

ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ информатизации образования

Анатолий Борисович Вифлеемский,
директор Центра экономики образования,
доктор экономических наук, г. Н. Новгород

Известно, что Президент РФ — сторонник внедрения электронных услуг, да и сам превосходно себя чувствует во Всемирной паутине. Однако его «ценные указания», даже конкретизированные нормативными актами Правительства РФ, подписанными премьер-министром В.В. Путиным, претворяются в жизнь нередко совсем не так, как ожидается. Более того, в некоторых регионах мы видим даже прямую дискредитацию идей информатизации системы образования.

И речь не только о коррупции, сопровождающей этот процесс (сомнительно, что без неё обошлось при насаждении в стране не вполне доработанных программных комплексов отдельных производителей). Речь о том, что можно так «информатизировать» систему образования и так перейти к электронному оказанию услуг, что это никому не будет удобно и выгодно — ни бюджету, ни педагогам, ни ученикам, ни родителям; более того, со стороны педагогов кроме саботажа «информатизации» и сопротивления обременительным новациям в таком случае ожидать нечего.

Нормативно-правовая база информатизации образования

В соответствии с проводимыми в образовании реформами предполагалось до 2010 года внедрить информационные технологии в обучение школьников. Однако в полной мере Концепция модернизации образования не была выполнена (в том числе в связи с финансово-экономическим кризисом), и эти технологии не были внедрены в массовую практику регионов.

В то же время на федеральном уровне была попытка кадрового обеспечения информатизации общего образования. В частности,

должностные обязанности по должности учитель¹ содержат следующие положения:

«...Проводит учебные занятия, опираясь на достижения современных информационных технологий и методик обучения. ...Осуществляет контрольно-оценочную деятельность в образовательном процессе с использованием современных способов оценивания в условиях информационно-коммуникационных технологий (ведение электронных форм документации,

¹ Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих. Раздел «Квалификационные характеристики должностей работников образования», Приложение к приказу Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 26 августа 2010 г. № 761н.

в том числе электронного журнала и дневников учащихся)».

Принципиально новый этап информатизации образования в регионах наступил с изданием Правительством РФ Распоряжения от 17.12.2009 № 1993-р, которым был утверждён сводный перечень первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в электронном виде, а также услуг, предоставляемых в электронном виде учреждениями субъектов РФ и муниципальными учреждениями. При этом федеральным органам исполнительной власти, включая Минобрнауки России, было предписано оказывать содействие в организации работ по переходу на предоставление услуг (функций) в электронном виде.

Органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления было рекомендовано при переходе на предоставление первоочередных государственных и муниципальных услуг в электронном виде руководствоваться этапами перехода на предоставление услуг (функций) в электронном виде, приведёнными в Распоряжении.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Регионам и муниципальным образованиям рекомендовано на первом этапе (до 1 декабря 2010 года) лишь разместить информацию об организации общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях, расположенных на территории субъекта РФ, и об организации начального, среднего и дополнительного профессионального образования.

Учитывая то, что сайты теперь есть у всех органов управления образованием во всех субъектах РФ, можно констатировать, что эта задача формально выполнена, так как отсутствуют официально утверждённые требования к объёмам и структуре предоставляемой информации.

Внедрять такие информационные технологии, как ведение электронного дневника и электронного журнала успеваемости, предписано до 1 января 2014 года.

Этапы перехода на предоставление услуг (функций) в электронном виде

	Содержание этапа	Предельные сроки реализации этапа
I этап	Размещение информации об услуге (функции) в Сводном реестре государственных и муниципальных услуг (функций) и на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций)	до 1 декабря 2010 г.
II этап	Размещение на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) форм заявлений и иных документов, необходимых для получения соответствующих услуг, и обеспечение доступа к ним для копирования и заполнения в электронном виде	до 1 января 2011 г.
III этап	Обеспечение возможности для заявителей в целях получения услуги представлять документы в электронном виде с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций)	до июля 2012 г.
IV этап	Обеспечение возможности для заявителей осуществлять с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) мониторинг хода предоставления услуги (исполнения функции)	до 1 января 2013 г.
V этап	Обеспечение возможности получения результатов предоставления услуги в электронном виде на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций), если это не запрещено федеральным законом	до 1 января 2014 г.

А.Б. Вифлеемский. **Экономико-правовые аспекты информатизации образования**

Учитывая стремительное развитие компьютерных технологий, это вполне достижимо, если, конечно, на местах будут предприниматься адекватные меры.

Однако лишь небольшая часть регионов начала выполнять это постановление, приняв соответствующие региональные нормативные правовые акты: как правило, в них просто дублировались положения Распоряжения Правительства РФ № 1993-р. Принимались такие нормативные правовые акты чаще всего постановлениями региональных правительств и, в отдельных случаях, приказами региональных органов исполнительной власти.

Регионы выполняют план

Так, Постановлением Правительства Хабаровского края от 30 апреля 2010 г. № 114-пр был утверждён План-график перехода на предоставление в электронном виде государственных услуг органами исполнительной власти Хабаровского края, предусматривающий исполнение сроков и введение электронных услуг, рекомендованных на федеральном уровне. При этом в качестве приложения к постановлению были утверждены Рекомендации, в полном объёме повторяющие рекомендации Распоряжения Правительства РФ № 1993-р.

Многие муниципальные образования начали исполнять Распоряжение Правительства РФ № 1993-р, принимая собственные нормативные правовые акты, где также воспроизводится текст Распоряжения Правительства РФ.

В ряде муниципальных образований Распоряжение Правительства РФ № 1993-р, которым был утверждён сводный перечень первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в электронном виде, а также услуг, предоставляемых в электронном виде учреждениями субъектов РФ и муниципальными учреждениями, рассматривается не

как рекомендательный нормативный, а как правовой акт, устанавливающий полномочия по предоставлению (исполнению) муниципальной услуги (функции). В частности, в Отраслевом перечне муниципальных услуг (функций) Комитета по образованию (приложение к постановлению Администрации г. Улан-Удэ от 27.02.2010 № 83) именно это распоряжение Правительства РФ указано в качестве единственного правового акта, устанавливающего полномочия по предоставлению таких муниципальных услуг, как предоставление информации об образовательных программах и учебных планах, рабочих программах учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей), годовых календарных учебных графиках, о текущей успеваемости учащихся, ведении электронного дневника и электронного журнала успеваемости. В качестве получателей муниципальных услуг указаны «физические и юридические лица». Результатом предоставления этих муниципальных услуг называется «получение информации».

Редким исключением среди нормативных правовых актов, касающихся вопросов информатизации образования, стали нормативные правовые акты, в которых рассматривается ход реализации (отчёт о реализации) программ информатизации, где указываются конкретные достигнутые (а не запланированные) результаты реализации программ. К таким нормативным актам относится Решение Думы Ангарского муниципального образования от 23 марта 2010 г. № 769-66рД «О реализации муниципальной целевой программы «Модернизация муниципальной системы образования на период 2008–2012 гг.», утверждённой решением Думы Ангарского муниципального образования от 01.10.2007 № 356-34рД».

В принятом к сведению Отчёте, в частности, даются сведения по решению Задачи 4: «Создание условий для развития процессов информатизации в муниципальной системе образования, способствующих формированию единого информационного образовательного пространства»,

где говорится о том, что в 2009 году осуществлялась планомерная деятельность по внедрению комплексной программной информационной системы, объединяющей в единую сеть муниципальные образовательные учреждения и Управление образования:

- установлена программа «1С:Хронограф» на сервере ресурсного центра;
- проведено обучение 338 педагогических работников образовательных учреждений; регулярно осуществляются консультации для координаторов внедрения 1С:Хронограф;
- 100% муниципальных общеобразовательных учреждений и учреждений дополнительного образования, 95% дошкольных образовательных учреждений получили доступ к сети Интернет.

В них сформированы информационные пространства с набором базовых модулей (доска объявлений, форум, почта, электронный журнал, электронный дневник), а также учебных модулей, позволяющих организовать дистанционное обучение с возможностью использовать как имеющиеся медиаресурсы, так и создавать собственные.

Вместе с тем указывается, что «остаётся проблемой неразработанность единой информационной базы, позволяющей объединить системы «Сетевой город. Образование» и «1С:Хронограф» в одном формате, что существенно снижает возможности пользователей при мониторинговых исследованиях и закрывает доступ в систему для родителей».

Таким образом, можно констатировать, что огромные средства были израсходованы неэффективно, так как программное обеспечение не позволяет решить поставленные задачи. В результате получается, что затрачиваются значительные финансовые ресурсы, формируются базовые модули, в том числе предусмотренные федеральным планом перехода к оказанию государственных (муниципальных) услуг в электронном виде, однако рекомендованное федеральным центром программное обеспечение не позволяет реализовать поставленные задачи в полной мере.

Как не следует информатизировать систему образования

Наиболее обширная нормативная база информатизации принята в Пермском крае. При этом, на первый взгляд, можно говорить

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

о больших достигнутых в крае успехах в информатизации системы образования. Однако более детальное изучение опыта этого региона приводит к довольно печальным выводам о неэффективности (в том числе экономической) информатизации. Особенно ярко это видно на примере внедрения электронных дневников учащихся и электронных журналов в школах Пермского края.

В Министерстве образования Пермского края издан Приказ от 16 февраля 2009 г. № СЭД-26-01-04-30 «О внедрении системы электронных дневников учащихся и электронных журналов в общеобразовательных учреждениях Пермского края». Эта работа велась в рамках проекта «Телекоммуникационная образовательная сеть Пермского края (технология Web 2.0)». Были утверждены перечни школ, у которых электронные дневники и журналы внедрялись во всех классах, и перечни школ, где они вводились в одном или нескольких классах.

20 апреля 2009 г. был издан приказ Департамента образования администрации города Перми № 361 «О внедрении системы электронных дневников учащихся и электронных журналов в общеобразовательных учреждениях города Перми», в котором было приказано «Считать цели и задачи первого этапа реализации проекта «Школьная электронная сеть города Перми — Web-школа» в период с 16.01.2009 по 08.04.2009 выполненными» и предписано переходить ко второму этапу.

Приказом Министерства образования Пермского края от 9 марта 2010 г. № СЭД-26-01-04-50 был утверждён регламент мониторинга качества услуги по ведению электронных дневников и журналов и требования к характеристикам этой услуги, однако уже 29.03.2010 эти требования и регламент были признаны утратившими силу. Вместо этого приказом Министерства образования Пермского края от 29 марта

А.Б. Вифлеемский. **Экономико-правовые аспекты информатизации образования**

2010 г. № СЭД-26-01-04-81 была утверждена новая редакция требований к характеристикам этой услуги и новая редакция регламента мониторинга её предоставления школами, причём эти требования были распространены на «отношения, возникшие с 1 января 2010 года», т.е. введены «задним числом».

Для текущего контроля успеваемости устанавливаются следующие сроки информирования об оценках через электронный дневник:

- на ступени начального и основного общего образования: не более семи дней от даты проведения урока или даты выполнения учащимся работы, по итогам которой выставлена оценка;
- на ступени среднего (полного) общего образования: не более десяти дней от даты проведения урока или даты выполнения учащимся работы, по итогам которой выставлена оценка.

Для промежуточной аттестации по итогам учебного периода устанавливаются следующие сроки информирования об оценках: не позднее двух дней после окончания учебного периода.

Также устанавливаются следующие сроки информирования о пропусках уроков: не более семи дней от даты проведения урока.

Таким образом, родители намного более оперативно могут получить всю информацию из дневников, с помощью оказываемых в крае «электронных услуг» можно получить лишь информацию «второй свежести».

При этом переход на электронную форму ведения дневников и журналов означает дополнительную работу и, естественно, вызывает сопротивление педагогов, не видящих в ней смысла.

Такое сопротивление пытаются погасить, устанавливая дополнительные выплаты за эту дополнительную работу. В Приказе руководителя Департамента образования администрации г. Перми от 08.04.2010 № 310 «Об утверждении процедуры оплаты информации

онной услуги «Электронный дневник» на 2010 год» установлено, что за ведение электронных дневников и журналов берётся плата в размере 426 руб. в расчёте на одного ученика в год, причём эта плата осуществляется бюджетом города на основании Постановления Правительства Пермского края от 25 сентября 2009 г. № 666-п «Об утверждении расчётных показателей по государственным услугам и материальным расходам бюджета Пермского края на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов». Тем самым из-за значительных дополнительных нерациональных затрат очевидна экономическая неэффективность проводимых в крае экспериментов в сфере информатизации образования.

Интересно, что требования к качеству предоставления услуг с 01.10.2010 (когда предполагается, что система заработает в полном объёме) таковы:

- полнота сведений о темах уроков составляет не менее 80%;
- своевременность сведений об оценках и посещаемости уроков составляет не менее 80%;
- расхождения в сведениях, отражаемых в электронном дневнике, и сведениях учебно-педагогической документации общеобразовательного учреждения отсутствуют.

Иными словами, заранее предполагается неполное отражение информации в электронном виде, что, действительно, неизбежно, если заранее закладывать её бессмысленное для педагогов дублирование с бумажных носителей. Никто при этом не задумывается, что в результате родители получают недостоверную информацию.

Одновременно с этой бесполезной для педагогов работой создаётся огромный объём работы для чиновников органов образования, контролирующих оказание этой услуги:

- показатели качества определяются ежедневно и ежемесячно администратором сайта;

- отчёт с показателями для каждой территории по школам представляется на сайте «Образование 2.0» в разделе «Отчёты» на восьмой день, следующий за оцениваемым периодом;
- Управление содержанием и технологиями Департамента образования представляет отчёты с показателями по школам Перми в Управление финансами Департамента образования в следующие сроки: за январь, февраль, март — до 10 апреля 2010 г. и далее ежемесячно до 10-го числа месяца, следующего за отчётным;
- Управление финансами Департамента образования на основании представляемых отчётов децентрализует и направляет денежные средства по утверждённым расчётным показателям в школы Перми до 15-го числа месяца, следующего за отчётным.

Исходя из приведённых требований и критериев, можно сделать вывод о том, что *введение электронных дневников и электронных журналов в Пермском крае дискредитирует идею перевода дневников и журналов успеваемости учащихся в электронную форму.*

Во-первых, речь идёт о дублировании информации и дополнительной работы. Вместо перевода дневников и журналов в электронную форму с последующей распечаткой данных (при необходимости) или их направлением в электронной форме пользователям (Sms, e-mail и др.) учителям и администраторам предлагается выполнять дополнительную работу, перенося (с неизбежной задержкой) данные из бумажных дневников и журналов в компьютер.

Во-вторых, такая информатизация ещё и влечёт за собой дополнительные нерациональные бюджетные затраты на оплату дополнительной работы.

Тем более недопустимо перекладывать плату за ведение электронного журнала и электронных дневников учащихся на родителей, как это сделано в ряде регионов. Там оказываются «платные электронные услуги», когда родителям за определённую плату предлагается доступ к находящимся на сервере в сети Интернет данным их учеников. Зарабатывает на этом компания-производитель программного продукта (данные находятся на её сервере и компания получает

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

плату за использование предоставляемого сервиса доступа к данным) и администрация школы, собирающая деньги с родителей. Причём чаще всего при этом используются меры принуждения, так как родители через некоторое время просто не видят смысла в оплате таких «электронных услуг».

Поэтому крайне важен *критический анализ регионального опыта информатизации в сфере образования, в том числе введения электронных дневников и электронных журналов. Необходимо отбирать модели, повышающие эффективность образовательного процесса и облегчающие труд педагога, но не заставляющих его выполнять дополнительную работу (за которую в ряде регионов ему даже и не платят).*

Кировский опыт

К счастью, в стране есть и положительный опыт информатизации системы образования. В частности, если говорить о внедрении компьютеризированной системы управления школой, включая переход к электронным журналам и электронным дневникам учащихся в школе, это опыт Кировской области, в которой автоматизированная информационно-аналитическая система управления школой уже работает в полном объёме в ряде школ. Наиболее ярко видны успехи школы № 28 города Кирова (в журнале об этом пишет директор школы — автор проекта компьютеризации управления школой²). Именно там мы видим, как выполняются рекомендации руководства страны и полноценно используются электронные дневники учащихся и электронные журналы успеваемости. Мы видим реальную компьютеризацию системы образования, когда компьютер со специальным программным обеспечением

² Целищев Н.Е. Как внедрить информационные технологии в практику управления. НО. 2010. № 7. С. 165–172.

А.Б. Вифлеемский. Экономико-правовые аспекты информатизации образования

становится столь же привычным для учителя средством, как ручка или мел.

При этом не ставится задача получить дополнительные средства из бюджета («освоить их») или заработать на родителях учащихся, навязывая им платные дополнительные образовательные услуги. Родителям учащихся доступ к данным их детей (оценкам), а также к образовательным программам (за что именно в рамках данной программы они получили ту или иную оценку) предоставляется абсолютно бесплатно. Да и для школы это не означает дополнительных затрат, так как используются безбумажные технологии, а вывод на печать (на бумажный носитель) тех же журналов осуществляется лишь по истечении определённого периода — только для соблюдения действующего порядка хранения журналов. Оценки учитель заносит сразу же в компьютер в соответствующую программу.

Учитель или ученик, открыв свою страницу, видят привычную структуру — школьный дневник или школьный журнал; отличие только в том, что эти документы не в бумажном, а в электронном виде.

Учитель, составляя тематическое и календарно-тематическое планирование в электронном виде, в начале учебного года может сразу же занести все уроки в школьный сетевой электронный журнал, а не выполнять двойную работу. Переход на электронное ведение журналов и дневников не становится дополнительной нагрузкой на учителя, а позволяет ему уделять больше внимания непосредственно ребёнку, уменьшая время, которое он обычно тратил на оформление школьной документации.

Классный руководитель из данных электронного журнала видит всю картину успеваемости и посещаемости класса, отмечает все заслуги учеников в олимпиадах, конкурсах, фестивалях, знает о посещениях всех кружков и секций и получает готовое портфолио ученика.

Руководитель школы, пользуясь программой «Директор», управляет всеми процессами

в школе: планирует нагрузку педагогов, распределяет классное руководство, ведёт учёт данных всех участников образовательного процесса (включая достижения педагогов и учащихся), эффективно решает разнообразные организационные вопросы, а также вопросы, связанные с финансированием. Составление разнообразных отчётов для органов управления образованием также не требует значительных дополнительных трудозатрат — все необходимые данные есть, а с помощью программы сделать выборку данных не составляет большого труда.

Ученик или родители всегда могут посмотреть свои оценки, проанализировать тематику и типы уроков, спрогнозировать варианты улучшения качества знаний и оценок; родители могут помочь своему ребёнку вовремя ликвидировать пробелы. Причём родители могут узнать только, как учится их ребёнок (для каждого — свой пароль), оценки других детей он не увидит, следовательно, сравнивать может результаты обучения своего ребёнка на разных этапах.

Текущее вычисление среднего балла по предмету производится автоматически, однако последнее слово при выставлении оценок, как и положено, остаётся за учителем.

Итак...

Итак, мы приходим к выводу о том, что очень вредно бездумно выполнять «ценные указания» руководства. Информатизация системы образования не может осуществляться ради информатизации и не может быть самоцелью, это всего лишь способ повысить эффективность управления системой образования. Необходимо учитывать вопросы экономической эффективности (в частности, ведение электронных журналов не может быть дополнительно оплачиваемой государственной или муниципальной услугой). Трудозатраты учителя должны уменьшаться.