

# **ИНФОРМАТИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ ОБРАЗОВАНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: МЕХАНИЗМЫ ОБРАТНОЙ СВЯЗИ**

**С.В. Чернышенко**

**Россия, г. Москва**

**А.И. Демчик, В.С. Чернышенко**

**Украина, г. Днепрпетровск**

Внедрение компьютерных систем управления являются одним из приоритетов развития современного информационного общества. Соответствующие вопросы обсуждались на многочисленных встречах, организованных Советом Европы, Европейской Комиссией, ЮНЕСКО и другими международными организациями. В 2000 г. была подписана «Окинавская хартия глобального информационного общества» Группы Восьми (G8), где декларировалась готовность к реализации этими странами программ, направленных на развитие информационного общества, и, в частности, средств электронного управления различными государственными программами, такими как образование.

Государственная политика Российской Федерации в этой сфере традиционно делят на три стадии: формирование основ государственной политики в сфере информатизации в условиях рыночных отношений (1991-1995 г.); переход от политики информатизации к формированию основ информационной политики (1995-1998 г.); формирование государственной политики в сфере развития информационного общества (1998-2008 г.).

В 2008 г. была принята «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации» (7 февраля 2008 г. N Пр-212) [1], важным компонентом которой является рассмотрение оптимальных форм функционирования системы государственного управления в информационном обществе. Этот документ является основой для разработки принципов и механизмов взаимодействия государственных органов с организациями и

гражданами в рамках «информационного общества». Стратегия построена на положениях Окинавской хартии и других международных договоренностей.

Заявленной целью развития информационного общества в РФ является «повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспособности России, развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий» [1]. Среди названных в документе «основных задач», решение которых необходимо для достижения этой глобальной цели отметим две: «повышение качества образования» и «повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг». В свою очередь, для решения этих задач «государство ... создает благоприятные условия для интенсивного развития науки, образования и культуры, разработки и внедрения в производство наукоемких информационных и телекоммуникационных технологий; ... обеспечивает повышение качества и оперативности предоставления государственных услуг организациям и гражданам на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий» [1].

Таким образом, в документе акцент сделан, кроме прочих, на двух важнейших и взаимосвязанных процессах. Во-первых, это внедрение систем электронного правительства, обеспечивающих эффективность и прозрачность власти на разных уровнях, ее доступность и возможность диалога с гражданами. Во-вторых, развитие соответствующих форм образования, ориентированных на несколько целевых групп обучающихся: госслужащих; специалистов по разработке соответствующего ПО; а также широких слоев населения, которые должны осваивать новые возможности. Наличие подготовленных людей, естественно, ускоряет развитие электронных форм управления; в свою очередь, внедрение новых технологий госуправления способствует более успешному функционированию национальной системы

образования как на региональном, так и на государственном уровнях. В этом смысле нельзя забывать о том, что информатизация образования должна охватывать и сферу образовательного менеджмента.

Важно отметить, что этим аспектам развития национальной системы образования в России уделяется достаточное внимание. Так, в принятой в 2002 г. «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» много внимания уделено именно вопросам образовательного менеджмента. «Цель модернизации образования состоит в создании механизма устойчивого развития системы образования. ... Развитие образования как открытой государственно-общественной системы на основе распределения ответственности между субъектами образовательной политики и повышения роли всех участников образовательного процесса – обучающегося, педагога, родителя, образовательного учреждения». [2]

Среди целей «Приоритетного национального проекта «Образование», реализация которого началась в 2005 г., особый упор делается на вопросах дальнейшего внедрения в эту сферу информационно-коммуникационных технологий. «Интернетизация российского образования нацелена на распространение через образование современных технологий во все сферы производства и общественной жизни. Выравнивание возможностей всех российских школьников и учителей обеспечивает принципиально новое качество образовательных услуг. Кроме того, разработка электронных образовательных ресурсов нового поколения приведёт к принципиальным изменениям результатов образования, расширению возможностей реализации индивидуальных образовательных программ». [3]

«Федеральная целевая программа «Развитие единой образовательной информационной среды (2001-2005 годы)» создала условия для поэтапного перехода к новому уровню образования на основе информационных технологий» [4]. В «Федеральной целевой программе развития образования на 2006-2010 годы» среди областей, компьютеризации которых должна быть продолжена, названо «развитие системы обеспечения качества образовательных услуг» [4]. Следующий этап программы, на 2011-2015 гг.,

вновь включает, среди основных приоритетов, «развитие системы оценки качества образования» [5].

Система управления образованием, гарантирующая его качество, является неотъемлемой частью госуправления, и в этом качестве ее совершенствование, в современных условиях, должно осуществляться в рамках такого подхода, как «электронное правительство». Под последним понимается не только автоматизация самого управленческого процесса, но, в первую очередь, вовлечение в процесс управления, на базе современных ИКТ, самых широких слоев населения [6]. Присутствие органов управления образованием в Интернете должно сделать их диалог со своей целевой аудиторией постоянной практикой и, кроме того, призвано обеспечить прозрачность его решений.

К сожалению, Россию пока трудно отнести к лидерам в этой области. Согласно «Global E-Government Survey» [7] – результатам исследования ООН уровня развития систем электронного правительства, Российская федерация занимает 59-е место с индексом развития 0,5136 (для сравнения, Украина занимает 54-е место с индексом 0,5181). Хотя это на позицию выше, чем в 2008 г. (60-е место с индексом 0,512), место позади Барбадоса, Монголии и Малайзии вряд ли отвечает потенциалу страны.

Существует ряд явных недостатков в реализации планов информатизации общественной жизни страны. Зачастую новые технологии лишь упрощают работу госструктур, механически воспроизводя при этом традиционные методы национальной бюрократической системы [8]. В качестве более узких проблем можно назвать, например:

- фрагментарность электронной политики, недостаточно развитие в ее рамках доступных населению электронных услуг и электронных ресурсов;
- отсутствие единых стандартов электронного документооборота и электронной цифровой подписи;
- отсутствие анализа потребностей граждан и их информирования о планах и решениях государственных служб;
- несопоставимость возможностей доступа к имеющимся информационным ресурсам у сельских и городских жителей;

- низкий уровень компьютерной грамотности у значительной части населения.

Рассмотрим более внимательно проблемы отсутствия анализа потребностей граждан и их информирования в сфере госуправления и координации образования и науки на региональном уровне. В качестве примера возьмем деятельность Главного управления образования и науки Днепропетровской обл. администрации, которая хорошо известна двоим из авторов. Естественно, в госуправлении образованием между Россией и Украиной имеются значительные отличия; в то же время, проблемы организации диалога с гражданами (как с организационной, так и технической сторон) представляются весьма сходными. Опыт украинских специалистов по информатизации образования госслужащих, безусловно, может быть полезен для российских коллег.

Проблемы открытости государственных структур в сфере управления образованием существуют на нескольких уровнях, в первую очередь, на государственном и региональном уровнях. На рис. 1 показано взаимодействие четырех вовлеченных в процесс социальных единиц: правительства (центральных органов власти), областных (региональных) администраций, учебных заведений, гражданского общества.

Основным органом в системе исполнительной власти, реализующим государственную политику в области образования, науки, интеллектуальной собственности, инновационной деятельности является Министерство образования и науки (далее – Министерство). Оно действует в соответствии с Конституцией и законами страны, а также указами Президента, постановлениями Парламента и актами Кабинета министров.

Указы, нормативные акты, изданные Министерством, должны быть исполнены научно-образовательными учреждениями при поддержке региональных властей, которые адаптируют, конкретизируют и назначают их конкретным учреждениям.

Региональные административные учреждения в пределах одного Днепропетровского региона можно условно разделить на три уровня. Первый и

основной уровень представлен Днепропетровской областной государственной администрацией, которая обеспечивает межотраслевое взаимодействие (например: образование – промышленность – социальная защита и т.д.), в целом, координирует и контролирует другие региональные органы. Второй, основной уровень в сфере образования и науки может быть представлен Главным управлением образования и науки (Управление). К последнему уровню можно отнести отделы образования районных администраций, которые на своем уровне организуют распределение и выполнение нормативных актов национального/областного/городского уровня среди учебных заведений, расположенных на их территории. Отметим, что в Днепропетровской области насчитывается 21 университет и институт, 64 колледжа и техникума, 65 профессионально-технических училищ и 1037 школ.



Рис. 1. Взаимодействие четырех групп в образовательной сфере: правительство (центральные органы власти), областные (региональные) администрации, учебные заведения, граждане

После реализации нормативных актов, отчеты учебных заведений в основном направляются в Управление, там обобщаются, после чего отсылаются в Министерство. В свою очередь, Министерство может информировать общественность о проведении того или иного мероприятия через средства массовой информации или Интернет.

Обозначим системную проблему открытости в сфере государственного управления, как на национальном, так и региональном уровнях. Она состоит в том, что граждане практически не имеют возможности влиять на государственную политику, предлагая новые идеи, или даже просто отслеживать процесс ее реализации. Конечно, имеются приемные дни в администрациях и министерствах, куда граждане могут обратиться с официальными заявлениями или запросами в органы власти, но этого определенно недостаточно.

Решение проблем, связанных с вовлечением граждан в процесс совершенствования государственного управления образованием, его информатизацией, стало одним из приоритетов деятельности Главного управления образования и науки Днепропетровской областной государственной администрации. Управление является структурным подразделением областной государственной администрации, в то же время оно подотчетно Министерству образования и науки, молодежи и спорта Украины [9]. Основные функции и задачи Управления следующие:

- реализация государственной политики в сфере образования, науки и инновационной деятельности;
- координация образовательных учреждений (детских садов, внешкольных учебных заведений, профессионально-технических училищ, школ, колледжей, техникумов, высших учебных заведений);
- мониторинг и анализ в сфере образования, науки и инновационной деятельности;
- управление отделами образований местных администраций;
- оказание помощи при лицензировании, аттестации и инспекции учебных заведений;

- разработка и реализация соответствующих региональных программ;
- организация планирования и использования бюджета;
- консультация и методическая помощь в сфере образования, науки и инновационной деятельности;
- рассмотрение заявлений граждан.

Механизмы открытости в работе Управления должны быть встроены в существующие бизнес-процессы, связанные с деятельностью Управления. Как пример, рассмотрим процесс реализации указа Министерства «О проведении IV Национального фестиваля «Молодежь выбирает здоровье» от 1.04.2011 № 304. Вся последовательность прохождения документов, связанных с таким стандартным указом состоит из 11 шагов и представлена на рис.2



Рис. 2. Документооборот, связанный с указом Министерства «О проведении IV Национального фестиваля «Молодежь выбирает здоровье» от 1.04.2011 № 304



Последовательность шагов в реализации Указа может быть определена следующим образом:

1. Министерство разрабатывает указ о проведении фестиваля-конкурса для представителей молодежи и передает его во все облгосадминистрации.

2. Руководство Облгосадминистрации получает указ и дает резолюцию на исполнение Управлению.

3. Управление решает, какие учебные заведения должны быть проинформированы, делает приказ и информирует учебные заведения. Информирование школ осуществляется через районные отделы образования.

4. Управление и районные отделы образования информируют все учреждения из списка о предстоящем событии, и просят их предложить несколько учеников и студентов для участия в конкурсе.

5. Учебные заведения информируют своих учеников и студентов.

6. Желаящие учащиеся дают согласие на участие и информируют организаторов в своих учреждениях.

7. Учебные заведения проводят отбор и решают, кто из учащихся достоин принимать участие в мероприятии и вносят их в списки.

8. Каждое из учебных заведений отправляет свой список на рассмотрение оргкомитета конкурса.

9. Оргкомитет проводит областной конкурс, определяется экспертная комиссия, место проведения мероприятия и т.д. Происходит отбор победителей областного этапа.

10. Победители областного конкурса едут в столицу и принимают участие в Национальном этапе фестиваля-конкурса.

11. Во время фестиваля СМИ освещает его проведение, и граждане могут следить за его ходом по телевидению, читать о нем в газетах или в Интернете. К сожалению, они могут следить лишь за ходом мероприятия, но не принимать участие в разработке его концепции или участвовать в процессе принятия решений, выбирать жюри соревнований и т.п.

Главными препятствиями нормального сотрудничества между гражданами или целевыми группами (учениками, их родителями, педагогами и

т.д.) с одной стороны и региональными органами государственной власти в сфере образования с другой являются:

- недостаточность информирования;
- недостаточность социального влияния;
- недостаточность контроля и анализа;
- имитация диалога с целевыми группами.

Рассмотрим эти проблемы подробнее.

### ***Недостаточность информирования.***

Информирование граждан имеет, главным образом, односторонний характер. Основные средства информирования, которыми пользуется Управление, - это масс-медиа и Интернет. Граждане имеют возможность связаться с Управлением только через официальные обращения или персонально в дни приема. Как правило, Управление информирует граждан в случае обращений к нему от СМИ по поводу существенных отклонений от нормальной ситуации в образовательной политике, либо в случае участия руководителей облгосадминистрации в мероприятиях Управления. Необходимо отметить, что информирование населения Управлением через Интернет не носит систематического характера. \

### ***Недостаточность социального влияния.***

Поскольку граждане недостаточно проинформированы о функциях Управления, то часто их обращения выходят за пределы его компетенции. Таким образом, недостаточность информирования граждан приводит к низкой эффективности диалога, напрасной потере времени и, как следствие, к снижению вероятности решения их проблем. Социальное влияние Управления могло бы быть значительно выше.

### ***Недостаточность контроля и анализа.***

Проблема недостаточного анализа общественных настроений является также следствием слабого информирования граждан. В случае Управления такой анализ сводится к подсчету количества и определения характера официальных обращений. Этот анализ выполняется отделом организационного обеспечения Управления с помощью ПО «Гражданские обращения» на

платформе MS ACCESS. Обращения классифицируются по следующим параметрам: форме, количеству, виду обращений; полу автора; предмету; типу; социальной категории; социальному статусу; результату рассмотрения. Такого рода анализ, является, безусловно, полезным, но он слабо связан с обсуждаемой тематикой, т.к. такого рода обращения касаются, главным образом, выяснения трудовых отношений. Они не содержат предложений по улучшению образовательной политики.

### ***Имитация диалога с целевыми группами.***

На сегодняшний день, сотрудничество между органами власти и их целевой аудиторией носит бюрократический и излишне зарегламентированный характер. Как правило, большинство рабочих мероприятий, посвященных обсуждению имеющихся проблем, не планируются заранее (кроме коллегий Управления). Такого рода мероприятия проходят обычно с участием руководства Облгосадминистрации, что предполагает обсуждение известных, заранее заготовленных вопросов, в соответствии с четко установленным протоколом. В конечном счете, целевой аудиторией таких мероприятий являются руководители учебных заведений; другие заинтересованные группы, такие как воспитатели, учителя, ученые и т.д., не вовлечены в процесс разработки региональной/государственной образовательной политики.

Подводя итоги, можно назвать более конкретные недостатки существующей практики:

- граждане недостаточно информированы о функциях госучреждений;
- информирование граждан через Интернет носит бессистемный характер;
- совещания, посвященные рассмотрению принципиальных вопросов, заранее не планируются, общественность на них не представлена и даже не знает о их проведении;
- в совещаниях по вопросам образования принимает участие только узкая прослойка топ-менеджеров от образования, «проблемные вопросы» на таких совещаниях заранее подготовлены;
- анализ общественных настроений сводится к подсчету количества и определению характера официальных обращений;

- Целевые группы не вовлечены в разработку образовательной политики.

Сформулируем несколько основных предложений относительно развития систем электронного правительства в области образования, которые могут внести вклад в решение этих проблем:

- разработка механизма сбора мнений целевой аудитории по образовательным проблемам;
- выбор главных тем для обсуждения на основе формальных рейтинговых оценок;
- подготовка и использование анкет по вопросам образовательной политики;
- Разработка информационно-аналитических систем для поддержки процесса принятия политических решений.

Все эти аспекты нашли отражение на рис. 3.



Рис. 3. Взаимодействие четырех групп в образовательной сфере при наличии центральной Web-платформы

Главным отличием рис. 3 от рис. 1 является присутствие на нем общегосударственной Веб-платформы, которая служит для двух основных целей:

- сохранение всех данных (решений, постановлений и т.п.) и обеспечение доступа к ним всем пользователям (гражданам), так же как и к информации о прохождении документов в практически всех правительственных органах, будь то Министерство или Управление, что полностью разрешает проблему открытости;

- сбор информации от пользователей (включая их комментарии на форумах, ответы на анкеты и т.п.), что даст возможность отслеживать общественное мнение максимально детально, при этом предполагается, что решения госструктур будут зависеть от мнения пользователей (граждан).

Министерство должно «мониторить» деятельность граждан на веб-страницах, читать комментарии и отвечать на них на форумах, а также проводить через свой портал опросы. То же должны делать областные администрации, самостоятельно обрабатывая комментарии граждан на своих страницах порталов и отправляя полученные результаты (итоги опросов, наиболее интересные предложения) в Министерство. В качестве пользователей в данном случае могут (и должны) выступать не только рядовые граждане, но и учёные, преподавателями, студенты, которые раньше не имели возможности быть услышанными, да и сами государственные служащие.

На рис. 3 присутствует поток обработанной информации из региональной администрации в Министерство, к которому присоединяется другой поток, подготовленный самим Министерством. Вся информация достигает Кабинета Министров, позволяя ему использовать в своей деятельности мнение граждан, интересы которых он должен обеспечивать. На схеме поток информации, который идет к гражданам, расширяется, и, что особенно важно, меняется характер его использования. Предполагается, что информация будет использоваться гражданами для формирования своего мнения, которое затем будет передано обратно в госструктуры, замыкая, таким образом, петлю обратной связи.

Скорость распространения информации также будет увеличиваться, поскольку национальные и региональные постановления будут мгновенно появляться в сети, делаясь доступными другим госструктурам и учебным заведениям. Аналогично будет строиться отчетная деятельность – региональной администрации не нужно будет специально отсылать отчеты Министерству, достаточно будет выложить их на портал, и они станут доступны всем заинтересованным лицам.

Обозначенная выше проблема нехватки общественного влияния – общая для всех уровней государственных органов управления. Так как концепция G2C (правительство для гражданина) является фундаментом электронного правительства, должно быть увеличено количество и качество инструментов электронного взаимодействия с гражданами. Открытость государственной и региональной политики в сфере образования должна вести к росту вовлеченности целевых групп в процесс формирования этой политики. Основным средством такого вовлечения является разработка механизмов сбора мнений целевых групп (в частности, путем разработки и представления в Интернет специальных анкет), а также глубокий анализ этих данных при принятии политических решений. Использование инструментов обратной связи будет способствовать переходу России от второй стадии электронного правительства к стадии Интерактивного веб-присутствия [10].

### **Литература**

1. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации от 7 февраля 2008 г. N Пр-212 ([http://opengovdata.ru/files/laws/info\\_strateg.pdf](http://opengovdata.ru/files/laws/info_strateg.pdf))
2. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года, 2002 ([http://www.edu.ru/db/mo/Data/d\\_02/393.html](http://www.edu.ru/db/mo/Data/d_02/393.html)).
3. Приоритетный национальный проект «ОБРАЗОВАНИЕ» от 5 сентября 2005 г. (<http://www.mon.gov.ru/pro/pnpo/>).
4. Федеральная целевая программа развития образования на 2006 – 2010 годы ([www.ed.gov.ru/files/materials/2669/prp803-05.doc](http://www.ed.gov.ru/files/materials/2669/prp803-05.doc)).

5. Федеральная целевая программа развития образования на 2011-2015 годы (<http://www.fcpro.ru/>)
6. Храмовская Н.А. Возникновение и эволюция понятия «электронное правительство» // Интернет и современное общество: М., 2008.
7. United Nations E-Government Survey 2010.  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan038848.pdf>
8. Место Украины в глобальном информационном обществе.  
[http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=177306&cat\\_id=146245](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=177306&cat_id=146245)
9. Постановление Днепропетровской областной государственной администрации (от 5.08.2009 № Р-397/0/3-09).
10. UN-ASPA Five Stages of E-Government. <http://www.ncc.gov.ph/files/UN-ASPA5StagesEGovt.pdf>