

Индекс оценки полноты и качества обратных связей информационных ресурсов государственной власти

М. В. Леонова, В. Н. Якимец

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 декабре 2002 г. Правительством РФ была утверждена программа административной реформы. В рамках этой реформы была сформирована федеральная программа «Электронная Россия», цель которой формулируется следующим образом¹:

«создание условий для развития демократии, повышение эффективности функционирования экономики, государственного управления и местного самоуправления за счет внедрения и массового распространения информационных и коммуникационных технологий, обеспечения прав на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, расширения подготовки специалистов по информационным и коммуникационным технологиям и квалифицированных пользователей» (подчеркнуто авторами статьи).

В мировой практике выделяют три стадии создания электронного правительства: «открытость» или «публичность», «участие» и «онлайн-транзакции». Стадия «участие», т. е. влияние граждан на принимаемые

¹ См. раздел «Федеральные целевые программы», посвященный ФЦП «Электронная Россия», на сайте МЭРТ — <http://www.economy.gov.ru>

исполнительной властью решения в России не реализована. Причин для такого развития ситуации несколько: сравнительно низкий уровень использования Интернета в стране (по данным ФОМ [3] от 12 сентября 2006 г., это 23 % населения, а весной 2005 г. — 17 %), 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. А ведь собственно это должно было быть спроектировано уже на первом этапе.

Одним из направлений административной реформы является применение управления по результатам. Предлагаемый в рамках реформы мониторинг работы федеральных органов исполнительной власти — это оценка показателей по результату самими ведомствами. План по разработке системы мониторинга опубликован на сайте ФСФБН [4].

Настоящая работа посвящена описанию созданного нами инструмента, предназначенного для измерения уровня открытости, доступности и эффективности обратной связи.

1. Концепция построения индекса открытости информационных ресурсов

На данный момент внимание в рамках федеральной программы в большей степени уделяется соответствию сайтов требованиям Постановлению Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти» [5].

Единственный доступный рейтинг информационных ресурсов органов государственной власти возник в ходе исследования, проведенного в 2005–2006 гг. Институтом развития свободы информации (ИРСИ). Суть методики ИРСИ состоит в следующем.

Определено два типа показателей, по каждому из которых для отдельного сайта федеральных органов исполнительной власти РФ, с помощью экспертов дается оценка по заранее определенной количественной (балльной) шкале (от 1 до 3 баллов). Каждый параметр включает в себя конкретные критерии (от 2 до 11 критериев для каждого из параметров). Таким образом, содержание сайта оценивается по 12 параметрам, сформулированным на основе нормативных актов. По 5 критериям WAI (последовательный механизм навигации, наличие поискового механизма и др.), разработанным консорциумом W3 [6] и по 5 общественно значимым критериям, которые были разработаны рабочей группой, включающей

представителей Института развития свободы информации и агентства социальной информации из Санкт-Петербурга (возможность подписки на новости, онлайн-опросы, наличие форума и др.)

В зависимости от специфики параметра (критерия) оценивается его: наличие/отсутствие; степень развернутости; актуальность; оперативность. Для каждого анализируемого сайта рассчитывается средний балл по отдельным параметрам и сводная оценка по совокупности параметров. Ранжирование сайтов проводится на основе полученной совокупной балльной оценки.

Однако, на наш взгляд, интерес представляет не столько доступность информации, сколько уровень релевантности, открытость и качество предоставляемых услуг и данных. А также не просто теоретическая возможность задать вопрос по Email или по телефону, но и наличие работающей системы обратной связи, скорость обновления ответов редакции информационного ресурса на запросы и предложения пользователей и т. д.

Для проведения оценки эффективности обратной связи нами предлагается, используя методы многокритериального анализа, рассчитывать Композитный индекс оценки обратной связи (КИ_ОС).

КИ_ОС является составным индексом, значения которого для каждого сайта федеральных органов исполнительной власти² определяются в три этапа:

- 1) построение Индекса полноты возможностей реализации обратной связи (ИП);
- 2) построение Индекса качества возможностей реализации обратной связи (ИК);
- 3) анализ значений ИП и ИК и расчет для каждого сайта величины КИ_ОС.

Построение Индекса полноты (ИП) заключается в следующем:

- определяется перечень параметров, которые должны присутствовать в конфигурации сайта для предоставления всем заинтересованным лицам возможностей для обратной связи;
- значения ИП для каждого сайта определяется с помощью функции (аддитивной свертки), зависящей от булевой переменной, принимающей значение 1, если у сайта имеется данный параметр, 0 — в противном случае).

Исследование зарубежных сайтов электронного правительства показало, что в случае уровня «участия» пользователь информационного ресурса имеет возможность не только получить информацию о работе

² Следует говорить об «информационных ресурсах ФОИВ». В Рунете выявлено 82 сайта ФОИВ, которые содержат 84 информационных ресурса ФОИВ.

ведомства, но и сделать запрос (как самый простой, так и требующий экспертного заключения), а также высказать свое мнение и принять участие в обсуждении принимаемых ведомством решений. Сопоставив перечень возможных реализаций обратной связи для разных сайтов, мы построили следующую содержательную (лингвистическую) модель оценки сайтов по полноте возможностей обратной связи:

- 1) имеется возможность зайти на сайт и познакомиться с любыми размещенными там материалами;
- 2) имеется возможность зайти на сайт и, выбрав нужный материал, скопировать его в виде файла или распечатать;
- 3) имеется возможность задать простой вопрос и получить на него оперативный ответ;
- 4) имеется возможность сделать запрос, требующий подготовки экспертного заключения от ведомства, и получить ответ в пределах установленного времени;
- 5) есть возможность представить комментарий на материалы ведомства или на процедуры в нем;
- 6) создана процедура привлечения граждан к оценке тех или иных проектных предложений и учета их мнений;
- 7) создана процедура участия граждан в общественной экспертизе документации и проектных предложений ведомства;
- 8) создана процедура включения граждан с правом совещательного голоса в состав общественных, попечительских, наблюдательных советов при ведомстве и их ротации;
- 9) создана процедура включения граждан с правом решающего голоса в состав общественных, попечительских, наблюдательных советов при ведомстве и их ротации;
- 10) имеется механизм контроля за деятельностью ведомства со стороны граждан и общественных организаций.

Нетрудно видеть, что параметры оценки полноты возможностей и качества обратных связей сгруппированы в рамках следующих аспектов:

- возможность получить ответ на вопрос любого уровня сложности в ограниченные сроки при помощи простого интерфейса;
- участие пользователей в дискуссии с сотрудниками ведомства по вопросам в рамках их компетенции;
- возможность дать оценку работе, как самого информационного ресурса, так и ведомства в целом;
- создание работающего экспертного совета, учитывающего мнения граждан.

2. Модель построения Индекса полноты (ИП)

Каждому из указанных критериев присвоим порядковый номер $j = 1, 2, \dots, m$. Через s обозначим номер сайта, $s = 1, 2, \dots, S$, где S — общее количество исследуемых информационных ресурсов (как сайтов, так и страниц ведомств, являющихся частью порталного решения). В нашем случае $S = 84$. Оценку сайтов предлагается вести периодически, минимальный период оценки — полгода.

Пусть t — порядковый номер такта оценки информационных ресурсов.

Тогда индекс полноты (ИП) возможностей реализации обратной связи информационных ресурсов определяется следующим образом:

$ИП_s^t$ — значения индекса ИП в момент t для сайта s .

$$ИП_s^t = \frac{1}{m} \sum_{j=1}^m x_{sj}^t, \quad (1)$$

где x_{sj}^t — это булева переменная, принимающая значение 1, если у s -го сайта присутствует j -й параметр (возможность реализации обратной связи) в момент проведение оценки t .

Первый такт оценки 84 сайтов по Индексу полноты (ИП) позволил нам вычислить значения ИП для всех сайтов. На рис. 1 а, 1 б и 1 в приводится ранжировка исследованных сайтов в зависимости от полноты возможностей реализации обратной связи. Тем самым построен рейтинг сайтов по Индексу полноты — ИП.

Как видно из этих рисунков все 84 сайта ФОИВ разбиваются на 8 групп, полнота возможностей организации обратной связи в рамках которых примерно одинакова, в том числе:

- 1) 1 сайт с максимальными оценками полноты возможностей ОС;
- 2) 4 сайта, уступающие предыдущему на 1 параметр;
- 3) 4 сайта, которых уступают «лучшему» сайту 2 параметра;
- 4) 5 сайтов, у которых реализованы пять из 10 возможных параметров;
- 5) 11 сайтов, имеющих 4 параметра;
- 6) 21 сайт, обладающий лишь 3 параметрами;
- 7) 31 сайт, у которых выявлены только 2 параметра;
- 8) 7 сайтов, имеющих вообще 1 параметр.

Возможно несколько интерпретаций для оценки сложившегося положения.

В частности, можно говорить о том, что исследованные сайты находятся на разных стадиях разработки и по мере их совершенствования «отстающие» сайты будут наращивать полноту возможностей для обратной связи.

Другая интерпретация: разработчики сайтов имеют разные представления о значимости обеспечения возможностей для открытости и обратной связи.

На конец 2006 г. сайты федеральных органов власти условно делятся на три группы.

- A. Группа сайтов, у которых полнота реализации обратных связей не ниже половины от возможностей (величина ИП колеблется от 0,5 до 1).
- B. Группа сайтов, у которых потенциал возможностей около среднего (величина ИП — от 0,3 до 0,4).
- C. Группа сайтов с недостаточной полнотой возможностей по обратным связям (величина ИП от 0 до 0,2).

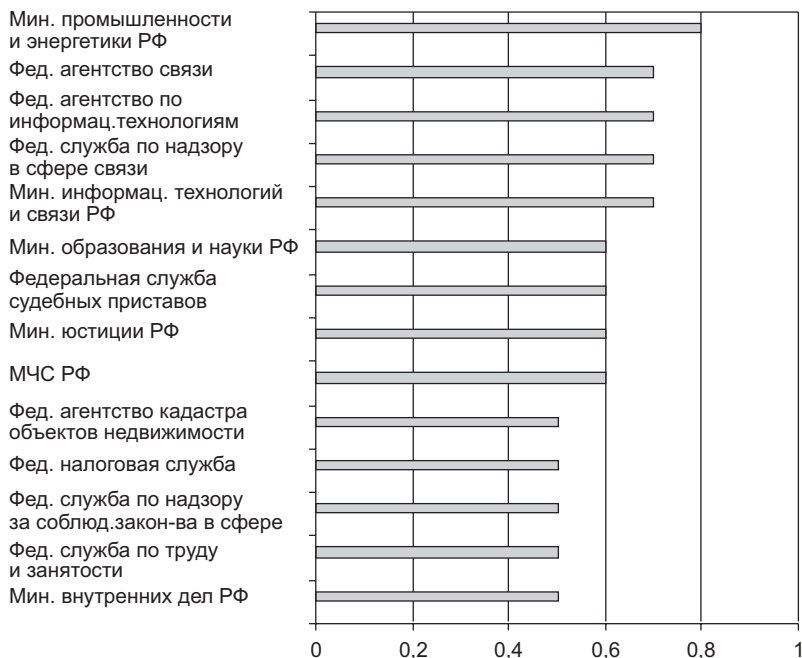


Рис. 1 а. Рейтинг сайтов ФОИВ по Индексу ИП. Группа А



Рис. 1 б. Рейтинг сайтов ФОИВ по Индексу ИП. Группа В

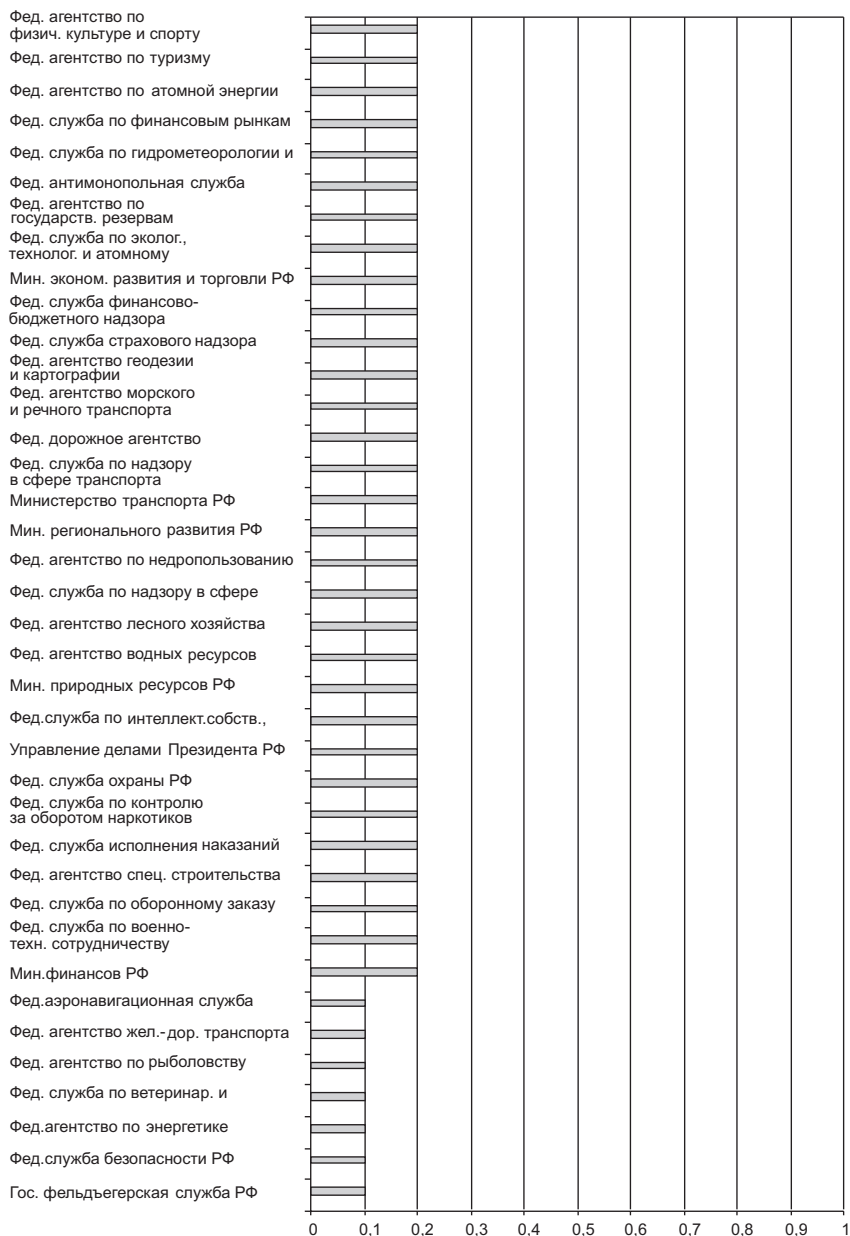


Рис. 1 в. Рейтинг сайтов ФОИВ по Индексу ИП. Группа С

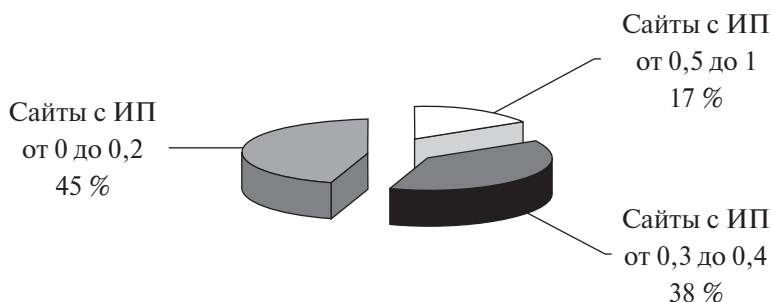


Рис. 2. Полнота возможностей реализации обратных связей на правительственных сайтах

На рис. 2 показано соотношение между количеством сайтов ФОИВ, попавших в эти три группы:

- группа А — 14 сайтов;
- группа В — 32 сайта;
- группа С — 38 сайтов.

Дадим краткую характеристику этих групп.

А. Группа сайтов, у которых полнота реализации обратных связей не ниже половины от возможностей (величина ИП колеблется от 0,5 до 1)

Сайты, имеющие оценки от 0,5 до 1 наиболее перспективны с точки зрения развития качественной обратной связи. В эту группу входят сайты Минпромэнерго и Минсвязи. Сайты силовых ведомств:

- МВД (<http://www.mvdinform.ru/>);
- МЧС (<http://www.mchs.gov.ru/>);
- Минюста (<http://www.minjust.ru/>);
- Федеральной службы судебных приставов(<http://www.fssprus.ru/>);
- Федеральной службы по труду и занятости (<http://www.rostrud.info/>);
- Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия (<http://rosohrancult.ru/>);
- Министерства образования и науки РФ (<http://www.mon.gov.ru/>);
- а также Федеральной налоговой службы (<http://nalog.ru/>).

Хороший пример работающего общественного контроля находим на сайте Федеральной службы судебных приставов (<http://www.fssprus.ru/>).

Здесь есть специальный раздел форума «отзывы о работе службы». Сайт Министерства образования и науки также представляет собой портал, в состав которого входят информационные ресурсы агентств и служб. Форум сайта МВД содержит специальный раздел, посвященный решению вопросов сотрудников ведомства.

В. Группа сайтов, у которых потенциал возможностей около среднего (величина ИП — от 0,3 до 0,4)

Информационные ресурсы, содержащие полную контактную информацию, ответы на часто задаваемые вопросы, форму для отправки официального запроса, подробные правила принятия и обработки запросов, развернутые ответы на заданные ранее вопросы. Такие сайты обычно содержат форумы, гостевые книги с развернутыми ответами на вопросы посетителей. На сайтах также есть обновляемые голосования по ряду ключевых вопросов. Еще одна положительная черта сайтов этой группы — довольно четкая структурированность и наличие перекрестных ссылок на все сайты федеральных агентств, служб и ведомств в данной группе. Сайты отнесены к этой группе, поскольку, например, список часто задаваемых вопросов невелик (Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, <http://www.farpmc.ru/>), форму «задать вопрос» очень сложно найти (Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, <http://www.obrnadzor.gov.ru/>), на сайте Федерального агентства по образованию можно составить только официальный запрос.

Федеральная регистрационная служба (<http://www.rosregistr.ru/>) — уверенно лидирует в группе. На сайте представлена специальная форма «антикоррупция». Есть набор тем, по которым можно отправлять запросы. Ответов много и по существу, со ссылками на законодательную базу.

С. Группа сайтов с недостаточной полнотой возможностей по обратным связям (величина ИП от 0 до 0,2)

Информационные ресурсы, содержащие контактную информацию ведомства, телефон и Email, используя которые можно задать вопрос или внести предложение, получили оценку 2. Никаких ответов на сайтах не представлено, из материалов невозможно даже приблизительно оценить скорость ответа на запрос.

В группу также попали сайты, которые находят далеко не все поисковые системы. Например, сайт Федеральной службы исполнения наказаний <http://www.fsin.su/> представляет собой пустую страницу. Один из наиболее информативных сайтов по оценке ИРСИ, Федеральное дорожное агентство <http://rosavtodor.ru/>, получил по ИП только два балла.

3. Модель оценки Индекса качества обратной связи (ИК)

Для оценки качества обратной связи предлагаются два варианта определения значений ИК.

1. Пользователям сайта предлагается по пятибалльной шкале (1 — худшая оценка, 5 — наивысшая оценка) оценить степень простоты и доступности их участия в реализации каждой из 10 перечисленных выше возможностей реализации обратной связи.

$$ИК_s^t = \frac{1}{n \times m \times R} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m q_{ij}^{st}. \quad (2)$$

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, некоммерческие организации, а также отдельные граждане-пользователи информации, представленной на сайте; $q_{ij}^{st} \in \{1, 2, \dots, 5\}$ — оценка по пятибалльной шкале, R — максимальный балл.

2. Второй вариант оценки качества отличается тем, что при построении ИК используются весовые коэффициенты параметров. Пусть α_j — вес параметра с порядковым номером j , причем $0 < \alpha_j^t < 1$ и $\sum_j \alpha_j^t = 1$.

Индекс t здесь означает, что величина весовых коэффициентов может определяться для каждого цикла оценки сайтов отдельно.

В этом случае значения Индекса качества (ИК) определяются по формуле:

$$ИК_s^t = \frac{1}{n \times m \times R} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m \alpha_j^t q_{ij}^{st}. \quad (3)$$

Однако выработать весовые коэффициенты представляется возможным только после 2–3 тактов исследования сайтов. Впоследствии при построении индекса качества обратной связи планируется также разработать дополнительную шкалу оценки интерактивности с использованием нормативного подхода. Нормативный подход позволит учесть интересы всех групп стейкхолдеров данного информационного ресурса. Пользователи каждого из сайтов — это представители разных социальных и возрастных групп, государственные служащие

и предприниматели, деятельность которых в какой степени регулируется данным ведомством, пользователи с разным уровнем подготовки, представители разных регионов и т. д.

4. Построение Композитного индекса оценки обратной связи (КИ_ОС)

Активность пользователей — это динамически меняющаяся величина, зависящая от многих причин (реклама сайта, активность ведомства, реализация на сайте дополнительных возможностей, или «сервисов» для пользователей и др.).

Уровень активности должен включать в себя, с одной стороны — скорость обновления информации и скорость ответов на вопросы пользователей, с другой стороны — количество посетителей на форуме, количество заданных вопросов в заданный период времени и т. п.

Композитный индекс КИ_ОС предлагается определить как точку на плоскости.

Первая ось — это ось значений ИП, а вторая ось — ось значений ИК. Тогда каждый сайт s может быть представлен парой значений: $W_s^t = (ИП_s^t, ИК_s^t)$.

Рассмотрим пример. Пусть четыре сайта получили следующие оценки:

- 1) $W_1 = (0,2; 0,3)$; 2) $W_2 = (0,8; 0,2)$; 3) $W_3 = (0,4; 0,8)$; 4) $W_4 = (0,7; 0,7)$.

В пространстве двух индексов эти сайты будут расположены таким образом, как это показано на рис. 3.

Исследование расположения сайтов на такой плоскости позволит сформулировать рекомендации по стратегии развития, как отдельных

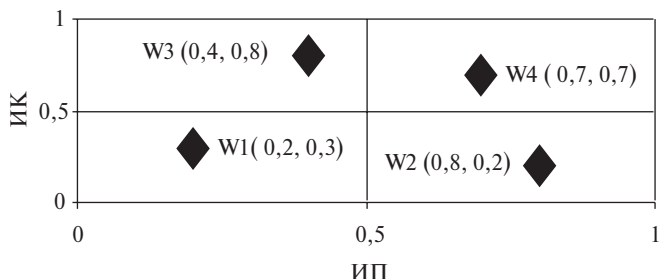


Рис. 3. Пример Композитного индекса W

информационных ресурсов, так и электронного правительства в целом. Например, нетрудно видеть, что сайты W_1 и W_3 имеют много нереализованных возможностей по полноте реализации обратных связей по сравнению с сайтами W_2 и W_4 . В то же время сайт W_2 , набрав значительную полноту (ИП = 0,8) не обеспечивает необходимого качества обратной связи по сравнению с сайтом W_1 .

Литература

1. Павроз А. В. Технология e-government в контексте современных административных реформ / А. В. Павроз // Технологии информационного общества — Интернет и современное общество: Труды VIII Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 8–11 ноября 2005 г.). СПб.: Филологический факультет СПбГУ, 2005. С. 154–155 (ISBN 5–8465–0421–3).
2. Ирхин Ю. В. «Электронное правительство» и социум: попытка системного сравнительного анализа // Полития. 2005. № 1 (36).
3. Интернет в России. Исследование Фонда «Общественное мнение». <http://www.fom.ru/projects/23.html>
4. Материалы по оценке эффективности административной реформы. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора. <http://www.rosfinnadzor.ru/catalog.aspx?Id=825>
5. Голубева Е. Г., Зарин М. К., Смирнов А. М. Изучение обеспечения прозрачности органов власти в Интернете. Институт развития свободы информации, Агентство социальной информации // Технологии информационного общества — Интернет и современное общество: Труды VIII Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 8–11 ноября 2005 г.). СПб.: Филологический факультет СПбГУ, 2005. С. 154–155 (ISBN 5–8465–0421–3).
6. Web-Accessibility Initiative, World-Wide-Web Consortium. www.w3.org/WAI