

DOI 10.35775/PSI.2024.107.7.013

УДК 32.323

В.Г. КОШКИДЬКО

доктор исторических наук, профессор, заведующий
кафедрой регионального и муниципального факультета государственного
управления МГУ имени М.В. Ломоносова,
Россия, г. Москва
E-mail: koshkidko@spa.msu.ru

Д.А. ЯРМОЛА

аспирант кафедры регионального и муниципального
управления факультета государственного управления
МГУ имени М.В. Ломоносова,
Россия, г. Москва
E-mail: YarmolaDA@spa.msu.ru

ТРАНСФОРМАЦИЯ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И НАСЕЛЕНИЯ ПОСРЕДСТВОМ ИНТЕРНЕТ-ПОРТАЛОВ В РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ

Настоящая статья посвящена выявлению эффективности взаимодействия органов местного самоуправления и населения посредством интернет-порталов в 2020-2024 гг. В работе определены особенности, а также нормативно-правовые основы функционирования интернет-порталов органов местного самоуправления в Российской Федерации. В статье предложен анализ трафика как метод проведения оценки эффективности функционирования интернет-порталов, данные подкреплены анализом наличия базовых характеристик. Результаты проведения оценки эффективности позволили выявить трансформацию взаимодействия органов местного самоуправления и населения в Республике Крым посредством технологии интернет-порталов, а также выделить реальные преимущества и недостатки. Выводы статьи направлены на необходимость применения системного подхода при взаимодействии органов местного самоуправления и населения посредством современных информационно-коммуникационных технологий, а также на устранение дублирования информационных систем при сохранении самостоятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: взаимодействие органов власти и населения, интернет-портал, цифровое общество, сетевая коммуникация, информационные технологии.

Введение. В результате процесса информатизации взаимодействие органов государственной и муниципальной власти с населением переходит на новый, сетевой уровень. Данный процесс внес существенные изменения

во взаимоотношения органов местного самоуправления и жителей муниципальных образований, что обусловлено тесным взаимодействием субъекта и объекта управления в решении вопросов местного значения.

В то же время, законодательно закрепленные формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления переходят под воздействием информационно-коммуникационных технологий на новый уровень функционирования, открывая дополнительные возможности для взаимодействия муниципальной власти и населения для совместного решения многих проблем с учетом мнения граждан. В связи с этим исследование эффективности взаимодействия органов местного самоуправления и населения посредством интернет-порталов на примере одного из субъектов Российской Федерации является актуальным. Исследование проводилось на материалах Республики Крым, где система местного самоуправления, в том числе и механизмы взаимодействия с населением посредством интернет-порталов функционируют с 2014 года, то есть муниципальная власть имела возможность использовать успешный опыт взаимодействия с населением других регионов Российской Федерации.

Обеспечение доступа к информации о деятельности органов власти, как на государственном, так и на муниципальном уровне регулируется Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ) [4]. В данном законе дано понятие вышеупомянутой информации, а также закреплен перечень способов обеспечения доступа к ней, в том числе способ размещения информации о деятельности органов власти в сети Интернет.

Согласно Федеральному закону № 8-ФЗ – официальный интернет-портал государственного органа или органа местного самоуправления – это «сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, содержащий информацию о деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, электронный адрес которого включает доменное имя, права на которое принадлежат государственному органу или органу местного самоуправления» [4. С. 2].

Интернет-портал муниципального образования имеет ключевое предназначение, а именно, является «лицом» муниципального образования. По сути, данный инструмент взаимодействия является первоисточником не только для населения муниципального образования, но и для представителей бизнес-сообщества, а также сторонних заинтересованных лиц.

В соответствии с Федеральным законом № 8-ФЗ органы местного самоуправления создают в сети «Интернет» официальные сайты, в которых указывают электронные почтовые адреса для взаимодействия с населением. Отмечается возможность размещения информации о деятельности муниципальной власти на сайте субъекта Российской Федерации, в который входит муниципальное образование, если органы местного самоуправления не имеет возможности делать это самостоятельно. Закон допускает размещать информацию

о деятельности органов местного самоуправления поселений на официальном сайте муниципального района, в который оно входит и при этом не создавать отдельный интернет-портал. Тот же механизм распространяется и на органы местного самоуправления внутригородских районов, которые могут публиковать информацию на интернет-портале городского округа с внутригородским делением.

Взаимодействие органов местного самоуправления и населения посредством технологии интернет-порталов в Республике Крым. Оценка эффективности. Республика Крым имеет собственный официальный интернет-портал Правительства региона [1]. Данный интернет-портал имеет логическую структуру, состоящую из следующих блоков: информационные разделы, сопутствующие подразделы, активные ссылки на наиболее востребованную информацию среди населения, новостной блок, предстоящие мероприятия в регионе, а также фото и видео отчетность о деятельности.

Интернет-портал правительства Республики Крым в целом соответствует современным требованиям. На данном интернет-портале визуально выделены разделы и заголовки, что позволяет быстро ориентироваться, при этом под каждым разделом отображаются подкатегории. Как положительный момент стоит отметить крупные кнопки доступа к версии для слабовидящих людей и к интернет-приемной, в связи с чем увеличить шрифт для прочтения, а также отправить обращение посредством сети Интернет достаточно просто. Помимо этого, на главной странице представлены ссылки на другие интернет-ресурсы, связанные с органами власти Республики Крым, а также на социальные сети, в которых официально представлено Правительство субъекта, вследствие чего возможно использовать как совокупность инструментов для взаимодействия с органами власти одновременно, так и выбрать наиболее удобный инструмент.

Раздел «Муниципальные образования» содержит активные ссылки на страницы муниципальных образований региона, что обеспечивает быстроту и удобство взаимодействия муниципальной власти и населения. По сути, указанные сайты муниципальных образований, являются порталами «второго уровня», так как созданы на базе домена Правительства Республики Крым.

Работа указанных интернет-порталов «второго-уровня» регулируется Указом Главы Республики Крым от 4 июля 2014 г. № 144-У «О государственной информационной системе Республики Крым «Портал Правительства Республики Крым» [3]. Данное положение регламентирует подготовку и размещение информации на базе интернет-портала, задает рекомендации по структуре и наполнению разделов, определяя возможность включения сайтов органов местного самоуправления в состав официального интернет-портала республики.

Интернет-порталы муниципальных образований, а именно указанные выше порталы «второго уровня» имеют идентичный дизайн и схожий интерфейс с интернет-порталом Правительства Республики Крым. На их главных страницах сформированы одинаковые функциональные разделы. Подразделы, являющиеся структурными единицами блоков, различны. Помимо этого, представленная

информация о деятельности органов власти также различается в зависимости от содержания и частоты публикации.

В целом, унификация интернет-порталов может повысить эффективность взаимодействия муниципальной власти и населения. Ее основным преимуществом является единый доступ к данным о деятельности органов власти. Житель любого муниципального образования при переходе на интернет-портал может получить информацию о структуре и контактах органов местного самоуправления, ознакомиться с бюджетом и основными принятыми нормативно-правовыми актами.

Помимо унифицированных интернет-порталов «второго уровня», на которые активно переходят муниципалитеты региона, функционируют и собственные сайты муниципальных образований. Их структура и содержание более детально отражают особенности муниципальных образований.

Для проведения оценки эффективности взаимодействия органов местного самоуправления и населения были выбраны интернет-порталы городов республиканского значения и проанализировано их состояние в 2020 и в 2024 годах с целью выявления динамики их функционирования.

К 2020 году города республиканского значения имели собственные, созданные в 2014 году, интернет-порталы за исключением городов Джанкой и Ялта, которые были представлены в сети Интернет на региональном интернет-портале только как порталы «второго уровня» (табл. 1).

Таблица 1. Официальные интернет-порталы городов республиканского значения в Республике Крым 2020-2024 гг.

Муниципальное образование	Адрес интернет-портала (2020 год)	Адрес интернет-Портала (2024 год)	Дата создания Интернет-портала
Симферополь	http://simadm.ru/	http://simadm.ru/	25.12.2014
Ялта	-	-	-
Керчь	http://керчь-род.рф/	-	-
Евпатория	http://my-evp.ru/	http://my-evp.ru/	28.01.2015
Феодосия	https://feogorod.ru/	-	14.02.2019
Джанкой	-	-	-
Алушта	https://alushta-adm.ru/	-	14.10.2014
Краснопереконск	http://krp-rk.ru/	-	06.03.2015
Саки	http://adm-saki.ru/	-	25.04.2016

Муниципальное образование	Адрес интернет-портала (2020 год)	Адрес интернет-Портала (2024 год)	Дата создания Интернет-портала
Армянск	http://armgov.ru/	http://armgov.ru/	11.12.2014
Судак	http://sudak.rk.gov.ru/	-	-

Источник: составлено авторами на основе [5].

К началу 2024 года собственный не унифицированный официальный сайт имеют города Симферополь, Евпатория и Армянск. Остальные функционируют сугубо на региональном интернет-портале как порталы «второго уровня». То есть за последние 4 года прослеживается массовое сокращение самостоятельных интернет-порталов муниципальных образований в Республике Крым, а преимущество отдается интернет-порталам, функционирующим на базе регионального как порталы «второго уровня».

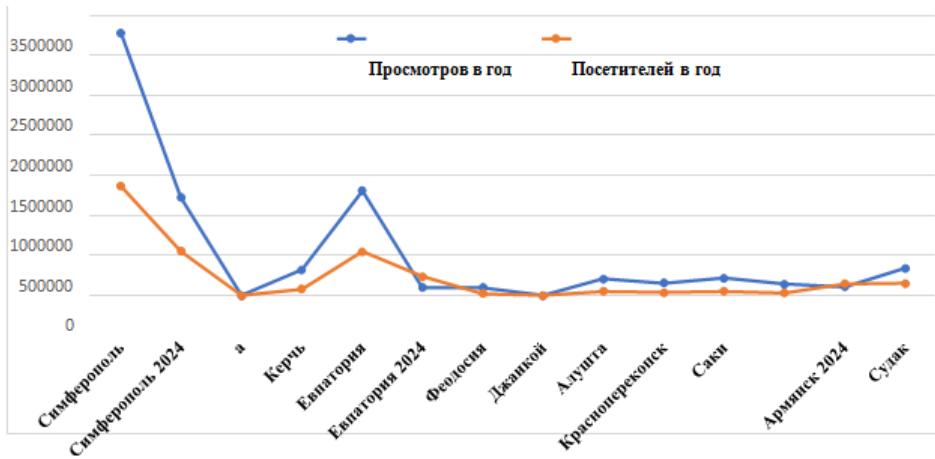
Оценка эффективности интернет-порталов городов республиканского значения Республики Крым проводится с помощью проведения комплексного SEO-анализа, суть которого заключается в анализе трафика.

При исследовании трафика ключевым показателем является количество пользователей и просмотров за год. Пользователи отслеживаются как уникальные в течение суток. То есть рост количества посещений не зависит от количества просмотров. Также сравнивались данные распределения трафика, а именно: процентное соотношение прямых заходов, поисковых систем, ссылок на сайтах, социальных сетей и почтовых рассылок. Распределение трафика позволяет выявить системно ли взаимодействие власти и граждан. Если переход на портал осуществляется сугубо через поисковые системы, либо напрямую, то органы власти не пытаются обеспечить взаимодействие инструментов для коммуникации с населением между собой, либо вовсе используют лишь интернет-портал для коммуникации. Если распределение трафика демонстрирует что переход на портал осуществляется также через социальные сети, то органы власти активно упоминают свой портал в социальных сетях, тем самым расширяя свою аудиторию, захватывая более молодое население. Переход на портал через почтовые рассылки демонстрирует нам рассылку органами власти уведомлений, новостей, сообщений на электронные почтовые адреса граждан, содержащую ссылку на официальный портал.

Результаты анализа трафика показывают, что по количеству посетителей и просмотров лидирует интернет-портал Администрации города Симферополя (рис. 1).

Далее, со значительным отставанием по трафику, следуют порталы Евпатории, Керчи и других городов полуострова, что находит свое подтверждение при анализе качественных базовых характеристик интернет- порталов (табл. 2).

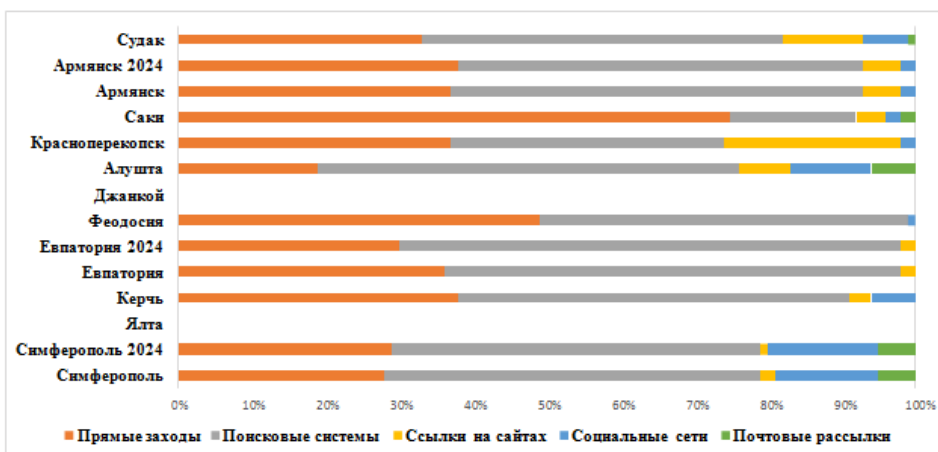
Рисунок 1. Трафик официальных интернет-порталов городов республиканского значения Республики Крым 2020-2024 гг.



Источник: составлено авторами на основе [2].

Необходимо отметить, что на исследуемых интернет-порталах Симферополя, Евпатории и Армянска, продолжающих свое существование в 2024 году произошло снижение трафика по сравнению с 2020 годом. В целом данное явление может быть связано с тем, что население предпочитает другие инструменты для взаимодействия с органами власти: социальные сети, порталы на базе регионального, а именно «второго уровня».

Рисунок 2. Распределение трафика официальных интернет-порталов городов республиканского значения Республики Крым 2020-2024 гг.



Источник: составлено авторами на основе [2].

Анализ распределения трафика показал, что наиболее системный подход при взаимодействии органов власти с населением используется Администрацией города Симферополя (рис. 2). То есть Администрация города Симферополя использует не только отдельно взятые инструменты для взаимодействия с населением, а еще и обеспечивает взаимодействие инструментов между собой. Переход на интернет-портал чаще всего осуществляется через поисковые системы, при этом 14% переходов проводится посредством социальных сетей, что свидетельствует об активном использовании этого инструмента Администрацией города. Переход из почтовых рассылок, которые представляют собой либо ответы на запросы граждан, либо новостное информирование пользователей, осуществляется в 5% случаев, что является одним из самых высоких показателей среди выборки. Использование инструментов в комплексе существенно повышает эффективность взаимодействия органов местного самоуправления и населения. За период 2020-2024 гг. существенных изменений в распределении интернет-трафика исследуемых интернет-порталов не выявлено.

Важное значение для эффективного взаимодействия органов местного самоуправления и населения имеет наличие на исследуемых интернет-порталах таких базовых опций как: адаптивность для мобильных устройств, наличие версии для слабовидящих, наличие интернет-приемной, информация об общественной приемной, обзоры обращений граждан и карта сайта.

Таблица 2. Базовые характеристики на интернет-порталах городов республиканского значения Республики Крым 2020-2024 гг.

	Симферополь	Симферополь 2024	Ялта	Керчь	Евпатория	Евпатория 2024	Феодосия	Джанкой	Алушта	Красноперекоевск	Саки	Армянск	Армянск 2024	Судак
Адаптивность для мобильных устройств	да	да	-	нет	да	да	нет	-	нет	нет	нет	нет	нет	да
Наличие версии для слабовидящих	да	да	-	да	да	да	да	-	да	нет	да	да	да	да
Наличие интернет-приемной	да	да	-	да	да	да	да	-	да	да	да	да	да	да
Информация об общественной приемной	да	да	-	да	да	да	нет	-	да	да	да	да	да	да

	Симферополь	Симферополь 2024	Ялта	Керчь	Евпатория	Евпатория 2024	Феодосия	Джанкой	Алушта	Красноперекоепск	Саки	Армянск	Армянск 2024	Судак
Обзоры обращений граждан	да	да	-	да	да	да	нет	-	да	да	нет	да	да	да
Карта сайта	да	да	-	да	да	да	нет	-	да	нет	да	да	да	да

Источник: составлено авторами.

На основе представленной информации можно сделать вывод, что по состоянию на 2020 год наблюдается различная ситуация по наличию базовых опций на порталах в исследуемых регионах. Так, на портале города Феодосия отсутствует адаптивность для мобильных устройств, информация об общественной приемной, что затрудняет организацию личного приема, а также карта сайта, в связи с чем поиск информации на портале может работать некорректно.

У половины интернет-порталов отсутствует адаптивность для мобильных устройств. Данная техническая характеристика интернет-портала делает взаимодействие более эффективным, устранив привязку жителя к наличию персонального компьютера и его местонахождению.

На исследуемых интернет-порталах Симферополя, Евпатории и Армянска, продолжающих свое существование в 2024 году не произошло изменений по наличию базовых опций. В целом данные порталы демонстрируют наиболее хорошее положение среди тех, что существовали в 2020 году, из чего логично продолжение их функционирования на сегодняшний день.

Таким образом, результаты проведенного анализа трафика, его распределения и наличия базовых опций интернет-порталов городов республиканского значения Республики Крым свидетельствуют о тенденции сокращения обособленных интернет-порталов в 2024 году в сравнении с 2020 годом. Так, на сегодняшний день собственные интернет-порталы имеют города Симферополь, Евпатория и Армянск. Остальные города представлены в сети интернет только на базе регионального интернет-портала Республики Крым как порталы «второго уровня». Вследствие различия по наличию базовых опций на исследуемых интернет-порталах население муниципальных образований Республики Крым имеет неравномерный доступ при взаимодействии с органами местного самоуправления, что еще раз подтверждается в существенных различиях по трафику.

Подводя итоги исследования взаимодействия органов местного самоуправления и населения в Республике Крым посредством интернет- порталов,

необходимо отметить как положительные стороны этого процесса, так и имеющиеся недостатки.

Современные технологии при взаимодействии органов власти и населения в исследуемом регионе используются системно. Об этом свидетельствует распределение трафика, полученное в результате SEO-анализа. Ссылки на интернет-портал большинства муниципальных образований активно используются в социальных сетях, а также при упоминании на других интернет-порталах органов власти и организаций.

Наиболее системным с точки зрения комплексности используемых инструментов является взаимодействие с населением Администрации города Симферополь. Столица Республики наиболее приближена к региональной власти, так как все органы региональной власти расположены именно в ней. Следовательно город Симферополь первым заимствует опыт цифровизации регионального уровня и способен распространять его на близлежащие территории. Отсюда вытекает и следующее преимущество, заключающееся в использовании одновременно нескольких инструментов взаимодействия. Как говорилось ранее, сеть – это крайне адаптивная система, следовательно, и коммуникации являются достаточно устойчивым явлением. Чем больше используется каналов связи, тем устойчивее будет коммуникация. Исходя из этого коммуникация органов местного самоуправления и населения в Симферополе является более устойчивой по сравнению с другими исследуемыми муниципалитетами.

К недостаткам можно отнести разрозненность, выявленную при функционировании инструментов взаимодействия органов власти и населения в сети Интернет, которая снижает эффективность коммуникации, углубляет диспропорциональность цифровизации и неравномерность доступа населения к информации о деятельности органов власти.

Взаимодействие муниципальной власти и населения в Республике Крым посредством информационно-коммуникационных технологий регулируется рядом нормативно-правовых актов. Большинство из них содержат рекомендации, придерживаться которых или нет призваны решить органы местного самоуправления самостоятельно.

Однако существует и ряд определенных требований для определенных инструментов. Например, функционирование интернет-порталов «второго уровня» в Республике Крым регулируется Указом Главы Республики Крым от 4 июля 2014 года № 144-У «О государственной информационной системе Республики Крым «Портал Правительства Республики Крым». Приложение 3 вышеуказанного нормативно-правового акта содержит рекомендации по структуре размещаемой информации органами местного самоуправления. В то время как Приложение 4 регламентирует порядок подготовки и размещения информации, задавая обязательные требования [3].

Так, вся информация, публикуемая на сайтах, входящих в состав официального интернет-портала, направляется координатору на предусмотренный для этого электронный адрес. Исключением является информация в составе

разделов «Новости» и «Пресс-служба». Размещение, удаление, либо же замена информации (в том числе графической) возможна только путем размещения заявки и согласования с координатором – Министерством внутренней политики, информации и связи Республики Крым. Публикация возможна только с соблюдением всех требований вышеуказанного регламента. Излишний контроль и централизация интернет- порталов является существенным недостатком системы взаимодействия.

Муниципальная власть является отдельным уровнем власти в Российской Федерации, в связи с чем попытка централизованного воздействия ограничивает самостоятельность органов местного самоуправления в решении местных вопросов.

Еще одним недостатком является дублирование интернет-порталов, а именно одновременное функционирование и ведение обособленных, более локальных интернет-порталов, а также порталов «второго уровня», что является ресурсно-затратным. Во-первых, разработка и обеспечение функционирования интернет-порталов требует значительных финансовых вложений, что в рамках маленьких бюджетов муниципальных образований требует региональной поддержки. Во-вторых, муниципалитеты не всегда обладают достаточным количеством квалифицированных кадров, способных создавать и поддерживать интернет-порталы как эффективный инструмент взаимодействия.

Проведенный анализ базовых характеристик интернет-порталов позволил выявить их диспропорциональное развитие. Однако, продолжающие функционировать на сегодняшний день обособленные интернет-порталы развиты с точки зрения наличия базовых характеристик.

Закключение. Таким образом, сложившаяся система взаимодействия органов местного самоуправления и населения в Республике Крым, является довольно молодой, но по своей сути агрегировала успешный опыт субъектов Российской Федерации. Важнейшим вопросом остается существующее дублирование самостоятельных интернет-порталов органов местного самоуправления в Республике Крым с порталами «второго уровня», созданными на базе регионального интернет-портала.

В связи с этим наиболее целесообразным видится постепенное устранение самостоятельных интернет-порталов органов местного самоуправления в Республике Крым и дальнейшее развитие технологии порталов «второго уровня» на базе регионального. Однако прослеживающийся тренд на излишнюю централизацию взаимодействия на муниципальном уровне, связанный с контролем публикуемого контента со стороны органов региональной власти, может стать серьезной проблемой в будущем, в связи с чем необходим пересмотр нормативно-правового регулирования функционирования порталов «второго уровня» с сохранением унификации и наличием базовых опций, но минимизацией процессов контроля и централизации со стороны региональных органов власти.

В целом исходя из полученных результатов анализа процесс унификации интернет-порталов органов местного самоуправления в Республике Крым уже запущен, в связи с чем целесообразно его логическое завершение с учетом вышеперечисленных выявленных преимуществ и недостатков данного процесса.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Официальный портал Правительства Республики Крым // <https://rk.gov.ru/#>.
2. Проверка посещаемости // PR-CY Анализ сайта // <https://pr-cy.ru/site-statistics/>.
3. Указ Главы Республики Крым «О государственной информационной системе Республики Крым «Портал Правительства Республики Крым» от 04.07.2014 № 144-У (с изменениями и дополнениями) // СПС «Гарант» // <https://base.garant.ru/23701478/>.
4. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 № 8-ФЗ (последняя редакция) // СПС «Консультант Плюс» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84602/.
5. Whois сервис. Ru-center // <https://www.nic.ru/>.

V.G. KOSHIDKO

Doctor of Historical Sciences, Professor of the Department of Regional and Municipal administration, School of Public administration Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

D.A. YARMOLA

Postgraduated student of the Department of Regional and Municipal administration, School of Public administration Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

TRANSFORMATION AND ASSESSMENT OF THE EFFECTIVENESS OF INTERACTION BETWEEN LOCAL GOVERNMENTS AND THE POPULATION THROUGH INTERNET PORTALS IN THE REPUBLIC OF CRIMEA

This article is devoted to identifying the effectiveness of interaction between local government and the population through Internet portals in 2020-2024. The paper identifies the specifics, as well as the regulatory and legal framework for the functioning of Internet portals of local governments in the Russian Federation. The article proposes traffic analysis as a method of conducting an assessment of the effectiveness of the functioning of Internet portals, the data are supported by the analysis of the presence of basic characteristics. The results of the effectiveness assessment allowed to identify the transformation of interaction between local government and the population in the Republic of Crimea through the technology of Internet portals, as well as to highlight the real advantages and disadvantages. The conclusions of the article are aimed at the need for a systematic approach to the interaction between local self-government bodies and the population through modern information and communication technologies, as well as to eliminate the duplication of information systems while preserving the independence of local self-government bodies.

Key words: interaction of authorities and population, Internet portal, digital society, network communication, information technologies.