

Т.А. Мерцалова

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

С.Г. Косарецкий

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

Рейтинг официальных сайтов региональных органов управления образованием - 2013: медленное движение к открытости
(основные результаты исследования)

«Социальный навигатор» совместно с Институтом образования НИУ ВШЭ в октябре-ноябре 2013 года провели исследование информационной открытости официальных сайтов органов исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере образования (Министерств, Департаментов, Комитетов, Управлений). В нем приняло участие 84 сайта из 83 субъектов РФ.

Такое исследование проводится второй год подряд по специальной методике, разработанной в 2012 году сотрудниками Института образования НИУ ВШЭ, которая прошла утверждение в экспертном совете по образованию Центра социальных рейтингов РИА Новости. По результатам исследования составляется рейтинг информационной открытости официальных сайтов. Одной из основных задач рейтинга является стимулирование представителей региональных органов управления образованием предоставлять населению качественные и разноплановые информационно-коммуникационные услуги не только в соответствии с требованиями законодательства, но и с учетом более широких информационно-коммуникационных потребностей пользователей.

Изменение законодательства, введение новых образовательных стандартов, модернизация сети образовательных организаций – эти и другие новации усиливают спрос граждан на информацию в сфере образования.

В свою очередь интенсивное развитие информационных технологий в современном мире формирует ожидание, что эта информация будет доступна оперативно и в удобном формате. В какой степени существующая система

удовлетворяет этот спрос? Как изменяется информационная открытость органов власти, руководящих системой образования? Что является или сможет стать драйвером этих изменений? Удалось ли данному рейтингу повлиять на ситуацию?

Информационная открытость растет, но медленно и неравномерно

Обобщенные результаты проведенного исследования показывают небольшой рост информационной открытости сайтов региональных органов управления образованием (рис. 1).

Если год назад среднее значение итогового индекса было 47, то в этом году оно повысилось на 5 пунктов и составило 52. Следует отметить, что такое повышение (на 5 пунктов), отмечается по всем направлениям рейтингования, кроме направления «Информация об образовательных организациях». Здесь динамика несколько ниже.

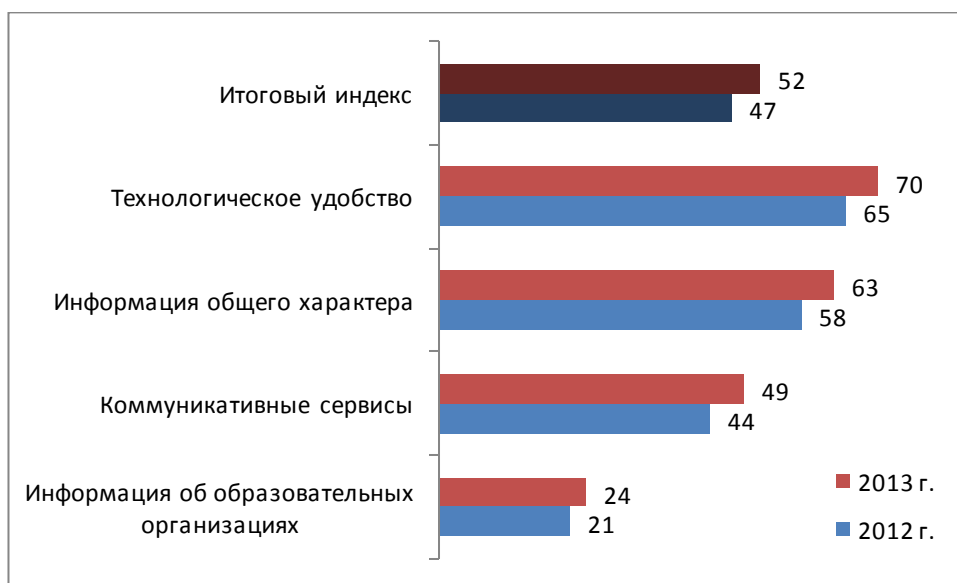


Рис. 1. Динамика среднего значения промежуточных и итогового индексов в рейтинге информационной открытости сайтов РОУО.

Самую высокую динамику по итоговому индексу информационной открытости официальных сайтов показали:

- Департамент образования Кировской области (с 37 в 2012 г. до 58 в 2013 г.).
- Министерство образования и науки Республики Тыва (с 33 до 52).
- Министерство образования Тверской области (с 40 до 59).

При этом выросло значение максимального итогового индекса. Лидирующий в рейтинге 2013 года Департамент образования города Москвы

достиг в этом году отметки в 75 баллов (при максимуме = 100) и стал, фактически первым «отличником», хотя пока не очень «круглым».

Значение итогового коэффициента ниже 25 в этом году не получил ни один из оцененных сайтов. Минимальное значение индекса 2013 года равняется 29 (против 23 в прошлом году).

Следует отметить, что самую высокую динамику открытости сайты региональных органов управления образованием показывают по направлению информирования населения по общим вопросам деятельности самого органа и системы образования региона (рис. 2.). По этому направлению более 2/3 сайтов увеличили количество и качество необходимой информации.

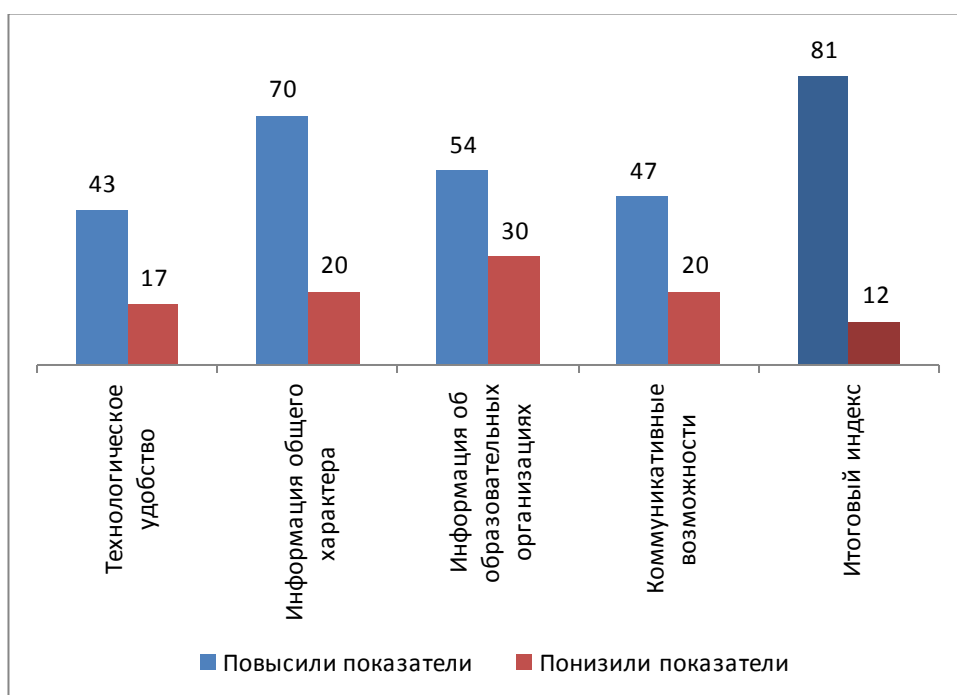


Рис. 2. Доля сайтов РОУО изменивших показатели открытости по направлениям рейтингования (в сравнении с 2012 г.), %.

На фоне общей позитивной тенденции удивление и тревогу вызывает наличие сайтов, которые понизили свои показатели. Такая неоднородность движения, когда часть группы движется вперед, а другая отстает назад, приводит к увеличению разрыва между лидерами и отстающими. А, следовательно, к усилению неравенства условий функционирования образовательных систем РФ.

Наиболее заметное снижение показателей открытости в общем по рейтингу наблюдается у Министерства образования, науки и молодежной политики

Республики Алтай и Министерства образования Республики Коми. Их итоговый индекс снизился на 5 пунктов.

В целом по рейтингу самые высокие показатели снижения открытости отмечаются по направлению «Информация об образовательных организациях». Здесь у некоторых «антилидеров» показатели снизились на 23-27 пунктов.

В чём причина такого «отступления»? Почему сайты региональных органов управления образованием становятся менее информативными? С чем связано уменьшение информации об образовательных организациях, функционирующих на территории субъекта РФ, которое отмечается на каждом третьем сайте региональных органов управления образованием?

Результаты исследования показывают, что значительная часть региональных органов управления образованием по-прежнему ориентированы на реализацию законодательных требований, определяющих обязательность размещения информации только о подведомственных организациях, а не на интересы потребителей образовательных услуг, которым «неведома» конструкция различия ведомственной принадлежности.

Действительно, показатели соответствия официальных сайтов РОУО выросли и составляют в этом году 81% (по сравнению с 76% прошлого года). Соответствие интересам и запросам потребителей образовательных услуг тоже немного повысилось, но в значительно меньшей степени. В 2013 г. средний показатель соответствия официальных сайтов региональных органов управления образованием составил 67%, в то время как прошлым годом он был равен 65%.

Очевидно, развитие информационного ресурса тесно связано с приоритетами общей политики органа управления образованием. Возможно именно поэтому каждый из РОУО, активно развивающих информационную открытость, делает ставку на определенное направление (рис.3.).

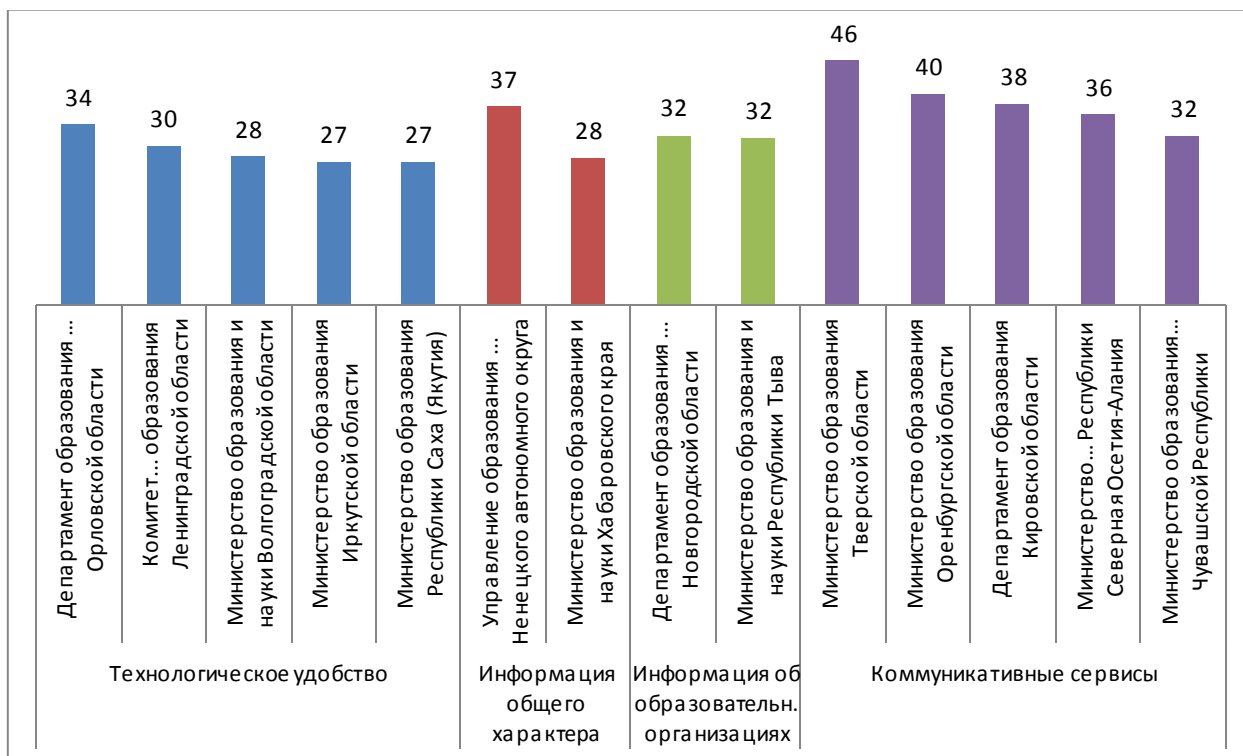


Рис. 3. Лидеры развития информационной открытости (увеличение количества пунктов в индексах по направлениям по сравнению с показателями прошлого года).

К сожалению, в число приоритетов не входит повышение прозрачности в вопросах объемов и направлений использования бюджетных средств, выделяемых на развитие образования. Такого рода информация встречается только на 1 сайте из трех (рис. 4).

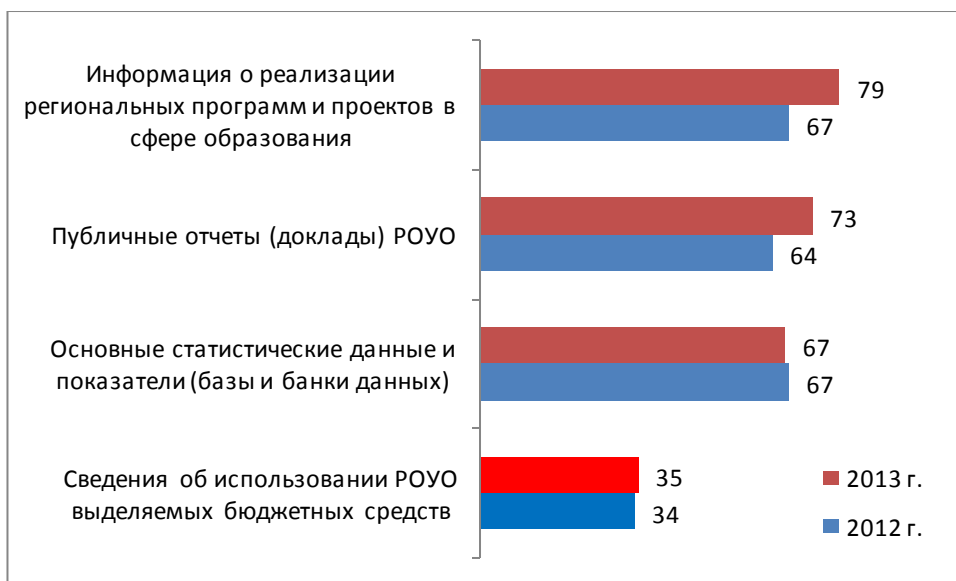


Рис.4. Динамика открытости отчетной информации на сайтах РОУО, %

Информация для потребителя: четыре шага вперед, один шаг назад

По всем блокам содержания информации (информационным материалам и документам) наблюдается незначительная, но равномерная положительная динамика.

Одним из самых заметных прогрессов во всем исследовании сайтов РОУО является лавинообразный рост информации сопоставительного характера: рейтингов, ренкингов, оценочных таблиц и ранжированных списков образовательных организаций. В течение прошедшего года доля сайтов, содержащих подобные информационные материалы, выросла в 5 с лишним раз (с 8% до 43%).

Такую активность следует связывать с реализуемой в 2013 году политикой Правительства по введению системы независимой оценки качества деятельности и рейтингования организаций, оказывающих населению социальные услуги, в том числе в сфере образования.

Но при этом всего лишь на трех сайтах эти данные охватывают не только качество обучения в образовательных организациях, но и качество условий пребывания в них детей. По сравнению с прошлогодними показателями, когда таких сайтов было только 2 – это, конечно, тоже прогресс, но довольно слабый.

Особого внимания достойно также более чем втрое увеличение доли сайтов, на которых появились *установленные формы обращений*, заявлений и иных документов, принимаемых РОУО от граждан, и *тематические рубрикаторы* нормативных правовых документов.

Однако с учетом того обстоятельства, что формы обращений являются обязательными для размещения на сайтах органов власти, то достигнутый в этом году 25%-ный показатель доли сайтов, где эти формы есть, всё равно остается слишком низким.

Другой позитивный пример, который можно представить «без оговорок» - увеличение количества сайтов РОУО, которые предоставляют пользователям удобную возможность найти необходимые нормативные документы, размещая их в соответствии с тематикой.

И то, что доля таких сайтов сегодня составляет уже 65% это – весьма заметный прогресс в разворачивании сайтов в сторону потребителя..

Еще одним примером движения к потребителям является не столь значительное, но заметное увеличение числа сайтов, на которых можно познакомиться с *результатами обсуждения проектов* региональных законов и

актов. Пока их доля в общем числе региональных сайтов остается очень низкой, всего 13%, но это уже в 1,5 раза больше, чем было в прошлом году.

Единственным заметным ухудшением в информировании населения по общим вопросам деятельности образовательной системы является снижение объема сведений о муниципальных органах управления образованием. Реже, чем в прошлом году встречается на сайтах РОУО контактная информация этих органов.

Наиболее проблемной остается зафиксированная в исследовании прошлого года. ситуация с недостаточностью информации об образовательных организациях Средний индекс по этому направлению – самый низкий в рейтинге. И именно по данному направлению отмечается наибольшая доля сайтов, снизивших (!) свои показатели.

В целом по направлению отрицательная динамика незначительна. Однако по отдельным параметрам масштаб регресса вызывает тревогу например уменьшение на 12% и без того небольшого количества сайтов, где можно найти информацию по летним оздоровительным лагерям.

Очевидно, что вступление в силу нового ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» внесло свои коррективы в структурирование информации об образовательных организациях. Согласно закону, теперь в российском образовании существует всего 6 типов образовательных организаций. Но специфика их деятельности (по содержанию образования, по контингенту обучающихся, по формам работы) пока сохранилась. И именно она, а не позиции из текста Федерального закона имеют значение для потребителей образовательных услуг.

Что касается содержания информации об образовательных организациях, то за прошедший год не произошло заметных изменений. По-прежнему, самыми редкими остаются сведения о реализуемых образовательных программах и результатах проверок, проведенных региональными органами управления образованием, то есть те, которые являются наиболее важными при выборе учебного заведения.

Общаться стали не больше, но вежливее

Возможности коммуникации граждан с органами управления расширяются: увеличилось количество сайтов, предоставляющих пользователям

консультационные сервисы и сервисы для официальных обращений. Например, консультациями в режиме открытых вопросов и ответов сегодня можно воспользоваться на каждом третьем сайте РОУО. Это в 1,5 раза больше, чем было в прошлом году (рис.5).

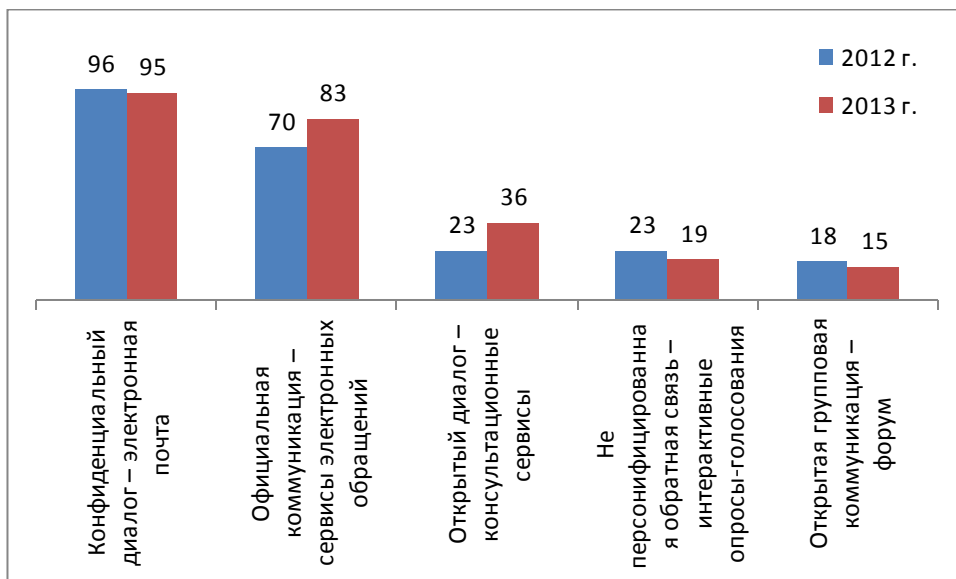


Рис. 5. Динамика численности сайтов РОУО, предоставляющих потребителям коммуникативные сервисы, %

Важно отметить, что расширение коммуникативной открытости РОУО выражается не только в увеличении количества сайтов, использующих коммуникативные возможности интернета, но и в учете тех запросов, которые предъявляют пользователи к коммуникативным сервисам (рис. 6).

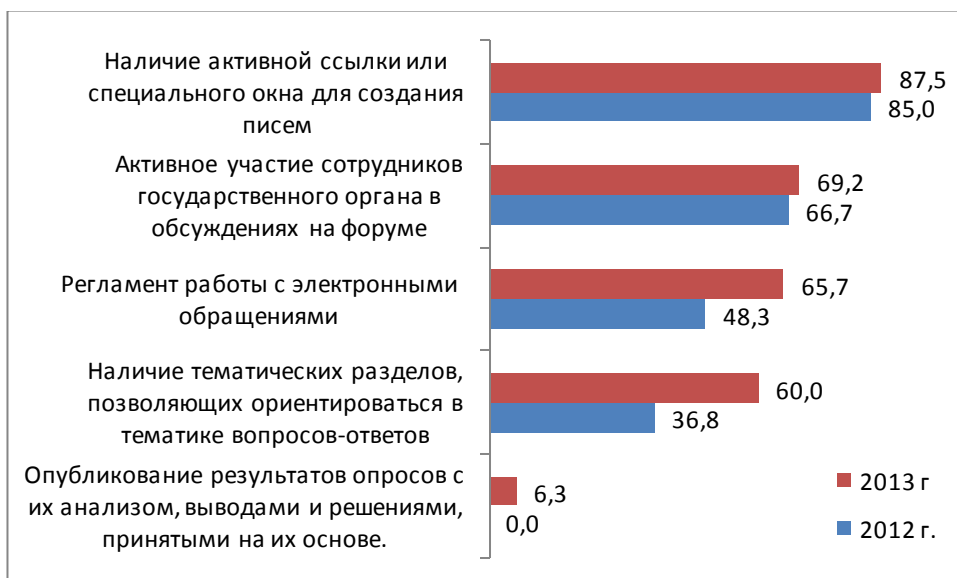


Рис.6. Доля сайтов РОУО, реализующих возможности коммуникативных сервисов, %

У потребителей появилось больше возможностей посмотреть уже заданные ранее вопросы и ответы по определенной тематике. Регламент работы сотрудников с электронными обращениями граждан стал более открытым и доступным пользователям. Познакомившись с ним, они могут точно узнать, как будут обрабатываться их обращения, через какое время они получают ответ на него и т.д. И даже появились первые примеры, когда на сайте регионального органа управления образованием не просто проводятся какие-то опросы, но и публикуется анализ полученных ответов, выводы и принимаемые на их основании решения.

Но, в целом в сфере коммуникации региональные органы государственной власти, осуществляющие управление в сфере образования, по-прежнему тяготеют к официальному общению. Есть и неблагоприятная тенденция - снижение доли сайтов, на которых есть работающие *форумы* и используются *интерактивные опросы*. На сегодняшний день таких сайтов осталось всего лишь 13 (15%) и 16 (19%) – соответственно.

Технологии продолжают лидировать

Как и в прошлом году, самый высокий средний индекс по направлению Технологическое удобство сайта (max=100).

Хотя в целом уровень технологического удобства информационных сетевых ресурсов РОУО можно оценить как – «средний», тем не менее высокое значение индекса больше 90 получили 10 сайтов (это в полтора раза больше, чем в прошлом году) и даже один сайт – Министерство образования, науки и молодёжной политики Забайкальского края – получил максимальную оценку в 100 баллов. Более 90% сайтов получили по этому направлению оценки высокие (38%) и выше среднего (55%) (рис.7).

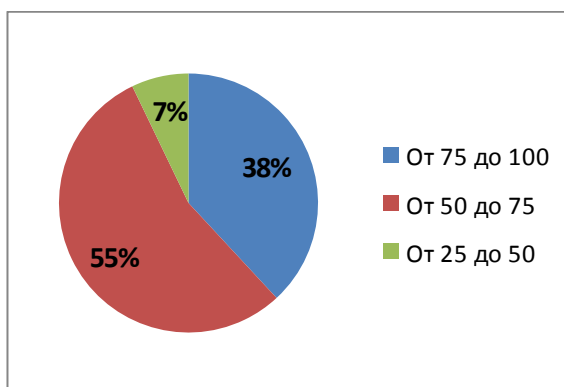


Рис.7. Доля сайтов РОУО с соответствующими значениями индекса по направлению Технологическое удобство.

Безусловно *система поиска по сайту и карта сайта* в некоторой степени дублируют друг друга, поскольку и та и другая технологии обеспечивают удобство поиска необходимой информации. Отсутствие одной из этих двух технологий при наличии другой не является существенным недостатком для сайта. Но 7 из 84 сайтов РОУО (8%) вообще не оснащены ни тем, ни другим сервисом.

Подписку на новости предоставляют пользователям меньше половины сайтов региональных органов управления образованием (45%). При этом каждый третий родитель в опросах отмечает, что возможность подписаться на новости сайта является одним из условий более частого посещения официальных сайтов системы образования.

С другой стороны, следует отметить, что там, где такая возможность есть, она практически везде обеспечивается с помощью современного удобного сервиса RSS.

Всего 11 сайтов РОУО (13%) имеют облегченную версию для мобильных устройств. Это на 2 сайта больше, чем в прошлом году. Причем среди этих 11 технически продвинутых сайтов по прежнему нет сайтов Московского департамента и Санкт-Петербургского комитета по образованию. Вопреки ожиданиям они пока остаются не ориентированными на потребности пользователей мобильных устройств. Частично это может быть оправдано высоким уровнем технологических возможностей жителей двух столиц, а также относительной «легкостью» базового сайта. Например, сайт Департамента образования города Москвы достаточно легко открывается практически с любых мобильных устройств.

Другие два параметра, вошедшие в данное направление рейтингования, нельзя назвать технологическими сервисами, однако они также обеспечивают удобство пользователей. Это - лента новостей и ссылки на региональные порталы государственных и муниципальных услуг.

Новостные разделы есть практически на всех сайтах РОУО (98%). При этом многие из них агрегируются с использованием сервиса RSS, который одновременно обеспечивает подписку пользователей.

А вот в отношении возможности перехода на региональные порталы государственных и муниципальных услуг можно говорить о существенном

прогрессе. Доля сайтов, где на первой странице представлена соответствующая действующая ссылка, по сравнению с прошлым годом увеличилась в 2 раза, с 22% до 44%.

По всем остальным позициям технологического удобства также наблюдается повышение показателей, но весьма незначительное.

Таким образом, результаты второго года рейтингования официальных сайтов органов исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере образования (Министерств, Департаментов, Комитетов, Управлений), показывают, что развитие этих ресурсов на данном этапе происходит довольно медленно. В основном, оно пока ещё направлено на реализацию требований федеральных законов, а не на удовлетворение интересов и потребностей потребителей образовательных услуг.

В Международной политике выделяют два типа подотчетности:

- формальный, когда те, перед кем отчитываются, могут потребовать отчет, но больше никакими правами и полномочиями они не обладают;
- и функциональный, когда у тех, перед кем отчитываются, есть право применить к подотчетным системам и организациям определенные санкции.

Первый тип развивается медленнее, и очень часто становится объектом имитации, а не реальным инструментом открытости.

Очевидно, что и все механизмы открытости подчиняются этому правилу: то, за что могут применить санкции – реализуется быстрее и в более полном масштабе.

Однако те небольшие сдвиги в сторону интересов потребителей образовательных услуг, в сторону обеспечения для них большего удобства работы с информацией и общения с представителями органов власти, которые были зафиксированы в рамках данного исследования, позволяют надеяться, что это движение, хоть и медленно, но будет продолжаться. И сайты органов управления образованием станут удобнее, информативнее и ближе к потребителям.