

УПРАВЛЯЕМ СИСТЕМОЙ ОБРАЗОВАНИЯ с помощью информационных ресурсов: есть возможности, но нет достижений

Ирина Комарова,
кандидат исторических наук

Елена Шишмакова,
кандидат педагогических наук

Исследование веб-сайтов органов власти регионального и муниципального уровней показало: региональные власти уделяют недостаточно внимания информации образовательного характера. Сегодня о перспективах развития системы образования можно судить по отношению власти к проблемам образования. Как используется информационное пространство нашими управленцами, насколько это пространство едино, востребовано и является ли «мягкой глиной» или «твёрдым камнем» в арсенале управления образовательной политикой? Освоение информационного пространства было одной из целей проекта «Информатизации образования»: достигнута ли она или освоение этого рычага пока ещё один из намеченных путей региональной, муниципальной и иной власти от образования? Авторы — сотрудники Информационного агентства Федерального института развития образования — впервые провели комплексное сравнение государственных информационных ресурсов регионов России и федеральных сайтов для выявления реального отношения органов управления к вопросам образования.

В исследовании были проанализированы образовательные сайты всех субъектов Федерации (240 сайтов). Результаты исследования показали, что в России есть регионы — явные лидеры в обеспечении доступа к образовательной информации через интернет (первый из них — Чувашия) и аутсайдеры (обе российские столицы показали средние результаты).

Какова активность регионов в решении проблем образования, какие

вопросы первостепенны и какие предпосылки активизируют решение проблем образовательной политики? Кто проводит аудит Интернет-ресурсов департаментов? От чего зависит наполнение всей системы ресурса? Какой самый обновляющийся сайт? Каков рейтинг? Какова безопасность информации и кто за это отвечает?

Вот эти вопросы нас и заинтересовали: ведь частота обращения региональной

власти к проблематике образовательной политики может служить индикатором заинтересованности в решении этой проблемы на высшем уровне. *Исследование должно было выявить лучший, регулярно и полно обновляемый по проблематике образования сайт субъекта Федерации.*

С 1 сентября 2006 года осуществлялся мониторинг сайтов органов государственной и муниципальной власти на предмет выборки информации, касающейся вопросов образования. Анализу подвергались сайты органов управления образованием всех регионов России, а также информационные ресурсы органов управления молодёжной политикой и наукой.

Примечательно, что на уровне субъектов Федерации, исследуемых подобным образом, отчетливо видны перспективы развития системы образования и могут быть сделаны прогнозы.

Мониторинг выбранных сайтов

Официальные сайты субъектов Федерации представляют собой громадный информационный массив, за созданием которого стоит большой коллектив специалистов. Значение этого материала как информационного источника переоценить трудно. Ценность этой информации заключается в её комплексности. Однако как только выделяется какое-либо одно направление для анализа, как в нашем случае, сразу же понятно, что материал неполон, имеет множество лакун и обновляется нерегулярно.

Информация, относящаяся к теме образования, должна быть в разделах «Образование» и «Молодёжь». Однако в них размещается лишь исторический обзор системы образования региона. Вся текущая информация размещается в «Новостях».

В зависимости от структуры органов исполнительной власти это может быть управление образованием, управление образованием и науки, а также комитет по делам молодёжи или министерство по делам молодё-

жи и спорта. В различных регионах структуры различны.

Обработка и анализ полученных результатов

На протяжении полутора лет мониторинга сайтов некоторые из них изменились и были доработаны. Динамика развития сайтов в большинстве своём положительная.

Чем ниже уровень образовательного учреждения, тем информация менее достоверная. Основному анализу подвергались разделы «Новости», располагаемые на сайтах администраций и посвящённые проблеме образования.

По величине коэффициента весомости определены те регионы, в которых администрация уделяет много внимания вопросам образования. (Речь не идёт о состоянии образования в регионе, а только об отношении власти к системе образования, что, на наш взгляд, более показательно.)

Система региональных сайтов органов управления образованием

Сайты и образовательные порталы управлений образования субъектов Федерации, в отличие от сайтов административных органов, появились не везде и не сразу. Их функция несколько иная: они являются одновременно не только официальным, но и производственно-практическим электронным изданием, которое «публикуется от имени государственных органов, содержит материалы нормативного или директивного характера, содержит сведения по технологии, технике и организации производства, а также других областей производственной практики, рассчитанное на специалистов различной квалификации»¹.

¹ ГОСТ 7.83-2001 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Электронные издания. Основные виды и выходные сведения»
<http://www.ifap.ru/librai-y/gosS/78320Ql.Ddf>

Они более разнородны, чем сайты административных органов, как по своей структуре, так и по пониманию их создателями задач по «технологии, технике и организации производства», не говоря уже о дизайне.

Перечень обязательной регулярной информации для размещения органами исполнительной власти в Российском сегменте Сети Интернет требует обязательного наличия определённой информации на сайтах исполнительной власти. Соответственно для органа управления образования это:

- организационная структура органа управления образования, координаты руководящих сотрудников;
- информация об образовательных учреждениях региона;
- информация о текущей работе и её результатах;
- информация о нормативно-правовой основе деятельности;
- информация о работе по развитию и модернизации системы образования;
- наличие гиперссылок на другие образовательные ресурсы.

Если ещё в начале 2007 года из этого перечня у большинства сайтов отсутствовали два-три пункта, то к концу года информацию дополнили большинство органов управления образования.

В ряде случаев органы образования проявляют большую активность, чем руководство субъектов Федерации: в таких регионах либо ещё не сформировалась вертикаль власти, либо власть имеет иные приоритеты. В любом случае отсутствует взаимосвязь руководства субъекта и органа управления образованием в субъекте Федерации.

Общая ошибка большинства образовательных порталов и сайтов управлений органами образования — часто информация об организационной структуре органа управления образования, координаты руководящих сотрудников «спрятаны» в глубине нескольких разделов и найти их достаточно сложно.

Информация об образовательных учреждениях региона. По многим образовательным учреждениям информация минимальна, обновляется нерегулярно.

Информация о нормативно-правовой основе деятельности. Очень важно иметь под рукой подробный свод местных нормативных документов, регламентирующих деятельность системы образования, однако в лучшем случае в нём публикуются распоряжения местной власти и ссылки на федеральные нормативные акты.

Информация о работе по развитию и модернизации системы образования: эта информация понимается разработчиками чаще всего как сборник методических материалов, разделённых по предметам.

Наличие гиперссылок на другие образовательные ресурсы: они либо вовсе отсутствуют, либо сгруппированы крайне нелогично. На большинстве сайтов нет ссылок на сайты Министерства образования и науки России, Единого госэкзамена и т.п.

Почти ни на одном сайте нет системы «форумов».

Приоритетному национальному проекту «Образование» уделено особое место на всех без исключения сайтах органов образования, однако расшифровывается проект по-разному.

В целом же можно сказать, что на всех сайтах самым слабым звеном является информация о самом органе образования. Она крайне скудная, статистические данные разбросаны по всему сайту, нет никакой аналитики, нет систематической подборки официальных документов, приказов, распоряжений, не представлены документы, определяющие стратегию развития образования региона.

Крайне мало образовательных ресурсов для школьников, студентов, аспирантов. Информация для родителей весьма однобока, управленцам трудно найти на сайте региональные нормативные документы. Для учителей ресурсы не привязаны к учебным программам, классам. В целом разделы для различных категорий

пользователей построены по единому шаблону, во многом повторяют друг друга, не учитывая специфические особенности каждой группы пользователей.

Многие ресурсы давно устарели, почти не отражена реальная жизнь школ, нет школьных проектов, инициатив, мероприятий с живым, ярким показом, с фотографиями учителей, детей, школ. На большинстве изучаемых сайтов отсутствуют ссылки на лучшие школьные сайты, сайты региональных учителей, педагогов, нет ресурсов педагогов региона (или их невозможно найти).

Основные темы новостей по регионам

Все новости, которые ежедневно поступали с сайтов, копировались и сортировались: по дням; по регионам; по количеству информации с каждого сайта; по количеству информации от каждого региона; по темам; по именам.

Полная расшифровка материалов не приводится, так как ежедневные объёмы информации превышают 40 стандартных машинописных страниц, а ежемесячные — соответственно 1.200 страниц текста. Данные за другие месяцы дают тот же результат по лидерам среди актуальных тем образования.

Существуют закономерности в пиках публикаций, которые легко объясняются сезонным характером системы образования, а также приказами Министерства образования и науки России, ссылки на которые приводят не больше десятка региональных сайтов, но исполняют многие.

Анализируя темы, которым посвящены новости, а также количество публикаций в регионах на ту или иную тему, можно отметить следующее.

Лидеры по теме «Безопасность» — Омская и Московская области и Чувашская Республика.

Лидеры по теме «Дополнительное образование» — Чувашская Республика, Хабаровский край, Новосибирская и Омская области.

Лидеры по теме «Дошкольное образование» — Чувашская Республика.

В области здоровьесберегающих технологий наибольшее число публикаций у Чувашской Республики, Омской области и Москвы.

Проблематике инноваций больше внимания уделяли Волгоградская, Новосибирская и Омская области.

Теме летнего отдыха больше всего внимания уделили Приморский край, Новосибирская и Челябинская области.

По темам молодёжной проблематики безусловным лидером стала Чувашская Республика. Много публикаций на эту тему у Алтайского и Красноярского краёв, Астраханской и Новосибирской областей.

Много публикаций было посвящено в течение года реализации национального проекта «Образование»: в этом вопросе лидерство опять-таки у Чувашской Республики, много публикаций на сайтах Алтайского и Красноярского краёв, Омской, Свердловской и Челябинской областей.

Вопросам патриотического воспитания много внимания уделяли Республика Алтай, Чувашская Республика, Красноярский край и Волгоградская область.

Лидером в теме «Профтехобразование» стали Республика Татарстан, Чувашская Республика и Свердловская область.

Сельской школе было посвящено не много публикаций; лидерами по теме стали Сахалинская и Тюменская области.

Тема экологического воспитания была важна для Тюменской области, Приморского края и Московской области.

Наконец, бесспорными лидерами в области электронных ресурсов стали Чувашская Республика и Республика Татарстан.

Лидеры образования

Постоянно упоминаются руководители страны или субъекта Федерации; преподаватели, выдающиеся учёные-педагоги или учителя редко упоминаются дважды в месяц (большой разрыв по числу упоминаний с политиками). Таким образом, очевидно, что система образования больше ориентирована на политическую, а не на профессиональную среду.

Прогнозы

На уровне субъектов Федерации отчётливо видны перспективы развития системы образования. В течение года улучшили свою работу сайты администраций и управлений образования Республик Адыгеи, Алтай, Башкортостан: они стали быстрее загружаться, приобрели большую системность, более регулярными стали выкладки новостей.

Свой высокий уровень сохранили сайты Республики Татарстан, Республики Чувашия, Ханты-Мансийского административного округа.

Для Администраций Республик Чувашии, Карелии, Башкортостана, Бурятии, Марий Эл, Саха (Якутия), Татарстана, Ингушетии; Алтайского края; Астраханской, Московской, Новосибирской, Омской, Псковской, Саратовской, Свердловской, Томской, Тюменской областей и Ханты-Мансийского автономного округа вопросы образования приоритетны.

Для Администраций Республик Адыгея, Алтай, Башкортостан, Северная Осетия-Алания, Мордовия, Хакасия, Чечня, Тыва, Удмуртия; Красноярского, Пермского, Приморского краёв; Амурской, Астраханской, Вологодской, Ленинградской, Новосибирской, Рязанской, Самарской, Сахалинской, Тамбовской, Тверской и Ярославской областей; Санкт-Петербурга; Ненецкого, Таймырского, Эвенкийского и Ямало-Ненецкого автономных округов вопросы образования являются текущими.

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

Большая часть регионов, где областная администрация занимает активную позицию в сфере образования, очевидна активная позиция исполнительной власти в этой сфере. Среди них Республики Чувашия, Карелия, Саха (Якутия), Татарстан; Астраханская, Московская, Новосибирская, Омская, Псковская, Саратовская, Свердловская и Томская области, Ханты-Мансийский автономный округ.

Есть регионы, где при сильной позиции администрации органы образования работают вяло, и наоборот, в ряде регионов органы образования проявляют большую активность, чем руководство субъектов Федерации. Отсутствует взаимосвязь руководства субъекта Федерации и органа управления образованием.

Наиболее полно на сайтах органов управления образованием представлена общая информация: на большинстве сайтов пользователь может получить полные сведения о руководстве ведомства, узнать контактные данные. Наименование вышестоящего органа государственной власти размещено на сайтах лишь у 30 исследованных субъектов, и лишь 10 из них публикуют общие сведения о вышестоящем органе.

Большой интерес для пользователей представляет описание компетенций, задач и функций органов образования. Между тем такую информацию можно получить только на четырёх сайтах. Публикация нормативного правового акта, определяющего круг прав и обязанностей государственного органа, безусловно, необходима, но также важно обеспечить максимальную доступность понимания юридического текста для неискушённых в юридических понятиях посетителей сайта.

Несмотря на то, что на половине сайтов размещена информация о территориальных органах и подведомственных организациях, информация о них обычно ограничивается указанием контактных данных.

Такие сведения, как описание задач и функций, встречаются только в единичных случаях. Также крайне редки ссылки на сайты территориальных органов и подведомственных организаций, несмотря на их наличие.

Описание целей создания учебных заведений присутствует лишь на 15 сайтах. Такие результаты говорят о том, что на официальных сайтах можно ознакомиться лишь с адресной информацией, что мешает формированию целостного и объективного представления обо всех составляющих деятельности органов образования.

Один из наиболее неосвещённых параметров — сведения об информационных ресурсах, находящихся в ведении органов образования.

Несмотря на то что формирование открытых государственных, информационных ресурсов и развитие общественного доступа к ним — одна из основных задач информационной политики государства в последние годы, эта категория сведений остаётся одной из самых закрытых. Государство является собственником огромного объёма информации, различных банков данных, регистров, реестров и т.п. Между тем перечни и описания информационных систем и ресурсов, находящихся в ведении органов государственной власти, в частности органов образования, опубликованы только некоторыми органами власти.

Большой интерес в наше время представляют сведения о федеральных или региональных целевых программах, заказчиком или исполнителем которых являются органы образования. Такие данные позволяют судить о направлениях реформирования государственного устройства, о приоритетах и задачах, которые ставят перед собой органы образования в своей деятельности.

Между тем перечни этих федеральных или региональных целевых программ отсутствуют; сведения имеют отрывочный характер и неактуальны, так как информация редко обновляется.

Ещё одно труднодоступное звено — данные о проверках в органах управления образованием, а также о проверках, проводимых непосредственно органами образования в сфере их основной компетенции. Эта информация имеет большое значение и при достаточном освещении данных должна служить одной из форм общественного контроля над деятельностью государственной власти.

Степень представленности информации о проверках в первую очередь служит показателем открытости государства и индикатором реального развития гражданского общества. К сожалению, эти сведения самые труднодоступные. Та информация, которая присутствует на некоторых сайтах, так поверхностна и незначительна по объёму, что сама по себе оказывается свидетельством безответственного и формального отношения органов власти к этому вопросу.

Ещё один важный параметр оценки официальных сайтов органов управления образованием — взаимодействие с населением и организациями.

Стремительное развитие информационных технологий и их внедрение в систему государственного управления расширяет возможности для открытого диалога и доверительных отношений между властью и обществом. Но на практике такая информация, как порядок обращения в орган управления образованием, порядок рассмотрения обращений, количество и характер обращений граждан и организаций, орган, результаты рассмотрения этих обращений и принятые по ним меры, отсутствует.

Удовлетворительно представлена на официальных сайтах органов управления образованием общая информация о вакантных должностях. Однако характер таких сведений не всегда в полной мере соответствует законодательству: большинство выложенных на сайтах материалов касаются лишь тех вопросов, которые считают целесообразным опубликовать сами органы власти.

Например, представлены сроки проведения конкурсов и некоторая конкурсная документация, а составы конкурсных комиссий и протоколы их заседаний не представлены. Отсутствие таких сведений делает процесс проведения подобных мероприятий непрозрачным для общества, в то время как открытость в этой сфере способствовала бы снижению уровня коррупции и повышению уровня доверия граждан к власти.

Открытость информации об использовании государственным органом бюджетных средств — один из самых ярких индикаторов уровня общественного контроля над деятельностью органов власти, что, в свою очередь, является одним из принципов построения «Электронного государства». Сегодня власти практически не раскрывают эти данные.

Одна из самых закрытых сфер — сведения об оспаривании решений или действий (бездействия) органов управления образованием и их должностных лиц. Незначительный объём публикуемых данных свидетельствует лишь о желании органов государственной власти завуалировать сам факт существования права на оспаривание ведомственных нормативных правовых актов, а также решений и действий (бездействия) должностных лиц государственных органов, создать видимость принятия только легитимных решений.

К положительным моментам можно отнести удобную структуру пользовательского интерфейса у большинства сайтов. Так, большинство официальных сайтов получили хорошую оценку экспертов с точки зрения визуального восприятия информации; около 70% сайтов содержат сервисы, облегчающие доступ и поиск информации.

Содержание информации, размещённой на официальных сайтах органов исполнительной власти, менее чем на четверть соответствует:

- нормам действующего законодательства, регулирующего доступ к информации о деятельности государственных органов;
- общепринятым техническим требованиям, предъявляемым к содержанию сайтов;
- потребностям физических и юридических лиц в информации из государственных информационных ресурсов.

Органами образования не выработан единый подход к формированию структуры своих официальных сайтов.

Большинство официальных сайтов органов исполнительной власти остаётся в начальной стадии своего развития.

Значительное число органов образования не воспринимают свои официальные сайты как эффективное средство распространения информации о своей деятельности и обеспечения доступа граждан и организаций к общедоступным государственным информационным ресурсам.

Подавляющее большинство органов образования не используют возможности Интернета как интерактивного средства взаимодействия с гражданами и организациями.

Низкий уровень межведомственной интеграции не позволяет создавать многофункциональные сервисы по информационному обслуживанию граждан и организаций на основе государственных информационных ресурсов.

Для упорядочения работ следует:

- выработать рекомендации по структуре, содержанию и режиму обновления сайтов управлений образованием, наличию ссылок на образовательные и информационные ресурсы;
- провести обучающие семинары и консультации для работников органов управлений образованием, ответственных за ведение сайта;
- руководству управлений образованием назначить ответственных за ведение сайтов управлений из специалистов с внесением соответствующей записи в должностные инструкции. **НО**