовые запросы, испытывали затруднения с их обработкой на этапе их классификации. Об этом свидетельствуют уточняющие звонки, которые начали поступать от них после рассылки запросов. В частности, были случаи, когда ФОИВ пытался обработать полученный запрос в соответствии с механизмом обращения, но сталкивался с трудностями, так как он не подходил ни под один из типов обращения, оговоренных в соответствующем законе.

Есть основания полагать, что такого рода затруднения могут, во-первых, замедлять подготовку ответа, а во-вторых, приводить к бессодержательности ответов (об этом подробнее ниже).

Эти наблюдения позволили выявить проблему в отношении ответа ведомства на обращения и запросы граждан: существование двух принципиально разных механизмов коммуникации. Смешение этих механизмов затрудняет работу ведомств и приводит к ухудшению качества получаемой информации.

3. Вольная трактовка норм Закона о доступе к информации. В 45 % случаев ответы органов власти были сугубо формальными и малоинформативными.

Федеральный закон о доступе к информации не содержит требований к качеству ответа, таких, как, например, его полнота и содержательность. Почти половина ответов на тестовые запросы не содержали запрашиваемую информацию. Таким образом, норма Закона соблюдалась лишь формально – ответ органом власти был предоставлен. В то же время, ответ на запрос не содержал требуемую информацию и, по сути, являлся неудовлетворительным. Среди полученных ответов такого рода можно выделить следующие типы:

- «отписка» (завуалированные отказы; такие ответы содержат в основном ссылки на нормативные правовые акты или статистику обращений граждан, отсылают к сети Интернет, разделам по обращениям граждан на сайте);
- «размытый» ответ (не конкретизируется изложенная информация, ответ предоставлен не по всем пунктам запроса или предоставленная в ответе информация не касается содержания запроса вообще);
- прямые отказы по иным основаниям, которые не содержатся в статье 20 Федерального закона о доступе к информации;
- разграничение обращения и запроса отсутствует настолько, что ответ на запрос нельзя признать полным. Среди полученных ответов – 10 таких случаев. В остальных, даже в отсутствии четкого технического разграничения можно было выявить нужное содержание;
- ответ слишком лаконичен без какого-либо разъяснения.

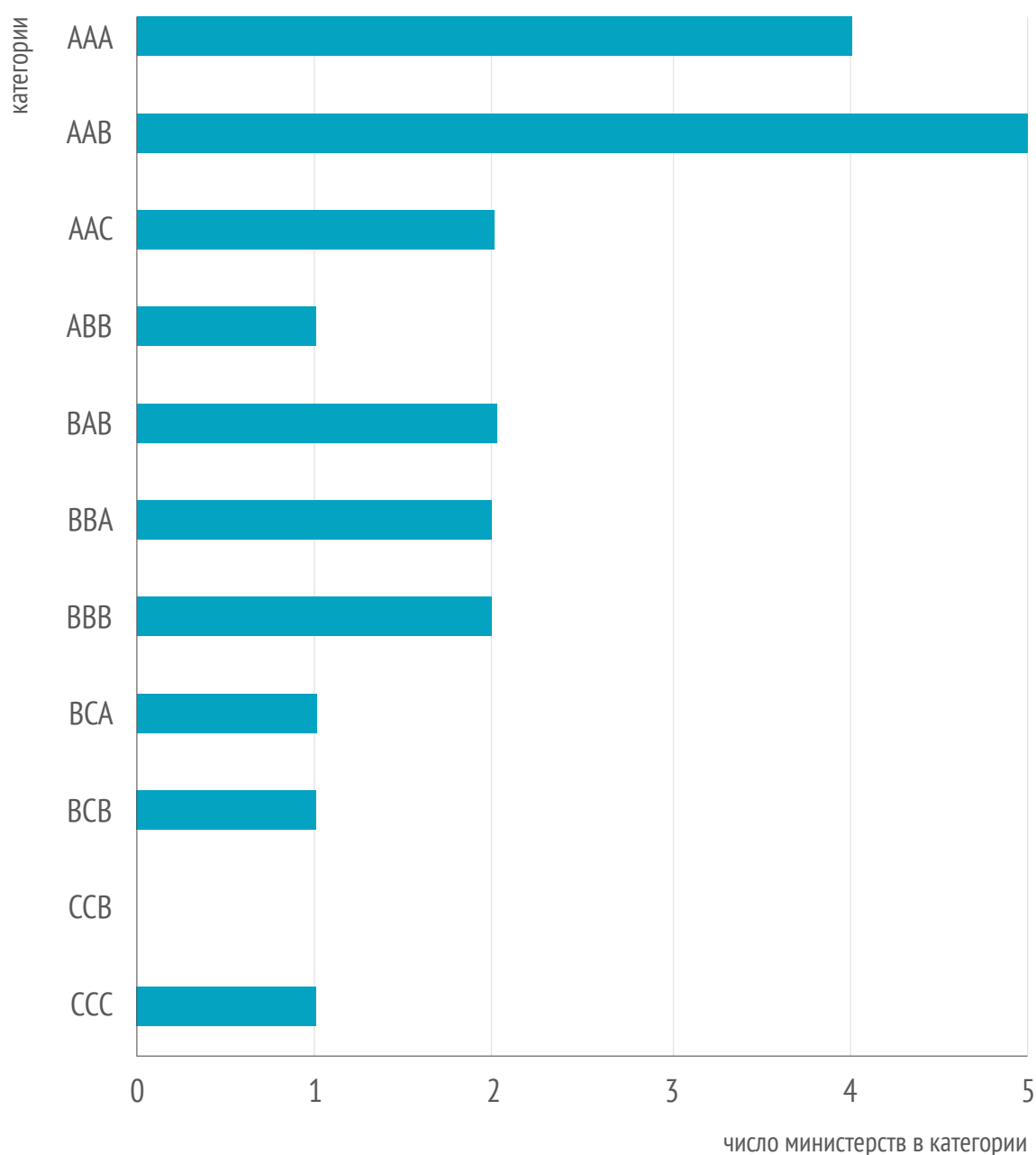
В свою очередь, ответы, которые были признаны содержательными и полными, отвечали следующим критериям:

- подробный ответ;
- содержит статистику запросов на информацию;
- содержит статистику отказов и иную дополнительную информацию о реализации доступа к информации.

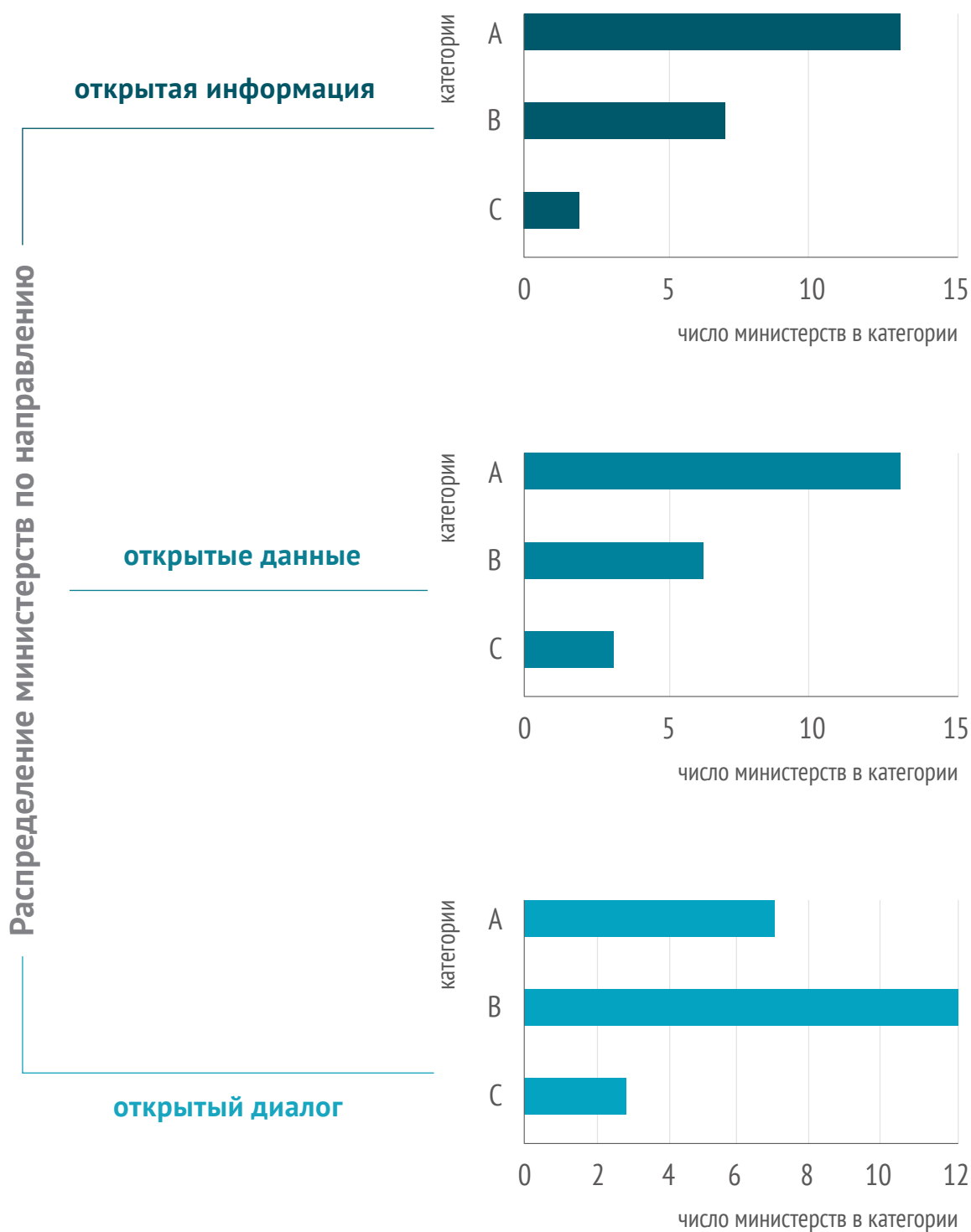
3.3 Результаты рейтинга открытости: федеральные министерства

В рамках примененной методологии рейтингования наиболее высокие результаты министерства демонстрируют по направлениям открытости информации и открытости данных. По этим направлениям более половины – по 13 министерств – попали в высшую категорию А. По направлению открытости диалога половина министерств (54 %) оказалась в категории В, в категорию А попало 7 министерств (32 %), в категорию С – 3 (14 %). Во многом это прогнозируемое распределение: первые два направления более полно зафиксированы в нормативной базе (Закон о доступе к информации и Рекомендации по публикации данных), в то время как с инструментами открытого диалога такого закрепления либо недостаточно, либо достижение необходимого уровня по нему проще для имитации открытости.

Распределение министерств в сводном рейтинге



Отметим, что при формальном наличии ожидаемой информации на сайте качество этой информации может быть разным с точки зрения поисковых возможностей, а также с точки зрения понятности ее представления. Также следует отметить, что во многих случаях наблюдаются проблемы с публикацией данных, одна из наиболее распространенных состоит в том, что при формальной корректности наборы данных содержат недостаточно информации для того, чтобы их можно было применять в сочетании с данными из других источников, что является серьезным препятствием к практическому использованию данных.



Наименование	Рейтинг
Министерство внутренних дел Российской Федерации	AAA
Министерство культуры Российской Федерации	AAA
Министерство финансов Российской Федерации	AAA
Министерство энергетики Российской Федерации	AAA
Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики	AAВ
Министерство здравоохранения Российской Федерации	AAВ
Министерство промышленности и торговли Российской Федерации	AAВ
Министерство сельского хозяйства Российской Федерации	AAВ
Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации	AAВ
Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации	AAC
Министерство юстиции Российской Федерации	AAC
Министерство транспорта Российской Федерации	ABВ
Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	ABВ
Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации	BAВ
Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации	BAВ
Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа	BBA
Министерство экономического развития Российской Федерации	BBA
Министерство иностранных дел Российской Федерации	BВВ
Министерство спорта Российской Федерации	BВВ
Министерство просвещения Российской Федерации	BСА
Министерство обороны Российской Федерации	BСВ
Министерство науки и высшего образования Российской Федерации	ССС

МВД РОССИИ

Министерство внутренних дел
Российской Федерации

<https://мвд.рф>



рейтинг: **AAA**



Открытость информации

Содержательный сайт, понятная навигация, неперегруженный дизайн. В главное меню вынесены обобщенные информационные категории, которые затем детализируются в выпадающем меню



Открытые данные

Интересные статистические данные, в том числе данные о состоянии преступности и дорожно-транспортных происшествиях



Открытый диалог

Развернутый и содержательный ответ на запрос о предоставлении информации



Открытость информации

Разрозненная информация о функциях Министерства (представлена по департаментам), ее трудно найти



Открытые данные

- Устаревшие наборы данных
- Смешанные общие и частные данные (регионы и федеральные округа) – это затрудняет машинную обработку, для которой, в первую очередь, предназначена публикация открытых данных
- Медленная работа раздела открытых данных, часто раздел не грузится вообще



В наборе «Перечень представителей МВД России в иностранных государствах» в качестве даты актуальности указано 30 ноября 2017 года

МИД РОССИИ

Министерство иностранных дел
Российской Федерации

<http://www.mid.ru/>



рейтинг: **BBB**



Открытость информации

Содержательный сайт, понятная навигация. Информационные блоки сгруппированы в главном меню с дальнейшей детализацией в выпадающем меню



Открытый диалог

Активные и посещаемые аккаунты в основных соцсетях



Открытые данные

Устаревшие наборы данных



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



Раздел «Открытые данные» обновлен в октябре 2014 года, а некоторые наборы не обновлялись с 2013 года

МИНВОСТОКРАЗВИТИЯ РОССИИ



<http://minvostokrazvitia.ru/>

рейтинг: **ААВ**



Открытость информации

- Содержательный сайт, понятная навигация, лаконичный и ясный дизайн
- Доступный на главном экране раздел с открытыми данными



Открытость информации

Отсутствие данных о собственных информационных системах, в том числе реестров



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



В разделе «Сведения о государственных информационных системах» указаны системы других органов власти

МИНЗДРАВ РОССИИ

Министерство здравоохранения
Российской Федерации

<https://www.rosminzdrav.ru/>



рейтинг: **ААВ**



Открытость информации

- Содержательный сайт, понятная навигация, лаконичный дизайн. Ключевые информационные блоки, в том числе «Горячая линия», «Банк документов» и «Общественная приемная» находятся в главном меню
- Подробная сгруппированная в одном разделе информация о функциях и полномочиях министерства



Открытые данные

Востребованные наборы данных



Открытость информации

Сложный для восприятия блок о министерстве, его функциях и полномочиях



Открытые данные

- Устаревшие наборы данных
- Отсутствие реквизитов юридических лиц в реестрах организаций



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



Реестр лекарственных средств последний раз обновлялся в 2017 году, хотя заявлено ежеквартальное обновление набора. При этом реестр очень востребован: 116574 просмотра и 19791 скачивание

МИНКАВКАЗ РОССИИ

<http://minkavkaz.gov.ru/>



Министерство
Российской Федерации
по делам Северного Кавказа

рейтинг: **ВВА**



Открытость информации

Понятная трехуровневая навигация на сайте: шесть информационных блоков с выпадающим меню, в разделах подробная детализация



Открытость информации

Информация о деятельности Министерства представлена преимущественно скачиваемыми PDF-файлами



Открытые данные

- Устаревшие наборы данных
- Пустые наборы данных в специальном разделе



Открытый диалог

На запрос информации сообщили, что готовят ответ, но ответ так и не предоставили



Набор данных «Состав Коллегии Министерства Российской Федерации по делам Северного Кавказа» обновлялся 31 декабря 2017 года

Набор «Реестры лицензий на конкретные виды деятельности, лицензирование которых осуществляется федеральными органами исполнительной власти» содержит только одну строку о том, что Министерство не осуществляет лицензирование

МИНКОМСВЯЗЬ РОССИИ

<https://digital.gov.ru/ru/>



Министерство цифрового развития,
связи и массовых коммуникаций
Российской Федерации

рейтинг: **ВAB**



Открытые данные

- Имеется возможность запросить еще не опубликованные наборы данных
- Интересные детальные наборы данных, включающие реквизиты организаций



Открытость информации

- Крайне сжатая и устаревшая информация о работе с обращениями граждан: три графических изображения за 2009, 2010 и 2013-2017 годы
- Усложненный доступ к некоторым видам информации (например, о нормотворческой деятельности)



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации

МИНКУЛЬТУРЫ РОССИИ

Министерство культуры
Российской Федерации

<https://www.mkrf.ru/>



рейтинг: **AAA**



Открытость информации

Содержательный сайт, неперегруженный дизайн. Сложная навигация компенсируется выпадающими боковыми меню



Открытые данные

- Большие профильные наборы данных, в том числе данные информационных систем Министерства, возможность тематического подбора данных
- Корректная и понятная структура данных, включающая геоданные, что расширяет возможности использования



Открытые данные

Нет описания объема данных в наборах, что не позволяет пользователям рассчитать технические ресурсы для работы



В разделе «Открытые данные» представлен, в частности, Единый государственный реестр объектов культурного наследия с визуализацией на карте

МИНОБОРОНЫ РОССИИ

Министерство обороны
Российской Федерации

<http://www.mil.ru/>



рейтинг: **BBA**



Открытость информации

Содержательный сайт с большим количеством энциклопедических материалов и исторических документов



Открытость информации

- Мало актуальной информации о Министерстве, контактные данные представлены только по департаментам, не вынесены в единый раздел
- Устаревшая информация на сайте – некоторые данные актуальны на 2016 год



Открытые данные

Отсутствие раздела с открытыми данными



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



На сайте есть разделы «Энциклопедия» и «Центральный архив», что указывает на готовность Министерства делиться своими информационными ресурсами

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

<https://www.minobrnauki.gov.ru/>



Министерство
науки и высшего образования
Российской Федерации

рейтинг: **ССС**



Открытость информации

- Нет информации о функциях Министерства, его территориальных органах, датах создания и изменения материалов
- На сайте не работает функция поиска (у подавляющего большинства ФОИВ эта функция на сайте есть)



Открытые данные

Отсутствие раздела с открытыми данными



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации

МИНПРИРОДЫ РОССИИ

<http://www.mnr.gov.ru/>



МИНПРИРОДЫ
РОССИИ

рейтинг: **В АВ**



Открытость информации

Содержательный сайт, понятная навигация. Информационные блоки сгруппированы в главном меню с дальнейшей детализацией в выпадающем меню



Открытые данные

Профильные наборы данных



Открытый диалог

Возможность участия россиян в краудсорсинговом проекте Министерства по мониторингу природных проблем priroda-ok.ru



Открытость информации

Наличие нерабочих страниц на сайте министерства



Открытые данные

- Устаревшая информация на сайте – некоторые данные актуальны на начало 2018 года
- Нарушения в структуре наборов данных, неподходящие форматы



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



В разделе «Открытое министерство» не работает страница со статистикой.

Набор данных «Распределение площади покрытых лесной растительностью земель лесного фонда по группам пород и группам возраста» последний раз обновлялся 01 февраля 2018 года



Открытость информации

- Содержательный сайт, понятная навигация. Главное меню представлено пиктограммами с возможностью детализации
- Возможность детализированного поиска



Открытые данные

Публикация данных о своих информационных системах, в том числе реестров лицензий



Открытые данные

Устаревшие наборы данных



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



Набор «Сведения о передаче прав на результаты интеллектуальной деятельности – программы для ЭВМ» последний раз актуализирован 31 декабря 2017 года



Открытость информации

- Наличие нерабочих страниц на сайте
- Нерабочий поиск по сайту
- Отсутствие версии для слабовидящих



Открытые данные

Отсутствие раздела с открытыми данными



Открытый диалог

На запрос на предоставление информации сообщили, что готовят ответ, но ответ так и не предоставили



В разделе «Деятельность» не работает большинство страниц
Специальный портал открытых данных Министерства просвещения Российской Федерации находится в разработке

МИНСЕЛЬХОЗ РОССИИ

Министерство сельского хозяйства
Российской Федерации

<http://mcx.ru/>



рейтинг: **ААВ**



Открытость информации

Содержательный сайт, понятная навигация, ключевая информация о деятельности, структуре и контактах представлена в главном меню



Открытые данные

- Интересные профильные наборы данных
- Предупреждение к неактуальным наборам: «Данные устарели и будут обновлены в ближайшее время!»



Открытый диалог

Возможность комментировать наборы данных



Открытость информации

Неудобный интерфейс портала открытых данных



Открытые данные

Устаревшие наборы данных



Открытый диалог

- Отсутствие реакции на комментарии к наборам данных
- Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



Набор «Каталог пестицидов, зарегистрированных на территории Российской Федерации» последний раз обновлялся 10 декабря 2016 года, на комментарий пользователя к этому набору в Министерстве не ответили

МИНСПОРТ РОССИИ

Министерство спорта
Российской Федерации

<https://www.minsport.gov.ru/>



рейтинг: **ВВВ**



Открытость информации

Содержательный сайт, понятная навигация с выпадающим меню, лаконичный дизайн, легкий поиск информации



Открытость информации

Сложный для восприятия блок о Министерстве, его функциях и полномочиях



Открытые данные

Низкое качество открытых данных, ошибки в структуре некоторых наборов



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



В наборе «Всероссийский реестр объектов спорта» из-за непоследовательной расстановки кавычек нельзя автоматически разбить данные по столбцам, происходит смещение

МИНСТРОЙ РОССИИ

<http://www.minstroyrf.ru/>



Министерство строительства
и жилищно-коммунального хозяйства
Российской Федерации

рейтинг: **ААВ**



Открытость информации

Содержательный сайт, понятная навигация с выпадающим меню, раздел «Открытое министерство»



Открытый диалог

Возможность комментировать наборы данных, давать обратную связь и ставить оценку наборам



Открытые данные

- Символический характер некоторых наборов
- Отсутствие реквизитов юридических лиц в реестрах организаций
- Невозможность скачать некоторые наборы данных



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



В наборе данных «Сведения о месте нахождения Минстроя России» только одна строка – собственно, адрес Министерства

Набор данных «Перечень строящихся домов в рамках программы переселения граждан из аварийного жилья (Алтайский край)» невозможно скачать

МИНТРАНС РОССИИ

<https://www.mintrans.ru/>



Министерство транспорта
Российской Федерации

рейтинг: **АВВ**



Открытость информации

- Кратко и понятно изложенная информация о функциях департаментов
- Содержательный сайт, понятная навигация, карта сайта позволяет быстро ознакомиться с содержанием сайта и выбрать нужный раздел



Открытый диалог

Возможность комментировать наборы данных и давать им оценку



Открытость информации

Отсутствие общего раздела о функциях Министерства (только по департаментам)



Открытые данные

- Устаревшие наборы данных
- Малосодержательные наборы данных



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



Набор данных «Реестр регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации» актуален на 16 июня 2016 года при заявленном ежеквартальном обновлении

Набор данных «Оплата труда госслужащих» содержит только пять столбцов и пять строк

МИНТРУД РОССИИ

<https://rosmintrud.ru/>



Министерство труда
и социальной защиты
Российской Федерации

рейтинг: **ААС**



Открытость информации

Содержательный сайт, понятная навигация, чистый дизайн. Ключевые блоки доступны в главном меню



Открытые данные

Профильные наборы данных, включающие реквизиты организаций



Опубликованы интересные наборы данных «Информация о численности граждан, вступивших в программу софинансирования пенсий по Российской Федерации», «Напряженность на рынке труда в 2017 году»



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации

МИНФИН РОССИИ

<https://www.minfin.ru/ru/>



Министерство финансов
Российской Федерации

рейтинг: **ААА**



Открытость информации

- Содержательный сайт с большим количеством полезных ссылок
- Возможность оценить наборы данных на портале открытых данных, а не только увидеть количество просмотров и скачиваний



Открытые данные

Большое количество интересных и хорошо структурированных наборов данных, включая информацию о федеральном бюджете



Открытый диалог

Развернутый и содержательный ответ на запрос о предоставлении информации



Открытость информации

Сложный для восприятия интерфейс перегруженного информацией сайта

МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ



Министерство
экономического развития
Российской Федерации

<http://economy.gov.ru/minec/main>

рейтинг: **BBA**



Открытый диалог

Развернутый и содержательный ответ на запрос о предоставлении информации



Открытость информации

Неочевидная логика сайта – сложно найти информацию о функциях Министерства



Открытые данные

- Устаревшие наборы данных
- Нарушения в структуре наборов данных, неподходящие форматы
- Недостаточность информации в разделе открытых данных – представлено всего 19 наборов



Набор данных «Основные показатели социально-экономического развития России (по кварталам)» не обновлялся с даты публикации 08 августа 2013 года

Этот набор, в частности, имеет формат таблицы CSV, что затрудняет машинную обработку информации. Для иерархических структур лучше бы подошел формат JSON, XML

МИНЭНЕРГО РОССИИ



Министерство энергетики
Российской Федерации

<https://minenergo.gov.ru/>

рейтинг: **AAA**



Открытость информации

Содержательный сайт, понятная навигация, иерархия разделов подчеркнута выпадающими меню и шрифтовым расписанием, что облегчает восприятие



Открытые данные

Профильные наборы данных, включающие реквизиты организаций



Открытый диалог

Формальный ответ на запрос о предоставлении информации



Открытые данные

- Неполные наборы данных с отсутствующими реквизитами организаций
- Некорректная структура некоторых наборов данных



Открытый диалог

Малоинформативный и не содержательный ответ на запрос о предоставлении информации



В разделе открытых данных приведены интересные наборы «Производство тепловой энергии», «Добыча, общая поставка и экспорт угля», «Государственный реестр саморегулируемых организаций в области энергетического обследования»

В наборе данных «Реестр субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих добычу нефти» не указаны реквизиты юридических лиц. В «Реестре объектов электросетевого хозяйства» (в формате CSV) есть формулы типа «=SUM(T3:T9802)», хотя должны быть только значения. Это может затруднить работу с набором

МИНЮСТ РОССИИ

<http://minjust.ru/>



Министерство юстиции
Российской Федерации

рейтинг: **AAC**



Открытые данные

Полезная информация, в том числе на профильных информационных системах



Открытость информации

Интерфейс сайта неудобен и часто непонятен – новости расположены выше основного меню



Открытые данные

- Отсутствие полноценного раздела с открытыми данными – данные в табличном формате (XLS(X)) публикуются разрозненно
- В разделе открытых данных (на сайте data.gov.ru) всего 27 наборов



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



Работает информационная система по некоммерческим и религиозным организациям «УНРО»

На сайте опубликовано много файлов в формате таблиц, но их трудно найти, кроме того, непонятны условия их использования

МЧС РОССИИ

<https://www.mchs.gov.ru/>



Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

рейтинг: **ABB**



Открытость информации

Контакты справочных и спасательных служб на главной странице сайта



Открытость информации

Сложный для восприятия блок о функциях Министерства



Открытые данные

Устаревшие наборы данных



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации

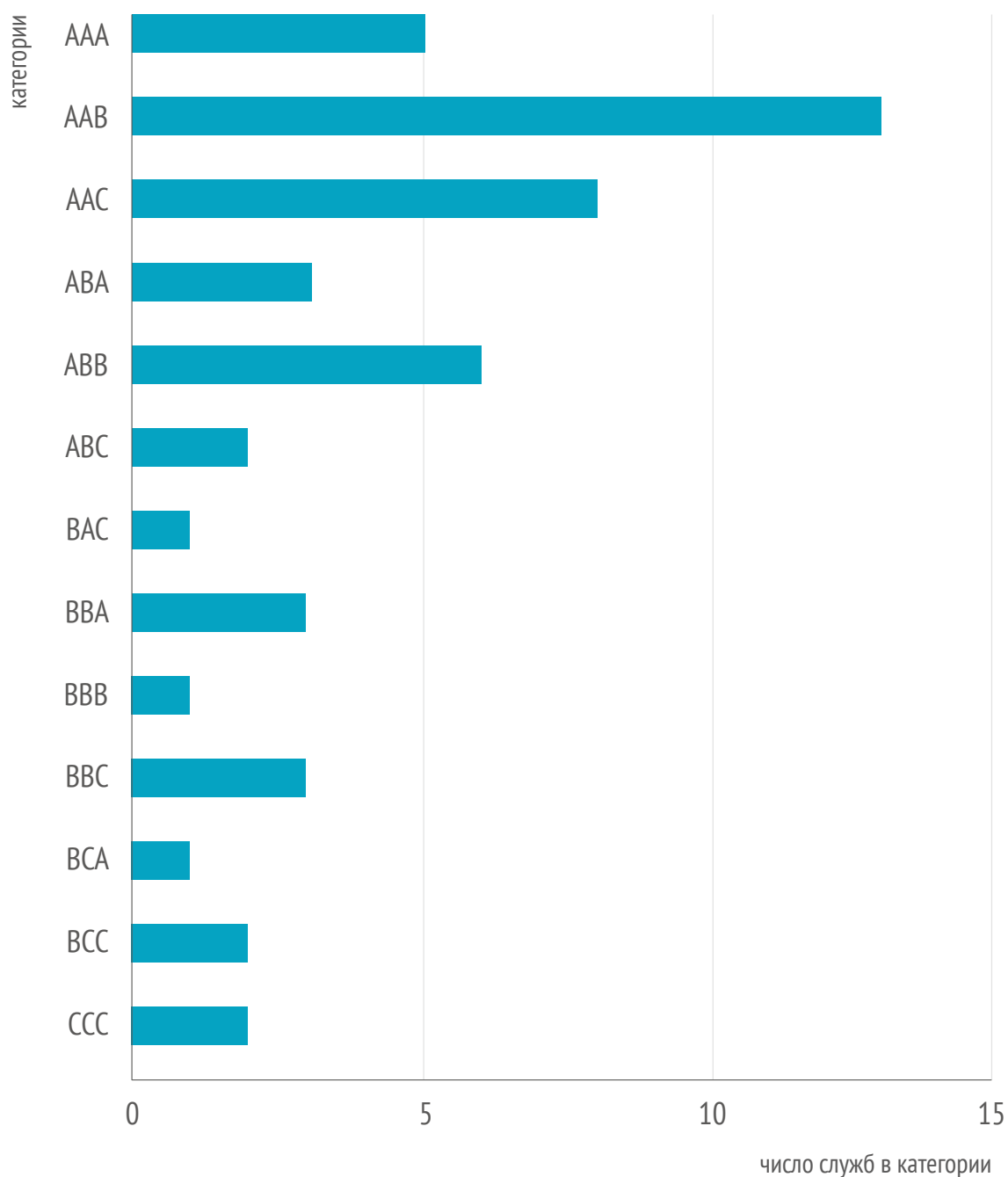


Набор «Статистическая информация о чрезвычайных ситуациях» последней раз обновлялся 19 декабря 2015 года и актуален на «III квартал 2015 года»

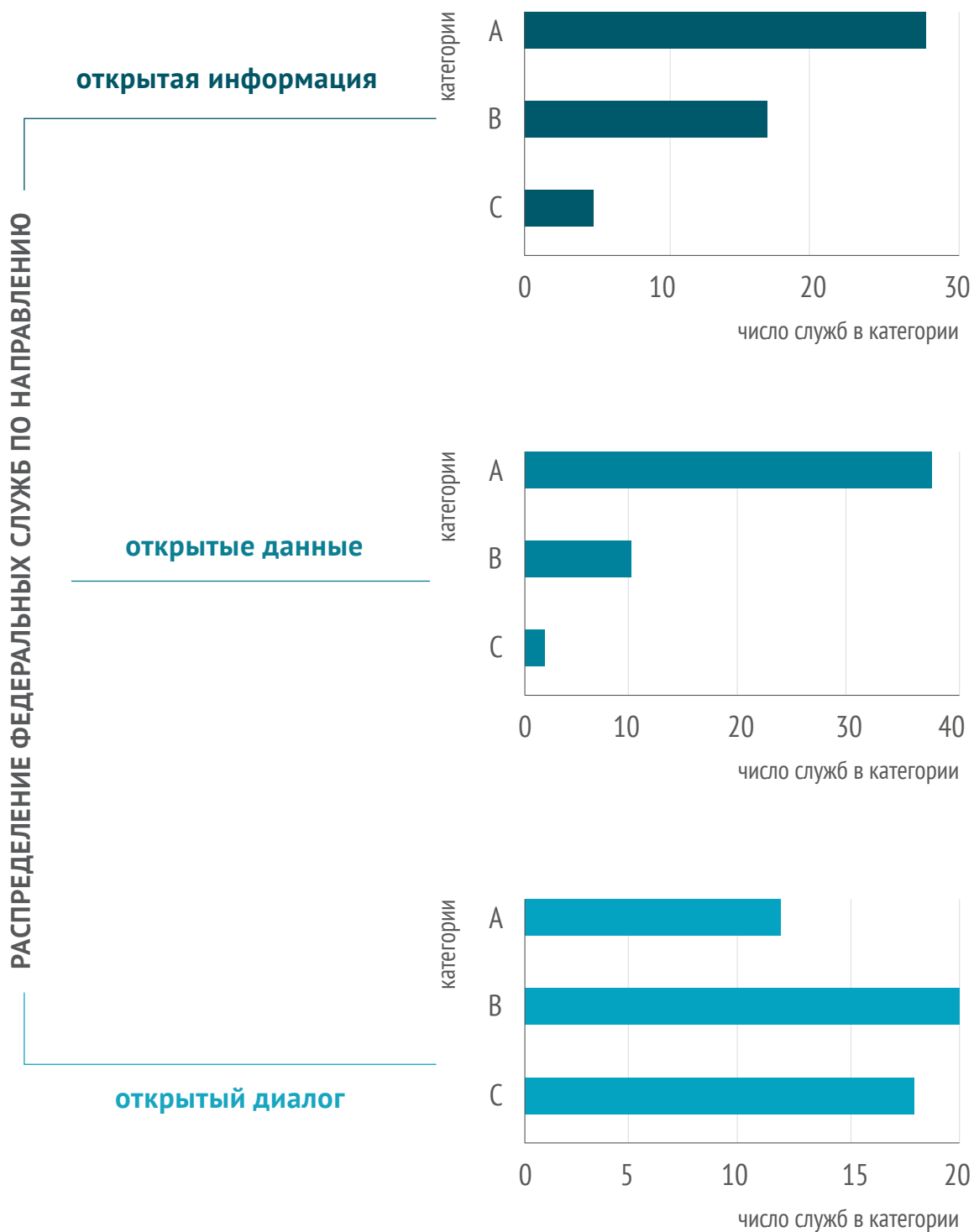
3.4 Результаты рейтинга открытости: федеральные службы

Рейтинг для федеральных служб показывает большее разнообразие результатов, чем в случае с министерствами. Наиболее высокие оценки открытости федеральные службы получили по направлению открытости информации (76 % попали в категорию А). По направлению открытости данных в категорию А попали 56 % ведомств, в то время как 34 % оказались в категории В. По направлению открытости диалога 36 % ведомств оказались в категории С, 40 % – в категории В и 24 % – в категории А. Как и в случае с министерствами, исследование на основании тестирующих запросов в качестве возможной причины невысокого качества реагирования на запросы указывает на неоднозначность требований законодательства.

Распределение федеральных служб в сводном рейтинге



Экспертная оценка показывает, что среди ведомств часто встречаются публикаторы интересных профильных наборов данных, содержащих большие информативные массивы со сложной структурой. Тем не менее, нередко наблюдается та же проблема, что с министерствами: многие наборы публикуемых данных не содержат необходимой информации, которая позволяла бы связывать их с данными из других источников. Кроме того, систематически наблюдается упомянутая в случае с министерствами проблема невнятного представления требуемой информации.



Наименование	Рейтинг
Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	AAA
Федеральная служба судебных приставов	AAA
Федеральное агентство воздушного транспорта	AAA
Федеральное медико-биологическое агентство	AAA
Федеральная таможенная служба	AAA
Федеральная антимонопольная служба	AAB
Федеральная налоговая служба	AAB
Федеральная служба государственной статистики	AAB
Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	AAB
Федеральная служба по интеллектуальной собственности	AAB
Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки	AAB
Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций	AAB
Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка	AAB
Федеральная служба по труду и занятости	AAB
Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии	AAB
Федеральное агентство по туризму	AAB
Федеральное дорожное агентство	AAB
Федеральное казначейство	AAB
Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека	AAC
Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения	AAC
Федеральная служба по техническому и экспортному контролю	AAC
Федеральное агентство водных ресурсов	AAC
Федеральное агентство железнодорожного транспорта	AAC
Федеральное агентство по недропользованию	AAC
Федеральное агентство по управлению государственным имуществом	AAC
Федеральное агентство связи	AAC

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии	ABA
Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России)	ABA
Федеральное агентство по государственным резервам	ABA
Федеральное агентство по рыболовству	ABA
Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации	ABB
Федеральная служба по аккредитации	ABB
Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству	ABB
Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	ABB
Федеральная служба по надзору в сфере транспорта	ABB
Федеральное агентство по делам молодежи	ABB
Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям	ABC
Федеральное архивное агентство	ABC
Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	BAB
Федеральное агентство морского и речного транспорта	BAC
Федеральное агентство по делам национальностей	BBA
Управление делами Президента Российской Федерации	BBC
Федеральная служба по финансовому мониторингу	BBC
Федеральное агентство лесного хозяйства	BBC
Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации	BCA
Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству	BCA
Федеральная служба безопасности Российской Федерации	BCC
Федеральная служба охраны Российской Федерации	BCC
Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации	CCC
Служба внешней разведки Российской Федерации	CCC

Анализ федеральных служб исключают следующие ведомства:

- Федеральная служба охраны Российской Федерации;
- Федеральная служба безопасности Российской Федерации;
- Служба внешней разведки Российской Федерации.

ГУСП

Главное управление специальных программ
Президента Российской Федерации

<http://www.gusp.gov.ru/>

рейтинг: **ССС**



Открытость информации

Понятные дизайн и структура – на главной странице размещены ссылки на разделы о нормотворческой деятельности и работе с обращениями граждан



Открытые данные

Отсутствие раздела с открытыми данными



Открытый диалог

- Отсутствие официальных аккаунтов в социальных сетях
- Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации

ГФС РОССИИ

Министерство транспорта Российской Федерации

<http://gfs.gov.ru/>

рейтинг: **АВВ**



Открытость информации

Понятные дизайн и структура – на главной странице размещены ссылки на разделы о нормотворческой деятельности и работе с обращениями граждан



Открытые данные

Пустые и символические наборы данных в специальном разделе



Открытый диалог

Формальный ответ по запросу на получение информации



Открытый диалог

Малоинформативный и не содержательный ответ на запрос о предоставлении информации



В наборе данных «Наименования подведомственных организаций ГФС России» всего одна строка, а в актуальной версии набора «Сведения о вакантных должностях федеральной государственной гражданской службы в ГФС России» вообще нет данных

КАЗНАЧЕЙСТВО РОССИИ

Федеральное казначейство

<http://www.roskazna.ru/>

рейтинг: **ААВ**



Открытость информации

Содержательный сайт, понятная навигация, минималистичный, аккуратный дизайн. В главное меню с выпадающими блоками, в частности, вынесены ссылки на информационные системы службы



Открытые данные

- Подробная инструкция о том, как правильно открывать файлы CSV с помощью программы Excel в реестре открытых данных
- Возможность искать и фильтровать информацию из наборов открытых данных через веб-интерфейс



Открытые данные

Ошибки и неточности в публикуемых данных (см. Приложение 2)



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации

РОСАВИАЦИЯ

Федеральное агентство воздушного транспорта

<http://www.favt.ru/>

рейтинг: **ААА**



Открытость информации

Содержательный сайт, понятная навигация. Ссылки на ключевые разделы сайта представлены в главном меню и в нижней навигационной панели



Открытые данные

Профильные и содержательные наборы данных, включая лицензии, данные об аккредитованных организациях, статистику по грузо- и пассажирообороту



Открытый диалог

Развернутый и содержательный ответ на запрос о предоставлении информации



Открытые данные

Неточности в структуре в некоторых наборах данных



В наборе данных «Информация о зонах ограничения полетов» в одной ячейке может быть указано несколько телефонных номеров, что затрудняет работу с данными

РОСАВТОДОР

Федеральное дорожное агентство

<http://rosavtodor.ru/>

рейтинг: **ААВ**



Открытость информации

Возможность рейтинговать наборы данных в специальном разделе



Открытые данные

Профильные наборы данных, включая реестр аккредитованных организаций и архив научно-технических разработок



Открытый диалог

Наличие реквизитов подведомственных организаций



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации

РОСАККРЕДИТАЦИЯ

Федеральная служба по аккредитации

<http://www.fsa.gov.ru/>

рейтинг: **АВВ**



Открытость информации

- Подробная инструкция о том, как правильно открывать файлы CSV с помощью программы Excel в реестре открытых данных
- Возможность искать и фильтровать информацию из наборов открытых данных через веб-интерфейс



Открытые данные

Содержательные и регулярно обновляемые наборы данных (выгрузки из реестров), в том числе реестры технических экспертов, экспертных организаций и аккредитованных лиц и организаций



Открытые данные

Невозможность скачать некоторые наборы данных



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



При скачивании набора данных «Статистическая информация о результатах внеплановых проверок, проведенных Росаккредитацией» ссылка ведет к сообщению «Страница не найдена»

РОСАЛКОГОЛЬРЕГУЛИРОВАНИЕ

Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка

<http://fsrar.ru/>

рейтинг: **АВВ**



Открытость информации

- Содержательный сайт, понятная, но многоуровневая навигация – кроме главного меню есть боковое. На главной странице размещены ссылки на страницы с профильной деятельностью ведомства (лицензирование, информационные системы)
- Возможность работы с реестрами через веб-интерфейс, возможность поиска информации в реестрах



Открытые данные

Профильные наборы данных, включая реестр алкогольной продукции и сведения о лицензиях



Открытость информации

Неудобная система поиска через веб-интерфейс реестров: при каждом запросе требуется ввести контрольную информацию с изображения. При этом выгрузить данные реестров полностью невозможно



Открытые данные

- Неполные и недетальные наборы данных – в специальном разделе представлены преимущественно агрегированные показатели (количество выданных лицензий в разрезе субъектов)
- Несистемное размещение данных – часть машиночитаемых файлов находится не в разделе открытых данных, непонятны условия их использования



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации

РОСАРХИВ

Федеральное архивное агентство

<http://archives.ru>

рейтинг: **АВС**



Открытость информации

Доступная информация ФГИС о составе Архивного фонда Российской Федерации и о рассекреченных документах



Открытый диалог

Возможность обратной связи в разделе открытых данных



Открытость информации

Долгая загрузка сайтов информационных систем ведомства



Открытые данные

Среди наборов данных встречаются устаревшие



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



Сайт, представляющий собрание рассекреченных документов, очень долго грузится

РОСВОДРЕСУРСЫ

Федеральное агентство водных ресурсов

<http://voda.mnr.gov.ru/>

рейтинг: **AAC**



Открытые данные

Регулярное обновление наборов данных в специальном разделе



Открытость информации

Отсутствие понятного краткого описания функций и полномочий ведомства, а в качестве общей информации приводится текст Положения об агентстве



Открытые данные

Малоинформативные небольшие наборы данных



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации

РОСГВАРДИЯ

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации

<http://www.rosgvard.ru>

рейтинг: **BCA**

Ведомство не участвовало в исследовании реагирования на информационные запросы



Открытый диалог

Высокая активность в социальных сетях, в частности, у официального сообщества ВКонтакте более 40 тыс. подписчиков



Открытые данные

Отсутствие открытых данных

РОСГИДРОМЕТ

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

<http://www.meteorf.ru/>

рейтинг: **АВВ**



Открытость информации

Сложный для восприятия язык текстов на сайте



Открытые данные

Малоинформативные, часто устаревшие наборы данных



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



Набор данных «Информация о водных и климатических ресурсах на территории Российской Федерации» содержит данные только за 2014 год

РОСЖЕЛДОР

Федеральное агентство железнодорожного транспорта

<http://www.roszeldor.ru/>

рейтинг: **ААС**



Открытые данные

Регулярное обновление опубликованных данных



Открытый диалог

Возможность обратной связи при опубликованных наборах данных



Открытые данные

- Ошибки при структурировании и документировании наборов данных
- Отсутствие реквизитов юридических лиц в реестрах аккредитованных организаций



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



В наборе «Реестр используемых пассажирских вагонов локомотивной тяги» нет названий полей

РОСЗДРАВНАДЗОР

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения

<http://www.roszdravnadzor.ru/>

рейтинг: **ААС**



Открытость информации

Содержательный сайт, понятная многоуровневая навигация. На главной странице есть блок с ключевыми электронными сервисами ведомства, включая Единый реестр лицензий, Номенклатурную классификацию медицинских изделий по видам



Открытые данные

Профильные наборы открытых данных, включая «Государственный реестр медицинских изделий и организаций, осуществляющих производство и изготовление медицинских изделий», «Реестр лицензий Росздравнадзора»



Открытые данные

Отсутствие реквизитов юридических лиц в реестрах организаций



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации

РОСИМУЩЕСТВО

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом

<http://www.rosim.ru/>

рейтинг: **ААС**



Открытость информации

- Содержательный сайт, понятная навигация, четко структурированная информация. На первом экране есть интерактивная карта с контактами региональных подразделений
- Возможность оценить наборы в разделе открытых данных, а не только увидеть количество скачиваний и просмотров



Открытые данные

Профильные наборы данных, включая архивы продаж акций и имущества, выборки из Реестра федерального имущества



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации

РОСКОМНАДЗОР

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций

<http://rkn.gov.ru/>

рейтинг: **ААВ**



Открытые данные

- Профильные наборы данных, в том числе реестр сведений о регистрации СМИ и Реестр лицензий на деятельность по телерадиовещанию
- Регулярно обновляемые данные в удобной для систематического автоматизированного скачивания форме



Открытые данные

- Формальное реагирование на ошибки в наборах открытых данных (устраняют конкретный случай, а аналогичные ошибки в других местах остаются)
- Ошибки и неточности в данных (см. Приложение 2)
- Медленная работа портала открытых данных



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



В реестре свидетельств о регистрации СМИ иногда указаны устаревшие адреса редакций

РОСЛЕСХОЗ

Федеральное агентство лесного хозяйства

<http://rosleshoz.gov.ru/>

рейтинг: **ВВС**



Открытость информации

Удобное разделение информации по типам: открытые данные и документы



Открытость информации

- Неудобная навигация в разделе открытых данных – трудно попасть собственно в реестр данных
- Небрежное оформление паспортов данных – в частности, поля паспортов названы по-английски. Некоторые паспорта не загружаются



Открытые данные

Отсутствие ссылок на предыдущие версии наборов данных



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации

РОСМОЛОДЕЖЬ

Федеральное агентство по делам молодежи

<http://fadm.gov.ru>

рейтинг: **АВВ**



Открытые данные

Регулярное обновление наборов данных



Открытый диалог

Высокая активность в социальных сетях



Открытые данные

Малосодержательный раздел открытых данных



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации

РОСМОРРЕЧФЛОТ

Федеральное агентство морского и речного транспорта

<http://www.morflot.ru/>

рейтинг: **ВАС**



Открытость информации

Тематическая рубрикация на портале открытых данных



Открытые данные

Много профильных наборов данных, в том числе «Внутренние водные пути», «Реестр аккредитованных специализированных организаций для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в установленной сфере деятельности»



Открытые данные

- Нарушения структуры данных
- Отсутствие реквизитов юридических лиц в реестрах организаций



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



В наборе данных «Ключевые объекты социальной инфраструктуры» в одной ячейке могут смешиваться разные категории данных (юридический адрес, телефон и адрес электронной почты), что затрудняет их машинную обработку

РОСНЕДРА

Федеральное агентство по недропользованию

<http://www.rosnedra.gov.ru/>

рейтинг: **ААС**



Открытость информации

Содержательный сайт, понятная навигация, четкий дизайн. Ключевые разделы вынесены на главную страницу, в том числе «Открытые данные»



Открытые данные

- Регулярное обновление наборов открытых данных
- Большие профильные наборы, включая выгрузки из реестров, находящихся в ведении службы



Открытый диалог

Возможность обратной связи в разделе открытых данных, возможность запросить публикацию новых наборов



Открытые данные

- Отсутствие реквизитов юридических лиц в реестрах организаций
- Нарушения структуры данных



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



В «Сводном государственном реестре участков недр и лицензий» в одной ячейке представлены смешанные значения (наименование юридического лица, его адрес и телефон)

РОСОБРНАДЗОР

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки

<http://obrnadzor.gov.ru/>

рейтинг: **ААВ**



Открытость информации

Содержательный сайт, понятная навигация, лаконичный дизайн. На главную страницу выведены контактные данные и ссылки на ключевые разделы



Открытые данные

- Регулярное обновление наборов открытых данных
- Большие профильные наборы данных, включая «Реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам», «Реестр подведомственных Рособrnadzору федеральных государственных бюджетных учреждений»



Открытость информации

Сложные для восприятия справочные материалы о ведомстве



Открытые данные

Отсутствие реквизитов юридических лиц в реестрах организаций



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации

РОСПАТЕНТ

Федеральная служба по интеллектуальной собственности

<https://rupto.ru/ru>

рейтинг: **ААВ**



Открытость информации

- Содержательный сайт, понятная навигация, четкий дизайн, удобный инструмент работы с картой сайта
- Рейтинг и пользовательские оценки наборов данных



Открытые данные

Большие профильные регулярно обновляемые наборы, включая «Открытый реестр изобретений Российской Федерации», «Открытый реестр товарных знаков и знаков обслуживания Российской Федерации»



Открытый диалог

Возможность обратной связи в разделе открытых данных, возможность запросить публикацию новых наборов



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации

РОСПЕЧАТЬ

Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям

<http://www.fapmc.ru/rospechat.html>

рейтинг: **АВС**



Открытость информации

Понятные структура и язык информации о ведомстве



Открытые данные

- Небрежное наполнение раздела с открытыми данными
- Устаревшие наборы данных
- Малоинформативные небольшие по объему наборы



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



В наборе данных «Сведения о полномочиях Роспечати, задачах и функциях организации» нет ссылок на скачивание данных

Набор «Перечень организаций, получивших сертификат системы добровольной сертификации «ПОЛИГРАФСЕРТ»» последний раз обновлялся в 2012 году

РОСПОТРЕБНАДЗОР

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

<http://www.rosпотребнадзор.ru/>

рейтинг: **ААС**



Открытость информации

Содержательный сайт, понятная навигация, общая для всех страниц панель с картой сайта, контактами



Открытые данные

- Профильные регулярно обновляемые наборы данных («Реестр выданных лицензий на деятельность, связанную с использованием возбудителей инфекционных заболеваний, и лицензий на деятельность в области использования источников ионизирующего излучения (генерирующих)», «Статистика: Доля населения, обеспеченного питьевой водой, отвечающей требованиям безопасности, в общей численности населения»)
- Наличие реквизитов юридических лиц в реестрах



Открытые данные

Устаревшие наборы данных



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



Набор данных «Доля населения, обеспеченного питьевой водой» представляет данные только до 2014 года

РОСПРИРОДНАДЗОР

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

<http://rpn.gov.ru/>

рейтинг: **В АВ**



Открытые данные

- Профильные данные, в том числе данные реестров, находящихся в ведении службы (например, «Реестр лицензий на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV классов опасности», «Сведения о рекультивации земель, снятии и использовании плодородного слоя почвы»)
- Наличие реквизитов юридических лиц в реестрах
- Регулярное обновление наборов данных



Открытый диалог

Возможность участия россиян в краудсорсинговом проекте Минприроды и Росприроднадзора по мониторингу природных проблем priroda-ok.ru



Открытые данные

Долгая загрузка раздела с открытыми данными, серверные ошибки для некоторых наборов



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации

РОСРЕЕСТР

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

<https://rosreestr.ru/site/>

рейтинг: **АВА**



Открытые данные

Публикация в открытой форме данных некоторых реестров (например, «Реестр действующих лицензий на осуществление геодезических и картографических работ федерального назначения», «Сведения из Государственного каталога географических названий»)



Открытый диалог

Формальный ответ на запрос о предоставлении информации



Открытость информации

Долгий отклик сайта на действия пользователей



Открытые данные

Отсутствие реквизитов юридических лиц в реестрах организаций



Открытый диалог

Малоинформативный и не содержательный ответ на запрос о предоставлении информации

РОСРЕЗЕРВ

Федеральное агентство по государственным резервам

<http://www.rosreserv.ru/>

рейтинг: **АВА**



Открытый диалог

Содержательный ответ на запрос о предоставлении информации



Открытость информации

Публикация полного текста Положения, вместо краткой и понятной информации о полномочиях и функциях ведомства



Открытые данные

Немногочисленные малоинформативные наборы общего характера

РОСРЫБОЛОВСТВО

Федеральное агентство по рыболовству

<http://www.fish.gov.ru/>

рейтинг: **АВА**



Открытый диалог

Содержательный ответ на запрос о предоставлении информации



Открытые данные

- Устаревшие наборы данных
- Немногочисленные малоинформативные наборы общего характера



Набор данных «План проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на очередной год» не обновлялся с февраля 2015 года, хотя заявлено ежегодное обновление

РОССВЯЗЬ

Федеральное агентство связи

<http://www.rossvyaz.ru/>

рейтинг: **ААС**



Открытость информации

Понятная и четкая структура информации о функциях ведомства



Открытые данные

- Публикация в форме открытых данных выгрузки из своих реестров («Реестр зарегистрированных сертификатов соответствия на средства связи», «Выписка из реестра Российской системы и плана нумерации» и др.)
- Регулярное обновление данных



Открытые данные

Отсутствие реквизитов юридических лиц в реестрах организаций



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации

РОССЕЛЬХОЗНАДЗОР

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору

<http://www.fsvps.ru/>

рейтинг: **ААВ**



Открытость информации

Содержательный сайт, понятная навигация, иерархически структурированное содержание сайта позволяет быстро ориентироваться в информации



Открытые данные

- Профильные наборы открытых данных, в том числе из своих реестров («Государственный реестр лекарственных средств для ветеринарного применения», «Перечень карантинных фитосанитарных зон»)
- Регулярное обновление данных



Открытые данные

- Отсутствие реквизитов юридических лиц в наборах данных
- Некорректная структура наборов данных



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



Набор данных «Перечень подкарантинной продукции» (<https://data.gov.ru/opendata/7708523530-carantinproducts>) в формате CSV сформирован некорректно, из-за чего его невозможно загрузить без предварительной обработки

РОССОТРУДНИЧЕСТВО

Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству

<http://rs.gov.ru/ru>

рейтинг: **BCA**



Открытый диалог

Формальный ответ на запрос о предоставлении информации



Открытые данные

Публикация некорректных данных в разделе открытых данных



Открытый диалог

Малоинформативный и не содержательный ответ на запрос о предоставлении информации



В разделе открытых данных всего одна публикация – документ DOCX, сохраненный в формате XML. Это нельзя считать набором данных

РОССТАНДАРТ

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии

<http://www.gost.ru/>

рейтинг: **ААВ**



Открытые данные

- Профильные наборы данных, включая «Реестр колесных транспортных средств, участвующих в отзывных кампаниях», «Перечень Государственных первичных эталонов России»
- Открытые данные обновляются регулярно и в целом представлены аккуратно



Открытые данные

Отсутствие идентификаторов в некоторых наборах данных, что не позволяет связать эти данные с данными из других источников



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



В наборе данных о СМИ, учрежденных ведомством, отсутствуют реестровые или лицензионные номера этих СМИ

РОССТАТ

Федеральная служба государственной статистики

<http://www.gks.ru/>

рейтинг: **ААВ**



Открытые данные

Важные, регулярно обновляемые наборы данных, в том числе данные бухгалтерских отчетов и Статистического регистра хозяйствующих субъектов



Открытые данные

- Неточности при структурировании и документировании наборов данных
- Непригодный механизм автоматизированной выгрузки данных в информационной системе ЕМИСС – в ряде случаев не справляется с большими запросами



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



Для данных о бухгалтерских отчетах описаны не все поля, присутствующие в структуре данных

РОСТЕХНАДЗОР

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

<http://www.gosnadzor.ru/>

рейтинг: **ААА**



Открытость информации

Возможность работы с реестрами через веб-интерфейс, включая поиск и фильтрацию информации



Открытые данные

Публикация данных некоторых реестров в машиночитаемом формате (XML) с адекватной иерархической структурой и реквизитами юридических лиц («Сведения из Реестра саморегулируемых организаций», «Реестры лицензий на конкретные виды деятельности, лицензирование которых осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору»)



Открытый диалог

Содержательный ответ на запрос о предоставлении информации



Открытые данные

Невозможность скачать данные в исходном «сыром» виде



Паспорт набора данных «Сведения из Реестра саморегулируемых организаций» не позволяет скачать данные в заявленном формате (XML), а переадресует на портал с веб-интерфейсом без возможности получить данные в «сыром» виде

РОСТРАНСНАДЗОР

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта

<http://www.rostransnadzor.ru/>

рейтинг: **ABB**



Открытость информации

Содержательный сайт, понятная навигация, лаконичный, хорошо структурированный дизайн главной страницы. В верхней навигационной панели даны контакты, в том числе и территориальных подразделений ведомства



Открытые данные

Устаревшие наборы данных



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



Данные реестра лицензий актуальны на 2015 год

РОСТРУД

Федеральная служба по труду и занятости

<http://www.rostrud.ru/>

рейтинг: **ABB**



Открытые данные

- Профильные наборы данных («Статистическая информация о ситуации на регистрируемом рынке труда», «Информация о направлении средств федерального бюджета на выплаты компенсаций и пособий, установленных законодательством Российской Федерации для социально незащищенных категорий граждан»)
- Публикация регулярно обновляемых скачиваемых наборов с доступом к данным через API, что удобно для разработки приложений
- Публикация наборов данных в нескольких машиночитаемых форматах



Открытый диалог

Возможность обратной связи и оценки наборов на портале открытых данных, а не только количество просмотров и скачиваний



Открытые данные

Отсутствие реквизитов юридических лиц в реестрах организаций



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации

РОСТУРИЗМ

Федеральное агентство по туризму

<http://www.russiatourism.ru>

рейтинг: **ААВ**



Открытые данные

- Профильные наборы данных («Общедоступные сведения из Единого федерального реестра туроператоров», «Туристские достопримечательности России»)
- Наличие реквизитов юридических лиц в реестрах



Открытые данные

- Доступ к реестру открытых данных только через скачивание файла
- Разрозненная публикация сведений Единого реестра туроператоров – его невозможно скачать единым файлом



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации

РОСФИНМОНИТОРИНГ

Федеральная служба по финансовому мониторингу

<http://www.fedsfm.ru/>

рейтинг: **ВВС**



Открытые данные

Устаревшие наборы данных



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



Набор «Использование бюджетных средств» последний раз обновлялся в 2013 году при заявленном ежеквартальном обновлении

УДП РФ

Управление делами Президента Российской Федерации

<https://udprf.ru/>

рейтинг: **BBC**



Открытость информации

Понятная четкая информация о функциях ведомства



Открытые данные

- Всего два набора в разделе открытых данных
- Некорректное заполнение данных о подведомственных организациях



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



В наборе данных «Перечень подведомственных организаций» не заполнены некоторые столбцы, в том числе ИНН и ОГРН организаций

ФАДН РОССИИ

Федеральное агентство по делам национальностей

<http://fadn.gov.ru/>

рейтинг: **BBA**



Открытые данные

Профильные и тематически интересные наборы («Религиозный состав населения России», «Языковой состав населения России»)



Открытый диалог

Содержательный ответ на запрос о предоставлении информации



Открытые данные

- Устаревшие наборы данных
- Недетальные обобщенные данные в наборах



Все наборы данных в разделе содержат сведения, актуальность которых ограничивается максимум III кварталом 2015 года

ФАС РОССИИ

Федеральная антимонопольная служба

<https://fas.gov.ru/>

рейтинг: **ААВ**



Открытость информации

Содержательный сайт, понятная навигация, удобная структура сайта – через боковую панель можно быстро переходить от раздела к разделу



Открытые данные

- Профильные наборы данных, в том числе выгрузки из своих реестров («Реестр юридических лиц, привлеченных к административной ответственности за отказ или уклонение от заключения контракта по ГОЗ», «Реестр гарантирующих поставщиков и зон их деятельности»)
- Наличие реквизитов подведомственных организаций



Открытые данные

Устаревшие наборы данных



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации



Набор данных «Реестр недобросовестных поставщиков» актуален на 31 декабря 2017 года

ФМБА РОССИИ

Федеральное медико-биологическое агентство

<http://www.fmbaros.ru>

рейтинг: **ААА**



Открытые данные

Профильные, тематически интересные наборы («Реестр свидетельств об аккредитации граждан и организаций, привлекаемых ФМБА России и территориальными органами ФМБА России к проведению мероприятий по контролю (надзору)», «Вакцинация населения в рамках календаря профилактических прививок по эпидемическим показаниям»)



Открытый диалог

Содержательный ответ на запрос о предоставлении информации



Открытые данные

Устаревшие наборы данных



Большинство наборов данных содержат данные до 2016 года. Набор «Вакцинация населения в рамках национального календаря профилактических прививок» актуален на 03 октября 2016 года, хотя должен обновляться ежегодно

ФНС РОССИИ

Федеральная налоговая служба

<http://www.nalog.ru/>

рейтинг: **ААВ**



Открытость информации

Содержательный сайт с множеством сервисов и личными кабинетами для разных типов пользователей. Понятная и подробная информация о деятельности ведомства, его услугах, особенностях его сферы деятельности, информационных системах



Открытые данные

Профильные наборы данных в машиночитаемом формате, в том числе Реестр малого и среднего предпринимательства



Открытость информации

Перегруженный интерфейс сайта, что затрудняет поиск информации



Открытые данные

Принципиальный отказ публиковать данные ЕГРЮЛ в форме открытых данных



Открытый диалог

Отсутствие реакции на запрос о предоставлении информации

ФСВТС РОССИИ

Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству

<http://www.fsvts.gov.ru/>

рейтинг: **АВВ**



Открытый диалог

Содержательный ответ на запрос о предоставлении информации



Открытые данные

Устаревшие немногочисленные и малоинформативные наборы данных – всего семь наборов, которые не обновлялись с 2016 года

ФСИН РОССИИ

Федеральная служба исполнения наказаний

<http://www.fsin.su/>

рейтинг: **ABA**



Открытые данные

- Профильные и тематически интересные наборы («Характеристика граждан, содержащихся в исправительных колониях», «Характеристика осужденных по совершенным преступлениям»)
- Обновление наборов открытых данных в соответствии с графиком обновления



Открытый диалог

Содержательный ответ на запрос о предоставлении информации



Открытые данные

Обобщенные статистические данные с крайне слабой детализацией

ФССП РОССИИ

Федеральная служба судебных приставов

<http://fssprus.ru/>

рейтинг: **AAA**



Открытые данные

Возможность работы с «Банком исполнительных производств» как в веб-интерфейсе, так и через интерфейс программных приложений (API)



Открытый диалог

Содержательный ответ на запрос о предоставлении информации



Открытость информации

Неудобный веб-интерфейс доступа к информационным системам: при каждом запросе требуется ввести проверочные значения



Открытые данные

Отсутствие реквизитов юридических лиц, в том числе в «Банке исполнительных производств»

ФСТЭК РОССИИ

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю

<http://www.fstec.ru/>

рейтинг: **AAC**



Открытые данные

Профильные наборы данных (реестры лицензий)



Открытый диалог

Формальный ответ на запрос о предоставлении информации



Открытые данные

Отсутствие реквизитов организаций в наборах данных



Открытый диалог

Малоинформативный и не содержательный ответ на запрос о предоставлении информации

ФТС РОССИИ

Федеральная таможенная служба

<http://www.customs.ru/>

рейтинг: **AAA**



Открытость информации

Аккуратный дизайн, понятная четкая навигация с насыщенными информационными блоками меню



Открытые данные

- Множество наборов данных в специальном разделе (99 на момент исследования)
- Регулярное обновление наборов данных



Открытый диалог

Содержательный ответ на запрос о предоставлении информации



Открытые данные

- Малоинформативные не содержательные наборы данных в несколько строк
- Нестандартные подходы к публикации открытых данных, которые могут затруднять сбор данных
- Небрежное заполнение наборов данных
- Агрегированная информация, вместо предпочтительных «сырых» (не обработанных статистически) данных



Набор открытых данных «Статистическая информация ФТС России по результатам проведенных плановых и внеплановых проверок» содержит всего две строчки

Набор данных «Импорт Российской Федерацией важнейших товаров» представляет информацию только за последний доступный период (на момент исследования – январь-февраль 2019 года). Предыдущие периоды представлены в виде старых версий набора данных. Обычно под версией набора данных понимается полный слепок предполагаемой им информации на определенный момент. Следующая версия включает в себя данные старой версии, а также новые данные

В наборе данных «Реестр таможенных представителей» у многих записей не заполнено поле ОГРН

4. Открытость госкорпораций

В рамках подготовки рейтинга основные подходы разработанной методики оценки были применены к государственным корпорациям, которые хотя и не могут в полной мере рассматриваться как государственные органы власти, однако зачастую имеют присущие им функции, поэтому вопрос их открытости и подотчетности является предметом общественного интереса.

При том, что госкорпорации и квазигосударственные объединения получают существенные полномочия и многомиллиардные субсидии из государственного бюджета (Ростатом, ВЭБ.РФ), управляют множеством государственных предприятий («Ростех»), имеют важнейшие социальные функции институтов развития (Агентство стратегических инициатив), все они выведены из под требований к органам власти по открытости данных. На них не распространяются требования по открытости в отношении органов власти с одной стороны, с другой – не распространяются и требования, касающиеся прозрачности акционерных обществ. В результате возникает уникальная ситуация, когда часть деятельности государства фактически выпадает из под возможности какого-либо общественного контроля.

Примером иллюстрации снижения степени открытости госкорпораций, по сравнению с органами власти может служить кейс «Роскосмоса». Госкорпорация «Роскосмос» была создана в 2015 году на базе Федерального космического агентства. До преобразования в госкорпорацию, на сайте присутствовал раздел «Открытое агентство»⁵⁹, где публиковались такие сведения как:

- задачи центрального аппарата «Роскосмоса»;
- планы и протоколы общественного совета;
- перечень информации о деятельности Федерального космического агентства, не подлежащей публикации на официальном сайте «Роскосмоса» или передаче в СМИ;
- публичная декларация целей и задач Федерального космического агентства на 2014 год;

План реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти в деятельности «Роскосмоса» на 2014 год.

Однако все перечисленные сведения полностью исчезли с сайта «Роскосмоса» в 2015 году, после создания госкорпорации. Причем раздел с публикацией открытых данных на сайте агентства даже не появлялся, несмотря на нормативные требования. Положительный эффект в плане открытости при переходе статуса от агентства к госкорпорации проявился в создании открытого Геопортала «Роскосмоса», который, среди прочего, публикует открытые данные в машиночитаемых форматах. Тем не менее, один этот результат является, скорее, исключением из общего правила и общего подхода в вопросе открытости, проводимого «Роскосмосом».

⁵⁹ <http://web.archive.org/web/20141223210548/http://roscosmos.ru/398/>

Другими примерами подобного тренда на большую закрытость могут служить ситуации, когда унитарные предприятия или бюджетные учреждения подчиняются госкорпорации, после чего данные предприятия становятся менее прозрачными.

Являясь крупными получателями бюджетных средств, госкорпорации фактически работают на все общество, однако произведенная ценность остается недоступной обществу. Например, если сравнивать деятельность уже упомянутого выше «Роскосмоса» с деятельностью американского NASA, то последнее публикует в свободном доступе в форме открытых данных большие объемы различной исследовательской информации, получаемой в космической отрасли. «Роскосмос» же никаких данных не публикует.

В то же время государственные корпорации, в силу особенностей их деятельности, нельзя полностью отождествить с государственными институтами. Например, от них требуется соблюдение коммерческой тайны – то есть, требования открытости по отношению к ним должны учитывать специфику их деятельности так, чтобы ей не препятствовать. Фактически, необходимо специальное нормативное регулирование открытости госкорпораций и других схожих организаций, которое бы, с одной стороны, учитывало их квазигосударственную деятельность, а с другой, – учитывало специфику. Пример такого разделения регулирования в российской практике присутствует в области закупок – государственные закупки регулируются своим Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ, а для закупок госкорпораций работает более гибкий и либеральный, но также налагающий достаточно высокие обязательства по раскрытию информации Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ.

Руководствуясь этими соображениями, мы попробовали рассмотреть госкорпорации аналогично тому, как в рамках составления рейтинга открытости государственных органов рассматривали ФОИВ, но без формального рейтингования и руководствуясь определенными ограничениями.

Если по направлению открытости информации есть некоторый правовой регламент (в частности, Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ), то по открытости данных отчетливых правовых требований к госкорпорациям вообще нет. Тем не менее, большинство госкорпораций данные публикуют. Формально это не дает право требовать публикаций данных от тех госкорпораций, которые данные не раскрывают (как «Ростех») или раскрывают в крайне незначительном объеме (как «Росатом»). Можно также предположить, что некоторые их данные публикуются опосредованно – например, передаются для публикации госорганам. Направление «открытого диалога» в рамках этого исследования по отношению к госкорпорациям не рассматривалось.

Наконец, необходимо отметить, что некоторые госкорпорации (например, «Росатом», «Роскосмос», «Ростех») представляют собой «облачные» структуры, объединяющие в себе множество разных организаций. Такая многосоставность и отсутствие формальных отправных точек требуют особой работы по выработке методов измерения ситуации по этому направлению.

Для следующей версии рейтинга будет подготовлена более гибкая система формального измерения открытости госкорпораций, которая позволит включить их в рейтинг.

<https://www.asv.org.ru/>



Агентство
по страхованию
вкладов



Открытость информации

- Содержательный сайт, понятный интерфейс
- Публикация подробных финансовых отчетов



Открытые данные

- Профильные данные (в том числе реестры) в виде скачиваемых машиночитаемых файлов
- Наличие реквизитов организаций, что позволяет точнее идентифицировать указанных юридических лиц



Открытость информации

- Отсутствие информации о вакансиях в специальном разделе – в нем указаны только контакты кадровой службы



Открытые данные

- Отсутствие раздела открытых данных – условия использования публикуемых машиночитаемых наборов данных неочевидны. Разрозненная публикация наборов данных затрудняет их поиск
- Представление части структурированных данных только в виде веб-страниц, что неудобно для машинной обработки

<https://veb.ru/>



Банк развития
и внешнеэкономической
деятельности
(Внешэкономбанк)



Открытость информации

- Много контактной информации на сайте, возможность электронных обращений через форму



Открытые данные

- Наличие раздела с открытыми данными
- Регулярно обновляемые наборы данных по стандартным процентным ставкам в машиночитаемом формате



Открытость информации

- Отсутствие поиска на сайте
- Отсутствие версии сайта для слабовидящих



Открытые данные

- Малосодержательный раздел открытых данных – есть описания наборов данных, но самих наборов нет
- Непрозрачные условия использования и трудный поиск таблиц по процентным ставкам



Открытость информации

Развернутое представление информации о кадровой политике – есть ссылка на специальный портал о вакансиях для студентов и выпускников



Открытые данные

Публикация дополнительных материалов к отчетам, в том числе в машиночитаемых форматах



Открытость информации

Нерабочий (на момент исследования) портал о вакансиях для студентов и выпускников



Открытые данные

Малоинформативные данные в публикуемых таблицах, в частности, отсутствуют реквизиты организаций – фактически просто перечни названий



Открытость информации

Информативный сайт, содержащий множество научно-просветительских материалов



Открытые данные

- Работаящий Геопортал «Роскосмоса», который, среди прочего, публикует открытые данные в машиночитаемых форматах (XML).
- Предоставление геоданных по запросам (по отзывам представителей профессионального сообщества)



Открытость информации

Неудобный интерфейс сайта



Открытые данные

- Слабо документированный Геопортал
- Дисфункциональная система выгрузки данных – для получения нужных данных необходимо обращаться к операторам системы

<https://rostec.ru/>



Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»



Открытость информации

- Публикация на сайте подробной информации о направлениях работы и стратегии деятельности
- Многочисленные конкурсы и публикация сообщений об этом на сайте



Открытость информации

Отсутствие версии сайта для слабовидящих



Открытые данные

Отсутствие открытых данных на сайте – интерес могли бы представлять данные о конкурсах с региональной детализацией (с необходимым уровнем анонимизации и иными предосторожностями)

<http://fondgkh.ru/>



Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства



Открытость информации

Информативный сайт, публикация ссылок на специализированные порталы организации



Открытые данные

- Публикация открытых данных на специальном портале
- Профильные регулярно обновляемые наборы данных в машиночитаемых форматах
- Публикация паспорта каждого набора



Открытость информации

Неудобный интерфейс сайта



Открытые данные

- Отсутствие постоянной ссылки для наборов открытых данных (и их паспортов) – данные обновляются не автоматически, а их применимость ограничена
- Разрозненная публикация некоторых наборов данных в машиночитаемых форматах

Выводы

Общее

1. В сфере открытости государства в России пройден большой путь, прежде всего, в направлении создания необходимой нормативной базы. Однако практика правоприменения во многом носит формальный характер, качество процессов обеспечения открытости остается низким. Развитие же такой области, как «открытый диалог», в целом остается на неудовлетворительном уровне, несмотря на определенные успехи десятилетней давности. Во многом это связано с отсутствием четко поставленных целей и качественного управления развитием открытости. Важнейшее влияние на ФОИВ оказывает общая политика открытости федерального правительства. Отраженное в построенном рейтинге состояние на 2019 год можно охарактеризовать, скорее, как «инерционную открытость», не подкрепленную ни реальными поручениями Председателя Правительства или Президента, ни четко сформулированным общественным запросом на большую открытость.
2. Для дальнейшего развития открытости государства в России необходимо создание единого органа, курирующего вопросы открытости и осуществляющего координацию по работам в этой области, включая взаимодействие с экспертным сообществом, формированием общих правил для системы государственного и муниципального управления и контролем за их исполнением. При этом необходимо учесть опыт «Открытого правительства», которое ввиду структурных проблем, слабой институционализации и отсутствия серьезных полномочий не смогло достаточно эффективно выполнять роль такого органа.
3. Предложенный в настоящем докладе рейтинг является первой попыткой построения системного мониторинга ситуации по открытости государства в целом и по его составным аспектам. Важным в проделанной работе является не столько сам процесс рейтингования министерств и служб от более открытых к менее, сколько рекомендации отдельным ведомствам по улучшению ситуации с открытостью. Мы будем продолжать эту работу как по развитию этого инструмента, совершенствуя методику и повышая охват и точность, так и с точки зрения обеспечения максимальной публичности, доступности и прозрачности результатов. В дальнейшем следует сформировать не только общий рейтинг открытости органов государственной власти, но также и отраслевые, тематические рейтинги, которые позволяли бы оценивать открытость в отдельных сферах экономики и общественной жизни.

Открытость информации

4. Существующий стандарт открытости в целом является адекватной формой представления требований к развитию открытости, однако с точки зрения содержания не выполняет такой функции. Необходимо разработать новый стандарт открытости, который бы включал требования по всем трем направлениям открытости, имел большую четкость их выражения и в большей степени ориентировался бы на достижение реальных положительных эффектов по повышению качества управления,

а не на деятельность пресс-служб ведомств. Стандарт должен учитывать реально существующие лучшие практики мирового уровня и задавать как текущий минимальный уровень, так и ориентиры развития на горизонте минимум пяти лет. Стандарт должен содержать отчетливо сформулированные и измеримые требования, которые позволят создать ориентиры, на которые могли бы ориентироваться и ведомства (в ходе самообследования или разработки планов открытости), и государственные и негосударственные наблюдатели, занимающиеся мониторингом открытости. Кроме того, необходимо введение действенного механизма внедрения положений стандарта.

5. Несмотря на то, что государственные корпорации не являются органами власти, фактически они осуществляют свои функции в интересах всего населения России. Тем не менее, до сих пор госкорпорации не рассматривались с точки зрения объектов обеспечения открытости. Необходим комплексный аудит нормативно-правовой базы регулирования госкорпораций на предмет их открытости во всех аспектах: открытости данных, принятия решений, остальных аспектов деятельности. Целесообразно уравнивать требования открытости госкорпораций с требованиями к органам государственной власти, с поправкой на факт ведения госкорпорациями коммерческой деятельности.

Открытые данные

6. Федеральный портал открытых данных находится в неудовлетворительном состоянии. Необходимо его кардинальное обновление и превращение в централизованный ресурс по систематизации всех государственных данных, включая данные, не являющиеся открытыми, с указанием причин их недоступности. Портал должен стать эталонным решением в данной сфере открытости. Для этого целесообразно сформировать профессиональную группу, которая обеспечит высокий уровень качества работы портала и размещаемых на нем данных, таким образом будет создан центр компетенций по работе с открытыми данными для всех государственных органов и общественных организаций. Также требуется расширить круг публикаторов открытых данных, включив в него, в частности, государственные корпорации, естественные монополии, государственные компании и предприятия.
7. Повестка открытости государства непосредственно связана с технологическими вопросами. Существенная часть проблем, возникающих в сфере обеспечения открытости, связана с отсутствием в ведомствах достаточного уровня компетенций. Необходимо уделить внимание разработке состава технических компетенций кадров или отделов по реализации повестки открытости.

Открытый диалог

8. Сфера открытого диалога в повестке открытости так и не заняла достойного места, что значительно снизило положительный эффект от открытости для всей системы государственного управления. Существующие решения и механизмы носят в значительной мере формальный, демонстрационный характер. Необходимо возрождение этой повестки как средства обеспечения обратной связи от общества и способа повышения качества управленческих решений, в первую очередь, при разработке нормативных актов, имеющих высокую социальную значимость.

Рекомендации

Правительству

1. Восстановить деятельность координационных механизмов обеспечения открытости федеральных органов исполнительной власти, в том числе в форме совета по открытым данным.
2. Восстановить и начать внедрять на практике инструменты открытого диалога, например, такие как народная экспертиза законопроектов, иных нормативных правовых и концептуальных документов.
3. Обеспечить работу портала по открытым данным data.gov.ru, включая регулярное обновление данных ФОИВ, публикуемых на портале открытых данных, правительственный контроль за наличием у ФОИВов планов по открытости и их соблюдению, внедрить контроль за качеством публикуемых наборов данных.
4. Органам власти, входящим в Правительство и занявшим низкие позиции в рейтинге, обеспечить качественный подход к их декларируемым действиям по открытости через организацию экспертных обсуждений, опросов и внедрение лучших практик открытости информации, открытого диалога и открытых данных.
5. Органам власти, входящим в Правительство и занявшим средние позиции в рейтинге, сохранять текущие достижения и развивать те направления открытости, которые не оказались их сильными сторонами.
6. Органам власти, входящим в Правительство, занявшим лидирующие позиции в рейтинге, сохранять их высокие результаты, развивать их и делиться лучшими практиками с другими органами власти.

Федеральному Собранию

1. Включить контроль и аудит за открытостью органов власти в число механизмов парламентского контроля, в том числе через полномочия Счетной палаты Российской Федерации.
2. Рассмотреть возможность внедрения практик открытого диалога в работу федерального законодательного собрания и рекомендаций к подобной практике законодательным собраниям субъектов Российской Федерации.
3. Разработать обновленный стандарт открытости органов власти, в том числе на основе представленного в данном докладе рейтинга.
4. Совместно с экспертным сообществом, расширить требования по раскрытию информации, публикации открытых данных, ведению открытого диалога на бюджетные учреждения, государственные корпорации и иных участников бюджетного процесса, получающих прямую поддержку из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Госкорпорациям

1. На добровольной основе внутренними распоряжениями внедрять уровень открытости собственной деятельности. Как минимум не ниже, чем у публичных акционерных обществ, как максимум – добровольное обнародование сведений, помимо требований аналогичных к публичным акционерным обществам.
2. Создать разделы «Раскрытие информации» на сайтах государственных корпораций и размещать там перечень публикуемой информации, годовые и иные отчеты, показатели деятельности, сведения об исполнении государственных функций (при их наличии), сведения о работе с обращениями граждан и иную значимую для общества информацию.

Роль общества

Общество является главным заказчиком, потребителем, а при несоответствии его ожиданиям – главным критиком открытости государства. Общественные интересы должны стать для органов власти первоочередными в понимании того, какие направления своей работы они должны открывать наиболее полно. Именно этот приоритет и механизмы обратной связи от граждан должны лечь в основу открытости государства в России в будущем.

Направления следующего доклада

Доклад по открытости государства в России должен стать ежегодным. В следующем докладе, помимо ранее рассмотренных направлений открытости, авторы планируют охватить и подробно рассмотреть такие составные части государственного управления и их открытость, как:

- государственные информационные системы;
- государственные корпорации и предприятия с государственным участием;
- учрежденные государством негосударственные некоммерческие организации.

Глоссарий

Агрегированные данные – данные, подсчитанные по тому или иному признаку. Допустим, есть реестр контрактов, где каждая запись содержит сведения о сумме контракта, заказчике и поставщиках. Из такого реестра можно получить, например, список всех заказчиков, которые встречаются в контрактах, и для каждого заказчика посчитать, сколько контрактов он заключил и какова сумма заключенных им контрактов. Полученные цифры будут агрегированными данными.

База данных – система хранения комплексной информации, описывающей ту или иную предметную область. Допускает сложную иерархию данных и групп данных, а также позволяет выстраивать связи между различными группами данных. Также обладает инструментами фильтрации для быстрого поиска необходимых данных по заданным признакам. Информация из базы данных может копироваться и распространяться в виде полных дампов (слепков) базы, из которых можно воссоздать идентичную базу данных, наборов данных (частичных выборок из базы) через API.

Государственная корпорация – согласно Федеральному закону «О некоммерческих организациях», это некоммерческая организация без членства. Она учреждается Российской Федерацией на основе имущественного вноса. Цель ее создания – осуществление социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Появлению государственной корпорации всегда предшествует введение федерального закона о ее создании, функциях и полномочиях.

Дамп базы данных – это полная (или почти полная) выгрузка содержимого базы данных, отражающая ее состояние на момент выгрузки. Состояние подразумевает количество записей, их структуру, содержимое и атрибуты. Обычно дампы сохраняются и распространяются в виде одного или нескольких наборов данных. Синоним – слепок базы данных.

Данные – поддающееся многократной интерпретации представление информации в формализованном виде, пригодном для передачи, связи, или обработки. Синоним – структурированная информация.

Запрос на предоставление информации (информационный запрос) – один из механизмов обеспечения доступа к информации о деятельности государственных и муниципальных органов. Его правовая основа определяется Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09 февраля 2009 года № 8-ФЗ. Этот механизм следует отличать от механизма обращения в госорган, определяемого в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ. Главное отличие состоит в том, что запрос предполагает ответ в форме предоставления запрашиваемой информации. Обращение, в свою очередь, предполагает некоторое действие со стороны органа власти в рамках его специфических функций и полномочий. Следует учитывать возможную двусмысленность: в Законе о доступе к информации термин «запрос» определяется как «обращение пользователя информацией в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа, в государственный орган или орган местного самоуправления либо к его должностному лицу о предоставлении информации о деятельности этого органа». Во избежание путаницы в рамках этого доклада термин «запрос» используется только в применении к информационным запросам, а «обращение» – только в применении к обращениям по 59-ФЗ.

Информационная система – форма хранения и использования данных, в которой применяются ресурсы нескольких баз данных. Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» определяет информационную систему как «совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств». Информационная система, находящаяся в ведении органа государственной власти, называется

государственной информационной системой (ГИС). Государственная информационная система федерального уровня называется федеральной государственной информационной системой (ФГИС).

Концепция открытости государства – в рамках данного доклада принцип описания и оценивания открытости государства, подразумевающий три ключевые направления: открытость информации, открытые данные и открытый диалог.

Машиночитаемые форматы данных – форматы представления и публикации данных, предназначенные для обработки машинными методами, то есть автоматической обработки с помощью компьютера. К ним относятся такие форматы, как: CSV(TSV), JSON, XML (открытые), XLS(X) (проприетарный) и другие.

Метаданные – данные, описывающие набор данных. Например, даты его создания и обновления, автора, публикатора, контактную и лицензионную информацию, периодичность обновления, дату актуальности и т.п. Некоторые формы представления метаданных часто называют паспортом набора данных.

Набор данных – совокупность данных, представленных в машиночитаемом формате и описывающих ту или иную предметную область. В отличие от базы данных, обычно обладают плоской или несложной иерархической структурой и сравнительно небольшим объемом, поэтому для их публикации часто используются табличные форматы (CSV, XLS(X)). Дамп базы данных может быть представлен в виде нескольких наборов данных, если он слишком велик для одного набора.

Неструктурированная информация – информация, представленная в форме, пригодной, прежде всего, для человеческого восприятия. Например, текст, изображение, видео- или аудиозапись. В ряде случаев неструктурированную информацию возможно и даже целесообразно преобразовывать в структурированную.

Обращение гражданина – предложение, заявление или жалоба, направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в устной или письменной форме. Механизм обращения закреплен положениями 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Этот механизм имеет принципиальные отличия от механизма информационного запроса. Одно из ключевых отличий состоит в том, что в ответ на обращение от государства ожидается то или иное действие, отличное от простого предоставления информации о его деятельности.

Открытость данных по умолчанию – принцип, в соответствии с которым любые данные, производимые или собираемые государством, подлежат публикации в виде открытых данных. В тех случаях, когда данные не могут быть раскрыты в связи с законодательными ограничениями, от владеющего этими данными органа или ведомства требуется обоснование, почему публикация в виде открытых данных невозможна.

Открытость информации – одно из направлений, выделяемых в рамках концепции открытости государства. Оно подразумевает, что органы государственной (и муниципальной) власти подотчетны своим гражданам и должны предоставлять им информацию о своей деятельности. Открытость информации предполагает наличие целого ряда способов и форм раскрытия информации. В российском законодательстве это направление в качестве правовой базы опирается на Федеральный закон от 09 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Открытые данные – это данные, опубликованные в открытом доступе в сети Интернет в машиночитаемом формате и под свободной (открытой) лицензией, допускающей бесплатное повторное использование этих данных, их переработку и распространение. В рамках данного доклада термин «открытые данные» также обозначает одно из направлений, подразумеваемых концепцией открытости государства, в рамках которого обсуждаются и оцениваются практики публикации данных в форме открытых данных.

Открытый диалог – одно из направлений, выделяемых в рамках концепции открытости государства. Оно подразумевает наличие специальных механизмов, обеспечивающих обмен информацией между гражданами и государством. Этот обмен предполагает, в частности, наличие у граждан возможности влиять на принятие решений путем обсуждения, экспертизы и предложения законопроектов; выражать свое мнение о деятельности государства; в интерактивном режиме задавать вопросы органам власти и получать на них информативные ответы.

Повторное использование данных – практика многократного использования (в исходном или переработанном виде) одних и тех же данных.

Пользователь информации (данных) – граждане (физические лица), организации (юридические лица, в том числе общественные объединения, государственные / муниципальные), которые используют раскрываемую информацию или данные либо заинтересованы в их раскрытии и использовании.

Свободная (открытая) лицензия – лицензия, дающая максимально широкие права на использование данных и документов, в том числе право на бесплатное повторное использование, переработку и распространение. Лицензии, требующие при повторной публикации ссылки на источник или указания авторства, обычно относят к открытым. С оговорками к ним иногда относят лицензии, требующие, чтобы на дальнейшее использование распространялись те же права, что и на исходный материал. Лицензии, которые добавляют к этому запрет на коммерческое использование, к открытым не относятся.

Сырые данные – данные, не прошедшие какую-либо обработку и представленные в своем первичном виде. Пример обработанных (не сырых) данных – это статистика, обобщающая показатели исходного набора, или агрегированные данные. То, на основе чего рассчитана эта статистика или произведена агрегация, – сырые данные.

Человекочитаемые форматы данных – форматы представления и публикации данных, предназначенные для восприятия человеком. Например, DOC(X), PDF, PPT(X), JPEG, PNG, TIFF, GIF, HTML и т.п. Хотя некоторые из них относительно легко поддаются машинной обработке (как, например, HTML), их главная задача в том, чтобы упростить человеческое зрительное восприятие (зачастую в ущерб структурированности и последовательности, необходимым для корректной машинной обработки).

API (Application Programming Interface, интерфейс программных приложений) – это способ предоставления доступа к данным, хранящимся на удаленном сервере. Эта технология позволяет легко использовать опубликованные данные в сторонних приложениях, а также делает удобной фильтрацию и выгрузку значительных массивов данных. API может быть открытым (не требовать авторизации пользователя) или закрытым (требующим авторизации на платных или безвозмездных условиях).

FTP-сервер – удаленный сервер, к которому клиент подключается через протокол FTP (File Transfer Protocol, протокол передачи файлов) и благодаря этому может загрузить на свой компьютер файлы, размещенные на этом удаленном сервере. Часто используется для публикации больших объемов данных, предназначенных для скачивания.

Приложение 1.

Построение рейтинга ФОИВ на примере Минздрава России

Открытость информации

Наличие контактов

 <https://www.rosminzdrav.ru/contacts/press>

Контактные данные для СМИ

Материал опубликован 10 апреля 2014 в 13:20.
Обновлён 20 мая 2019 в 15:37.

Салагай Олег Олегович — заместитель Министра здравоохранения Российской Федерации

Бузин Валерий Николаевич — советник Министра

Киселев-Романов Алексей Анатольевич — директор Департамента общественного здоровья и коммуникаций

Радецкий Максим Александрович — заместитель директора Департамента, пресс-секретарь

Кадочникова Анастасия Александровна

Свистельников Никита Александрович

Тел.: 8 (495) 624-01-68

Электронная почта: press@rosminzdrav.ru

Порядок оформления запросов

(Внимание! Принимаются запросы только от средств массовой информации, заявки должны быть оформлены на редакционном бланке)

 <https://www.rosminzdrav.ru/contacts/address>

Справочные телефоны, адрес и схема проезда

Материал опубликован 30 апреля 2014 в 13:20.
Обновлён 25 января 2019 в 11:44.

Полное наименование: Министерство здравоохранения Российской Федерации

Сокращенное наименование: Минздрав России

Телефон справочной службы: (495) 628-44-53, (495) 627-29-44

Многоканальный телефон: (495) 627-24-00

Телефон для информирования о факте регистрации обращений граждан: (495) 627-29-93

«Горячая линия» Росздравнадзора по соблюдению прав граждан в сфере охраны здоровья: 8 800 550 99 03

Адрес электронной почты: info@rosminzdrav.ru (кроме федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации)


Адрес: 127994, ГСП-4, г. Москва, Рахмановский пер, д. 3

Прием корреспонденции: г. Москва, ул. Неглинная, д.25, 3-й подъезд, "Экспедиция"

Ближайшие станции метро: "Цветной бульвар", "Трубная", "Кузнецкий мост"

Параметр	Возможные значения
Наличие контактов пресс-службы	1 - да, 0 - нет
Наличие почтового адреса, по которому можно направлять запросы и обращения	1 - да, 0 - нет
Наличие электронного адреса для запросов и обращений	1 - да, 0 - нет
Наличие телефона для справок	1 - да, 0 - нет

Наличие поиска

 <https://www.rosminzdrav.ru/search?utf8=%E2%9C%93&q=информационные+системы>

информационные системы

Вы можете ввести любые сведения о материале: название, ключевые слова и т.д.

Все **110**

- Страницы 5
- Новости 92
- Мероприятия 4
- Опросы 0
- Документы 9
- Общественные обсуждения 0
- Отчеты 0
- Статьи 0

- Перечень государственных информационных систем** Страница
... электронной медицинской карты являются медицинские **информационные системы** интегрированной электронной медицинской карты медицинских ... комплекс «Реестр нормативно-справочной информации **системы** здравоохранения» информационно-аналитическая система Минздрава ...
- Методические указания** Документ
Требования к МИС, передаваемым в фонд алгоритмов и программ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, применяемым в Государственной информационной системе персонифицированного учета в здравоохранении Российской Федерации
методические указания, здравоохранение, информатизация здравоохранения, медицинские **информационные системы**, МИС, требования
- Интервью директора Департамента Елены Бойко журналу Vademecum** Новость
... модернизации здравоохранения, были внедрены **информационные системы**, которые обеспечивают ведение ... и не развиты медицинские **информационные системы**, часть федеральных сервисов ... все созданные медицинские **информационные системы** будут функционировать на основе ...
- XIV Ежегодная специализированная конференция и выставка «Информационные технологии в медицине 2013»** Мероприятие
... автоматизация ЛПУ. Специализированные медицинские **информационные системы**. Аппаратное обеспечение. **Системы** хранения и передачи данных ..., образовательных программ и научных исследований. **Информационные** технологии в системе непрерывного профессионального ...

Параметр	Возможные значения
Наличие функционала поиска по сайту	1 - да, 0 - нет

Дата размещения и изменения информации

Присутствует во всех материалах, например:

 <https://www.rosminzdrav.ru/ministry/informatsiya-o-podvedomstvennyh-ministerstvu-zdravooxraneniya-rossii-organizatsiyah>

Информация о подведомственных Министерству здравоохранения России организациях

Материал опубликован 18 апреля 2016 в 11:36.
Обновлен 15 мая 2019 в 22:07.





Параметр	Возможные значения
Наличие возможности определить дату и время размещения информации, а также дату и время последнего изменения информации	1 - да , 0 - нет

Наличие версии для слабовидящих

 <https://www.rosminzdrav.ru/special>

Размер шрифта **A** A A Цвет **Ц** Ц Ц Изображения Вкл. Выкл. Настройки Введите запрос Поиск

Министерство здравоохранения
Российской Федерации

Обычная версия    

Вход

Горячая линия **Новости** **Министерство** **Банк документов** **Общественная приёмная** **Мероприятия** **Опросы** **Контакты**
Анонсы
Новости
ПОСЛЕДНИЕ НОВОСТИ

Параметр	Возможные значения
Наличие возможности масштабировать (увеличивать и уменьшать) шрифт	<input type="checkbox"/> 1 - да, <input type="checkbox"/> 0 - нет

Информация о структуре

 <https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61>

Структура

Материал опубликован 16 июня 2014 в 13:19.
Обновлён 27 мая 2019 в 11:37.

Министр	Помощники, советники Министра
Заместители Министра	Департамент организации экстренной медицинской помощи и экспертной деятельности
Департамент проектной деятельности	Департамент организации медицинской помощи и санаторно-курортного дела
Департамент медицинской помощи детям и службы родовспоможения	Департамент медицинского образования и кадровой политики в здравоохранении
Департамент государственного регулирования обращения лекарственных средств	Департамент лекарственного обеспечения и регулирования обращения медицинских изделий
Департамент мониторинга, анализа и стратегического развития здравоохранения	Департамент науки, инновационного развития и управления медико-биологическими рисками здоровью
Департамент цифрового развития и информационных технологий	Департамент общественного здоровья и коммуникаций
Департамент инфраструктурного развития и государственно-частного партнерства	Департамент международного сотрудничества и связей с общественностью
Финансово-экономический департамент	Департамент управления делами и кадров
Департамент учетной политики и контроля	Правовой департамент

Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 15 марта 2016 г. № 159 "Об утверждении структуры Министерства здравоохранения Российской Федерации"

Параметр	Возможные значения
Наличие информации о структуре государственного органа	<input type="checkbox"/> 1 - да, <input type="checkbox"/> 0 - нет

Сведения о функциях и полномочиях

 <https://www.rosminzdrav.ru/ministry>

Министерство

Материал опубликован 16 июня 2014 в 13:19.
Обновлён 27 мая 2019 в 11:37.

Общая информация о Министерстве здравоохранения Российской Федерации

Министерство здравоохранения Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, обязательного медицинского страхования, обращения лекарственных средств для медицинского применения, включая вопросы организации профилактики заболеваний, в том числе инфекционных заболеваний и СПИДа, медицинской помощи, медицинской реабилитации и медицинских экспертиз (за исключением медико-социальной экспертизы и военно-врачебной экспертизы), фармацевтической деятельности, включая обеспечение качества, эффективности и безопасности лекарственных средств для медицинского применения, обращения медицинских изделий, санитарно-эпидемиологического благополучия населения (за исключением разработки и утверждения государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов), медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда, медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы, курортного дела, а также по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере здравоохранения, включая оказание медицинской помощи, внедрение современных медицинских технологий, новых методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации, проведение судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз, организацию среднего профессионального, высшего и дополнительного профессионального медицинского и фармацевтического образования и предоставление услуг в области курортного дела.

Министерство здравоохранения Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, Федерального медико-биологического агентства, федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, а также координацию деятельности Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Сведения о полномочиях Министерства здравоохранения Российской Федерации

Министерство здравоохранения Российской Федерации осуществляет следующие полномочия:

Параметр	Возможные значения
Наличие сведений о полномочиях государственного органа, задачах и функциях структурных подразделений органа	1 - да, 0 - нет

Сведения о территориальных органах

 <https://www.rosminzdrav.ru/ministry/informatsiya-o-ministerstvah-departamentah-upravleniyah-v-sfere-ohrany-zdorovya>

Информация об органах государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья

Материал опубликован 12 января 2015 в 11:25.
Обновлён 04 марта 2019 в 17:14.

Департамент здравоохранения города Москвы

Адрес для письменных обращений граждан: 127006, г.Москва, Оружейный переулок, д. 43
Телефон для обращений граждан: +7 (499) 251-33-04, +7 (499) 251-31-39, +7 (499) 251-18-65, +7 (496) 265-25-01

E-mail: doc@mosgorzdrav.ru

Комитет по здравоохранению города Санкт-Петербурга

Адрес для письменных обращений граждан: 191023, Санкт-Петербург, ул. Малая Садовая, д. 1

Телефон для обращений граждан: +7 (812) 595-89-79

E-mail: kzdraz@gov.spb.ru

Департамент здравоохранения города Севастополя

Адрес для письменных обращений граждан: 299011, г. Севастополь, ул. Рабочая, 5а

Телефон для обращений граждан: +7 (978) 091-38-64

E-mail: sevmedstai@rambler.ru

Министерство здравоохранения Кабардино-Балкарской Республики

Адрес для письменных обращений граждан: 360008, Кабардино-Балкарская Республика, г.Нальчик,

Параметр	Возможные значения
Наличие перечня территориальных органов и представительств государственного органа	1 - да, 0 - нет

Подведомственные организации

 <https://www.rosminzdrav.ru/ministry/informatsiya-o-podvedomstvennyh-ministerstvu-zdravoohraneniya-rossii-organizatsiyah>

Информация о подведомственных Министерству здравоохранения России организациях

Материал опубликован 18 апреля 2016 в 11:36.
Обновлён 15 мая 2019 в 22:07.

Перечень федеральных государственных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства здравоохранения Российской Федерации

I. Учреждения науки

Департамент инновационного развития и научного проектирования

1. Федеральное государственное бюджетное учреждение «Всероссийский центр глазной и пластической хирургии»
2. Федеральное государственное бюджетное учреждение «Национальный медицинский исследовательский центр гематологии»
3. Федеральное государственное бюджетное учреждение «Национальный медицинский исследовательский центр профилактической медицины»
4. Федеральное государственное бюджетное учреждение «Государственный научный центр дерматовенерологии и косметологии»
5. Федеральное государственное бюджетное учреждение «Государственный научный центр колопроктологии имени А.Н. Рыжих»
6. Федеральное государственное бюджетное учреждение «Национальный медицинский исследовательский центр психиатрии и наркологии имени В.П. Сербского»
7. Федеральное государственное бюджетное учреждение «Ивановский научно-исследовательский институт материнства и детства имени В.Н. Городкова»

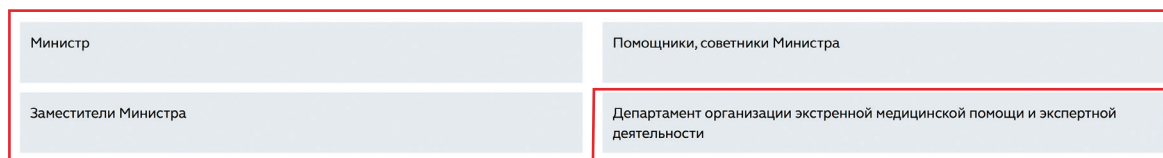
Параметр	Возможные значения
Наличие перечня подведомственных организаций	1 - да, 0 - нет

Руководство

 <https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61>

Структура

Материал опубликован 16 июня 2014 в 13:19.
Обновлён 27 мая 2019 в 11:37.



Параметр	Возможные значения
Наличие сведений о руководителях государственного органа	1 - да, 0 - нет

Нормотворческая деятельность

 <https://www.rosminzdrav.ru/documents>

Банк документов

Поисковый запрос

Расширенный поиск

Вид документа

Принявший орган

Номер документа

Область поиска

Опубликован в категории

Принят позже, чем ...

Принят раньше, чем ...

Порядок сортировки

Параметр	Возможные значения
Наличие информации о нормотворческой деятельности государственного органа	1 - да, 0 - нет

Госпрограммы

 <https://www.rosminzdrav.ru/ministry/programms>

Программы

Материал опубликован 15 июня 2014 в 13:19.
Обновлён 19 апреля 2019 в 12:16.

- Государственный доклад о реализации государственной политики в сфере охраны здоровья за 2016 год
- Государственный доклад о реализации государственной политики в сфере охраны здоровья за 2015 год
- Доклад о состоянии здоровья населения и организации здравоохранения по итогам деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за 2014 год
- Государственная программа Российской Федерации "Развитие здравоохранения"
- Публичная декларация целей и задач Министерства здравоохранения Российской Федерации
- Федеральные целевые программы
- План деятельности Министерства здравоохранения Российской Федерации с 2016 по 2021 годы

Параметр	Возможные значения
Наличие информации об участии госоргана в программах	1 - да, 0 - нет

Проверки

Нет на сайте самого Министерства, но есть на сайте подведомственной организации – Росздравнадзор

 <http://www.roszdravnadzor.ru/control>

ПЛАН ПРОВЕРОК


13.02.2019 13:55


[План проверок центрального аппарата Росздравнадзора в отношении органов исполнительной власти на 2019 год](#)

 [Скачать файл \(xlsx\)](#)

31.12.2018 19:01


[Планы проверок территориальных органов Росздравнадзора в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2019 год](#)

 [Скачать файл \(zip\)](#)

 Включены дополнительные материалы

29.12.2018 13:41

[План проверок центрального аппарата Росздравнадзора в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2019 год](#)

 [Скачать файл \(xlsx\)](#)

[Смотреть все документы \(14\)](#)

ИСКЛЮЧЕННЫЕ ПРОВЕРКИ

03.04.2019

Исключенные проверки из плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Росздравнадзора на 2019 год

[Смотреть все](#)

06.09.2018

Исключенные проверки из плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Росздравнадзора на 2018 год

08.02.2018

Исключенные проверки из плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Росздравнадзора на 2017 год

Параметр

Возможные значения

Наличие информации о проведении проверок

1 - да, 0 - нет

Статистическая информация о деятельности

 Не удалось найти на сайте

Параметр

Возможные значения

Наличие статистической информации о деятельности государственного органа

1 - да, 0 - нет

Кадровое обеспечение

 <https://www.rosminzdrav.ru/ministry/govserv>

Государственная служба в Министерстве здравоохранения Российской Федерации

Материал опубликован 14 мая 2014 в 13:19.
Обновлён 29 марта 2019 в 18:37.

Информация о результатах конкурса на замещение вакантных должностей в Министерстве здравоохранения Российской Федерации, объявленного с 17 октября по 7 ноября 2017 г

[Объявление о заседании Комиссии по проведению конкурса на замещение вакантных должностей](#)

[Конкурс на замещение вакантных должностей должностей государственной гражданской службы](#)

[Условия и порядок поступления на государственную службу](#)

[Сведения о вакантных должностях государственной службы](#)

[Квалификационные требования к кандидатам на замещение вакантных должностей государственной службы](#)

[Контактная информация по вопросам замещения вакантных должностей государственной службы](#)

[Нормативные правовые акты, регламентирующие порядок поступления на государственную службу](#)

Параметр	Возможные значения
Наличие информации о кадровом обеспечении государственного органа	1 - да, 0 - нет

Работа с обращениями


 <https://www.rosminzdrav.ru/reception/stat>

Информация по работе с обращениями граждан в Министерстве здравоохранения РФ

Материал опубликован 16 июня 2014 в 13:19.
Обновлён 08 мая 2019 в 12:03.

Ответственный за общую организацию работы с обращениями граждан в Министерстве - начальник Отдела по работе с обращениями граждан и организации приема населения Департамента управления делами и кадров - Сафронова Ольга Викторовна,

Контактный телефон: (495) 627-24-00 доб. 1030

Доступно файлов для скачивания: 28 



Параметр	Возможные значения
Наличие информации о работе государственного органа с обращениями	1 - да, 0 - нет

Информационные системы

 <https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/13/perechen-gosudarstvennyh-informatsionnyh-sistem>

Перечень государственных информационных систем

Материал опубликован 26 февраля 2015 в 12:17.
Обновлён 30 марта 2015 в 14:34.

Единая государственная информационная система в сфере здравоохранения

Подсистема ведения расписания приемов специалистов, проведения консультаций, в том числе телемедицинских, и загрузки мощностей медицинской организации, а также электронной записи на прием к врачу

Информационная система предоставляет средства интеграции существующих медицинских информационных систем в единую государственную информационную систему записи граждан на прием, консультации и исследования.

Пользователями данной информационной системы являются граждане Российской Федерации, сотрудники Министерства здравоохранения Российской Федерации, работники центров обработки телефонных обращений граждан, сотрудники органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья, сотрудники медицинских организаций Российской Федерации, в том числе врачи, медицинские сестры, регистраторы и работники организационно-методических отделов.

Идентификация и аутентификация пользователей информационной системы осуществляется с использованием сервисов Единой системы идентификации и аутентификации инфраструктуры электронного правительства, в том числе с использованием средств квалифицированной электронной подписи, действующей в рамках Единого пространства доверия.

Подсистема ведения интегрированной электронной медицинской карты и сервисов доступа к ней

Информационная система предназначена для обеспечения регламентного (в том числе архивного) хранения и предоставления авторизованным пользователям, программным сервисам и приложениям оперативного доступа к стандартизированным электронным медицинским документам и сведениям в составе интегрированной электронной медицинской карты.

Параметр	Возможные значения
Наличие на сайте информации об информационных системах, базах и реестрах в ведении госоргана	1 - да, 0 - нет


Сколько времени ушло на сбор этой информации по сайту

Параметр	Возможные значения
Сколько времени ушло на сбор этой информации по сайту	2 - 0-15 минут, 1 - 15-30 минут, 0 - более 30 минут

Расположение ссылки на раздел с открытыми данными

 <https://www.rosminzdrav.ru/ru>



Версия для людей с ограничением по зрению  RSS

[Вход](#)

[ГОРЯЧАЯ ЛИНИЯ](#) [НОВОСТИ](#) [МИНИСТЕРСТВО](#) [БАНК ДОКУМЕНТОВ](#) [ОБЩЕСТВЕННАЯ ПРИЕМНАЯ](#) [МЕРОПРИЯТИЯ](#) [ОПРОСЫ](#) [КОНТАКТЫ](#) [АНОНСЫ](#)

Новости

ПОСЛЕДНИЕ НОВОСТИ

20 МАЯ 2019



В Женеве открылась 72-я ежегодная сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения

[Читать подробнее](#)

24 МАЯ 2019

Замминистра Олег Салагай рассказал о борьбе с йододефицитом

[Читать подробнее](#)

23 МАЯ 2019

Минздрав России поддерживает Третий Форум социальных инноваций регионов

[Читать подробнее](#)

Региональные новости

ПОСЛЕДНИЕ НОВОСТИ

27 МАЯ 2019

РЕСПУБЛИКА ДАГЕСТАН

Студентка Медколледжа ДГМУ заняла II место в финале VII Национального чемпионата рабочих профессий

[Читать подробнее](#)

24 МАЯ 2019

ТУЛЬСКАЯ ОБЛАСТЬ

Тульскую область с рабочим визитом посетит делегация Кубы

[Читать подробнее](#)

27 МАЯ 2019

РЕСПУБЛИКА ВАШКОРТАН



В Уфе прошел Евразийский конгресс урологов

[Читать подробнее](#)

24 МАЯ 2019

СВЕРДЛОВСКАЯ ОБЛАСТЬ

В Свердловской области один из самых высоких в России показателей по пятилетней выживаемости онкологических пациентов

[Читать подробнее](#)

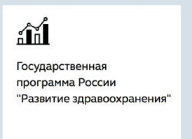
24 МАЯ 2019

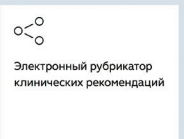
АЛТАЙСКИЙ КРАЙ

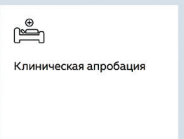
Детскому оториноларингологическому отделению Детской городской клинической больницы №7 г. Барнаула исполнился год

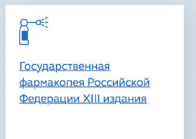
[Читать подробнее](#)




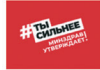




Полезные ресурсы

 Государственная программа России "Развитие здравоохранения"


 Электронный рубрикатор клинических рекомендаций

 Клиническая апробация

 Государственная фармакопея Российской Федерации XIII издания

Открытое министерство 	Открытые данные 	 Независимая оценка качества условий оказания услуг медицинскими организациями	 Ты Сильнее
Победители Конкурса "Ты Сильнее"	 Государственный реестр кураторов фонда Российской Федерации	 Новая поликлиника	Независимая оценка качества условий оказания услуг медицинскими организациями
Всероссийский конкурс врачей	Всероссийский конкурс «Лучший специалист со средним медицинским и фармацевтическим...	Всероссийский Конкурс "Лучший проект государственно-частного взаимодействия"	Конкурс "Лучший бухгалтер Министерства здравоохранения Российской Федерации"
План деятельности Министерства здравоохранения Российской Федерации на 2016-2021 годы	Публичная декларация целей и задач Министерства здравоохранения Российской Федерации	Противодействие коррупции	Государственно-частное партнерство
Информатизация здравоохранения	Распорядительные акты	#Добро в Село 	Приоритетные проекты в сфере здравоохранения
Ведомственные проекты	Ведомственная целевая программа «Развитие материально-технической базы детских...	Аккредитация специалиста	Вопросы обезбоживания
Глобальный опрос взрослого населения о потреблении табака: краткий обзор 2016	Информация Минздрава России об организации медицинской эвакуации тяжелооблазных...	Об итогах работы Министерства в 2017 году и задачах на 2018 год	Дистанционный цикл (вебинар) для сотрудников скорой медицинской помощи
 Федеральный центр лидерства в цифровизации в сфере охраны здоровья Минздрава России	Горячая линия по вопросам оплаты труда работников бюджетных учреждений	Информация для социально ориентированных НКО	Памятка выезжающим в тропические и субтропические страны

Параметр	Возможные значения
Ссылка на раздел ОД находится	<p>4 – На первом экране (то, что видно при выходе на сайт, если не перематывать страницу),</p> <p>3 – На главной странице, но не на первом экране,</p> <p>2 – Переход с главной через ссылку на раздел «Открытое министерство / служба»,</p> <p>1 – Нет на главной странице, находится через карту или меню сайта,</p> <p>0 – Не видно на сайте, нашлось через внешнюю поисковую систему (Яндекс, Google и т.п.)</p>

Популярность наборов данных	
 https://www.rosminzdrav.ru/opedata	
<p>Сортировать <input type="text" value="по алфавиту"/> 30 наборов Справочная информация Реестр открытых данных (.csv) Визуальный образ реестра</p>	
<p>1. 123508 просмотров 22060 скачиваний Государственный реестр лекарственных средств</p> <p>2. 29369 просмотров 10229 скачиваний Государственный реестр предельных отпускных цен производителей на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов</p>	<p>ТЕГИ</p> <p>Минздрав России стандарты медицинская помощь рекомендации подведомственные организации бюджет санаторно-курортное лечение</p>
Параметр	Возможные значения
Наличие информации о популярности наборов данных	<p>2 - Есть информация о количестве скачиваний и просмотров,</p> <p>1 - Есть информация только о количестве скачиваний или только о количестве просмотров,</p> <p>0 - Нет информации о скачиваниях и просмотрах</p>

Суммарная оценка по направлению: **24 балла**

Максимальный балл для министерств в направлении «Открытость информации»: **27**

Расчет оценки: **24 : 27 x 10 = 9**

Присвоение категории в соответствии с оценкой: **A**

Открытые данные

Есть ли раздел / портал с открытыми данными

 <https://www.rosminzdrav.ru/opendata>

Параметр	Возможные значения
Наличие на сайте раздела «Открытые данные»	1 - да, 0 - нет

Расположение ссылки на раздел с открытыми данными

 <https://www.rosminzdrav.ru/ru>

Параметр	Возможные значения
Ссылка на раздел ОД находится	4 – На первом экране (то, что видно при выходе на сайт, если не перематывать страницу), 3 – На главной странице, но не на первом экране, 2 – Переход с главной через ссылку на раздел «Открытое министерство / служба», 1 – Нет на главной странице, находится через карту или меню сайта, 0 – Не видно на сайте, нашлось через внешнюю поисковую систему (Яндекс, Google и т.п.)

Условия использования

 <https://www.rosminzdrav.ru/opendata>

Условия использования открытых данных:

Пользователь без заключения договора с Министерством здравоохранения Российской Федерации может использовать (в том числе повторно) открытые данные свободно, бесплатно, бессрочно, безвозмездно и без ограничения территории использования, в том числе имеет право копировать, публиковать, распространять открытые данные, видоизменять открытые данные и объединять их с другой информацией, использовать открытые данные в некоммерческих и коммерческих целях, использовать для создания программ для ЭВМ и приложений.

При использовании открытых данных Пользователь обязан:

- использовать открытые данные только в законных целях;
- не искажать открытые данные при их использовании;
- сохранять ссылку на источник информации при использовании открытых данных.

Типовые условия использования общедоступной информации, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" в форме открытых данных.

Министерство здравоохранения Российской Федерации не несет ответственности за использование открытых данных.

Параметр	Возможные значения
Наличие на сайте раздела «Открытые данные»	1 - да, 0 - нет

Паспорта

 <https://www.rosminzdrav.ru/opendata/7707778246-grls>

Государственный реестр лекарственных средств

Материал опубликован 22 декабря 2015 в 19:01.
Обновлен 29 января 2017 в 21:58.

 [Визуальный образ набора](#)

№	Характеристика	Значение характеристики
1.	Идентификационный номер	7707778246-grls
2.	Наименование набора данных	Государственный реестр лекарственных средств
3.	Описание набора данных	Государственный реестр лекарственных средств. Официальный реестр: grls.rosminzdrav.ru
4.	Владелец набора данных	Министерство здравоохранения Российской Федерации
5.	Ответственное лицо	Меркулова Евгения Евгеньевна
6.	Телефон ответственного лица	8 495 627-24-00, доб. 1824
7.	Адрес электронной почты ответственного лица	MerkulovaEE@rosminzdrav.ru
8.	Гиперссылка (URL) на набор	https://www.rosminzdrav.ru/opendata/7707778246-grls/data-20170301T0000-structure-20151217T0000.csv https://www.rosminzdrav.ru/opendata/7707778246-grls/data-20170301T0000-structure-20151217T0000.json https://www.rosminzdrav.ru/opendata/7707778246-grls/data-20170301T0000-structure-20151217T0000.xml
9.	Формат данных	CSV JSON XML
10.	Описание структуры набора данных	https://www.rosminzdrav.ru/opendata/7707778246-grls/structure-20151217T0000.csv

Параметр	Возможные значения
Наличие паспортов данных	1 - да, 0 - нет

Популярность наборов (отображение информации)

 <https://www.rosminzdrav.ru/opendata>

Параметр	Возможные значения
Наличие информации о популярности наборов данных	2 - Есть информация о количестве скачиваний и просмотров, 1 - Есть информация только о количестве скачиваний или только о количестве просмотров, 0 - Нет информации

Форматы публикации данных

<https://www.rosminzdrav.ru/opendata>

1. 123508 просмотров | 22060 скачиваний
Государственный реестр лекарственных средств

JSON | XML | CSV | Визуальный образ набора

2. 29369 просмотров | 10229 скачиваний
Государственный реестр предельных отпускных цен производителей на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов

JSON | XML | CSV | Визуальный образ набора

3. 6279 просмотров | 5239 скачиваний
Информация о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд Министерства здравоохранения Российской Федерации в 2014 году

JSON | XML | CSV | Визуальный образ набора

4. 4063 просмотра | 5055 скачиваний
Информация о реализации государственных программ Российской Федерации по основным мероприятиям подпрограмм и мероприятиям федеральных целевых программ в 2015 году

JSON | XML | CSV | Визуальный образ набора

ТЕГИ

- Минздрав России
- стандарты
- медицинская помощь
- рекомендации
- подведомственные организации
- бюджет
- санаторно-курортное лечение
- реабилитация
- Лекарственные препараты
- медицинские организации

Параметр	Возможные значения
Оценка на основании форматов данных	<p>2 – используются открытые машиночитаемые форматы (CSV, XML, JSON),</p> <p>1 – используются закрытые машиночитаемые форматы (XLS(X),</p> <p>0 – используются немашинчитаемые форматы</p>

Число наборов данных

<https://www.rosminzdrav.ru/opendata>

28. 4784 просмотра | 4818 скачиваний
Статистическая информация о ходе размещения заказов нужд Министерства здравоохранения Российской Федерации

JSON | XML | CSV | Визуальный образ набора

29. 14248 просмотров | 7478 скачиваний
Утвержденные стандарты медицинской помощи

JSON | XML | CSV | Визуальный образ набора

30. 4497 просмотров | 4905 скачиваний
Федеральные государственные образовательные стандарты высшего образования (уровень подготовки кадров высшей квалификации по программам ординатуры)

JSON | XML | CSV | Визуальный образ набора

Параметр	Возможные значения
Оценка на основании числа наборов данных	<p>5 – более 100,</p> <p>4 – от 50 до 100,</p> <p>3 – от 20 до 50,</p> <p>2 – от 10 до 20,</p> <p>1 – от 5 до 10,</p> <p>0 – от 0 до 5</p>

Качество данных

+	-
<ol style="list-style-type: none"> 1. Министерство публикует данные в машиночитаемых форматах (CSV, JSON, XML). Помимо общего соответствия важному требованию открытости данных (машиночитаемости), разнообразие форматов позволяет пользователям подбирать наиболее удобный для конкретных целей. 2. Данные документированы. При наборах есть схемы с описанием полей и содержащихся в них форматов, что позволяет разобраться в содержании наборов данных и обеспечивает корректность их обработки. 3. Ряд опубликованных наборов данных вызывает интерес у пользователей, судя по количеству просмотров и скачиваний. Особой популярностью пользуются: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Государственный реестр лекарственных средств (116681 просмотр, 19814 скачиваний). ▪ Государственный реестр предельных отпускных цен производителей на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (28401 просмотр, 9101 скачивание). ▪ Утвержденные стандарты медицинской помощи (13097 просмотров, 6677 скачиваний). ▪ Национальный календарь профилактических прививок (12972 просмотра, 7032 скачивания). ▪ Рациональные нормы потребления пищевых продуктов (12661 просмотр, 8076 скачиваний). ▪ Реестр выданных разрешений на проведение клинических исследований лекарственных препаратов (11941 просмотр, 6643 скачивания). ▪ Минимальный ассортимент лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи (8049 просмотров, 4804 скачивания). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Данные давно не обновлялись. Наборы актуальны не позднее, чем до конца 2017 года. 2. В наборах много незаполненных полей. Например, не заполнены реестровые номера и даты регистрации в Реестре лекарственных средств (https://www.gosminzdrav.ru/opendata/7707778246-grls). В наборе «Государственный реестр предельных отпускных цен производителей...» (https://www.gosminzdrav.ru/opendata/7707778246-gosreestrpredelnyhotpusknyhcn) систематически не заполнено предполагаемое схемой поле «price» («Цена, указанная на первичной упаковке»). В том же наборе можно отметить неудобное для автоматической обработки представление числовых значений. Например, дозировка и форма выпуска представлены в одном поле в строковом формате («таблетки 250 мг, 10 шт. – упаковки безъячейковые контурные»). Для удобства работы с данными следовало бы разбить эти значения на несколько полей (форма (таблетки); числовое значение (250); единица измерения (мг); тип упаковки (безъячейковые контурные)). В нынешнем виде извлечение этих значений потребует машинного распознавания текста, что не только трудозатратно, но и с большой вероятностью приведет к ошибкам в результатах. Набор «Реестр выданных разрешений на проведение клинических исследований лекарственных препаратов» (https://www.gosminzdrav.ru/opendata/7707778246-reestrklinicheskikhissledovaniy) содержит названия и адреса организаций-разработчиков препаратов и организаций, привлеченных к исследованиям. Однако даже у российских организаций не указаны идентификаторы, по которым можно было бы недвусмысленно установить организацию или связать ее с данными из других источников (в качестве таких идентификаторов обычно используются ИНН или ОГРН, реже ОКПО). 3. С учетом вышесказанного закономерным представляется преобладание низких пользовательских оценок у наборов данных: <ul style="list-style-type: none"> ▪ «Государственный реестр лекарственных средств»: 7 – «Нравится», 90 – «Не нравится». ▪ «Государственный реестр предельных отпускных цен производителей на лекарственные препараты»: 12 – «Нравится», 21 – «Не нравится». ▪ «Реестр выданных разрешений на проведение клинических исследований лекарственных препаратов»: 1 – «Нравится», 3 – «Не нравится».

Резюме:

Судя по пользовательскому интересу, публикуются востребованные данные в адекватном для этого формате и с необходимыми метаданными. Даже при том, что наборы давно не обновлялись, уже опубликованное может быть информативно хотя бы в сравнительных целях. Однако отсутствие актуальных версий, а также упомянутые содержательные и структурные проблемы могут серьезно препятствовать использованию данных. С учетом плюсов и минусов выносится оценка: 3.

Параметр	Возможные значения
Оценка качества данных (выносится на основании экспертного анализа)	<p>4 - данные обновляются, хорошо структурированы,</p> <p>3 - данные обновляются, но есть серьезные структурные проблемы; или: есть единичные интересные актуальные наборы, но в основном малоинформативные; или: при высоком структурном и содержательном качестве есть проблемы, препятствующие использованию данных,</p> <p>2 - данные обновляются, но малоинформативны,</p> <p>1 - данные неактуальны (устаревшие или неинформативные),</p> <p>0 - данных нет</p>


Суммарная оценка по направлению: **17 баллов**

Максимальный балл для министерств в направлении «Открытые данные»: **20**

Расчет оценки: **$17 : 20 \times 10 = 9$**

Присвоение категории в соответствии с оценкой: **A**

Электронные обращения

 <https://www.rosminzdrav.ru/reception/appeals/new>

Форма отправки обращения

Поля, отмеченные *, обязательны для заполнения

Ваши данные

* Фамилия

* Имя


Отчество


Обращение

* Текст обращения

Параметр	Возможные значения
Наличие формы электронного запроса / обращения через сайт	1 - да, 0 - нет


Соцсети

 <https://www.rosminzdrav.ru/ru>



**МИНИСТЕРСТВО
ЗДРАВООХРАНЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

63 Версия для людей с ограничением по зрению



ГОРЯЧАЯ ЛИНИЯ | [НОВОСТИ](#) | [МИНИСТЕРСТВО](#) | [БАНК ДОКУМЕНТОВ](#) | [ОБЩЕСТВЕННАЯ ПРИЕМНАЯ](#) | [МЕРОПРИЯТИЯ](#) | [ОПРОСЫ](#) | [КОНТАКТЫ](#) | [АНОНСЫ](#)

[ГЛАВНАЯ](#) / [ОБЩЕСТВЕННАЯ ПРИЕМНАЯ](#) / [НОВОЕ ОБРАЩЕНИЕ](#)

Параметр	Возможные значения
Оценка на основании числа аккаунтов в соцсетях	<div style="border: 2px solid red; padding: 2px; display: inline-block;">3 – 3 и более аккаунтов,</div> 2 – 2 аккаунта, 1 – 1 аккаунт, 0 – 0 аккаунтов

Реакция на тестовый запрос

 Не ответили

Параметр	Возможные значения
Оценка реакции на тестовые запросы (по итогам рассылки тестовых запросов)	3 – ответ получен и информативен, 2 – ответ получен, но неинформативен, 1 – ответ не получен, но организация уведомила, что ответ готовится, 0 – реакции на запрос нет

Присутствие на Regulation.gov.ru

 <https://regulation.gov.ru/Projects/List#departments=11>

The screenshot displays six project cards from the Regulation.gov.ru website, all from the Ministry of Health of Russia. Each card includes a title, a progress bar, and the status 'Идет обсуждение' (Under discussion). The projects are:

- 85 views, 0 comments: О внесении изменений в Правила ввоза лекарственных средств для медицинского применения на территорию Российской Федерации, утвержден...
- 84 views, 0 comments: Об утверждении критериев отбора медицинских организаций частной системы здравоохранения, оказывающих высокотехнологичную медицинскую...
- 318 views, 0 comments: О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 24 января 2017 г. № 62
- 326 views, 0 comments: О внесении изменений в приложения к приказу Министерства здравоохранения Российской Федерации от 14 января 2019 г. № 4н «Об утвержде...
- 108 views, 0 comments: О внесении изменений в приложения к приказу Министерства здравоохранения Российской Федерации от 14 января 2019 г. № 4н «Об утвержде...
- 42 views, 0 comments: Об утверждении Порядка получения разрешения представителя нанимателя на участие федеральных государственных гражданских служащих...

Параметр	Возможные значения
Присутствие на Regulation.gov.ru	1 - да , 0 - нет

Суммарная оценка по направлению: **5 баллов**

Максимальный балл для министерств в направлении «Открытый диалог»: **8**

Расчет оценки: **5 : 8 x 10 = 6**

Присвоение категории в соответствии с оценкой: **B**

Сводный рейтинг Минздрава России по трем направлениям:

AAB

Приложение 2.

Примеры анализа качества публикации данных

В этой главе представлен подробный анализ трех случаев публикации данных. Цель этого анализа – продемонстрировать на конкретных примерах разнообразие и специфику проблем, с которыми могут сталкиваться пользователи и публикаторы открытых данных, а также предложить варианты решения этих проблем. Все рассмотренные случаи касаются данных, качество публикации которых уже находится на таком уровне, что их можно использовать для создания больших проектов. В рамках этого анализа представлены:

- два реестра ЕПБС Казначейства России (реестр соглашений и реестр участников и неучастников бюджетного процесса), которые используются в проекте «Госзатраты. Субсидии»;
- данные АИС УНРО Минюста Российской Федерации, которые используются в проекте «Открытые НКО»;
- Реестр свидетельств о регистрации СМИ Роскомнадзора, который используется в проекте «Открытые СМИ»⁶⁰.

Реестры ЕПБС

На этом примере мы рассмотрим две публикации данных на Едином портале бюджетной системы (ЕПБС): Реестр соглашений о предоставлении субсидий федерального бюджета (далее Реестр соглашений)⁶¹ и Реестр участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса (далее Сводный реестр)⁶². Мы объединяем их в один раздел, потому что при публикации в одной и той же системе оба случая имеют общие черты. С другой стороны, в каждом случае присутствуют и специфические проблемы.

4.6.1 Публикаторы

Федеральное казначейство – единый портал бюджетной системы (ЕПБС) Российской Федерации

4.6.2 Правовая база

Содержание ЕПБС определяется Приказом Минфина Российской Федерации от 28 декабря 2016 года № 243н «О составе и порядке размещения и предоставления информации на едином портале бюджетной системы Российской Федерации»⁶³. Порядок ведения реестра соглашений определяется также приказом Минфина России

⁶⁰ Все три проекта разработаны АНО «Информационная культура» в сотрудничестве с «Комитетом гражданских инициатив».

⁶¹ <http://budget.gov.ru/rs>

⁶² <http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Бюджет/Расходы/Реестр%20участников%20и%20неучастников%20бюджетного%20процесса>

⁶³ <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71571076/>

от 29 декабря 2017 года № 263н «О Порядке ведения реестра соглашений (договоров) о предоставлении субсидий, бюджетных инвестиций, межбюджетных трансфертов»⁶⁴. Сводный реестр, в свою очередь, определяется приказом Минфина России от 23 декабря 2014 года № 163н «О Порядке формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса»⁶⁵.

4.6.3 Достоинства

Прежде всего, эти данные публикуются в открытом доступе в машиночитаемых форматах (JSON, XLS). Публикация сопровождается метаданными. Данные систематически обновляются. Обновления легко отслеживать благодаря тому, что доступ к ним предоставляется через API, то есть все обновления базы становятся сразу доступны пользователям. Возможность доступа через API позволяет пользователям создавать приложения на основе публикуемых данных, сразу отображающих наиболее актуальную версию баз. Работу с данными облегчает наличие у API многочисленных фильтров, позволяющих быстро отбирать только те данные, которые нужны пользователю.

Также важна возможность скачивать данные в табличном формате (XLS). Это удобно в первую очередь тем пользователям, которые либо не умеют пользоваться API, либо ставят перед собой ознакомительные или аналитические задачи, в которых табличный формат предпочтителен. Выгрузка файлов XLS производится автоматически по запросу пользователя и также позволяет фильтровать необходимую информацию с помощью веб-интерфейса.

4.6.4 Востребованность

Оба реестра интересны широкому кругу пользователей как с коммерческой точки зрения (аналитика, создание программных продуктов на основе данных), так и для некоммерческих целей (исследования, журналистские материалы). Реестр соглашений непосредственно относится к числу источников данных о финансировании, а такие данные пользователей обычно привлекают. Сводный реестр, в свою очередь, содержит информацию об участниках и неучастниках бюджетного процесса, что, с одной стороны, может использоваться как расширение Реестра соглашений, а с другой стороны, представляет собой самостоятельную ценность как большой источник данных об организациях. Один из примеров использования этих реестров в негосударственных проектах - портал «Субсидии» в рамках проекта Комитета гражданских инициатив «Госзатраты»⁶⁶.

4.6.5 Общие проблемы публикации данных в системе ЕПБС

Документация реестров. Реестр соглашений и Сводный реестр представляют собой сложные иерархические структуры, что обусловлено детальностью публикуемой

⁶⁴ <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71776806/>

⁶⁵ <http://base.garant.ru/70867592/>

⁶⁶ <https://sub.clearspending.ru/>

информации. Каждая запись Реестра соглашений содержит около 160 полей, а Сводного реестра – около 190 полей (включая поля первого уровня). При таком количестве атрибутов необходима подробная и ясная документация, позволяющая узнать значение этих атрибутов. Между тем в обоих случаях документация оставляет желать лучшего.

Во-первых, актуализация документации может отставать относительно изменений в базах данных. Все лето и большую часть осени 2018 года описание данных было представлено в заведомо устаревшей версии. В ней отсутствуют описания целого ряда полей. Например, в нынешней структуре данных Реестра соглашений в блоке ГРБС присутствуют такие атрибуты, как `tofrcode` и `tofkrname`, которые никак не отражены в документации. Также в ней полностью отсутствует блок, представленный в структуре полем `plansSubject`, содержащим множество атрибутов, которые тоже никак не описаны. В документации Сводного реестра, в свою очередь, не представлены содержащиеся в структуре данных блоки `attachment` и `ubptransfauthbp`. Также встречаются некорректные описания возможных значений. Например, поле `status` в блоке `info` описывается так:

Статус записи.

Указывается код статуса записи в соответствии со следующими значениями:

PREACTIVE – условно актуальная;

ACTIVE – актуальная;

ARCHIVE – архивная

Но данные не содержали в соответствующем поле таких значений. В них встречался только числовой код. Обновление документации произошло только после многократных обращений в службу поддержки (31 октября 2018 года).

Во-вторых, документация представлена в двух форматах – DOCX и JSON. Формат DOCX – это документы с описательными разделами и таблицами, в которых приводятся значения. В принципе этот формат удобен для ознакомительного просмотра, хотя и не совсем пригоден для публикации табличных данных (в частности, он не позволяет сортировать и фильтровать необходимые поля, что было бы удобно). Но с учетом того, что в этих документах много текстовых вставок, можно считать это своего рода компромиссом.

Компенсировать неудобство от работы с DOCX могла бы версия в JSON, однако этот вариант малоинформативен, потому что он не содержит расшифровки полей данных реестров, а только сообщает о типах данных, которые в них должны быть. Это тоже важная информация, однако из-за отсутствия расшифровок этот вариант нельзя считать полноценной документацией, тем более что схема JSON вполне допускает добавление описаний атрибутов.

4.6.6 Представление данных в веб-интерфейсе

Помимо API и выгрузки таблиц, ЕПБС также представляет свои данные посредством веб-интерфейса. Это, безусловно, удобно для быстрого просмотра данных или для поиска информации по небольшим запросам с помощью встроенных в интерфейс фильтров. Главная проблема веб-репрезентации данных ЕПБС состоит в том, что она не дает возможности ссылаться на конкретные записи базы. Чтобы найти нужную запись, всякий раз необходимо использовать поисковые инструменты сайта. При этом невозможно

получить постоянную ссылку на необходимую запись. Это неудобно, потому что веб-интерфейс к данным часто используется для того, чтобы сослаться с его помощью на конкретный источник тех или иных данных. Веб-интерфейс ЕПБС не дает такой возможности.

4.6.7 Специфические проблемы реестров

4.6.7.1

Реестр соглашений о предоставлении субсидий федерального бюджета (Реестр соглашений)

Качество данных. Некоторые поля в данных Реестра соглашений систематически не заполняются, несмотря на то, что их заполненность логически предполагается. В частности, плохо заполняются поля, относящиеся к получателям субсидий. Так, в базе по состоянию на 17 сентября 2018 года фигурировало 100614 получателей субсидий (включая повторяющихся получателей). В 16520 (16 %) случаях в записях отсутствует информация об адресе получателя. Помимо того факта, что наличие такой информации предполагается структурно и логически, особенно затрудняет работу с данными то, что в этих случаях невозможно установить регион поставщика, что затрудняет выполнение многих задач, в число которых, например, входит аналитика на региональном уровне.

У большинства получателей (74 % по состоянию на 17 сентября 2018 года) также не заполнен код по Сводному реестру, что затрудняет выстраивание связи между Реестром субсидий и Сводным реестром. Ситуация осложняется еще и тем, что в ряде случаев у получателей не заполнены также ИНН (21 случай на ту же дату), которые можно было бы использовать как для связи с другими наборами данных, так и в качестве альтернативной связи со Сводным реестром.

Еще одна проблема качества - это неточность заполнения. В частности, это несоответствия в кодах и наименованиях регионов получателей. Особенно затрудняет работу то, что в случаях несоответствия корректным оказывается чаще наименование региона, чем его код, а между тем, при работе с данными предпочтительно пользоваться именно кодовыми показателями как менее располагающими к ошибкам. Вот несколько примеров таких несоответствий в заполнении региона получателя:

Реестровый номер субсидии	Указанный код региона	Указанное наименование региона	Фактическое местонахождение получателя	Корректное значение указанного кода региона
05617208000	73	г. Москва	Москва	Ульяновская область
07416200000	51	Новосибирская область	Новосибирская область	Мурманская область
07414553000	49	Мурманская область	Мурманская область	Магаданская область

Также затрудняет работу отсутствие единообразия даже в формально правильных наименованиях регионов. Примеры:

Реестровый номер субсидии	Указанное наименование региона	Корректное наименование региона
00718P3G000	КРАЙ ПРИМОРСКИЙ	Приморский край
08218P5C000	ОБЛ МОСКОВСКАЯ	Московская область
09218P10000	КАЛУЖСКАЯ	Калужская область
16815001000	г. Москва	Москва
05615283049	город федерального значения Севастополь	Севастополь

Содержательные проблемы. Эта категория проблем затрудняет извлечение из данных информации, которая могла бы представлять интерес и способствовать вынесению корректных оценок. В отличие от предыдущих примеров с качественными погрешностями содержательные проблемы проистекают не из небрежности заполнения или недостатка верификации, а из законодательной основы публикации.

Невозможно установить, сколько средств перешло получателю в случаях, где получателей более одного. Детализация в таком разрезе не предусмотрена порядком формирования Реестра соглашений. Из-за этого невозможно установить сумму субсидии, которая приходится на конкретного получателя. Таким образом, при анализе данных о финансировании организаций эта информация остается недоступной. Отсюда могут проистекать в лучшем случае пробелы в информации, а в худшем – аналитические ошибки и некорректные выводы.

Структурные проблемы. Данные Реестра соглашений представлены в виде сложной иерархии. Это закономерно с учетом того, что они представляют детальную картину, в которой отражены изменения, этапы перечислений, платежи и прочие подробности. В этом смысле сложность иерархии как таковая представляется неизбежной. Тем более важно, чтобы при такой сложности она оставалась прозрачной, непротиворечивой и исключала неоправданные усложнения. Между тем, в настоящий момент в структуре данных имеются моменты, которые следовало бы упростить.

В качестве примера приведем информацию о перечислениях. Это блок информации из записей базы, сообщающий о суммах, подлежащих перечислению в разрезе КБК с детализацией по годам, (в том числе с учетом таких относительных атрибутов, как «текущий год») и месяцам текущего года. В записях базы эта информация может быть в двух разных полях (plans и plansSubject). Это связано, как объясняет служба технической поддержки ЕПБС, с тем, что «данные Реестра соглашений передаются из двух подсистем: ПУР и АСФК (с 2018 года только ПУР). Поскольку структура графика перечислений разная при информационном обмене с подсистемами, то созданы два блока под график платежей:

- plans - график, для соглашений, полученных из АСФК;
- plansSubject - для соглашений из ПУР».

В базе встречаются записи (1137 по состоянию на 17 сентября 2018 года), где заполнены оба поля – по той причине, что сначала записи заполнялись по одному графику, а потом перешли на другой. Как, опять же, сообщает служба поддержки, в таких случаях данные поля plans считаются неактуальными, а учитывать следует только записи plansSubject.

Кроме того, информация о каждом этапе перечисления представлена в виде массива (списка) объектов, где каждый объект содержит информацию о месяце или годе перечисления. Эта информация представлена в виде строковых значений, фактически содержащих шифр. Для работы с этим шифром необходимо, во-первых, знать его систему, а во-вторых, разбивать эти строковые значения на составные части и анализировать их. Это представляется совершенно лишним усложнением в и без того сложной системе. Помимо того, что излишняя сложность затрудняет и замедляет обработку данных, она же содержит повышенные риски ошибок.

4.6.7.2

Реестр участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса

Качество данных. Специфическая качественная проблема в случае со Сводным реестром состоит в том, что он содержит дубликаты значений, которые, по логике, должны быть уникальными. Это касается реестрового кода записей, который, как предполагается системой, должен быть главным идентификатором ее участников (то есть, например, с помощью этого кода должно быть возможно выстроить точные связи между Сводным реестром и Реестром соглашений).

На практике в Сводном реестре встречаются случаи, когда на одну и ту же пару ИНН-КПП приходится более одного реестрового кода. Таких случаев относительно немного: по состоянию на 11 сентября 2018 года их было 57. Большинство таких случаев содержит по два разных кода (хотя встречается и по три), и либо оба случая, либо один из них имеют статус недействующей организации. Но даже при таком условии нарушение предполагаемой уникальности связи код – организация затрудняет использование данных в разработке приложений и выстраивание корректных связей между реестрами.

Кроме того, есть два случая, когда у обеих записей указан статус – «действующая». Государственное бюджетное профессиональное образовательное учреждение «Армавирский медицинский колледж» Министерства здравоохранения Краснодарского края (ИНН: 2302027115, КПП: 230201001) фигурирует дважды под реестровыми кодами 032Ш9417 и 03220239, и в обоих случаях имеет статус действующей организации. Аналогичная ситуация с организацией Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет нефти и газа (национальный исследовательский университет) имени И.М. Губкина» (ИНН: 7736093127, КПП: 773601001), причем во втором случае у него в названии указано «федеральное государственное автономное образовательное учреждение».

Таких случаев ничтожно мало с учетом того, что база Сводного реестра насчитывает более 250 тысяч записей. Однако само их наличие говорит о системном изъяне, принципиально допускающем их существование.

Формат публикации данных. На момент описания ситуации Сводный реестр представляет собой относительно большую коллекцию записей (более 250 тысяч). Для сравнения, Реестр соглашений содержит чуть менее 90 тысяч записей. К обоим реестрам предоставляется доступ через API, а также возможность выгрузки небольших объемов данных (до 5000 записей) в виде таблиц XLS.

Теоретически оба формата хороши. Практически при том объеме данных, который содержится в Сводном реестре полная выгрузка в этих форматах становится затруднительной. Речь идет в первую очередь о выгрузке через API, так как формат JSON представляется наиболее удобным для дальнейшей машинной обработки и размещения реестра в базе данных. Но при многократных запросах к API ЕПБС возникают ошибки. Прежде всего это связано с тем, что данные по запросам не успевают подгружаться. Из-за этого приходится увеличивать время ожидания в работе скрипта, а это увеличивает время его работы. В результате на обновление всей коллекции данных в настоящее время может уходить от 4 до 5 часов. И все равно остается риск ошибок из-за которых либо прервется процесс обновления, и его надо будет запускать заново, либо часть данных при обновлении будет потеряна.

4.6.8 Рекомендации

- Проблемы с заполнением данных для конкретных юридических лиц можно было бы решить путем интеграции системы ввода данных с базой данных ЕГРЮЛ. В таком случае было бы достаточно ввести для организации идентификатор (например, ОГРН), и остальные необходимые поля заполнялись бы автоматически из ЕГРЮЛа. Это позволило бы гарантировать заполняемость большинства атрибутов, касающихся организаций, а также обеспечить корректность их заполнения за счет исключения человеческого фактора.
- Содержательные проблемы требуют изменения порядка формирования реестров.
- Необходимо также пересмотреть структуру хранения и представления данных, чтобы сделать ее более ясной и прозрачной. Это бы упростило работу с данными, а также позволило бы избегать ошибок как при ее заполнении, так и при анализе и использовании данных.
- Имеет смысл переработать вебинтерфейс, посредством которого представлены данные, таким образом, чтобы он позволял получать постоянную ссылку на конкретную запись.
- Необходимо наладить механизм своевременного обновления документации. Это позволит пользователям быстрее разбираться в структуре данных и корректно их анализировать. Кроме того, следовало бы усовершенствовать формат публикации документации, добавив в ее JSON версию описания значений атрибутов.
- Как минимум в случае с большими базами вроде Сводного реестра (но желательно во всех случаях) сделать, помимо API, регулярную выгрузку полных дампов баз, которые бы размещались в виде скачиваемых архивов. API сам по себе – ценный инструмент, но он не подходит ко всем случаям использования данных. Поэтому регулярные выгрузки дампов ни в коем случае не означают отказ от API. Примером

таких выгрузок может служить режим публикации данных Роскомнадзора, который ежедневно выкладывает обновленные дампы своих реестров в разделе «Открытые данные»⁶⁷. Роскомнадзор использует для этого формат XML. Реестры ЕПБС могли бы выкладываться в виде архивированных файлов JSON и таким образом представляли бы собой полный содержательный эквивалент API, но технически при необходимости полной выгрузки данных позволяли бы делать это быстрее и корректнее.

Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях (АИС УНРО Минюста Российской Федерации)

4.6.9 Публикаторы

Минюст России (Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации о деятельности некоммерческих организаций).

4.6.10 Правовая база

Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁶⁸.

Федеральный закон от 09 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁶⁹.

Федеральный закон 08 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»⁷⁰.

4.6.11 Достоинства

Данные о зарегистрированных в Минюсте России НКО публикуются в открытом доступе на Информационном портале⁷¹. Интерфейс портала позволяет фильтровать и подбирать организации по ряду параметров. Данные содержат идентификатор организаций (ОГРН), благодаря чему их можно связывать с другими наборами. Система также позволяет скачивать данные в машиночитаемом формате (XLS). Страница, на которой представлены данные, показывает дату последнего обновления базы.

4.6.12 Востребованность

Данные, касающиеся НКО, представляют интерес для самих НКО, для институтов, занимающихся финансированием их деятельности (прежде всего, фондов), а также для широкого круга граждан, включая аналитиков и журналистов. Реестр НКО,

⁶⁷ <https://rkn.gov.ru/opendata/>

⁶⁸ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/

⁶⁹ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84602/

⁷⁰ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32881/

⁷¹ <http://unro.minjust.ru/NKO.aspx>

зарегистрированных в Минюсте России, – это одна из базовых коллекций сведений о существующих в России НКО наряду с данными ЕГРЮЛ.

4.6.13 Проблемы

Публикация данных через веб-интерфейс. Само по себе наличие веб-интерфейса для представления данных удобно. Однако в нынешней реализации система Информационного портала долго обрабатывает фильтрующие запросы, так что результат придется некоторое время ожидать, при том, что сама по себе база на момент этого описания содержит менее 500 тысяч записей. Также в некоторых случаях (вероятно, при повышенной нагрузке на портал) система вообще перестает отвечать. Кроме того, интерфейс не позволяет генерировать постоянные ссылки на конкретные записи. Это затрудняет «цитирование» реестра в случаях, когда это необходимо при использовании данных.

Выгрузка данных. Веб-интерфейс портала не предлагает возможности скачать данные полностью или выборочно. Отсутствие возможности выгрузки препятствует использованию данных в аналитических целях или в целях разработки. При этом на самом деле портал содержит готовый механизм выгрузки данных в формате XLS. При имеющейся структуре данных этот формат вполне удобен, а выгрузка происходит относительно быстро. Но найти доступ к этому методу выгрузки можно только путем просмотра исходного кода веб-страниц. Пока этот инструмент не выведен в графический интерфейс сайта, многие пользователи не узнают о его существовании и не смогут им воспользоваться. Таким образом, они лишаются возможности использовать данные более полноценно, чем это позволяет веб-интерфейс.

Лицензия и метаданные. На странице, где представлены данные, имеется только указание на то, что владелец сайта – Минюст России. Никакой лицензии, позволяющей судить о возможностях использования (распространения, переработки, изменения) данных, не указано. Также не хватает метаданных, позволяющих судить о том, как часто база обновляется и кто отвечает за корректность содержания базы. В целом публикация реестра НКО на Информационном портале представляет собой несколько противоречивую картину. С одной стороны, данные фактически открыты. С другой стороны, статус этой открытости неясен, как неясны и обязательства публикатора в отношении этих данных.

Качество данных. Это, пожалуй, наиболее серьезная проблема реестра НКО Минюста России. По состоянию набора данных на 24 сентября 2018 года, в нем находилось 489183 записи. Каждая запись соответствует одной организации. При этом в этом наборе всего 428512 уникальных ОГРН. В 55992 (11 %) случаях ОГРН отсутствует, несмотря на то, что процедура регистрации НКО в Минюсте России предполагает, что сведения о ее ОГРН у публикатора должны быть. В 6471 случае организация без ОГРН имеет статус «Зарегистрирована». Таким образом, остается еще 4679 записей, в которых ОГРН не уникален. В 29044 записях, где ОГРН указан, отсутствует дата присвоения ОГРН, предполагаемая структурой данных.

Далее, каждая запись содержит также учетный номер организации (в соответствии с ведением реестров Минюста России). Этот показатель уникален в 488561 случае. В остальном в 156 записях он не заполнен, а в 466 записях содержатся дубликаты учетного номера.

Среди ОГРН в наборе данных встречаются некорректные. Например, там есть общественная организация с ОГРН 1055000014334, который не представлен в ЕГРЮЛ. При этом в ЕГРЮЛ присутствует организация с таким же названием и ОГРН 1055000014343, что, по всей видимости, говорит об опечатке. Также в наборе данных имеется исключенная организация «Международная общественная организация «Международный комитет «Защита прав человека» им. А.Ф.Кони», при которой указан ОГРН ПАО Сбербанк – 1027700132195.

Отсутствие документации. Несмотря на простоту структуры, содержание набора данных не всегда очевидно. В частности, непонятен смысл учетных номеров - принцип их устройства, отношение к реестрам, составляющим набор данных, его статус (с учетом того, что встречаются дубликаты).

Далее, не вполне понятен принцип указания регионов. На настоящий момент в наборе представлена 4881 организация, у которой в качестве региона указано «Министерство юстиции». Непонятно, с чем связано и о чем говорит такое значение этого поля.

Для указания форм организаций Минюст Российской Федерации использует свой собственный классификатор, отличный от КОПФ и ОКОПФ, которые используются в ЕГРЮЛ. Но ссылок на этот классификатор при реестре НКО – нет, и его содержание фактически может восстанавливаться только из данных. Если бы были известны все допустимые формы организаций согласно Минюсту Российской Федерации, можно было бы провести соответствия с аналогичными формами в других классификаторах и тем самым получить возможность для более точного сопоставления данных.

Наконец, при наборе данных нет перечня и описания реестров, из которых составляется общий набор данных, представляемый пользователям на Информационном портале.

Из-за отсутствия документации повышается вероятность ошибочной интерпретации данных.

Обратная связь с пользователями. Качество обратной связи определяется, среди прочего, результатами реагирования на запросы. На настоящий момент эти результаты в отношении реестра НКО нельзя назвать удовлетворительными. Летом 2017 года. АНО «Информационная культура» пыталась поднять вопрос о качестве данных путем направления Минюсту Российской Федерации запросов на исправление замеченных неточностей. В частности, в обращении было указано на отсутствие ОГРН у значительного числа организаций и некорректные ОГРН в некоторых случаях. Минюст Российской Федерации 7 августа 2017 года. предоставил ответ: «Ваше предложение принято к сведению», однако, указанные неточности не были исправлены.

4.6.14 Рекомендации

- Для большей эффективности работы веб-интерфейса следует его переработать таким образом, чтобы он оперативнее обрабатывал запросы и позволял ссылаться на конкретные записи.
- Инструмент для выгрузки данных следует также вывести в веб-интерфейс, чтобы все желающие могли скачивать данные в машиночитаемом формате и работать с ними локально.
- Нужно точнее определить статус публикации данных, круг обязанностей публикатора и права пользователей. В случае, если эти данные считаются открытыми, к ним необходимо привязать лицензию и сопроводить паспортом, содержащим метаданные.

- Из-за низкого качества данных реестр трудно использовать. В частности, многие содержащиеся в нем записи невозможно связать с другими наборами и базами из-за отсутствия в них идентификаторов (ОГРН) или указания некорректных идентификаторов. Необходимо проверить корректность записей реестра, исправить неточности и добавить, где это возможно, отсутствующие значения. Для повышения точности заполнения в дальнейшем систему внесения данных в базу следовало бы интегрировать с базой ЕГРЮЛ либо, по крайней мере, создать в этой системе валидацию данных через ЕГРЮЛ.
- Публикацию реестра необходимо снабдить документацией, в которой бы разъяснялись наименования полей и приводились списки допустимых значений в случаях, если число этих значений ограничено (реестры, входящие в состав набора; формы организаций).
- Следует также повысить качество обратной связи и наладить контакт с пользователями данных. Во-первых, это позволило бы учесть замечания пользователей и сделать данные более пригодными к использованию. Во-вторых, возможно, найдутся пользователи, которые могли бы помочь в проверке и корректировке данных.

Свидетельства о регистрации средства массовой информации

4.6.15 Публикаторы

Роскомнадзор (портал открытых данных)⁷².

4.6.16 Правовая база

Закон Российской Федерации от 27 декабря 1999 года № 2124-1 «О средствах массовой информации»⁷³.

Приказ Минкомсвязи России от 29 декабря 2011 года № 362 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной услуги по регистрации средств массовой информации» (Зарегистрировано в Минюсте России 06 апреля 2012 года № 23752)⁷⁴.

4.6.17 Достоинства

Реестр свидетельств публикуется в качестве открытых данных в соответствующем разделе официального портала. Формат публикации – архивы машиночитаемых файлов XML. Данные регулярно обновляются – выкладываются новые актуальные архивы. Такой формат обновления удобен тем, что допускает относительно быструю выгрузку всего набора данных. Публикация также сопровождается метаданными, расписанными в паспорте набора. Там, в частности, указано контактное лицо и способы связи; дается

⁷² <https://rkn.gov.ru/opendata/7705846236-ResolutionSMI/>

⁷³ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1511/

⁷⁴ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_128348/

ссылка на схему данных (XSD), содержащую также описание полей и указания допустимых значений. В паспорте приводится дата последнего обновления (обычно обновления появляются ежедневно), а также приводятся гиперссылки на прежние версии набора данных и его структур.

4.6.18 Востребованность

Данные о СМИ представляют как самостоятельный интерес для широкой аудитории, так и относительный интерес как возможное расширение других баз данных в целях анализа и разработки.

4.6.19 Проблемы

Применимость данных. В настоящее время реестр представляет собой весьма замкнутую систему сведений, трудно совместимую с другими наборами данных. Совместимость определяется наличием в данных идентификаторов, позволяющих связать их с данными из других источников. В реестре свидетельств о регистрации СМИ представлена только одна категория организаций, связанных со СМИ, – их учредители. При них в ряде случаев имеются идентификаторы – ИНН. Теоретически данные о СМИ могли бы также содержать информацию и о многих других юридических лицах – редакциях, издательствах, распространителях и вещателях, определяемых Законом «О средствах массовой информации». Это сделало бы набор данных значительно более пригодным для связи с другими базами.

Содержание реестра. Содержательные проблемы частично пересекаются с проблемами применимости. Недостаток информации о лицах, так или иначе связанных со СМИ, представляет собой частный случай более общей проблемы. Из определяющих правила закона и регламента известно, что публикации данных о регистрируемых СМИ предшествуют две фазы: сбор и хранение данных.

Состав собираемых при регистрации данных определяется ст. 10 Закона «О средствах массовой информации». Эти данные затем вносятся в реестр (базу Единой информационной системы Роскомнадзора). В этом случае состав определяется регламентом предоставления госуслуги по регистрации СМИ. Затем данные этого реестра публикуются в открытом доступе, и их состав отличается от того, что мы наблюдаем на предыдущих этапах.

Параметр	Сбор данных при регистрации СМИ	Внесение данных в электронный реестр	Публикация открытых данных
Сведения об учредителе	v	v	v
Название СМИ	v	v	v
Язык(и)	v	v	v

Адрес редакции	v	v	v
Телефон редакции	x	v	x
Форма распространения	v	v	v
Территория	v	v	v
Тематика / специализация	v	v	x
Периодичность, объем	v	v	x
Источники финансирования	v	x	x
Соотнесенность учредителя с другими СМИ	v	x	x
Домен (для сетевого СМИ)	x	x	v
Дата регистрации	x	v	v
Номер свидетельства	x	v	v
Факт перерегистрации	x	v	x
Код статуса (действует или нет)	x	x	v

В таблице показано, какие из тех данных, которые согласно регламенту должны быть в реестре, не публикуются в открытом доступе. Между тем, эти данные могли бы быть очень полезными при исследовании СМИ. В частности, было бы полезно вывести в открытый доступ сведения о тематике СМИ, об их периодичности и объеме, а также о факте перерегистрации.

Качество данных в реестре свидетельств о регистрации СМИ оставляет желать лучшего. В записях встречаются дубликаты регистрационных номеров свидетельств. По состоянию на июль 2018 года на коллекцию из 144592 записей приходилось 142402 уникальных регистрационных номера. В 15 случаях этот показатель вообще не был указан.

Встречаются примеры, когда значение вписано не в то поле, к которому оно относится, согласно описанию. Например, у многих электронных СМИ адрес домена вписан в поле с наименованием СМИ, в то время как поле, где должен быть домен, остается незаполненным.

Есть случаи с некорректным заполнением адресов редакций. Иногда это просто устаревшие данные, как, например, адрес информационно-политического канала «Полит.ру», который несколько лет назад изменился. Иногда указываются устаревшие адреса с пометкой о том, что редакция переехала.

В тех случаях, где поле с доменом все же заполнено, встречаются заведомо некорректные значения, например:

HDCINEMA.RU⁷⁵
10 п.л. 40 МГб
xn---ctbsjfhhd0al8e.xn--p1ai (новости-школ.рф)
нижгма.рф (xn--80afhwc.xn--p1ai)
160 стр.
gazeta74@bk.ru
<http://www.russia.edu.ru/>

4.6.20 Рекомендации

- Низкое качество данных делает набор в ряде случаев неприменимым (например, он не пригоден как источник доменных имен электронных СМИ и информационных агентств, хотя номинально содержит в себе эту информацию). Необходима фундаментальная очистка и корректировка данных, возможно, с привлечением дополнительных кадровых ресурсов.
- Необходимо актуализировать сведения реестра, как адреса редакций и доменные имена. Для того, чтобы сократить число принципиально некорректных значений в поле с доменным именем, имеет смысл использовать валидацию на этапе внесения данных в реестр. Это позволит отсеять такие ошибки, как указание адреса электронной почты вместо доменного имени и пропуски символов в таких стандартных сочетаниях, как <http://www>.
- Желательно расширить структуру публикуемых данных, добавив в нее те сведения из электронного реестра, которые предусмотрены регламентом и не представляют собой тайны либо персональной информации, но не отображаются в открытых данных.
- Также желательно дополнить содержание реестра, а затем и открытой публикации, более развернутой информацией о редакциях, издательствах и прочих юридических и физических лицах, имеющих отношение к СМИ.

⁷⁵ Домен выставлен на продажу (по информации на 3 января 2019 года).

2019



119991, г. Москва, ул. Зубовская, 2
Телефон: +7 (495) 986-05-09
Факс: +7 (495) 986-09-52
E-mail: info@ach.gov.ru
www.ach.gov.ru