

СОЦИОЛОГИЯ ИНТЕРНЕТА

DOI: [10.14515/monitoring.2020.5.729](https://doi.org/10.14515/monitoring.2020.5.729)



Н. В. Корытникова

ОЦЕНКА ИНФОРМАЦИОННОЙ НАПОЛНЕННОСТИ ИНТЕРНЕТ-ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЛУГАНСКОЙ ОБЛАСТИ (УКРАИНА)

Правильная ссылка на статью:

Корытникова Н. В. Оценка информационной наполненности интернет-представительств органов местного самоуправления в Луганской области (Украина) // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2020. № 5. С. 344—378. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2020.5.729>.

For citation:

Korytnikova N. V. (2020) Assessing Information Completeness of the Local Government Representation on the Internet: The Case of Luhansk Oblast (Ukraine). *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*. No. 5. P. 344—378. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2020.5.729>. (In Russ.)

ОЦЕНКА ИНФОРМАЦИОННОЙ НАПОЛНЕННОСТИ ИНТЕРНЕТ-ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЛУГАНСКОЙ ОБЛАСТИ (УКРАИНА)

КОРЫТНИКОВА Надежда Владимировна — кандидат социологических наук, доцент кафедры методов социологических исследований, Харьковский национальный университет им. В. Н. Каразина, Харьков, Украина
E-MAIL: kort-nadeshda@yandex.ru
<https://orcid.org/0000-0003-1740-5859>

Аннотация. В статье представлены результаты мониторинга интернет-представительств органов местного самоуправления в Луганской области в период с марта по май 2018 г. Информационная наполненность сайтов анализировалась по пяти направлениям: общая информация о территории города или села, информация о деятельности органов местного самоуправления, рекомендованные для размещения официальные документы, обеспечение доступа к публичной информации, удобство пользования веб-сайтом и доступность веб-контента.

Исследование показывает некоторые проблемы информационной наполненности официальных сайтов местных органов власти с точки зрения полноты и структурированности потока данных. Автор определяет приоритетные области по улучшению качества материалов для веб-дизайнеров и чиновников. Социальная актуальность данного исследования обусловлена тезисом о том, что на основе грамотной подачи контента можно своевременно получать информацию о реакциях населения на правительственные инициативы.

ASSESSING INFORMATION COMPLETENESS OF THE LOCAL GOVERNMENT REPRESENTATION ON THE INTERNET: THE CASE OF LUHANSK OBLAST (UKRAINE)

*Nadezhda V. KORYTNIKOVA*¹ — Cand. Sci. (Soc.), Associate Professor at Department of Methods of Sociological Research
E-MAIL: kort-nadeshda@yandex.ru
<https://orcid.org/0000-0003-1740-5859>

¹ V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, Ukraine

Abstract. The article presents the results of a tracking study on how the Luhansk oblast local governments were represented on the Internet during the period from March to May 2018. Completeness of the websites was analyzed in terms of five aspects: general information about the city and rural area; information about the local self-government activities; official documents recommended for publication; access to public information; website usability and web content accessibility.

The study revealed certain problems in terms of website completeness and a lack of structure in the data flow on the local self-government websites. The author identifies priority areas for web designers and public officials to improve the quality of materials. The study highlights that well-designed contents would help the authorities get a public reaction to the government's initiatives in a timely manner. The article describes how the online representation can help engage citizens and make them take an active part in governmental decision-making.

В статье описывается, как на основе интернет-представительства можно реализовать идею участия и активного включения граждан в процесс принятия управленческих решений.

Ключевые слова: информационная наполненность, электронное правительство, интернет-представительство, органы местного самоуправления, публичная информация, открытые данные, удобство веб-сайта

Keywords: information completeness, e-government, local governments, public information, open data, website usability, Internet representation

Взрывное развитие информационно-коммуникационных технологий вызвало существенные преобразования во всех сферах жизни общества, в том числе в государственном управлении. Значительные достижения в электронном бизнесе побудили применить аналогичные технологии к органам власти, в частности открыть интернет-представительства, чтобы публиковать больше информации и более эффективно предоставлять государственные услуги. Однако органы государственной власти и местного самоуправления (далее — МСУ), ориентируясь на информатизацию и автоматизацию, нередко упускают из вида, что процессы публичного менеджмента можно рационализировать с опорой на объективные данные и учетом потребностей и желаний граждан. Правительственный веб-сайт — важное место для участия граждан в общественных делах и процессах принятия решений, но ранние практики электронного правительства, как правило, не следовали демократическим целям: обмена информацией, предоставления качественных государственных услуг, обсуждения и совместного производства общих решений [Lee-Geiller, Lee, 2019].

Актуальность изучения функций государственных веб-сайтов заключается в том, что мониторинг интернет-представительств позволит разработать стратегию цифровизации публичного администрирования и укажет на способы повысить гражданскую ответственность во взаимоотношениях с властью. На данный момент интернет-представительства органов власти в лучшем случае представляют собой инфраструктуру для обратной связи с гражданами, коммерческими предприятиями и общественными организациями, а порой просто передают информацию в одностороннем порядке. В таких условиях следование принципам электронного правительства, заявленное во многих официальных документах, становится проблематичным. Для полноценного функционирования электронного государства не обойтись без интеграции внутренних информационных ресурсов, без разработки механизмов осуществления государственных транзакций (электронные услуги, официальные обращения и пр.) на текущем уровне развития цифровых технологий. В частности, клиентоориентированная модель государственного управления подразумевает, что интеллектуальный и творческий потенциал граждан будет использоваться для выработки востребованных политических решений. Таким

образом, в системе интернет-представительств органов власти требуется учитывать законодательные нормы по информационному наполнению официального сайта, а также проверять наличие на этих интернет-площадках действенных инструментов взаимодействия с населением и конкретных механизмов контроля за деятельностью госслужащих.

Лидеры по цифровизации развивают электронное правительство как платформу, которая стимулирует государственно-частные партнерства в создании инновационных приложений и услуг. Основным и постоянным ядром этой платформы являются данные, готовые для дальнейшей обработки в целях обмена информацией и бесперебойного предоставления общественных услуг [Akarkin, Yasinovskaya, 2019]. Это соответствует идее о том, что представительная демократия обеспечивает управление наиболее эффективно, если решения граждан основаны на точной и надежной информации [Williams, Harte, Turner, 2015]. Опыт Эстонии показывает, что информационная открытость и прозрачность органов власти обеспечивает доверие граждан государству и позволяет контролировать правительственные действия [Priisalu, Ottis, 2017].

Заинтересованность в доступной информации государственного сектора привела к политике открытых данных во многих странах. В Бельгии региональное правительство Фландрии включило повторное использование информации государственного сектора в свое законодательство и разместило на интернет-портале более 4000 открытых наборов данных [Buyle et al., 2019]. Корейские исследователи также рассматривали роль государства как менеджера данных и роль закона как координатора юридических прав: «Закон должен пойти еще дальше и предоставить правительствам основу для активного поощрения использования открытых данных, защиты конфиденциальности и безопасности и разрешения споров, возникающих в процессе доступа к публичной информации» [Yoon, Joo, Kwon, 2019: 131]. В Саудовской Аравии на внедрение инициатив электронного правительства влияют существующие административные механизмы. В частности, в стране происходят институциональные изменения, которые внесли позитивный вклад в переход от культуры секретности к открытости. Так, была принята программа «Видение — 2030»¹, утвержден Закон о свободе информации 2016 г., проведены антикоррупционные кампании [Altayar, 2018]. Европейские ученые обращают внимание на то, что «у жителей возникают трудности в доступе к данным из-за их фрагментарной подачи на разных правительственных уровнях, что может вызывать разочарование граждан при запросах необходимой информации в повседневной жизни, поскольку они ожидают систематического взаимодействия с органами власти» [Buyle et al., 2018: 127]. Изменение технологических условий поднимает вопросы о пересмотре порядка хранения и обработки данных, а также обеспечения простоты и безопасности их использования в эпоху цифрового государства [Yoon, Joo, Kwon, 2019].

В 2016 г. Украина присоединилась к Международной хартии открытых данных. В результате доступ к публичной информации с возможностью автоматизирован-

¹ Программа «Видение Королевства Саудовская Аравия: 2030». См.: Saudi Vision 2030. URL: <https://vision2030.gov.sa/en/node> (дата обращения: 22.10.2020). Например, в рамках программы ставится цель улучшить позиции страны в Глобальном индексе открытых данных — с 74-го до 60-го места.

ной обработки на Украине можно получить на следующих государственных веб-ресурсах: Единый государственный веб-портал открытых данных²; городские порталы открытых данных (созданы в Харькове, Львове, Полтаве, Кривом Роге, Днепре, Дрогобыче, Черновцах); официальный портал публичных финансов Украины³; электронная система публичных закупок ProZorro⁴ [Серенок, 2016]. В рамках электронного управления официальные веб-сайты выполняют следующие функции: (1) единой площадки для доступа к разнообразной государственной информации, (2) общественного контроля граждан за деятельностью органов власти, (3) коммуникативного ресурса для решения насущных вопросов граждан, (4) привлечения местных граждан к принятию управленческих решений и др. К сожалению, на данном этапе в украинских реалиях вышеназванные функции реализуются не в полной мере и без учета новейших тенденций в цифровых технологиях.

Особенно ярко востребованность инновационных форм публичного администрирования наблюдается во время политических кризисов, которые сопровождаются непоследовательным ведением административной реформы, экономическим спадом, социально-гуманитарными катастрофами. Наглядным примером таких последствий служит ситуация в Донбасском регионе после событий 2014 г. На почве претензий региональных политических элит на доминирование в управлении территориями возникает особый режим двоевластия: Луганская областная военно-гражданская администрация и Луганская народная республика. Часть территориальных общин остались на территории ведения военных действий, часть временно перемещены в другие области. Социальные сообщества, ранее объединенные по территориальному признаку, оказываются искусственно разобщенными и растерянными перед возникающими трудностями в связи с дублированием функций государственного управления. В частности, люди не понимают, как получить государственные услуги — записаться в школу, сдать внешнее независимое оценивание⁵, получить паспорт, назначить пенсию, подать документы на субсидию и т. д.

Чтобы непрерывно дистанционно управлять территориями, находящимися в зоне военно-политического конфликта, необходимо использовать формы интернет-коммуникаций, обмениваться информацией по сети, предоставлять государственные онлайн-услуги. Для этого нужна единая официальная платформа, поэтому важно развивать интернет-представительства органов МСУ. Веб-сайты и сообщества в социальных сетях выступают как инструменты социального проектирования и могут работать по разным моделям: от самопрезентации до сетевых транзакций с органами власти. Самопрезентация органов государственного управления в интернете — форма визитной карточки страны или ее территориально-административной единицы. Подобный контент сайтов обычно необходим ру-

² Портал відкритих даних. URL: <https://data.gov.ua/> (дата обращения: 22.10.2020).

³ Єдиний веб-портал використання публічних коштів. URL: <https://spending.gov.ua/new/> (дата обращения: 22.10.2020); Інформаційно-аналітична система «Прозорий бюджет». URL: <https://edata.gov.ua/> (дата обращения: 22.10.2020).

⁴ ProZorro: офіційний портал оприлюднення інформації про публічні закупівлі України. URL: <https://prozorro.gov.ua/> (дата обращения: 22.10.2020).

⁵ Внешнее независимое оценивание, ВНО (укр. Зовнішнє незалежне оцінювання, ЗНО) — экзамены для поступления в высшие учебные заведения на Украине.

ководителям, чтобы продемонстрировать владение современными технологиями и понимание возрастающей роли интернет-присутствия государственных структур. Для Луганской области акцент на виртуальной идентификации и коммуникативных ресурсах может сыграть важную роль в легитимации власти представителей региональных элит, что в целом будет способствовать решению донбасского вопроса и формированию позитивного имиджа территории в международном сообществе. Одним из основных пунктов мирного урегулирования конфликта на Донбассе часто называют проведение местных выборов как способ законного утверждения власти на всей территории региона. Подавляющее большинство украинцев поддерживает увеличение полномочий местных органов власти через легитимацию их статусов или в процессе децентрализации (53,2%), или в форме автономии в составе Украины (20,6%) (см. табл. 1).

Таблица 1. Распределение ответов на вопрос «Какой из вариантов решения проблемы неподконтрольных территорий Донецкой и Луганской областей («ДНР» и «ЛНР») Вы бы поддержали больше?», 15.07.2019 (% от всех респондентов)*

	Украина в целом	Запад	Центр	Юг	Восток	Донбасс
Предоставление этим территориям особого статуса, предусматривающего автономию в составе Украины	20,6	12,6	14,4	29,2	28,7	43,9
Возвращение в состав Украины с теми правами, которые получены другими регионами в процессе децентрализации	53,2	53,6	53,9	53,3	55,9	39,4
Официальное признание того, что эти территории в ближайшие годы не могут быть возвращены в состав Украины и их изоляция	5,7	9,5	6,8	2,5	2,0	1,5
Продолжение боевых действий, направленных на возобновление полного контроля Украины над этими территориями военным путем	4,7	9,0	4,0	3,8	2,0	0,8
Трудно сказать	15,5	15,1	20,0	11,3	11,0	14,4
Отказ от ответа	0,5	0,2	1,0	0,0	0,5	0,0

* Источник данных: Всеукраинский опрос общественного мнения, Киевский международный институт социологии (КМИС), 5—15 июля 2019. Вопрос на языке оригинала: «Який з варіантів вирішення проблеми неподконтрольних територій Донецької і Луганської областей («ДНР» і «ЛНР») Ви підтримали б найбільше?» См: Суспільно-політичні настрої населення України: Липень 2019 року // Київський міжнародний інститут соціології. 2019. 17 июля. URL: <https://www.kiis.com.ua/?lang=rus&cat=reports&id=875&page=3> (дата обращения: 22.10.2020).

Тем самым выборы в органы МСУ становятся стратегически важными для стабилизации ситуации в регионе. Свободный и прозрачный предвыборный процесс реализуется при условии информационного сопровождения всех процедур. М. А. Губин вводит специальное понятие «информационная легитимация» как «процесс приобретения или подтверждения права власти на осуществление по-

литических действий и принятие политических решений, благодаря информации и умению эффективно контролировать ее оборот» [Губин, 2011: 16]. На данном этапе у гражданского общества нет механизмов контроля за деятельностью органов власти через объективную информацию из открытых источников, представители власти могут манипулировать доступом к публичной информации, закрывать или ограничивать его. В коммуникативной модели веб-сайты становятся не только важным источником официальной информации о предпринимаемых действиях по регулированию конфликта, но и площадкой для оперативного оповещения населения о принятых решениях по актуальным повседневным вопросам. Кроме этого, официальная интернет-коммуникация призвана помочь жителям высказать и отстоять свои взгляды по поводу местной политики, а также обеспечить обсуждение новых проектов регуляторных актов и организовать изучение общественного мнения.

Однако для эффективного управления территориями, которые втянуты в военно-политические споры, интернет-представительства важны в первую очередь для перехода к модели сетевых транзакций, когда органы власти функционируют в онлайн-формате. В модели сетевых транзакций интернет-представительства органов власти уже позволяют осуществлять в виртуальной среде функции государственного управления, касающиеся не только налаживания обратной связи, но и мобилизации к действиям для получения государственных услуг и оптимизации процедур взаимодействия с должностными лицами в дистанционном формате.

Цель данной статьи — охарактеризовать информационную наполненность интернет-представительств органов местного самоуправления на примере Луганской области (Украина) с точки зрения того, насколько модернизирован функционал органов власти с учетом цифровизации социальной сферы.

Под *информационной наполненностью* интернет-представительства органа власти понимается характеристика официального веб-сайта, включающая в себя описание перечня документов и сведений, обязательных для обнародования, и наличие интернет-технологий, подразумевающих постоянный и повсеместный доступ к открытым данным. Есть определенные законодательные нормы по наполнению содержанием веб-сайта, но публикуемые материалы необходимо анализировать и с точки зрения удобства пользователя — по таким критериям, как правильность (доступность, грамотность, технологичность) подачи, оперативность размещения, оптимальность структуры, полнота содержания.

Информационная наполненность базируется на следующих принципах функционирования интернет-представительства:

- предоставление актуальной и достоверной информации широким кругам населения для установления доверительных отношений граждан с властью;
- разработка и поддержание государственных реестров по разным направлениям, обеспечение полноты и периодичности обновления информационных ресурсов, соблюдение их сохранности и целостности, исключение дублирования данных;
- автоматическое предоставление государственных услуг на основе цифровизации управленческих процессов в органах власти, введение системы электронного документооборота и т. д.

Реализация перечисленных принципов позволяет достигнуть экономического эффекта, поскольку значительно упрощаются взаимодействия граждан с властью, сокращаются временные затраты при обращении за услугой, исключаются стрессовые и конфликтные ситуации, упрощается порядок работы чиновников с государственными информационными ресурсами, исключаются механические ошибки при оформлении документов.

В данной работе будут представлены результаты исследования «Оценка внедрения и использования инструментов электронного правительства Луганской областной государственной администрации и органами МСУ Луганской области»⁶, проводившегося с марта по май 2018 г. и подготовленного в рамках Программы восстановления и развития мира ПРООН в Украине при финансовой поддержке Европейского союза. Методом сбора информации был мониторинг открытой для интернет-пользователей части контента официальных веб-сайтов органов местного самоуправления Луганской области. В выборку не были включены сайты Луганской областной государственной администрации и других областных представительств органов исполнительной власти. Акцент только на МСУ обусловлен тем, что именно на этом уровне управления непосредственно осуществляется государственная политика, направленная на нужды и потребности граждан в их повседневной жизни.

Для исследования были выбраны объединенные территориальные общины, соответствующие новому административному устройству Луганской области (согласно распоряжению Кабинета министров Украины⁷). Среди 25 органов МСУ семь местных советов не имеют официальных интернет-представительств (их веб-сайты не найдены с помощью основных поисковых систем):

- Лозно-Александровский сельский совет,
- Новоастрханский сельский совет,
- Золотовский городской совет,
- Мостковский сельский совет,
- Нижнедуванский сельский совет,
- Широковский сельский совет,
- Краснореченский сельский совет⁸.

В связи с этим оценка информационной наполненности проводилась только для 18 органов местного самоуправления Луганской области (см. приложение А). Эмпирическая интерпретация показателей основывалась на положениях законодательства Украины, которые касаются требований к официальным сайтам органов власти (см. прил. Б). В перечисленных десяти законах Украины содержатся указания на обязательные материалы для размещения в интернет-представительствах, а также нормы по использованию информационно-коммуникационных технологий

⁶ Оцінка впровадження та використання інструментів електронного урядування Луганською обласною державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування Луганської області. Київ: UNDP Україна, 2018. URL: http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/Donbas/Rule%20of%20Law/Lugansk_report.pdf (дата обращения: 22.10.2020).

⁷ Перспективний план формування територій громад Луганської області, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України 05.08.2015 № 833 (із змінами і доповненнями) // Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/833-2015-%D1%80> (дата обращения: 22.10.2020).

⁸ Официальный веб-сайт есть (<http://krasnorechensk.lg.ua/>), но он недоступен на 22.10.2020.

в деятельности органов МСУ. Таким образом, были выделены обязательные компоненты интернет-представительства органа власти по содержанию и по форме предоставления информации. Эти компоненты рассматривались как параметры для оценки функционирования интернет-представительства и были сгруппированы по пяти основным направлениям (см. табл. 2).

Таблица 2. Структура оценки информационной наполненности по значимости и количеству эмпирических показателей

№	Направление измерения	Значимость	Количество показателей
1	Общая информация о территории города или села	Низкая	6
2	Информация относительно деятельности органа МСУ	Высокая	47
3	Рекомендованные для размещения официальные документы	Средняя	26
4	Обеспечение доступа к публичной информации	Средняя	6
5	Удобство пользования веб-сайтом и доступность веб-контента	Высокая	15

Безусловно, каждое выделенное направление обладает разным уровнем значимости для комплексной оценки. В данном исследовании вклад каждого направления в общую оценку определялся экспертами по государственному управлению⁹ по трем уровням значимости: высокий, средний, низкий. Первичные экспертные заключения основывались на важности той или иной категории с точки зрения обычных интернет-пользователей и в первую очередь местных граждан, а не для потребностей местных чиновников или госслужащих центральных органов власти. Конкретные показатели интерпретировались и включались в оценку интернет-представительств с учетом понятности контента и его социальной направленности, оперативности подачи информации и ее релевантности, комфортности прочтения и удобной навигации.

Каждый показатель измерялся по четырехбалльной шкале. Индикаторы, касающиеся полноты представленной информации (направления 1—4), маркировались следующим образом: 3 балла — полная информация, 2 — развернутая информация, 1 — недостаточно информации, 0 — информация отсутствует. Индикаторы, которые характеризуют удобство пользования сайтом (направление 5), также оценивались по четырехбалльной шкале, а именно: 3 балла — технология полноценно выполняет свои задачи, 2 — технология осуществляет функции в ограниченном режиме, 1 — технология работает частично или наблюдаются сбои, 0 — технология отсутствует. Следовательно, среднее значение по каждому показателю колеблется в пределах от 0 до 3. По убыванию среднего было проведено ранжирование пока-

⁹ Главными специалистами выступили сотрудники кафедры информационных технологий и систем управления Харьковского регионального института Национальной Академии государственного управления при Президенте Украины под руководством доцента А. О. Серенка. Кроме этого, при определении значимости направлений информационной наполненности веб-сайтов органов МСУ учитывались замечания и комментарии представителя программы восстановления и развития мира ПРООН в Украине А. Муратова.

зателей (см. прил. В). Для комплексной оценки направлений, где показателей было много (направления 2, 3, 5), результаты группировались по интервалам средних (см. прил. В, табл. В.2, В.3, В.5). После группировки были составлены диаграммы (см. рис. 1—3), которые отражают общую картину информационной наполненности.

Результаты оценивания информационной наполненности веб-сайтов органов МСУ Луганской области по каждому направлению

1. Общая информация о территории

Посетитель сайта должен быть обеспечен официальной информацией об истории развития населенного пункта, памятных датах и праздниках, а также иметь доступ к статистическим данным о социально-экономическом развитии территории, демографических структурах населения и др. Считается, что подобного рода информация обязательна как для ознакомления с динамикой состояния территории, так и для воспитания патриотизма и формирования местной идентичности. Регулярное оповещение граждан о ключевых событиях города или села, своевременное распространение важных объявлений об официальных мероприятиях и встречах напрямую связаны с созданием благоприятного информационного фона вокруг местной общины и косвенно — имиджа представителей органов власти.

Показатели размещения общей информации о территории на сайтах органов МСУ Луганской области в среднем оценены в интервале от 0,4 до 2,6 (см. прил. В, табл. В.1). Практически всегда там можно найти новости территориальной общины (средний показатель — 2,61) и историю развития населенного пункта (2,17). Новости о прошедших событиях публикуются регулярно почти во всех органах МСУ. На большинстве сайтов есть информация о символике и праздниках региона, гиперссылки на интернет-ресурсы других органов власти и прочие полезные порталы для граждан. Следует отметить только один показатель с низким значением: на официальных сайтах почти отсутствуют анонсы предстоящих событий (0,39). Администраторы сайтов справляются со статичной информацией, но посетители почти не оповещают о намеченных мероприятиях и встречах. Безусловно, оперативное анонсирование событий подразумевает отдельных ответственных за задачи медиапланирования. Чаще всего этих должностей не предусмотрено, поэтому контентом веб-сайт наполняют системные администраторы или секретари в качестве дополнительной нагрузки. Таким образом, чиновникам еще предстоит привыкнуть к публичности, когда необходимо не только оперативно отчитываться о своей деятельности в новостях, но и заблаговременно предупреждать о намеченных планах. Благодаря этому граждане смогут лично присутствовать на заявленных мероприятиях или другим способом отслеживать происходящее в муниципалитете.

2. Информация относительно деятельности органов МСУ

Для оценки информации о деятельности органов местного самоуправления мы использовали 47 показателей, характеризующих полноту обязательных для публикации материалов (см. рис. 1 и прил. В, табл. В.2).

Средние оценки колеблются в интервале от 0 до 2,6, отражая большой разброс в объеме предоставленной информации. Однако наиболее часто встречается

оценка от 0,5 до 1, то есть на веб-сайтах информация подается в ограниченном объеме, что свидетельствует о начальном этапе информационного наполнения.

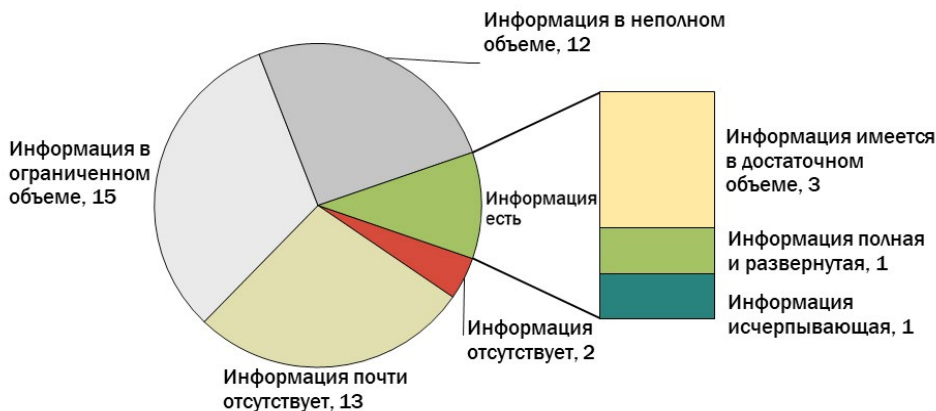


Рис. 1. Полнота обнародования информации о деятельности органов МСУ Луганской области (частота показателей по интервалам средних)

Наиболее полно оформленными оказались сайты органов МСУ в части размещения контактной информации органа власти (средний балл — 2,61), названий и составов постоянных комиссий (2,33). В то же время не всегда есть графики приема граждан (0,97), редко указаны телефоны, электронные адреса и месторасположение чиновников (0,61), не в полном объеме представлены списки исполнительных органов власти и режим их работы (0,58). На некоторых сайтах отсутствуют сведения о кадровом составе исполкома (1,17), депутатского корпуса (1,36), депутатских групп и фракций (0,5). Из-за этого пользователю трудно понять, к кому из должностных лиц можно обратиться лично.

Обнародование персональной информации руководящих должностных лиц редко бывает полным. В частности, ознакомиться с биографиями глав органов МСУ (1,39) легче, чем узнать об их финансовом положении (средний балл за публикацию декларации о доходах — 0,59). Депутаты еще реже выкладывают на сайте свои биографии (0,72) и практически не публикуют декларации о доходах (0,44). Стоит отдельно отметить, что большинство представителей власти загрузили декларации только за один год (чаще всего 2015). К тому же эти документы размещены в pdf-формате, что затрудняет дальнейшую аналитическую обработку статистической информации.

Достаточно часто публикуются планы деятельности регуляторного органа по подготовке проектов (1,67), размещаются проекты регуляторных актов для обсуждения (1,72), дается информация о перечне и границах округов и об избранных от них депутатах (1,53). Иногда остаются в стороне важные сведения о принятых актах (1,28), их анализ и отчеты (особенно ежеквартальные) об их выполнении (по 1,11). Перечисленные выше блоки информации можно охарактеризовать как более или менее статические сведения, не требующие постоянного обнов-

ления. Однако как только дело доходит до новостей или подачи динамических материалов, то информации становится существенно меньше. Так, в интернет-представительствах рассматриваемых органов власти практически не размещают новости про место и время заседаний исполнительного комитета (0,11), редко сообщают о проведенных общественных слушаниях (0,39), о публикации новых проектов регуляторных актов (0,94). Стоит обратить внимание, что подобного рода объявления поддерживают интерес к интернет-представительству и важны для тех посетителей, которые стремятся быть в курсе деятельности органов МСУ и просматривают актуальные новости, но не заходят каждый раз в соответствующий раздел, рассчитывая получить оповещение с начальной страницы.

Наиболее закрытыми остаются сведения о финансовых аспектах деятельности органов местного самоуправления, а именно о проведении закупок на бюджетные средства (0,72) и действующих тарифах (0,57), о состоянии и использовании коммунального имущества (0,17). Крайне редко размещается информация о финансовых ресурсах исполкома (0,03). Ни один сайт органов МСУ Луганской области не содержит информации о количестве средств, выделенных из депутатских фондов на нужды граждан, и сведений о результатах земельных аукционов и конкурсов. Отсутствие или частичное обнародование финансовой информации может служить поводом задуматься о потенциально коррупционных составляющих деятельности органов власти.

Интересным примером служит визуализация данных по бюджету Щастьенского городского совета с 2009 по 2013 гг. в виде графиков и таблиц по некоторым статьям расходов и доходов¹⁰. Подобная обобщенная статистика может пригодиться как для создания собственного аналитического материала, так и для журналистского расследования и инициирования публичного обсуждения.

Формы обратной связи

На сайтах исследуемых органов МСУ Луганской области используются разные формы обратной связи:

1) форма обратной связи, через которую можно отправить обращение при наличии у пользователя электронной почты (семь местных советов — Белокуракинский, Щастьенский, Сватовский, Станично-Луганский, Лисичанский, Рубежанский и Северодонецкий).

2) форма обратной связи в разделе «Контакты» (или «Задать вопрос»), где указывают электронную почту в виде изображения (шесть местных советов — Троицкий, Чмирировский, Новопсковский, Белолуцкий, Новоайдарский, Меловской). В таком случае у посетителя возникнут трудности, так как адрес невозможно скопировать для вставки в поле письма.

3) форма для электронных обращений на сайте Кременского городского совета расположена только в разделе «Городской совет»¹¹. При этом посетителю сайта неочевидно, что зайти нужно именно туда.

¹⁰ Аналіз виконання бюджету міста Щастя по доходах // Військово-цивільна адміністрація міста Щастя. URL: <http://www.schastye-rada.gov.ua/contact/budjet> (дата обращения: 22.10.2020).

¹¹ Зворотній зв'язок Кременської міської ради // Кременська міська рада. URL: <http://www.kremrada.gov.ua/index.php/miska-rada/zvorotnyi-zviazok0> (дата обращения: 22.10.2020).

Нет формы для электронного обращения на сайтах четырех местных советов — Беловодском, Марковском, Попаснянском, Старобельском.

Обратная связь не ограничивается возможностью передать электронное сообщение. Статистика предшествующих обращений знакомит посетителей с их тематикой и помогает контролировать эту сферу управленческой деятельности. На официальных сайтах трех органов МСУ (Рубежанского, Северодонецкого, Лисичанского) обнародуют статистику обращений, причем сайт Рубежанского городского совета обобщенные данные приводит довольно подробно, без необходимости делать лишние клики и загружать файлы. В менее удобном doc-формате предоставляют некоторые обобщенные отчеты Попаснянский городской совет, Сватовский городской совет и Новопсковский поселковый совет. У остальных 12 местных советов на сайте вообще нет такой информации.

Кроме статистики обращений, Северодонецкий городской совет использовал возможность изучать общественное мнение с помощью онлайн-опроса. Также на официальных сайтах двух поселковых советов были приведены результаты офлайн-опросов. Так, на сайте Чмириковского поселкового совета посетители могут ознакомиться с результатами независимого исследования общественного мнения, в ходе которого выявлялись потребности жителей, чтобы учесть их при разработке Стратегического плана развития территориальной общины. Троицкий поселковый совет публикует на сайте результаты опроса населения об оценке социальных потребностей, проведенного в октябре 2017 г. Еще два городских совета реализовали серию интернет-голосований по нескольким вопросам (Старобельский и Счастьенский городские советы), а остальные 13 местных органов власти не изучают общественное мнение через опросы.

Для более тесного взаимодействия с жителями органы власти подключаются к социальным сетям (см. табл. 3). На официальных сайтах размещаются ссылки на соцсети, чтобы жители обратили на них внимание и подписались. Самой популярной социальной сетью среди органов МСУ оказался Facebook (семь местных советов). Лисичанский городской совет представлен только в Twitter. Официальный Youtube-канал Рубежанского городского совета содержит много видео, полноценно освещающих ключевую деятельность органа местного самоуправления. Такой объемный видеоконтент может служить хорошим примером использования Youtube-канала для информационно-просветительских задач органов МСУ. Сразу три социальные сети поддерживает Северодонецкий городской совет, хотя небольшое количество подписчиков, лайков и просмотров свидетельствует о низком уровне контента. Таким образом, половина органов МСУ работают с аудиторией социальных сетей.

Таблица 3. Представительства органов МСУ Луганской области в социальных сетях

Название органа МСУ	Facebook/Twitter/Youtube-канал	Количество подписчиков
Беловодский сельский совет	https://www.facebook.com/Belovodsk.pos.sovet/	303
Белолуцкий сельский совет	https://www.facebook.com/belolutsk/	154

Название органа МСУ	Facebook/Twitter/Youtube-канал	Количество подписчиков
Исполнительный комитет Попаснянского городского совета	https://www.facebook.com/popasnavuconcom/	348
Лисичанский городской совет	https://twitter.com/lisgorsovet	16
Новопсковский сельский совет	https://www.facebook.com/npsrada/	584
Рубежанский городской совет	https://www.facebook.com/rmr.gov.ua/ https://www.youtube.com/channel/UCU5guxJdyLsJ5hKcJnPaOVA/	357 417
Северодонецкий городской совет	https://www.facebook.com/sedgorsovet/ https://twitter.com/sed_rada https://www.youtube.com/channel/UCvi1Yc9IWighbLmkwB08IQ	97 45 6
Троицкий сельский совет	https://www.facebook.com/Троїцька-територіальна-грумада-1463073777140042/	175

3. Рекомендованные к размещению официальные документы

Деятельность органов власти непосредственно связана с производством нормативных актов, регулирующих различные сферы жизнедеятельности территориальной общины. Если освещение подобного рода документов выстроено оптимально, граждане систематически и своевременно получают нужную информацию, разъяснения относительно управленческих решений на местном уровне, благодаря чему облегчается взаимодействие с органами власти. Для того чтобы осуществлять общественный контроль за деятельностью органов власти, рекомендуется размещать определенного рода официальную документацию (26 показателей). Сайты органов МСУ Луганской области эти рекомендации выполняют в недостаточном объеме (см. рис. 2 или прил. В, табл. В.3).



Рис. 2. Полнота обнародования рекомендованной к размещению документации на официальных веб-сайтах органов МСУ Луганской области (частота показателей по интервалам средних)

Большинство интернет-представительств органов МСУ Луганской области публикуют решения заседаний местного совета (2,83), решения исполнительного комитета (2,56), бюджет на текущий год (2,22), распоряжения местного главы (2,06), а также проекты решений заседаний местного совета (1,89). Однако поиск по документам разного типа недостаточно удобен. В частности, нельзя отсортировать результаты поиска по дате, номеру, ключевым словам, а чтобы просмотреть содержание документа, его нужно скачать. Если доступ к пошаговым действиям должностных лиц закрыт или затруднен, граждане не могут отслеживать интересующие их вопросы из сферы управления территориальной общиной и осуществлять общественный контроль.

Ни один орган МСУ Луганской области не выносит на официальный сайт информацию о деятельности местных советов: отсутствуют отчеты о выполнении плана работы совета за прошедший год, отчеты о ходе и результатах отчуждения коммунального имущества, решения комиссий местных советов, повестки дня открытых заседаний комиссий местных советов. Практически не выставляются отчеты депутатских комиссий о своей работе (0,3), отчеты о деятельности исполнительных органов власти (0,33) и о выполнении местных программ развития (0,44). Иногда появляются отчеты местного главы за прошлый год (0,5), протоколы заседаний совета (0,97) и комиссий (0,72), проекты решений исполнительного комитета (1,17). Подобного рода аналитическая сводка о деятельности органа власти существенно помогла бы гражданам понять приоритеты местных должностных лиц и поддержать нужные решения на общественных слушаниях или иначе повлиять на административные действия. Без такого рода публичных данных вряд ли можно ожидать успехов от проектов электронной демократии.

4. Обеспечение доступа к публичной информации

Закон Украины¹² (ст. 1, п. 1) трактует публичную информацию как отображенную и задокументированную любыми средствами и на любых носителях информацию, которая получена или создана в процессе исполнения субъектами властных полномочий своих обязанностей, предусмотренных действующим законодательством, или находится во владении субъектов властных полномочий, других распорядителей.

Сложности в работе с публичной информацией возникают из-за того, что неясно, какие сведения следует относить к этой категории. Закон определяет только информацию, к которой доступ ограничен, — юридически это позволяет рассматривать любую другую информацию как публичную. Поэтому публичной информацией можно считать любое информационное наполнение, которое было рассмотрено в предыдущих трех пунктах. Здесь мы оценим, как организована процедура запроса на доступ к тем материалам, которые еще не размещены ни в одном из разделов веб-сайта. Процедура предполагает, что формируется реестр публичной информации, указываются ответственные лица и результаты их деятельности, а также описывается необходимый алгоритм действий для по-

¹² Закон України «Про доступ до публічної інформації» // Урядовий контактний центр. URL: <https://ukc.gov.ua/dlya-rozdilu-pro-tsentr/dostup-do-publichnoyi-informatsiyi/zakon-ukrayiny-pro-dostup-do-publichnoyi-informatsiyi-vytyag/> (дата обращения: 22.10.2020).

лучения доступа к публичной информации: оформление запросов и порядок их удовлетворения (см. прил. В, табл. В.4).

Диапазон средних по соответствующим показателям — от 0,5 до 1,17, то есть процедура организована на низком уровне. Неясно, как распределены функциональные обязанности в местных органах власти, отсутствует специальное структурное подразделение (или ответственное лицо), обеспечивающее доступ к публичной информации (0,5). Поэтому пользователю непонятно, к кому обращаться с вопросами. Не облегчает работу посетителей с публичной информацией отсутствие на большинстве сайтов возможности подать запрос по электронной почте (0,5).

В целом из анализируемых 18 сайтов органов МСУ на семи вообще нет никакой информации о процедуре получения доступа к публичной информации, на девяти сайтах она представлена частично. Только два органа МСУ можно высоко оценить на предмет организации доступа к публичной информации — это Попаснянский городской совет (3) и Рубежанский городской совет (2,83) (см. прил. Г). На сайте Попаснянского городского совета в 2019 г. сформирован полноценный раздел о публичной информации, который включает в себя перечень соответствующих нормативных документов, отчеты по месяцам текущего года и за предыдущий 2018 г., вплоть до банковских реквизитов для оплаты предоставления услуги. Данное интернет-представительство условно можно рассматривать как образцовый пример организации запросов граждан, с той оговоркой, что форму подачи информации в разделе можно оптимизировать: сократить дробность страниц, сгруппировав их по тематике, разместить ссылки на одной странице, оформить отчеты в виде html-страниц вместо doc-файлов, которые нужно скачивать.

Таким образом, доступ к публичной информации на сайтах органов МСУ Луганской области чаще всего не настроен для удобства работы посетителя. В частности, недостаточно пояснений о возможностях ознакомиться с публичной информацией, а также не хватает форм обратной связи, через которые можно получить консультацию по процедуре доступа к интересующим материалам.

5. Удобство пользования веб-сайтом и доступность веб-контента

Чтобы спрогнозировать поведение пользователей и выяснить, насколько хорошо они будут ориентироваться на веб-сайте, есть отдельный вид исследований — юзабилити-тестирование. В основном эти исследования опираются на технические параметры работы сайта, с помощью которых можно было бы изучить деятельность интернет-представительств, если бы были настроены соответствующие счетчики веб-аналитики. Поэтому в данной оценке удобство пользования веб-сайтом рассматривалось на основе пользовательского опыта (UX, англ. user experience). На рисунке 3 видно, что оценка удобства использования сайтов скорее положительная, половина показателей приближается к максимальному уровню (см. прил. В, табл. В.5).

Официальные сайты органов местного самоуправления Луганской области получили высокие оценки за удобство пользования сайтом. Соблюдены почти все элементарные технические требования веб-дизайна для сайта из категории интернет-представительств, а именно: корректное отображение текста и визуальных элементов при изменении масштаба (3,00), наличие меню навигации

на каждой странице сайта (2,94), крупные кнопки и поля форм (2,89), базовые цвета и удобные для восприятия шрифты (2,89) и др.

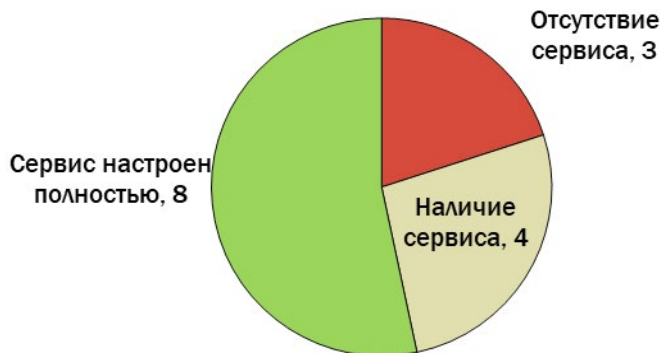


Рис. 3. Наличие сервисов, повышающих удобство пользования сайтами органов МСУ Луганской области (частота показателей по интервалам средних)

Ниже среднего оценены показатели удобства и доступности контента для отдельных категорий пользователей. В частности, встречаются сайты, на которых нет технической помощи для слабовидящих (1,5) и дальтоников (1,33). Отсутствие иноязычной версии (1,11) на некоторых сайтах создаст барьеры для пользователей, которые плохо понимают украинский язык. Заявленные версии сайтов на английском и русском языках на практике оказываются номинальными, когда основное содержание сайта не переведено. Наличие полноценных версий на иностранных языках может быть важным для привлечения к совместным проектам инвестиционных компаний и международных общественных организаций. В любом случае в архитектуру сайта стоит включать версии на иностранном языке, если предполагается, что у них будет аудитория.

Немаловажной задачей при организации работы с большим информационным потоком считается настройка быстрого автоматизированного поиска по сайту. На некоторых сайтах этот сервис в принципе отсутствует, а в остальных случаях работает не всегда корректно (1,11). Если пользователь растеряется от огромного объема материалов и захочет воспользоваться функцией поиска на сайте, вероятнее всего, он не получит ожидаемого эффекта от этого сервиса и покинет сайт, оставшись без необходимой информации.

Три показателя разработчиками сайта совсем не принимаются во внимание, а именно: возможность использования клавиатуры вместо мыши, использование «горячих клавиш» и экранных дикторов. Такие функции крайне важны для людей с ограниченными возможностями и для продвинутых пользователей, но администраторы не уделяют должного внимания перечисленным технологиям, видимо, из-за их редкой востребованности массовой аудиторией.

Достигнутых результатов по функционированию сайта недостаточно, чтобы опыт обращения к интернет-представительству территориальной общины стал положительным. Для полноценной характеристики технической работы сайта

требуется более серьезно относиться к подбору таких показателей, как индексация в поисковых системах, посещаемость, текстовая оптимизация, скорость загрузки, релевантность и др. Неадаптированность для мобильных версий, нелогичная разбивка по категориям меню и плохо разработанные варианты навигации создают ассоциации с запутанными коридорами в государственных учреждениях и могут вызвать отторжение у пользователей и нежелание возвращаться на сайт. Хотя в целом сайтами органов МСУ Луганской области удобно пользоваться, они требуют немалых технических усовершенствований. Грамотное и скрупулезное отношение к настройкам сайта привлечет внимание целевой аудитории и повысит ее лояльность.

Обобщенные данные по каждому органу МСУ

При обобщении данных об информационной наполненности по каждому органу МСУ можно выделить успешные и неудачные практики формирования контента официальных сайтов. Для комплексной оценки сайта были суммированы средние значения по пяти измерениям (каждое из которых оценивалось по четырехбалльной шкале), поэтому значение по сводным данным может колебаться от 0 до 15 баллов (см. рис. 4 и прил. Г, данные из последней графы «Общая оценка»). Так, сайт с максимальной информационной наполненностью получит по 3 балла в 5 направлениях, т.е. 15 баллов. На рисунке 4 иллюстрируется ранжирование органов МСУ и показывается вклад каждого направления в комплексную оценку информационной наполненности конкретного интернет-представительства. При ранжировании следует разграничивать городские и сельские советы как различные по размеру общины, однако по результатам оценки этот параметр не влияет на информационную наполненность интернет-представительства.

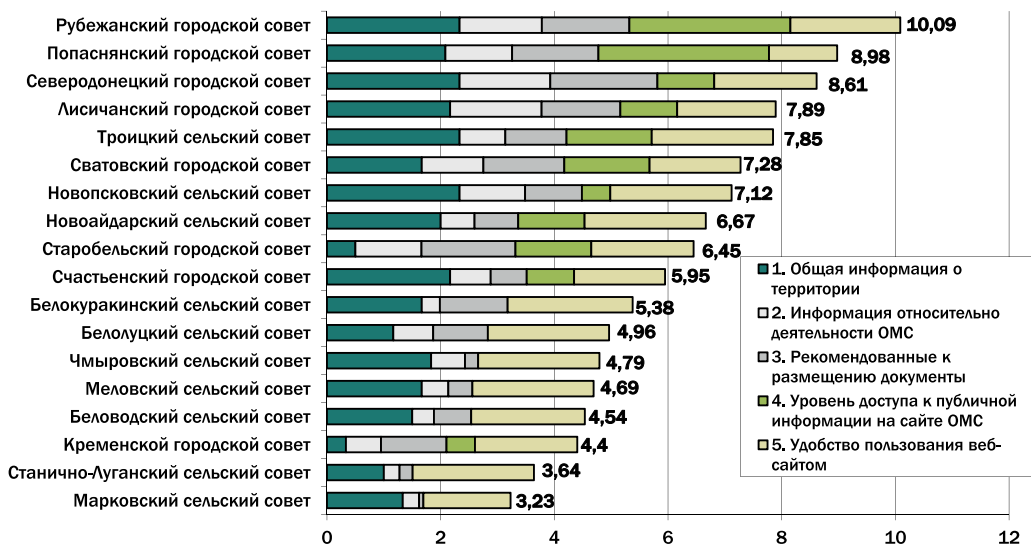


Рис. 4. Сводные данные по измерению информационной наполненности официальных веб-сайтов по каждому органу МСУ Луганской области (подробные данные по средним см. в приложении Г)

Некоторые сайты только начинают свою работу, и поэтому в их содержании есть пробелы, ряд сервисов запущены в тестовом режиме. На основании проведенных в рамках проекта интервью мы можем сказать, что специалисты местных советов, выступающие в роли контент-менеджеров, испытывают сложности в создании и отборе материалов для публикации, определении приоритетности заполнения тех или иных разделов и поиске ресурсов для повышения функциональности сайта. К тому же отсутствие системного взгляда на информационную наполненность интернет-представительства органа власти приводит к тому, что не всегда понятна логика размещения материалов¹³, происходит дублирование текстов в разных разделах¹⁴, возникают сложности в поиске необходимого документа¹⁵. Хаотичность в представлении информации свидетельствует о непродуманной концепции структурирования материалов на официальном сайте органа власти.

Встречаются грамматические ошибки и опечатки в названиях разделов — например, «Почесні грамадяни» (громадяни), «Фіінансово-господарський відділ» — и на страницах сайта — например, «Депутати міської ради VI скликання» (міської ради) (см. прил. Д, рис. 2). Также посетители сталкиваются с техническими проблемами (например, неверно подобранная кодировка препятствует прочтению текста — см. прил. Д, рис. 3). На сайте Счастьенского городского совета в разделе «Міський голова» наблюдался технический сбой: при переходе по ссылке с веб-страницы браузер выдавал сообщение об отсутствии подключения к интернету, но при использовании левого меню страницы открывались. В ходе личного общения с представителями органов МСУ и наблюдения за их деятельностью у нас сложилось впечатление, что подобные ситуации связаны со скептическим отношением руководства к информатизации публичного администрирования. Так, в качестве главного аргумента при объяснении небрежности в оформлении интернет-ресурса доводилось слышать, что «в моем селе никому такой сайт не нужен, так как все жители при появлении вопросов приходят в сельсовет и лично решают свои дела» (по словам главы одной из территориальных общин Луганской области). По-видимому, администрация органов местного самоуправления не понимает

¹³ Например, на сайте Кременского городского совета в отдельный раздел верхнего горизонтального меню наряду с разделами «Местные налоги и сборы», «Объявления», «Публичная информация» и др. выведена информация о деятельности одного из коммунальных предприятий города — «Креміньський РЕМ», Кременская районная электросеть (см. прил. Д, рис. 1).

¹⁴ Например, в разделе «Регуляторная деятельность» (<http://www.kremrada.gov.ua/index.php/regulatoryna-diyalnist/proekti-rishen-sesij>) дублировались проекты решений сессии Кременского городского совета, которые есть в разделе «Проекты решений» (<http://www.kremrada.gov.ua/index.php/proekti-rishen/proekti-rishen-sesiji>) (дата первого обращения: 18.05.2018; ошибка исправлена на 22.10.2020).

¹⁵ Например, на сайте Попаснянского городского совета ряд нормативных документов (распоряжения городского главы — http://popasn-gorsovnet.gov.ua/major_orders; проекты решений исполкома — http://popasn-gorsovnet.gov.ua/project_determination_committe; проекты решений горсовета — http://popasn-gorsovnet.gov.ua/project_determination_council) представлены в прямом хронологическом порядке. Очевидно, что более удобен обратный порядок, так как в первую очередь будут востребованы документы, принятые последними и сохранившие свою актуальность. Заголовки к каждому документу с гиперссылкой на файл для загрузки обычно дополняются кратким описанием и основными реквизитами (номер, дата), кроме этого, в связи с возрастанием объемов информации следует предусмотреть упрощенный и расширенный поиск по архиву. Удобный формат публикации нормативных актов (решения, распоряжения, проекты) представлен на сайтах Рубежанского и Северодонецкого городских советов (<https://rmr.gov.ua/docs/?type=3&conv=0&number=&from-date=&title=&filter=y&sess=0>; <http://sed-rada.gov.ua/normativnabaza>), на которых можно отсортировать документы по ключевым словам, номеру, дате, типу документа и др. (дата обращения: 22.10.2020).

значимость интернет-представительства и не верит в существование целевой аудитории сайта.

Для администраторов сайтов крайне важными были бы практические рекомендации по информационному наполнению содержания сайта (как организовать сбор сведений, кого назначить ответственным, какую информацию опубликовать в первую очередь). С этой целью в рамках курсов повышения квалификации можно предложить специализированные мастер-классы, например, по составлению контента, адаптированного для массовой аудитории. Согласно нормативным актам, целесообразно разработать определенную структуру разделов с типичным набором информации, а также распределить материалы по приоритетности публикации на сайте: например, сначала разместить статические и обязательные материалы, далее подавать динамические сведения, затем оформить рекомендуемые к публикации документы и дополнять желательными текстами. На основе юзабилити-тестов сайта и веб-статистики можно предложить оптимизированную карту сайта, чтобы легко было находить самую востребованную информацию без лишних кликов, через интуитивно понятную систему навигации и сервисы. Для корректного отображения сайта необходимо обращаться к открытым ресурсам по проверке на технические сбои и ошибки.

Заключение

Официальные сайты становятся оптимальной площадкой для получения информации и взаимодействия с властью. Интернет-представительства органов МСУ как первоначальный элемент общей информационной системы могут выступать одним из факторов демократического восстановления правового порядка, легитимации местной власти, залогом ее стабильной работы. В идеале официальный сайт местного органа власти — это портал, где можно наблюдать за ходом заседаний, оформить электронную петицию, подать проект в бюджет участия, получить государственные услуги. Граждане, которые хотят воспользоваться своими правами, благодаря сайту смогут не зависеть от некоторых административных барьеров (неудобный график работы, отказ в принятии заявления и т. п.). Достоверные, полные и открытые данные помогут гражданам включиться в решение текущих вопросов местного самоуправления. В частности, публичный доступ к отчетности о деятельности местных чиновников позволит контролировать информационное пространство на конкретной территории и вовремя реагировать на неудобные или нежелательные действия власти.

Главная цель мониторинга — продемонстрировать механизмы превращения интернет-представительства органов МСУ из визитной карточки в полноценную информационную систему. В задачи исследования входило выделение ключевых проблем в процессе информационного наполнения веб-сайтов и описание лучших практик. С точки зрения методологии исследования важно отметить, что при оценке информационной наполненности необходимо выделять четкие критерии, чтобы получить надежные и объективные данные о значимости и полезности того или иного компонента веб-сайта. На данном этапе еще не выработаны весовые коэффициенты для каждого показателя, так как данная процедура подразумевает отдельное исследование. Методика оценки находится на стадии апробации и будет

дорабатываться, чтобы с учетом значимости каждого индикатора можно было точно измерить результаты функционирования интернет-представительства как самостоятельного инструмента по связям с общественностью.

Еще одним ограничением исследования является то, что изучение информационной наполненности официальных сайтов органов власти опиралось на заявленные нормативно-правовые акты без правовой оценки этого процесса. С точки зрения соблюдения законов необходима более квалифицированная юридическая экспертиза, которая должна тщательно и критически проанализировать исследуемые веб-ресурсы на предмет соответствия закону. В данной статье описывалось реальное положение дел и в некоторых случаях указывалась необходимость уточнить положения закона.

Кроме этого, в рамках мониторинга официальных веб-сайтов были рассмотрены инструменты бюджета участия, электронных петиций и доступа к публичной информации, но только с точки зрения их технической организации: в частности, можно ли создать личный кабинет на соответствующих интернет-платформах. Содержательный анализ реализации этих инструментов и использования их гражданами не входил в задачи данного исследования. В первую очередь из-за того, что сами инструменты были на стадии разработки и внедрения (см. прил. Е, табл. Е.1, Е.2, Е.3).

В данном мониторинге информационная наполненность служит индикатором цифровизации МСУ и перехода органов власти к более современному способу взаимодействия с населением. Показатели того, насколько наполнены информацией сайты и насколько удобно обращаться к этой информации (найти, распознать и далее использовать), характеризуют готовность власти считаться с требованиями законов о деятельности органов власти и открыто взаимодействовать с гражданами. Так, две трети органов МСУ имеют интернет-представительства, но почти для половины из них уровень информационной наполненности оценен как низкий (меньше 7 баллов из 15 возможных).

Грамотное информационное наполнение официальных сайтов и рост цифровой компетентности населения укрепит легитимность власти и впоследствии будет способствовать консолидированным решениям спорных вопросов местной политики, что особенно важно в условиях военно-политического кризиса в стране. На практике движение в этом направлении часто сопровождается, с одной стороны, формальными и несогласованными действиями веб-администраторов, не вникающих в нормативные особенности и главные функции подобных ресурсов; с другой — непродуманностью и некорректным формулированием технического задания на разработку сайта рядовыми чиновниками, не владеющими профессиональными знаниями в IT-сфере. На примере местного самоуправления Луганской области наблюдается несоответствие между наличием технических возможностей информатизации административных структур и неготовностью переходить к новым механизмам управления.

Прогресса в информационном наполнении сайтов можно достичь, если в ходе сотрудничества веб-администратора, контент-менеджера и пользователей будут выработаны системные и концептуально осмысленные формы представления и организации аудиовизуального и текстового материала. Фактически же интер-

нет-представительства остаются пассивным элементом информационной системы органов власти.

Список литературы (References)

Губин М. А. Информационная легитимация власти в современной России: состояние, тенденции и развитие: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Тула, 2011. Gubin M. A. (2011) Information Legitimization of Government in Modern Russia: Its State, Trends and Progress. Abstract of PhD Thesis in Political Science. Tula. (In Russian).

Серенок А. О. Open Data Readiness Assessment Ukraine: результаты національного дослідження // Теорія та практика державного управління. Харьков: Магістр, 2016. Вып. 3. С. 24—30.

Serenok A. O. (2016) Open Data Readiness Assessment Ukraine: The Results of the National Research. In: *Theory and Practice of Public Administration*. Kharkiv: Magistr. Vol. 3. P. 24—30. (In Ukrainian).

Akatkin Yu., Yasinovskaya E. (2019) Data-Centricity as the Key Enabler of Digital Government: Is Russia Ready for Digital Transformation of Public Sector. In: Chugunov A., Misnikov Yu., Roshchin E., Trutnev D. (eds.) *Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia*. Cham: Springer. P. 439—454. https://doi.org/10.1007/978-3-030-13283-5_33.

Altayar M. S. (2018) Motivations for Open Data Adoption: An Institutional Theory Perspective. *Government Information Quarterly*. Vol. 35. No. 4. P. 633—643. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.09.006>.

Buyle R., Vanlিশout Z., Coetzee S., de Paepe D., van Compernelle M., Thijs G., van Nuffelen B., de Vocht L., Mechant P., de Vidts B., Mannens E. (2019) Raising Interoperability among Base Registries: The Evolution of the Linked Base Registry for Addresses in Flanders. *Journal of Web Semantics*. Vol. 55. P. 86—101. <https://doi.org/10.1016/j.websem.2018.10.003>.

Buyle R., van Compernelle M., Vlassenroot E., Vanlিশout Z., Mechant P., Mannens E. (2018) “Technology Readiness and Acceptance Model” as a Predictor for the Use Intention of Datastandards in Smart Cities. *Media and Communication*. Vol. 6. No. 4. P. 127—139. <https://doi.org/10.17645/mac.v6i4.1679>.

Lee-Geiller S., Lee T. (2019) Using Government Websites to Enhance Democratic E-Governance: A Conceptual Model for Evaluation. *Government Information Quarterly*. Vol. 36. No. 2. P. 208—225. <https://doi.org/10.1016/J.GIQ.2019.01.003>.

Priisalu J., Ottis R. (2017) Personal Control of Privacy and Data: Estonian Experience. *Health and Technology*. Vol. 7. No. 4. P. 441—451. <https://doi.org/10.1007/s12553-017-0195-1>.

Williams A., Harte D., Turner J. (2015) The Value of UK Hyperlocal Community News. Findings from a Content Analysis, an Online Survey and Interviews with Producers.

Digital Journalism. Vol. 3. No. 5. P. 680—703. <https://doi.org/10.1080/21670811.2014.965932>.

Yoon S.-P., Joo M.-H., Kwon H.-Y. (2019) How to Guarantee the Right to Use PSI in the Age of Open Data: Lessons from the Data Policy of South Korea. *Information Polity*. Vol. 24. No. 2. P. 131—146. <https://doi.org/10.3233/IP-180103>.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Приложение А.

Список органов МСУ Луганской области, по которым проводилась оценка

№ п/п	Название органа власти	Адрес веб-сайта
1	Беловодский сельский совет	http://belovodsk-rada.gov.ua
2	Белокуракинский сельский совет	http://bilokurakynska-gromada.gov.ua
3	Кременской городской совет	http://www.kremrada.gov.ua
4	Марковский сельский совет	http://rada-markivka.at.ua
5	Меловский сельский совет	http://milove.rada.org.ua
6	Новоайдарский сельский совет	http://novoajdar.selrada.org.ua
7	Счастьенский городской совет	http://www.schastye-rada.gov.ua
8	Белолуцкий сельский совет	http://biloluck.selrada.org.ua
9	Новопсковский сельский совет	http://novopskovrada.gov.ua
10	Попаснянский городской совет	http://popasn-gorsovets.gov.ua
11	Сватовский городской совет	http://svatovo.ws/miskarada
12	Станично-Луганский сельский совет	http://st-luganska.rada.org.ua
13	Старобельский городской совет	https://starobelsk.lg.ua
14	Чмыровский сельский совет	http://chmyrivska-gromada.gov.ua
15	Троицкий сельский совет	http://troicka-gromada.gov.ua
16	Лисичанский городской совет	http://lis.gov.ua
17	Рубежанский городской совет	http://rmr.gov.ua
18	Северодонецкий городской совет	http://sed-rada.gov.ua

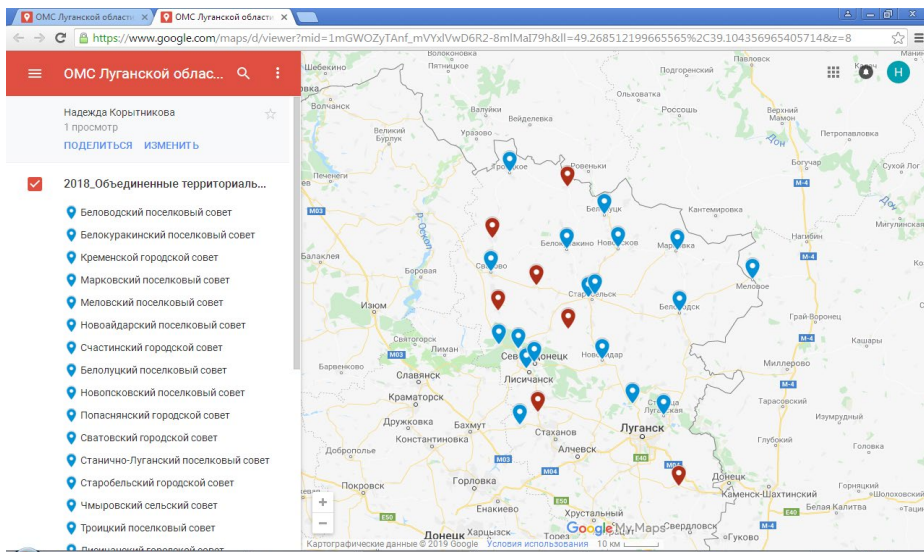


Рис. А.1. Скриншот Google-map «ОМС Луганской области с обозначениями городских и сельских советов, вошедших в выборку»

Приложение Б.**Список законов Украины, регулирующих использование ИКТ в деятельности органов власти**

1. Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI «Про адміністративні послуги»
2. Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації»
3. Закон України від 10 квітня 1992 р. № 2269-XII «Про оренду державного та комунального майна»
4. Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності»
5. Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII «Про запобігання корупції»
6. Закон України від 9 квітня 2015 р. № 319-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних»
7. Закон України від 2 липня 2015 р. № 577-VIII «Про внесення змін до Закону України “Про звернення громадян” щодо електронного звернення та електронної петиції»
8. Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV «Про статус депутатів місцевих рад»
9. Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»
10. Закон України від 1 червня 2010 р. № 2289-VI «Про здійснення державних закупівель»

Приложение В. Оценка информационной наполненности по пяти направлениями

Таблица В.1. **Уровень наполненности общей информацией о регионе на официальных веб-сайтах органов МСУ Луганской области**

№	Показатель	Среднее значение
1	Новости населенного пункта	2,611
2	История развития территории	2,167
3	Символика, памятные даты, праздники села/города или региона	1,889
4	Ссылки на сайты других органов власти	1,722
5	Статистические сведения о состоянии социально-экономического развития, природные ресурсы, инвестиционные условия, состояние рождаемости и смертности, жилищно-коммунальные условия, жилищно-коммунальные платежи населения, поддержание правопорядка	1,361
6	Анонсы официальных мероприятий и встреч	0,389

Таблица В.2. **Распределение показателей обнародования информации о деятельности органов МСУ (по средним)**

Показатели	Среднее
<i>Информация исчерпывающая (1 показатель)</i>	2,51—3
Контактная информация органа МСУ (местонахождение органа власти, почтовый адрес, номера средств связи, адрес официального веб-сайта и электронной почты)	2,61
<i>Информация полная и развернутая (1 показатель)</i>	2,01—2,5
Названия и состав постоянных комиссий	2,33
<i>Информация в достаточном объеме (3 показателя)</i>	1,51—2
Наличие проектов для обсуждения регуляторных актов	1,72
План деятельности регуляторного органа по подготовке проектов регуляторных актов и изменений к нему	1,67
Информация о перечне и границах округов и избранных от них депутатов	1,53
<i>Информация в неполном объеме (12 показателей)</i>	1,01—1,5
График приема граждан городским/сельским главой	1,50
Сведения о наличии вакансий, порядок и условия прохождения конкурса на замещение вакантных должностей	1,50
Перечень коммунальных предприятий, заведений социальной сферы, лечебных, оздоровительных учреждений, дошкольных и общеобразовательных учебных заведений, расположенных на территории с обозначением адреса, руководителей, номеров телефонов, распорядка работы	1,47
Биографические данные городского/сельского главы	1,39

Показатели	Среднее
Состав депутатского корпуса, контактная информация (почтовый адрес, номера средств связи, адрес официального веб-сайта и электронной почты)	1,36
Регуляторные акты городского/сельского совета	1,28
Информация о составе исполкома (сведения о секретаре совета и заместителей главы, телефоны приемной, расписание приемов граждан)	1,17
Годовой план закупок и изменения к нему	1,17
Анализ регуляторного влияния	1,11
Отчет по отслеживанию результативности регуляторного акта	1,11
График приема заместителей городского/сельского главы	1,06
Контактные данные заместителей городского/сельского главы	1,03
<i>Информация в ограниченном доступе (15 показателей)</i>	<i>0,51—1</i>
Информация о графиках приема (дни, часы и место приема) граждан депутатами	0,97
Сообщение об обнаружении проекта регуляторного акта с целью получения замечаний и предложений	0,94
Биографические данные депутатов	0,72
Сведения о проведении закупок товаров (работ, услуг) за бюджетные средства	0,72
Телефоны приемной городского/сельского главы (фамилия, имя и отчество, служебные номера средств связи, адрес электронной почты руководителя органа)	0,61
Информация о местонахождении, почтовом адресе, номерах средств связи и электронной почты секретариата/аппарата городского/сельского совета	0,61
Перечень целостных имущественных комплексов и недвижимого имущества, которое может быть передано в аренду	0,61
Декларация об имуществе, доходах, расходах и обязательствах финансового характера городского/сельского главы за прошлый год	0,59
Перечень исполнительных органов местного совета, их структура, место расположения, режим работы	0,58
Сведения о действующих тарифах	0,57
Декларации об имуществе, доходах и расходах заместителей городского/сельского главы и секретаря городского/сельского совета за прошлый год	0,56
Информация о функциях, полномочиях, основных задачах, направлениях деятельности исполкома	0,56
Объявления о намерениях передать коммунальное имущество в аренду	0,56
Ежеквартальные отчеты городского/сельского главы об осуществлении государственной регуляторной политики	0,56
Информация о процедуре проведения общественных слушаний (процедура инициирования и проведения слушаний, учет их результатов)	0,53
<i>Информация почти отсутствует (13 показателей)</i>	<i>0,01—0,5</i>
Названия и состав депутатских групп и фракций	0,50
Перечень и условия получения услуг, предоставляемых местными органами, формы и образцы документов, правила их заполнения	0,50

Показатели	Среднее
Общие правила работы учреждения, правила внутреннего трудового распорядка	0,47
Декларации об имуществе, доходах и расходах депутатов	0,44
Информация на сайте про механизмы или процедуры, с помощью которых общественность может представлять свои интересы или другим способом влиять на реализацию полномочий распорядителя информации	0,44
Перечень полномочий городского/сельского главы	0,39
Информация о проведении общественных слушаний (за прошлый год)	0,39
Информация об адресе, номерах средств связи и электронной почте управляющего делами (исполнительного комитета)	0,33
Информация о правах и обязанностях депутатов городского/сельского совета	0,28
Объявления о земельных аукционах и конкурсах	0,22
Информация о состоянии и использовании коммунального имущества	0,17
Информация о месте и времени заседаний исполнительного комитета	0,11
Информация о финансовых ресурсах исполкома (структура и объем бюджетных средств, порядок и механизм их расходования и т.д.)	0,03
Информация отсутствует (2 показателя)	0,00
Информация о количестве денежных средств, выделенных из депутатских фондов на потребности граждан	0,00
Результаты земельных аукционов и конкурсов	0,00

Таблица В.3. Распределение показателей обнародования рекомендованной к размещению документации на официальных веб-сайтах органов МСУ Луганской области (по средним)

Показатели	Среднее
Информация исчерпывающая (2 показателя)	2,51—3
Решение заседаний местного совета	2,833
Решения исполнительного комитета	2,556
Информация полная и развернутая (2 показателя)	2,01—2,5
Бюджет на текущий год (наличие соответствующего документа)	2,222
Распоряжения местного главы	2,056
Информация в достаточном объеме (1 показатель)	1,51—2
Проекты решений заседаний местного совета	1,889
Информация в неполном объеме (7 показателей)	1,01—1,5
Устав города/общины	1,500
Отчет о выполнении бюджета за прошлый год	1,333
Регламент местного совета	1,333
Программа социально-экономического развития региона	1,278

Показатели	Среднее
Квартальные отчеты о выполнении местного бюджета	1,222
Проекты решений исполнительного комитета	1,167
Другие местные программы	1,111
<i>Информация в ограниченном доступе (5 показателей)</i>	<i>0,51—1</i>
Протоколы заседаний совета	0,972
Протоколы заседаний комиссий	0,722
Повестка дня заседаний совета	0,706
Генеральный план региона (открытые данные)	0,583
Отчет местного главы о своей работе за прошлый год	0,500
<i>Информация почти отсутствует (5 показателей)</i>	<i>0,01—0,5</i>
Отчеты о выполнении местных программ развития	0,444
Планы работы и расписание заседаний совета (утвержденный соответствующим решением местного совета)	0,333
Отчет местного главы о деятельности исполнительных органов власти за прошлый год	0,333
Отчеты депутатских комиссий о своей работе	0,306
Обнародование результатов рассмотрения предложений общественности по проектам градостроительной документации	0,278
<i>Информация отсутствует (4 показателя)</i>	<i>0,00</i>
Отчет о ходе и результатах отчуждения коммунального имущества	0,000
Отчет о выполнении плана работы совета за прошлый год	0,000
Планы работы и повестка дня открытых заседаний комиссий местного совета	0,000
Решения комиссий местного совета	0,000

Таблица В.4. **Уровень доступа к публичной информации в официальных интернет-представительствах органов МСУ Луганской области**

№	Показатель	Среднее значение
1	Информация о специальном структурном подразделении или ответственном лице, которые обеспечивают доступ к публичной информации	0,500
2	Наличие форм запросов на публичную информацию	1,111
3	Возможность подать запрос через электронную почту	0,500
4	Информация о системе учета (реестр публичной информации), виды информации, которые сохраняет распорядитель	0,667
5	Информация о порядке составления, подача запроса на информацию, обжалование решений распорядителей информации, действий или бездействий	1,111
6	Отчеты по удовлетворению запросов на информацию	1,167

Таблица В.5. **Распределение показателей относительно удобства пользования сайтами органов МСУ Луганской области по интервалам оценок (по средним)**

Показатель	Среднее
Сервис настроен полностью (8 показателей)	2,51—3
Корректное отображение при изменении масштаба	3,000
Наличие меню навигации на каждой странице сайта	2,944
Выделение важных элементов с использованием форм, шрифтов текста, а не только цветов	2,944
Простые цвета и шрифты без засечек	2,889
Большие кликабельные области/кнопки и поля форм	2,889
Наличие адаптированной мобильной версии веб-сайта	2,833
Возможность возвращения на главную страницу с любой страницы сайта	2,833
Веб-страницы не содержат элементов, всплывающих более трех раз в секунду	2,833
Наличие сервиса (4 показателя)	0,51—2,5
Наличие версии веб-сайта для слабовидящих	1,500
Режим веб-сайта для дальтоников	1,333
Наличие поиска по сайту	1,111
Наличие многоязыковой версии сайта	1,111
Отсутствие сервиса (3 показателя)	0—0,5
Наличие карты сайта	0,222
Возможность использования клавиатуры вместо мышки, использование «горячих клавиш»	0,000
Приспособленность для использования экранных дикторов (текстовые расшифровки для видео, структурированная разметка страниц, возможность управления с клавиатуры, ссылки и заголовки с описанием)	0,000

Приложение Г.**Сводные данные по измерению информационной наполненности официальных веб-сайтов по каждому органу МСУ Луганской области (средние значения)**

	1. Общая информация о территории	2. Информация относительно деятельности органа МСУ	3. Рекомендованные к размещению документы	4. Уровень доступа к публичной информации на сайте органа МСУ	5. Удобство пользования веб-сайтом	Общая оценка
Рубежанский городской совет	1,45	2,33	1,54	2,83	1,93	10,09
Попаснянский городской совет	1,17	2,08	1,52	3,00	1,20	8,98
Северодонецкий городской совет	1,60	2,33	1,88	1,00	1,80	8,61
Лисичанский городской совет	1,61	2,17	1,38	1,00	1,73	7,89
Троицкий сельский совет	0,80	2,33	1,08	1,50	2,13	7,85
Сватовский городской совет	1,09	1,67	1,42	1,50	1,60	7,28
Новопсковский сельский совет	1,15	2,33	1,00	0,50	2,13	7,12
Новоайдарский сельский совет	0,60	2,00	0,77	1,17	2,13	6,67
Старобельский городской совет	1,16	0,50	1,65	1,33	1,80	6,45
Счастьенский городской совет	0,71	2,17	0,63	0,83	1,60	5,95
Белокуракинский сельский совет	0,32	1,67	1,19	0,00	2,20	5,38
Белолуцкий сельский совет	0,70	1,17	0,96	0,00	2,13	4,96
Чмыровский сельский совет	0,60	1,83	0,23	0,00	2,13	4,79
Меловский сельский совет	0,47	1,67	0,42	0,00	2,13	4,69
Беловодский сельский совет	0,38	1,50	0,65	0,00	2,00	4,54
Кременской городской совет	0,62	0,33	1,15	0,50	1,80	4,4
Станично-Луганский сельский совет	0,28	1,00	0,23	0,00	2,13	3,64
Марковский сельский совет	0,29	1,33	0,08	0,00	1,53	3,23

Приложение Д. Примеры ошибок на сайтах органов МСУ Луганской области

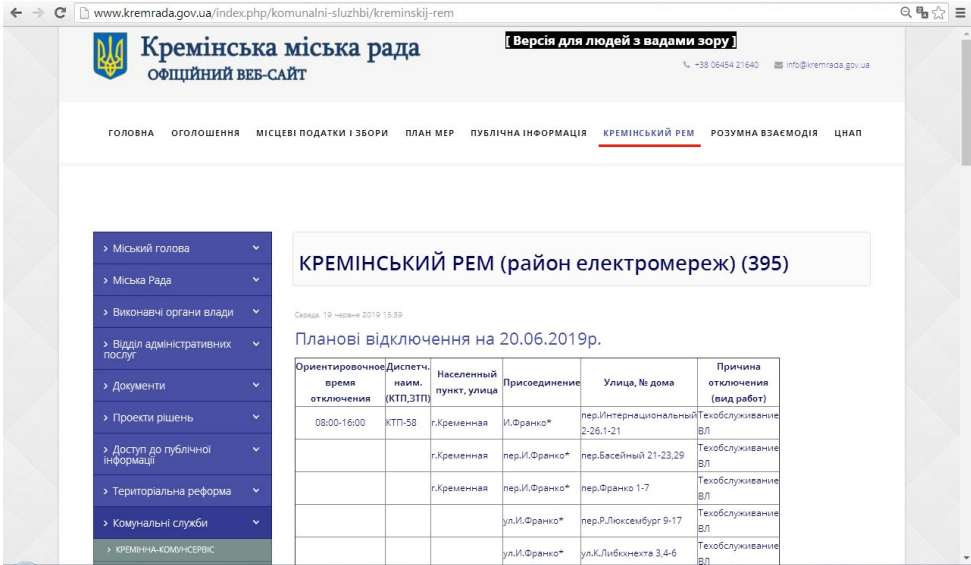


Рис. Д. 1. Страница «Кременская районная электросеть» (<http://www.kremrada.gov.ua/index.php/komunalni-sluzhbi/kreminskij-rem>) (ошибка актуальна на 18.05.2018, исправлена на 22.10.2020)

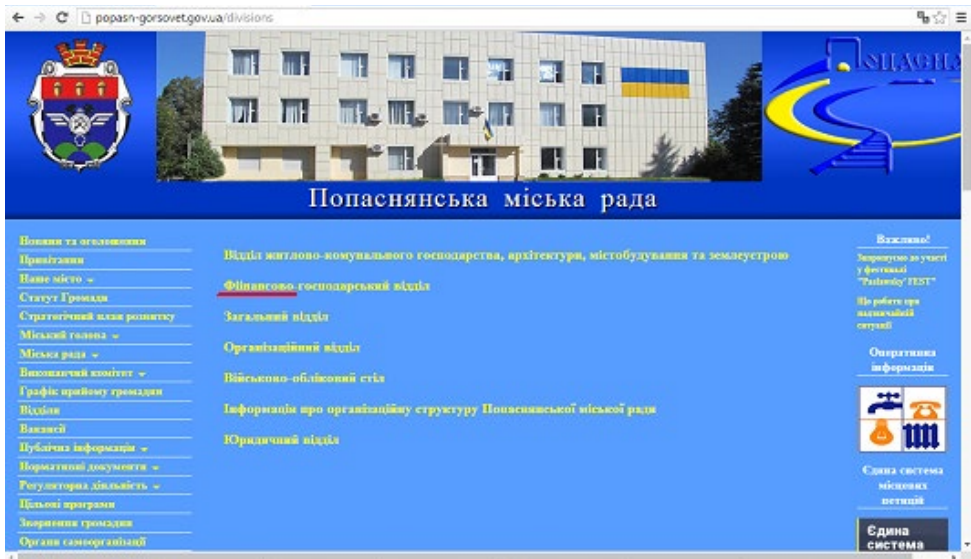


Рис. Д. 2. Страница «Відділи» на сайте Попаснянского сельского совета (<http://popasn-gorsovnet.gov.ua/divisions>) (дата обращения: 22.10.2020)

Приложение Е. Электронные инструменты социального участия в ОМС Луганской области

Таблица Е.1. **Уровень внедрения электронных инструментов бюджета участия (общественного бюджета) в ОМС Луганской области**

ОМС*	Год внедрения	Адрес веб-страницы	Нормативный документ, который регулирует внедрение электронных инструментов бюджета участия
Северодонецкий городской совет	2017	https://sed-budget.e-dem.in.ua	РІШЕННЯ СР № 1372 від 18.05.2017 «Про затвердження Положення про громадський бюджет у місті Северодонецьку та Міської цільової програми „Громадський бюджет у місті Северодонецьку на 2017—2019 роки“»
Новопсковский сельский совет	2017	http://novopskovrada.gov.ua/bjudzhet-uchasti-16-06-54-02-11-2016/	РІШЕННЯ № 15/11 від 01.11.2016 р «Про затвердження програми з реалізації бюджету участі Новопсковської селищної територіальної громади на 2018 рік та положення про бюджет участі Новопсковської селищної територіальної РІШЕННЯ № 15/11 від «01» листопада 2016 р. с. Осинове Про затвердження Програми бюджетування за участі громадськості (Бюджет участі) Новопсковської селищної ради на 2017р.
Белокуракинский сельский совет	2018	https://bilokurakynska-gromada.gov.ua/bjudzhet-uchasti-11-21-43-07-02-2018/	РОЗПОРЯДЖЕННЯ Селищного голови № 25 від 23 січня 2018 року «Про затвердження персонального складу та положення про Координаційну раду з питань громадського бюджету (бюджету участі) Білокуракиньської селищної територіальної громади»
Белолуцкий сельский совет	2018	http://biloluck.selrada.org.ua/news/15-12-2007-11-2012-2017/ , но страница не работает на 17.10.2020	РІШЕННЯ селищної ради № 26/6 від 08.12.2017 року. URL: https://rada.info/upload/users_files/04335588/docs/90bffc4e0e31b (дата обращения: 17.10.2020)
Новоайдарский сельский совет	2018	http://novoajdar.selrada.org.ua/bjudzhet-uchasti-09-15-15-11-04-2018/	РІШЕННЯ № 33/17 від 22.03.2018 року «Про затвердження Бюджетного регламенту Новоайдарської селищної ради» РІШЕННЯ № 33/16 від 22.03.2018 року «Про затвердження Положення про бюджет участі (громадський бюджет) в Новоайдарській селищній раді

* В остальных 13 ОМС инструменты бюджета участия не используются.

Таблица Е.2. **Возможность подать электронную петицию в ОМС Луганской области**

Платформы для подачи электронной петиции	Количество ОМС*	
а. Через веб-сайт органа власти	1	Новопсковский сельский совет
б. Платформа https://e-dem.in.ua/	3	Попаснянский городской совет Лисичанский городской совет Северодонецкий городской совет
в. Платформа «Розумне місто»	0	
г. Другие ресурсы (https://gromada.org.ua/petitions)	4	Новоайдарский сельский совет Белокуракинский сельский совет Чмировский сельский совет Троицкий сельский совет

* В остальных 9 ОМС инструменты электронной петиции не используются.

Таблица Е.3. **Наличие кабинетов ОМС Луганской области на Едином государственном веб-портале открытых данных data.gov.ua**

Категория	Количество ОМС*	ОМС
Имеют наполненный кабинет	5	Новопсковский сельский совет Попаснянский городской совет Лисичанский городской совет Рубежанский городской совет Северодонецкий городской совет
Имеют кабинет, но не наполненный информацией	1	Новоайдарский сельский совет

* В остальных 19 ОМС кабинет на веб-портале отсутствует.