

М.В. Леонова

Московский физико-технический институт (государственный университет)

## Построение системы мониторинга эффективности сайтов Федеральных органов исполнительной власти. Индекс качества

В работе изложена модель построения композитного индекса оценки полноты и качества обратных связей сайтов федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) — КИ\_ОС, состоящего из двух частных индексов. Описывается методика построения индекса качества. Дана интерпретация результатов оценки индекса полноты и индекса качества реализации обратной связи на 83 сайтах ФОИВ. Оценка была использована при построении композитного индекса. Графически его значения отображены точками на двумерной плоскости, что позволяет сравнивать электронные ресурсы между собой с точки зрения предоставления полноты возможностей и оценки качества реализации обратной связи. В результате проведенного исследования поставлена задача построения системы мониторинга и управления развитием сайтов ФОИВ.

**Ключевые слова:** мониторинг, эффективность сайтов, композитный индекс, обратная связь, оценка полноты и качества, государственное управление, электронное правительство.

Данное исследование является продолжением опубликованного в Трудах XIV научной конференции МФТИ доклада «Разработка модели мониторинга социальной эффективности электронного правительства в России». Перед автором была поставлена задача построения индикаторов мониторинга работы электронного правительства в России, проведения исследований по индикаторам, разработанным специально для этой программы.

Во многих западных странах центральной темой административных реформ является уже не столько оптимизация работы госаппарата или повышение качества государственных услуг, сколько вовлечение граждан в процессы выработки и реализации государственной политики, а также построение более эффективной системы социально-политического взаимодействия [1]. Именно построение работающей системы обратной связи закладывается на уровне принципов в концепции построения «электронного правительства». При этом система органов исполнительной власти рассматривается как единая сервисная организация, предназначенная для оказания услуг населению [2]. Особое внимание обращается на открытость, информационную прозрачность власти, а также (хотя и не всегда явно) на создание эффективных механизмов обратной связи. В мировой практике выделяют три стадии создания электронного правительства: «открытость», или «публичность», «участие» и «онлайн-транзакции» («онлайн-процессинг»).

Реализована или нет в РФ стадия «открытость», можно увидеть с помощью исследований Института развития свободы информации. По результатам 2006 года наибольшая степень открытости для электронного ресурса ФОИВ — 43,781%. Эту оценку можно трактовать по-разному, однако, бесспорно одно: стадия «открытость» частич-

но реализована. Очевидно, что даже при существующем уровне открытости возможен переход к стадии «участие».

Стадия «участие», то есть влияние граждан на принимаемые исполнительной властью решения в России, не реализована. Причин для такого развития ситуации несколько: сравнительно низкий уровень использования Интернет в стране, недостатки правовой системы (например, отсутствие законодательной базы для применения цифровой подписи) и др. Существенно также и отсутствие единой системы мониторинга и оценки эффективности обратной связи электронных информационных ресурсов.

На повышение качества государственного управления также направлена административная реформа РФ. Большое внимание в рамках реформы уделено введению системы оценки эффективности и управления по результатам. Суть системы оценки эффективности довольно проста: государственная организация формулирует, каких целей она хотела бы добиться, и определяет показатели, которыми можно было бы оценить достижение этих показателей. Оценка эффективности может выполнять ряд функций. К наиболее часто упоминаемым из них относятся *прозрачность и самообучение* [3].

Для проведения оценки эффективности обратной связи предлагается, используя методы многокритериального анализа, рассчитывать композитный индекс оценки обратной связи (КИ\_ОС).

В первом такте оценки информационных ресурсов был использован метод оценки одним экспертом из группы «граждане». Эксперт оценивал все сайты по предложенным ему лингвистическим шкалам. Очевидно, что, если оценку будут производить представители разных экспертных групп («эксперты» — специалисты в предметной обла-

сти работы ведомства, «сотрудники» — представители всех подразделений самого ведомства, «компания» — представители бизнеса), КИ\_ОС для каждой из групп окажется различным.

Разница в индексах позволит формулировать стратегии развития для информационных ресурсов, направленные на получение максимально качественной обратной связи с разными группами пользователей.

Стратегии развития или продвижения сайта по плоскости КИ\_ОС могут быть самыми разными.

КИ\_ОС является составным индексом, значения которого для каждого сайта федеральных органов исполнительной власти определяются в четыре этапа.

1. Построение индекса полноты возможностей реализации обратной связи (ИП) и разделение сайтов на группы полноты реализации обратной связи (А — группа сайтов, у которых полнота реализации обратных связей не ниже половины от возможностей; В — группа сайтов, у которых потенциал возможностей около среднего; С — группа сайтов с недостаточной полнотой возможностей по обратным связям).

2. Построение индекса качества возможностей реализации обратной связи (ИК).

3. Анализ значений ИП- и ИК-сайтов для построения КИ\_ОС.

4. Геометрическое отображение значений комбинированного индекса КИ\_ОС на плоскости.

Индекс полноты строится методом бинарной оценки сайтов по шкале реализации обратных связей, как описано в работе [4].

Индекс качества (ИК) определён как

$$\text{ИК}_s^t = \frac{1}{n \times m \times R} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m q_{ij}^{st}.$$

Пользователям сайта предлагается оценить степень простоты и доступности их участия в реализации каждой из использованных в оценке ИП возможностей реализации обратной связи, применяя количественную шкалу (1 — худшая оценка, R — наивысшая оценка).

Здесь  $i = 1, 2, \dots, n$  — номер эксперта, проводящего оценку качества сайта по набору параметров. В качестве экспертов могут выступать пользователи из различных ФОИВ, представители бизнеса, некоммерческих организаций, а также отдельные граждане-пользователи информации, представленной на сайте;  $t$  — порядковый номер такта оценки,  $s$  — порядковый номер сайта,  $m$  — оценка по количественной шкале,  $R$  — максимальный балл, критерии оценки  $j = 1, 2, \dots, m$ . Параметр  $q$  обозначает оценку сайту  $s$  в момент времени  $t$ -м экспертом по  $j$ -му критерию оценки.

Результат первого такта оценки КИ\_ОС, проведённого экспертной группой в 2006–2007 годах, представлен на рис. 1.

На рис. 1 изображены индексы для информационных ресурсов ведомств.

Министерство внутренних дел РФ — А1; ФС (федеральная служба) по труду и занятости — А2; ФС по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия — А3; Федеральная налоговая служба — А4; ФА (федеральное агентство) кадастра объектов недвижимости — А5; Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий — А6; Министерство юстиции РФ — А7; ФС судебных приставов — А8; Министерство образования и науки РФ — А9; Министерство информационных технологий и связи РФ — А10; ФС по надзору в сфере связи — А10; ФА по информационным технологиям — А10; ФА связи — А10 (предыдущие 4 ресурса входят с состав портала Минсвязи); Министерство промышленности и энергетики РФ — А11. Федеральная миграционная служба — В1; Министерство иностранных дел — В2; Служба внешней разведки РФ — В3; Министерство обороны РФ — В4; ФС по техническому и экспортному контролю — В5; Федеральная регистрационная служба — В6; Министерство здравоохранения и социального развития РФ — В7; ФС по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека — В8; ФС по надзору в сфере здравоохранения и социального развития — В9; ФА по здравоохранению и социальному развитию — В10; Федеральное медико-биологическое агентство — В11; Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ — В12; Федеральное архивное агентство — В13; ФА по культуре и кинематографии — В14; ФА по печати и массовым коммуникациям — В15; ФС по надзору в сфере образования и науки — В1; ФА по науке и инновациям — В1; ФА по образованию — В18; ФА по промышленности — В19; ФА по техническому регулированию и метрологии — В20; ФА по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству — В21; Министерство сельского хозяйства РФ — В22; ФА воздушного транспорта — В23; ФС по финансовому мониторингу — В24; Федеральное казначейство (федеральная служба) — В25; Федеральная таможенная служба — В26; ФА по управлению федеральным имуществом — В27; ФА по управлению особыми экономическими зонами — В28; ФС по тарифам — В29; ФС государственной статистики — В30; Федеральное космическое агентство — В31. Государственная фельдшерская служба РФ (федеральная служба) — С1; ФС безопасности РФ (федеральная служба) — С2; ФА по энергетике — С3; ФС по ветеринарному и фитосанитарному надзору — С4; ФА по рыболовству — С5; ФА железнодорожного транспорта — С6; Федеральная авиационная служба — С7; Министерство финансов РФ — С8; ФС по военно-техническому сотрудничеству — С9; ФС по оборонному заказу — С10; ФА специального стро-

ительства — С11; ФС исполнения наказаний — С12; ФС РФ по контролю за оборотом наркотиков — С13; ФС охраны РФ — С14; Управление делами Президента РФ — С15; ФС по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам — С16; Министерство природных ресурсов РФ — С17; ФА водных ресурсов — С18; ФА лесного хозяйства — С19; ФС по надзору в сфере природопользования — С20; ФА по недропользованию — С21; Министерство регионального развития РФ — С22; Министерство транспорта РФ — С23; ФС по надзору в сфере транспорта — С24; Федеральное дорожное агентство — С25; ФА мор-

ского и речного транспорта — С26; ФА геодезии и картографии — С27; ФС страхового надзора — С28; ФС финансово-бюджетного надзора — С29; Министерство экономического развития и торговли РФ — С30; ФС по экологическому, технологическому и атомному надзору — С31; ФА по государственным резервам — С32; Федеральная антимонопольная служба — С33; ФС по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды — С34; ФС по финансовым рынкам — С35; ФА по атомной энергии — С36; ФА по туризму — С37; ФА по физической культуре и спорту — С38.

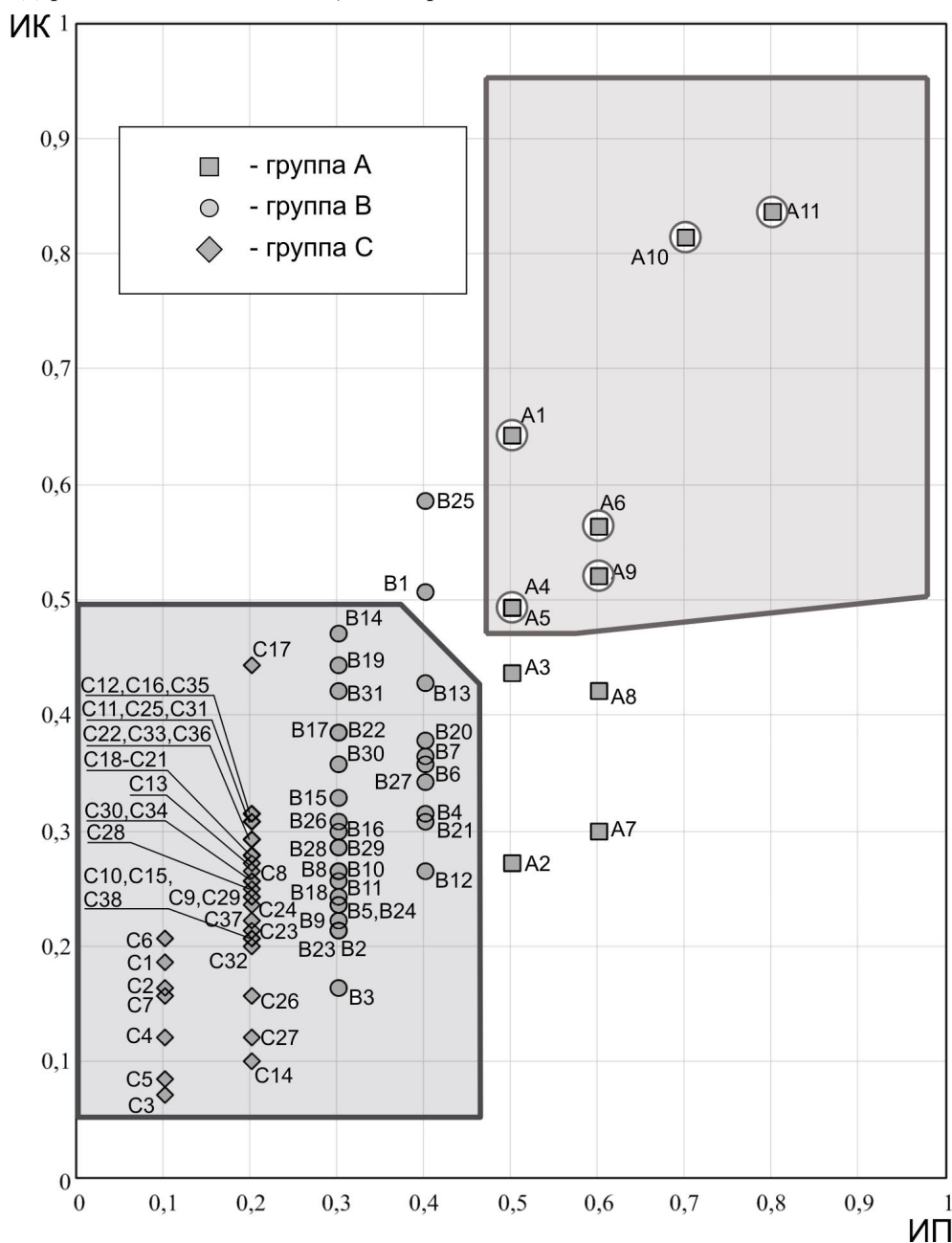


Рис. 1. Распределение ресурсов ФОИВ по КИ\_ОС 2007

Как видно на рисунке, информационные ресурсы распределяются потенциально на две группы — группа с недостаточно развитыми обратными связями, куда входит более 80% сайтов, и груп-

па с перспективными обратными связями. В группу с более высоким уровнем развития и активным использованием обратных связей входят такие информационные ресурсы, как

— Министерство внутренних дел РФ — А1;  
— Министерство образования и науки РФ — А9;  
— Федеральная налоговая служба — А4;  
— ФА (федеральное агентство) кадастра объектов недвижимости — А5.

Наиболее перспективными оказались сайты Министерства информационных технологий и связи РФ — А10 (информационный портал), Министерство промышленности и энергетики РФ — А11.

Интерпретация и анализ полученных результатов приводит к постановке задачи построения системы мониторинга и управления качеством информационных ресурсов ФОИВ.

### Литература

1. *Павроз А.В.* Технология e-government в контексте современных административных реформ

// Технологии информационного общества: Интернет и современное общество // Труды VIII Всероссийской объединённой конференции. — СПб.: Филологический факультет СПбГУ, 2005. — С. 154–155.

2. *Ирхин Ю.В.* «Электронное правительство» и социум: попытка системного сравнительного анализа // «Полития». — 2005. — № 1 (36).

3. *Де Брюйн Х.* Управление по результатам в государственном секторе. — М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005.

4. *Леонова М.В.* Разработка модели мониторинга социальной эффективности электронного правительства в России // 49-я научная конференция. — М.: Долгопрудный, 2006.

*Поступила в редакцию 14.01.2008.*