
РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Киричук Степан Михайлович,
председатель Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления

Тимченко Вячеслав Степанович,
председатель Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления

Самойлов Сергей Николаевич,
заместитель полномочного представителя Президента РФ в Центральном федеральном округе

Кодина Елена Анатольевна,
директор Департамента развития регионов и муниципальных образований
Министерства регионального развития РФ

Шипов Савва Витальевич,
директор Департамента государственного регулирования в экономике
Министерства экономического развития РФ

Бежаев Олег Георгиевич,
заместитель директора Департамента межбюджетных отношений
Министерства финансов РФ

Бородулина Клавдия Юрьевна,
начальник отдела регионального законодательства о выборах и референдумах
правового управления Аппарата ЦИК России

Глазычев Вячеслав Леонидович,
председатель Комиссии по вопросам регионального развития Общественной
палаты РФ

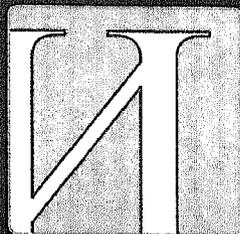
Пузанов Александр Сергеевич,
генеральный директор Фонда "Институт экономики города"

Миронов Николай Михайлович,
заместитель руководителя ЦИК Всероссийского совета местного самоуправления
по экспертно-аналитической работе

Митин Александр Николаевич,
президент Ассоциации сельских поселений Российской Федерации,
председатель Палаты сельских поселений Общероссийского конгресса
муниципальных образований

Маркварт Эмиль,
президент Европейского клуба экспертов местного самоуправления

Калинина Татьяна Геннадьевна,
главный редактор журнала "Практика муниципального управления"



Вопросы разработки, наполнения и сопровождения официальных сайтов муниципальных образований



В.А. Широков,
канд. техн. наук,
директор
ООО "МИТТЕК"

Цель настоящей публикации – познакомить ответственных сотрудников администраций муниципальных образований с основными шагами создания, наполнения и сопровождения официального сайта муниципалитета, позволяющими выполнить требования законодательства без лишних затрат и с максимальной эффективностью.

Законодательство об официальных сайтах муниципальных образований

Основные требования к информации, которая должна предоставляться администрацией муниципального образования, а следовательно, к официальному сайту муниципального образования (далее – сайт МО), изложены в Федеральном законе от 09.02.2009 № 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ), который вступил в силу с 1 января 2010 г.

Текст документа
на www.gkh.ru

Текст Федерального закона № 8-ФЗ содержит 26 статей, большая часть из них касается предоставления информации в Интернете. Рассмотрим их подробнее.

Так, в ст. 1 даны **определения** информации о деятельности органов местного самоуправления, пользователя информации и официального сайта.

В статье 4 в числе основных принципов называется **свобода поиска, получения, передачи и распространения информации** о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления любым законным способом

В статье 8 указывается **ответственность за бездействие** органов местного самоуправления, их должностных лиц в части реализации права на доступ

к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

В статье 9 регламентируется **организация доступа** к информации, в т. ч. указывается необходимость определения подразделений или должностных лиц, ответственных за организацию доступа к информации, и создания соответствующих регламентов.

В статье 10 рассматриваются вопросы **организации размещения информации** в Интернете, в частности возможность размещения ее на сайте вышестоящего органа власти.

В статье 11 в качестве основных требований при размещении информации указываются **достоверность** и **соблюдение сроков** публикации.

Статья 13 является самой информативной, в ней приведен **состав информации, размещаемой в Интернете в обязательном порядке**, а также указывается обязательность составления и утверждения **перечня информации** для публикации в Интернете.

Порядок утверждения перечней информации, сроки и периодичность размещения регламентируются в ст. 14.

Требования к рассмотрению **запросов граждан** устанавливаются ст. 18, в которой, в частности, приведены максимальные сроки рассмотрения обращений и запросов, заданных в письменной форме (через сайт).

Контроль и надзор за обеспечением доступа к информации устанавливаются в ст. 24 и 25.

Таким образом, Федеральный закон № 8-ФЗ дает четкое руководство для администрации муниципальных образований по всем аспектам предоставления информации о своей деятельности в Интернете.

Главный, на наш взгляд, аргумент в пользу использования Интернета для полной реализации требований Федерального закона № 8-ФЗ – оперативность, независимость от СМИ и значительно меньшие стоимость и трудоемкость по сравнению с любыми другими способами. Дополнительный плюс от размещения информации на официальном сайте заключается в том, что при запросе достаточно просто указать в ответе электронный адрес сайта, где размещена информация. Не последнюю роль играет также мгновенная доступность информации сайта для работников вышестоящих органов власти.

Порядок действий по реализации требований Федерального закона № 8-ФЗ

Администрации муниципального образования для реализации требований Федерального закона № 8-ФЗ необходимо произвести следующие мероприятия:

- ☑ назначить ответственное за размещение информации на сайте МО подразделение или должностное лицо;
- ☑ составить и утвердить перечень информации, размещаемой на сайте МО, с определением периодичности ее обновления;
- ☑ принять решение о создании своего собственного сайта или совместное с администрацией вышестоящего органа власти (на уровне района или региона)



Основные требования к официальному сайту муниципального образования изложены в Федеральном законе № 8-ФЗ.



Необходимо, чтобы сайт был доступен из любой точки Интернета 24 ч в сутки, 7 дней в неделю и 365 дней в году.

решение о размещении информации муниципалитета на его сайте (Федеральный закон № 8-ФЗ позволяет это сделать);

- ☐ в случае решения о создании собственного сайта – создать официальный сайт администрации муниципалитета и зарегистрировать доменное имя сайта, причем собственником имени должна быть администрация муниципального образования;
- ☐ утвердить регламент обработки обращений граждан через интернет-приемную сайта МО;
- ☐ обеспечить информационное сопровождение сайта МО.

Размещение информации муниципалитета на сайте вышестоящего органа власти допускается законом, но ставит администрацию муниципального образования в сильную зависимость от загрузки и других обстоятельств, от воли должностных лиц вышестоящего органа власти, что бывает не всегда удобно. Собственный сайт обеспечивает самостоятельность и оперативность.

В Интернете существует множество бесплатных и условно-бесплатных CMS*. Платой за бесплатность является размещение чужой рекламы и необходимость самостоятельно конструировать все элементы сайта. Среди таких бесплатных систем создания сайтов выделяется система создания сайтов от Google, перечень возможностей и сервисов которой впечатляют, а имя Google только подчеркивает серьезность программной платформы.

Альтернативой бесплатным являются «коробочные» решения, т. е. программные продукты, продающиеся для самостоятельной установки, настройки и наполнения. Стоимость таких «коробок» – от 1000 руб. Наиболее распространенным из «коробочных» продуктов в России сейчас является решение «1С–Битрикс–портал». Стоимость лицензии – от 4900 руб. После приобретения лицензии необходимо самостоятельно (или с привлечением специалистов) выполнить установку и настройку программы, разработку и установку дизайна (или приобретение готового), настройку и наполнение информационной структуры сайта. Специализированное решение для органа власти от «1С–Битрикс» дороже – 29 625 руб.

И наконец, привлечение профессиональной, опытной компании-разработчика позволяет значительно сократить срок создания сайта и избежать многих ошибок, незначительно увеличивая (а иногда и уменьшая) затраты. Такой путь дает возможность выбрать оптимальное по стоимости и трудоемкости решение, использовать опыт компании в подготовке информационных материалов, наполнении и сопровождении сайта, а также перекладывает ответственность за все технические сбои в работе сайта на компанию-исполнителя. Профессиональное разделение труда в такой компании гарантирует надежность выполнения каждой стороны сайта, начиная от выбора CMS и дизайна и заканчивая методическими семинарами по ведению сайта в период сопровождения. При этом заказчик оплачивает не столько приобретение программного обеспечения, сколько труд выполнения профессионалами всего комплекса работ по созданию и наполнению сайта.

Привлечение исполнителей-одиночек (фрилансеров), даже самых опытных и уважаемых, привлекательное по цене и срокам, в будущем чревато потерей контроля над сайтом, сложностями в сопровождении и доработках.

* CMS (*content management system*) – системы управления контентом сайта, специальная программа, позволяющей неограниченно увеличивать число страниц и информационных элементов сайта.

Создание сайта

Затраты на создание сайта в значительной мере зависят от перечня закладываемых в него сервисов. Как ни странно, объем информации оказывает несущественное влияние на цену, так как практически все сайты выполняются с использованием CMS. Выбор CMS и способа реализации создания сайта (самостоятельно или с привлечением специализированной компании-разработчика) зависит от перечня требуемых функций сайта и многих других факторов. ООО «МИТТЕК» подготовило и реализует специальное предложение, позволяющее администрациям муниципальных образований создать сайты, удовлетворяющие требованиям Федерального закона № 8-ФЗ, с минимальными затратами финансов и времени.

Графический дизайн официального сайта. Основное назначение – сделать сайт узнаваемым и индивидуальным, а также обеспечить удобство и производительность работы с сайтом. Существуют определенные правила и рекомендации, позволяющие сделать так, чтобы пользователь настраивался на деловой лад, не уставал при чтении материалов, на интуитивном уровне мгновенно находил нужные кнопки управления и поля для заполнения, не терялся на сайте, а сам сайт выглядел бы привлекательно и в меру строго. Дизайн должен учитывать, что многие посетители официального сайта должны многократно пользоваться его материалами, и способствовать их продуктивной работе.

Информационная структура сайта должна быть максимально простой и логичной, чтобы пользователь легко смог ориентироваться в материалах и найти нужный раздел или документ. Структура должна позволять в будущем наращивать информационное содержание сайта, желательно без дополнительного привлечения разработчиков, просто и оперативно.

Перечень сервисов сайта должен быть достаточным для выполнения функций сайта и в то же время простым и понятным.

К сервисам сайта относятся дополнительные функции сверх размещения информационных страниц:

- ☐ поиск – простой и сложный;
- ☐ новостные ленты, возможность создания архива новостей и простого поиска в них, импорт/экспорт новостей;
- ☐ анонсы событий и механизм их автоматического показа/переноса в архив;
- ☐ календари событий;
- ☐ интернет-приемная с формами обратной связи;
- ☐ каталоги документов и контрактов;
- ☐ фотогалереи;
- ☐ другие сервисы.

Имя сайта в Интернете. Доменное имя сайта – это средство однозначной идентификации сайта в Интернете. Различают доменные имена первого, второго, третьего уровней и т. д. Первый уровень (RU, РФ, UA, COM, INFO, ORG, ...) определяет принадлежность имени к стране (RU, РФ – Россия, UA – Украина, ...) или целевой группе (COM – преимущественно коммерческие фирмы, ORG – организации, ME – персональные сайты, ...). Домены второго уровня отделяются точкой от первого уровня (*udmurt.ru*) и регистрируются на владельца имени за небольшую плату (оплачивается один год владения с последующим ежегодным продлением). Владелец доменного имени



Предпочтительно регистрировать себе доменное имя, совпадающее с юридическим или фактическим названием.



Перечень размещаемой на сайте информации желательно составить до создания сайта: это позволит избежать последующих переделок уже готового сайта, а значит, и дополнительных затрат.

второго уровня может самостоятельно настроить и делегировать неограниченное число дочерних имен третьего уровня, а затем использовать их самому или делегировать другому субъекту с правом разместить там сайт (*alnashi.udmurt.ru*). Предпочтительно регистрировать себе доменное имя, совпадающее с юридическим или фактическим названием. Стоимость регистрации невелика и составляет от 190 до 850 руб. в год. Для того чтобы при наборе доменного имени в адресной строке пользователь переходил на сайт, необходимо произвести настройки на серверах DNS-поддержки*, что обычно выполняет специалист соответствующей квалификации.

У сайта может быть несколько доменных имен, например в зоне RU и зоне РФ, их можно настроить так, чтобы все они вели на сайт. Множественное имя, во-первых, создает дополнительные пути входа на сайт и, во-вторых, предотвращает использование другими (например – торговой организацией) занимаемых вариантов имени.

Федеральный закон № 8-ФЗ предписывает администрациям муниципальных образований быть собственником доменного имени сайта МО, для этого доменное имя должно быть именем второго уровня. Допускается использование доменных имен третьего уровня, дочерних доменов вышестоящей руководящей организации (например, поддомены от домена второго уровня *udmurt.ru*, принадлежащего правительству Удмуртской Республики). При этом сайт может иметь еще одно или несколько имен.

Размещение (хостинг) сайта. Чтобы сайт появился в Интернете, он должен быть размещен на сервере, снабженном специальным программным обеспечением и подсоединенным в Интернету. Это размещение называется “хостинг”. Услуги хостинга осуществляют многие профессиональные (и не очень профессиональные) организации. Профессиональный хостинг отвечает жестким требованиям по надежности работы и производительности серверов, по скорости и количеству каналов связи с Интернетом, по качеству и количеству установленного на серверах программного обеспечения, по надежности хранения и защиты данных и по многим другим параметрам. Самостоятельные “домашние” варианты хостинга применимы лишь в частных случаях малонагруженных сайтов с незначительными требованиями к скорости загрузки страниц. Самостоятельное планирование и осуществление хостинга сайта на площадке муниципального образования требуют наличия штата квалифицированных сотрудников, специализированных охраняемых помещений с надежным электропитанием, технического оснащения и дублированных каналов связи с Интернетом.

Как правило, вопросы хостинга сайта решает профессиональная организация, ведущая сопровождение сайта. Это выбор и оплата хостинговой площадки и площадки для хранения резервных копий, настройка программного обеспечения обеих площадок, размещение сайта, настройка инструментов мониторинга видимости сайта и его резервного копирования, настройка DNS-поддержки и другие операции. Стоимость всех этих операций в договоре профессионального сопровождения сайта, как правило, дешевле самостоятельного осуществления хостинга, а ответственность определяется конкретно и юридически значимо в договоре сопровождения.

Обеспечение видимости сайта в поисковых запросах. Большинство россиян для поиска сайтов пользуются Яндексом (65%), Google (21%) и Mail.ru (7%). Успешность появления сайта МО в первых строках поискового запроса определяется в первую очередь качеством наполнения страниц сайта, включая заголовки и невидимые элементы

* Поддержка DNS – предоставление одного первичного и одного вторичного DNS-сервера для домена и автоматическое внесение в файлы зоны поддерживаемого домена записей.

страниц (метаописание страниц). Существуют простые правила, при аккуратном и пунктуальном выполнении которых сайт всегда появится в первых строках запроса.

Многие компании выполняют так называемую раскрутку сайта – комплекс мероприятий по поисковой оптимизации сайта (*search engine optimization* – SEO). Стоимость SEO зачастую превышает стоимость разработки сайта.

В отличие от интернет-магазина со стандартным набором товаров сайт МО индивидуален и не требует увеличения числа посетителей для успешной работы. Поэтому использование SEO для накрутки счетчика посетителей и вывода в первые страницы поисковиков по неким общим словам не имеет смысла и лишь увеличивает затраты.

Поисковые роботы ведущих поисковых систем настроены так, чтобы правильно наполняемый сайт всегда был в первой строке результата запроса по индивидуальной информации сайта. Это обеспечивается профессиональным сопровождением сайта, включающим периодическое обучение представителей администрации муниципалитета и методические семинары, на которых рассматриваются ошибки в заполнении сайта и вырабатываются рекомендации по их устранению.

Информационное наполнение сайта

Наполнение сайта МО информацией осуществляется в два этапа:

- ☐ начальное наполнение информационной структуры в соответствии с Федеральным законом № 8-ФЗ;
- ☐ текущее информационное наполнение и актуализация информации в течение всего жизненного цикла сайта.

Начальное наполнение начинается с анализа ст. 13 и 14 Федерального закона № 8-ФЗ применительно к конкретному муниципалитету, а также с определения важных для муниципального образования видов информации, которые должны размещаться на сайте (например, электронная версия местного печатного издания).

Составление перечня размещаемой на сайте информации, ее источников и периодичности ее обновления также является первостепенной задачей. Перечень желательно составить до создания сайта: это позволит избежать последующих переделок уже готового сайта, а значит, и дополнительных затрат.

Актуализация информации – это обновление устаревших данных и занесение вновь появляющихся. Чтобы информация разделов сайта была актуальной, занесение и обновление информации должен выполнять сотрудник (сотрудники, подразделение), владеющий всей необходимой в соответствии с Федеральным законом № 8-ФЗ информацией, а не программированием и “компьютерами”. Работа с информацией сайта должна быть включена в должностные обязанности. При использовании CMS эта работа не занимает много времени (многолетний опыт реализованных ООО “МИТТЕК” проектов подтверждает, что занесение информации на сайт быстро осваивают сотрудники с гуманитарным высшим или средним образованием возраста от 20 до 60 лет и более).

Новости. Это один из самых важных разделов сайта, в простейшем случае – список текстов новостей, располагаемых, как правило, на главной странице сайта. Однако в таком варианте поиск информации в накапливаемом количестве новостей становится затруднительным. Поэтому качественно выполненный сайт содержит



Чтобы сайт был актуальным, занесение и обновление информации должен выполнять сотрудник (сотрудники, подразделение), владеющий всей необходимой в соответствии с Федеральным законом № 8-ФЗ информацией, а не программированием и “компьютерами”.



В отличие от интернет-магазина со стандартным набором товаров сайт МО индивидуален и не требует увеличения числа посетителей для успешной работы.

дополнительные инструменты: архив новостей, календарь как средство упрощения поиска, рубрикацию новостей (включая анонсы событий), автоматические механизмы предварительного занесения новостей на сайт с их публикацией в заданный период и автоматическим переносом в архив новостей. Важной возможностью сейчас стало встраивание механизма экспорта/импорта новостей RSS*, позволяющего производить автоматический обмен новостными лентами с другими сайтами и реализовывать подписку на новости. При этом появляется возможность автоматически собирать новости поселений на сайт района и наоборот.

Интернет-приемная. Это интерактивный элемент сайта, позволяющий посетителю сайта отправить запрос администрации органа власти. Он выглядит как форма для заполнения посетителем сайта, содержащая обязательные и необязательные для заполнения поля. Федеральный закон № 8-ФЗ предписывает отклонять анонимные запросы, поэтому поля "фамилия", "имя", "отчество", почтовый адрес и телефон (или факс, или адрес электронной почты) являются обязательными. В форме должны быть также указаны наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляется запрос, либо фамилия и инициалы или должность соответствующего должностного лица. После заполнения всех необходимых полей и нажатия кнопки "отправить" автоматически создается и отправляется электронное письмо на адрес ответственного за регистрацию заявлений, содержащее все сведения запроса плюс необходимые служебные данные.

Интернет-приемная является необходимым элементом "электронного правительства" и "электронного муниципалитета".

Регламент обработки обращений граждан. Запрос, составленный в письменной форме, подлежит регистрации в течение не более трех дней с момента его поступления и рассмотрению в 30-дневный срок, поэтому необходимо принять административный регламент (регламенты) регистрации и рассмотрения запросов, поступающих через интерактивную форму. Этот регламент должен быть сформулирован, утвержден на соответствующем уровне и опубликован на сайте.

Сопровождение сайта

Жизнь сайта после разработки, первоначального наполнения и размещения в Интернете только начинается. Необходимо, чтобы:

- ☐ он был доступен из любой точки Интернета 24 ч в сутки, 7 дней в неделю и 365 дней в году (24/7/365);
- ☐ при возникновении любой неисправности всегда существовала резервная копия всей информации и восстановление сайта производилось оперативно и надежно;
- ☐ информация выкладывалась в срок и в нужном виде;
- ☐ при возникновении необходимости быстро проводились доработки и настройки функциональности;
- ☐ сайт легко находился в поисковых запросах;
- ☐ странички сайта быстро грузились по любым каналам подключения в Интернете и т. д.

* RSS (*really simple syndication*) – наиболее легкий путь автоматического получения обновлений информации с любого сайта.

Для выполнения этих требований необходимы квалифицированные специалисты, оплата труда которых не всегда «вписывается» в бюджет муниципалитета. Все эти функции можно поручить специализированной организации в рамках договора сопровождения сайта. Ежемесячная стоимость профессионального сопровождения всегда меньше суммарной стоимости содержания в штате одного-единственного ИТ-специалиста, в то время как ответственность юридического лица за выполнение всех функций сопровождения несравнимо выше.

Профессиональное сопровождение – это комплекс мероприятий, направленных на эффективное и надежное развитие сайта в период его жизненного цикла после разработки и запуска в Интернет.

Сопровождение включает:

- ☑ поддержку правильной работы серверов доменного имени и своевременное проведение всех необходимых работ с ним, включая оплату;
- ☑ хостинг сайта, в т. ч. резервное копирование и восстановление после сбоев (независимо от причины сбоя), выбор и оплата площадок, текущие и профилактические операции с сервером сайта и почтовыми сервисами;
- ☑ проведение обучения представителей заказчика и (при необходимости или по запросу) методических семинаров;
- ☑ адаптация сайта к появлению новых версий и видов браузеров (проверка правильности работы сайта ведется, как минимум, на браузерах MS Internet Explorer, Opera, Google Chrom, Firefox, Safari);
- ☑ помощь заказчику в экстренных ситуациях различного рода (например, срочное размещение информации с площадки исполнителя при проблемах с техникой или Интернетом у заказчика и пр.);
- ☑ наращивание функциональности сайта при изменении законодательства или при других обстоятельствах и т. д.

Таким образом, профессиональное сопровождение включает все необходимое для обеспечения надежной работы сайта во всех ситуациях.

Оптимизация расходов. Стоимость профессиональной разработки полнофункционального сайта МО начинается от 40–70 тыс. руб. и достигает нескольких миллионов. Уменьшение затрат возможно. Пути уменьшения затрат просты и очевидны:

- ☑ оптимизация информационной структуры и перечня функций сайта.

На начальном этапе достаточно создать сайт с наполнением и функциональностью, по минимуму удовлетворяющими требованиям Федерального закона № 8-ФЗ;

- ☑ оптимизация интернет-пространства района.

Сайт районной администрации и сайты поселений при комплексном подходе могут составлять систему, в которой сайт района несет максимальную нагрузку, а сайты поселений выполнены более просто и их дизайн является дочерним по отношению к главному сайту. При этом средняя стоимость сайта (и суммарная стоимость создания всей совокупности сайтов) может быть значительно снижена за счет уменьшения трудоемкости создания сайтов поселений и концентрации функций сбора и наполнения информацией, а также обучения пользователей. Такое решение имеет еще много плюсов, включая взаимопомощь участников создания сайтов, агрегацию новостных лент поселений и райцентра, увеличение «заметности» каждого сайта в поисковиках, подъем общего уровня информационной работы через сайты, облегчение обслуживания и т. д.

Специальное решение по созданию сайтов МО от ООО «МИТТЕК» основано именно на этих особенностях выполнения работы.



Стоимость профессиональной разработки полнофункционального сайта муниципального образования начинается от 40–70 тыс. руб. и достигает нескольких миллионов. Уменьшение затрат возможно.