

С.Г. Косарецкий

к.пс.н., Директор Центра социально-экономического
развития школы Института образования Национального
исследовательского университета "Высшая школа экономики"

Т.А. Мерцалова

к.пед.н., ведущий научный сотрудник Центра социально-экономического
развития школы Института образования Национального
исследовательского университета "Высшая школа экономики"

Рейтинг официальных сайтов региональных органов управления образованием: основные результаты исследования

В декабре 2012 года в рамках проекта «Социальный навигатор» было проведено рейтингование информационной открытости официальных сайтов региональных органов исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере образования (Министерств, Департаментов, Комитетов, Управлений). В рейтинге приняло участие 83 сайта из 82 субъектов РФ¹.

Исследование проводилось по специальной *«Методике построения рейтинга информационной открытости официальных сайтов региональных органов исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере образования»*, разработанной сотрудниками НИУ ВШЭ, которая прошла утверждение в экспертном совете по образованию Центра социальных рейтингов РИА Новости. Целью рейтинга является оценка возможностей удовлетворения региональными органами управления образованием информационных запросов пользователей для повышения эффективности работы информационных ресурсов государственных органов.

Время для проведения рейтингования было выбрано не случайно. В этом учебном году первые классы всех российских школ начали обучение по новым ФГОСам, а в четвертых впервые в массовом порядке вводится учебный курс «Основы религиозных культур и светской этики», изменился порядок приема в

¹ На момент проведения оценки сайт Министерства образования Республики Карелия находился в разработке. В соответствии со структурой управления системы образования Томской области, включающей два региональных ведомства: Департамент общего образования и Управление среднего профессионального и начального профессионального образования, – от этого региона в рейтинги участвовало два сайта.

школы, в ряде регионов активизировались процессы реструктуризации сети школ, в связи с принятием ФГОС старшей школы и закона об образовании получили распространение пугающие родителей слухи о введении платного образования, ликвидации лицеев и гимназий и др. Эти и многие другие образовательные новости родители зачастую узнают из коротких и противоречивых новостей в федеральных и региональных СМИ и их информационного шлейфа в блогосфере и социальных сетях. Однако рост информационной компетентности родителей толкает их на поиск ответов в официальных источниках, в том числе на официальных сайтах органов управления образованием.

С началом учебного года актуализируются и традиционные вопросы родителей: о порядке записи в сад и поступления в школу, об организации питания детей, об их занятости во внеучебное время, о правах потребителей образовательных услуг и обязанностях образовательных организаций.

Выяснить насколько сайты региональных органов управления образованием готовы ответить на растущие информационные запросы и потребности родительской аудитории – это и стало основной задачей проведенного исследования.

Информационный голод удовлетворен, но «паёк» скудный

Результаты исследования не дают оснований для сплошной критики, но и не внушают избыточного оптимизма. Ни один из сайтов по итоговому сводному индексу не превысил коэффициент в 75 (при максимуме = 100). Однако и значение коэффициента ниже 25 получил только один из оцененных сайтов. Если переводить это в привычную нам школьную оценочную систему, то среди сайтов РОУО мы имеем в основном только «хорошистов» - 37,3 % (значение итогового индекса в промежутке от 50 до 75) и «троечников» - 61,4 % (значение итогового индекса в промежутке от 25 до 50), причем вторых в полтора раза больше.

Степень удовлетворения интегрированного пользовательского запроса составляет 65,1 %: из 55-ти элементов (информационные материалы и сервисы), которые пользователи хотели бы видеть на сайтах региональных органов управления образованием, в среднем представлены около 36.

Пойти туда не знаю куда: учредителей много, а информации нет

Самой недоступной для пользователей является информация об образовательных учреждениях, расположенных на территории субъекта РФ. По этому направлению все участники рейтинга получили самый низкий индекс.

Вопрос о выборе образовательного учреждения очень сильно осложняется запутанной структурой их ведомственной принадлежности и учредительства. Большинство государственных общеобразовательных и дошкольных учреждений, например, являются муниципальными. Но встречаются и региональные, и федеральные. Среди учреждений профессионального и дополнительного образования кроме уровневой системы подчинения есть ещё и различия в их ведомственной принадлежности (образование, культура, спорт, молодежная политика и даже здравоохранение).

Для удобства и упрощения поиска для потребителей образовательных услуг необходимо создание «единого информационного окна» по всем типам и видам образовательных учреждений. И пользователи, в первую очередь, рассчитывают, что таким «единым окном» является сайт регионального органа управления образованием. Но вот справляются ли сайты региональных органов управления образованием с такой задачей?

Если информацию о подведомственных региональным органам управления образованием учреждениях можно найти практически на всех сайтах региональных органов управления (95,2 %), то о муниципальных (а их больше всего в стране) – только на 2/3 из них (66,3 %). А вот сведения о *негосударственных* образовательных учреждениях, и о расположенных на территории субъекта *федеральных* и региональных учреждениях, принадлежащих *иным ведомствам* (культуры, спорта, здравоохранения), вообще предоставляют чуть более половины официальных сайтов региональных органов управления образованием.

По типам и видам образовательных учреждений труднее всего найти на сайтах информацию о *Центрах раннего развития* (кратковременного пребывания) (2,6 %). С учетом сложной ситуации с доступностью дошкольных образовательных учреждений подобная информация представляет для родителей малышей особый интерес.

Гораздо большее, но всё-таки недостаточное число региональных органов предоставляют пользователям информацию о *лагерях летнего отдыха учащихся* (45,1 %). Возможно, что ее отсутствие объясняется зимним учебным сезоном, во

время которого проводилось оценивание сайтов. Но задумываться о том, где будет отдыхать ребенок в каникулярное время, многие родители начинают заранее. Отсутствие на сайтах региональных органов управления образованием разделов, посвященных данной тематике, не позволяет сориентироваться и сделать выбор?

Только на двух сайтах можно найти перечни образовательных учреждений находящихся на территории региона всех типов и видов. Это сайты Департамента образования города Москвы и Комитета общего и профессионального образования Ленинградской области. Кроме того на московском и некоторых других сайтах (Республики Северная Осетия-Алания, Кемеровской области и др.) пользователям предоставляется возможность *интерактивного поиска* интересующего его образовательного учреждения по параметрам, задаваемым самим пользователем.

Наличия на сайте регионального органа управления образованием простого перечня образовательных учреждений не достаточно для удовлетворения всех потребностей пользователей в информации о них.

Чаще всего информация об учреждениях ограничивается *названием учреждения* (причем, не всегда полным), *контактными данными* (почтовый адрес и номер телефона) и *ФИО руководителя* (часто – только фамилия с инициалами). Но и эти данные размещены не на всех сайтах региональных органов управления образованием.

Такая важная для потребителей информация, как *специфика реализуемых образовательных программ* (Чему и как учат в школе? Каким предметам уделяется больше внимания? Чем отличается обучение в этом учреждении от других, аналогичных ему? И т.п.) встречается на сайтах региональных органов управления образованием крайне редко (в 17,5 % случаев), *результаты проверок образовательного учреждения контролирующими органами* – несколько чаще, (на 57,5 % сайтов).

Возможно, региональный сайт и не должен содержать подробную информацию обо всём на свете. Например, сведения о муниципальных учреждениях явно должны быть в компетенции муниципальных органов управления образованием. Но контактная информация органов местного самоуправления, осуществляющих деятельность в сфере образования, полностью отсутствует практически на каждом четвертом сайте регионального органа

управления образованием. А адреса сайтов муниципальных управлений предоставляют пользователям чуть больше 45 % региональных сайтов.

О чём не рассказывают чиновники, и о чем это может говорить?

Довольно большой перечень информации остается недоступным на большинстве сайтов региональных органов управления образованием.

Например: пытаюсь понять, куда и как расходуются в образовании деньги налогоплательщиков, порой хочется задать прямой вопрос региональным властям: Где наши деньги? Средства массовой информации постоянно сообщают нам о значительных по масштабам проектах и программах региональных образовательных систем, на которые выделяются огромные средства. Но на что они расходуются, узнать практически невозможно: *сведения об использовании РОУО выделяемых бюджетных средств* отсутствуют на 2/3 сайтов.

Другой пример «скрытности» региональных органов: отсутствие на 58 % сайтов региональных органов управления образованием *обзоров обращений граждан* с обобщенной информацией о результатах рассмотрения этих обращений и принятых мерах. Интересно, что на некоторых сайтах формально обзоры обращений граждан есть, но они представляют собой простейший набор статистических показателей: сколько человек обратилось, из каких районов, иногда – по каким вопросам. А далее одной строкой формулируется заключение: «Все обращения рассмотрены в установленные сроки. Приняты соответствующие меры». Какие меры? К чему они привели? И решились ли, наконец, проблемы этих самых граждан?

Информация о том, *как осуществляется работа с обращениями граждан*, в целом неудовлетворительно представлена на сайтах региональных органов управления образованием. По степени полноты этот параметр занимает самое низкое место (средний индекс полноты информации равен 0,38, при max=1). Это вызывает законный вопрос: почему? То ли граждане не обращаются, то ли власти с этими обращениями не работают? То ли результаты принятых мер получились не такие, о каких хотелось бы сообщить?

Сомнения о качестве работы государственных органов могут возникать в ситуации противоречия между наличием достаточно полной информации о *планах и перспективах развития региональной системы образования* (средний индекс полноты информации равен 0,82, при max=1) и заметно более низким

уровне представленности информации *о результатах их реализации* (средний индекс 0,58). Такая «закрытость» в области результатов неизбежно вызывает предположение об их низком качестве и неэффективности работы региональной системы образования: «много проектов – мало результатов».

Похожая ситуация с информацией *о проектах региональных законов и нормативно-правовых актов*: с самими *текстами проектов* можно познакомиться на 85,5 % сайтов региональных органов управления образованием, а вот *результаты их обсуждения* общественностью есть только на 8,4 % сайтов. Отсутствие удобных открытых сервисов обратной связи и специально организованных обсуждений закрывают путь к артикуляции общественного мнения по поводу формируемого законодательства.

Не готовность к общению: коммуникативные возможности сайтов

Современный пользователь не удовлетворяется исключительно поиском и получением информации. Уровень развития современных информационно-коммуникационных систем дает возможность не только передавать информацию, но и общаться (разговаривать) с неограниченным количеством лиц, и даже осуществлять реальные практические действия. И у современных граждан активно формируется ожидание коммуникации и получения услуг. При этом, как показывают результаты рейтинга, у представителей власти способность к удовлетворению этих ожиданий пока сформирована в довольно слабой степени.

Даже адрес электронной почты регионального органа управления образованием указан не на всех сайтах (96,4 %), хотя есть он у каждого государственного органа. А воспользоваться этим адресом, активировав его простым нажатием кнопки «мышки» или заполнив активные поля ввода прямо на сайте, можно только на 85 % проанализированных сайтов.

Сервисами электронных обращений оборудовано только 69,9 % сайтов региональных органов управления образованием. Консультационными сервисами, обеспечивающими возможность открыто задать вопрос сотрудникам региональных органов управления образованием и получить публичный ответ, – 22,9 %. Форумы есть всего лишь на 18,1 % сайтов.

Такая неготовность органов власти к открытому общению с населением вызывает негативную реакцию пользователей, демонстрирует, по сути, не открытость, а «закрытость» государственных органов.

Причем «закрытость» органов управления проявляется в обоих направлениях: как неготовность отвечать на «острые» вопросы общественности и ещё большая неготовность спрашивать, интересоваться общественным мнением по вопросам своей деятельности. В формировании этих компетенций и скрывается потенциал нового измерения открытости.

Так, интерактивные опросы (голосования) проводятся только на 22,9 % сайтов. А это очень простой, но вполне эффективный сервис для выяснения общественного мнения по любым, значимым для системы образования вопросам и проблемам.

Игнорирование возможностей «краудсорсинга» – привлечения общественности к решению важных проблем региональной образовательной системы – проявляется и в отмеченном ранее отсутствии на сайтах результатов обсуждения проектов нормативных правовых документов.

Строгость законов нивелируется необязательностью их выполнения?

Логично предположить, что сайты региональных органов управления образованием в основном построены в соответствии с требованиями российского законодательства, которые не учитывают всех интересов пользовательской аудитории. Поэтому имеет смысл посмотреть, насколько реализуются данные требования на сайтах региональных органов управления образованием.

В методике рейтингования были использованы некоторые позиции из перечня сведений и документов, обязательных к размещению на сайтах государственных органов субъектов РФ (№ 8-ФЗ)². Для обеспечения качества и удобства оценивания перечень, приведенный в статье 13 этого Федерального Закона, был разбит на более мелкие информационные единицы, которых в итоге получилось 49. Из полученного списка в методику рейтингования попали 26 наиболее важных для пользователей позиций (53 % от всех требований ФЗ).

Полученные результаты оставляют множество серьезных вопросов относительно выполнения законодательных норм.

Требования законодательства реализуются далеко не на всех сайтах региональных органов. Чуть меньше половины информационных единиц из полученного списка представлены более чем на 90 % сайтов региональных

² Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления"

органов управления образованием, но отметки в 100 % не достигает ни одна из них. Максимальное полученное значение = 98,8 % сайтов.

Меньше половины сайтов РОУО оснащены, например, такой информацией, как

- информация о задачах и функциях структурных подразделений регионального органа – встречается на 47 % сайтов;
- обзоры обращений лиц и организаций – есть на 42,2 % сайтов;
- сведения об использовании государственным органом, его территориальными органами, подведомственными организациями выделяемых бюджетных средств – только на 33,7 % сайтов;
- информация о результатах проверок, проведенных государственным органом – размещены на 28,9 % сайтов;
- установленные формы обращений, заявлений и иных документов, принимаемых государственным органом – всего лишь на 7,2 % сайтов.

Открытость реальная или формальная

В целом система образования Российской Федерации в вопросах информационной открытости опережает другие социальные сферы, такие как, например, здравоохранение. Официальные сайты региональных органов управления образованием сегодня можно охарактеризовать как очень динамичные, постоянно изменяющиеся: появляются новые разделы, возникают тематические рубрикаторы, ориентированные на конкретные группы пользователей, улучшается качество интерактивных сервисов.

Буквально в процессе проведения мониторинга по ряду параметров приходилось менять оценку из-за изменений, происходящих на сайтах прямо-таки на глазах.

Некоторые региональные органы управления образованием создают новые, модифицированные сайты, дизайн и интерфейс которых становится интереснее и удобнее, что не всегда можно сказать о их контенте. Но сегодня эти изменения по большей части стимулируются федеральными и региональными нормативными правовыми документами, а не конкретными интересами и запросами потребителей.

В последнее время на государственном уровне развернута компания по сокращению отчетности образовательных организаций и систем. К чему это

приведет? Остановит обновление контента, поскольку обязательных документов станет меньше? Или в этой ситуации пользователь наконец-то станет заказчиком содержательного наполнения официальных сайтов?

А пока пользователям остается надеяться, что все эти изменения на сайтах РОУО когда-нибудь будут учитывать не только требования законодательных норм и подзаконных актов, но и конкретные информационные и коммуникационные потребности и интересы потребителей образовательных услуг

Реализуемый в РФ проект «Открытое правительство», построенный на принципах «краудсорсинга», ориентирован на переход от практики простого информирования и комментирования к активному вовлечению граждан к разработке проектов нормативных документов, решению актуальных проблем российского общества. Это только один из элементов реализации принципов открытости активно развивающихся сегодня в России, это новый вектор, обозначающий переход от информирования к общению, вовлечению, учету мнения общественности. Он еще очень слабо обеспечен и в культурном, и в технологическом смысле. Но может быть именно образование, в силу своей профессиональной устремленности в будущее, более всего к нему готово и должно включиться в этот проект на правах лидера-разработчика новых подходов, новых идей, новых организационных решений.

Проведенное исследование позволяет обозначить два ключевых направления развития принципов открытости в сфере образования:

1. От формальных требований законодательства – к запросу пользователей;
2. От информирования – к коммуникации и сотрудничеству (партнерству) с общественностью.

Региональные органы исполнительной власти, осуществляющие управление в сфере образования, сделали первый и довольно энергичный шаг к открытости. Однако в условиях усиливающего темпа социальных и технологических изменений, им стоит воспользоваться советом Королевы Алисе «Нужно бежать со всех ног, чтобы только оставаться на месте, а чтобы куда-то попасть, надо бежать как минимум вдвое быстрее!».