

Информационная открытость системы образования: вопросы эффективности государственной политики

Т. А. Мерцалова

Статья поступила
в редакцию
в августе 2014 г.

Мерцалова Татьяна Анатольевна кандидат педагогических наук, ведущий научный сотрудник Института образования НИУ ВШЭ. Адрес: Москва, 101000, ул. Мясницкая, 20. E-mail: tmertsalova@hse.ru

Аннотация. На основании данных различных исследований информационного спроса и предложения, сложившихся в российской системе образования в течение последних 3–5 лет (мониторингов, охватывающих население большей части регионов РФ, а также социологических опросов родительской и профессиональной образовательной общественности) установлено, что информационная открытость системы образования растет и стремится к 100%, причем в этом отношении образование опережает остальные сферы социальных услуг. Автор задается вопросом, можно ли на основании количественных показателей наполнения информационных ресурсов судить о том, что система информационно-го обеспечения работает эффективно, и можно ли, достигнув максимального

уровня показателей, завершить активную проектную деятельность в этом направлении? Систему информационной открытости российского образования, в отличие от бизнеса, следует считать не двух-, а трехсторонней, где третьей, причем самой активной, стороной является государство. Ситуацию с информационной открытостью в российском образовании можно описать как экстенсивное развитие информационных ресурсов, осуществляемое в основном под воздействием нормативного регулирования со стороны государства. При этом анализ результативности этого развития даже в рамках задач, поставленных государством, дает основания судить о его недостаточной эффективности.

Ключевые слова: информационная открытость образования, государственное регулирование, критерии эффективности информационной открытости, пользовательский запрос, информационная асимметрия, взаимодействие с общественностью.

DOI: 10.17323/1814-9545-2015-2-40-75

Вопросы информационной открытости сегодня широко обсуждаются применительно ко всем областям жизни: от политики и управления государством до социального обслуживания населения — здравоохранения, образования, ЖКХ. Такая популярность темы во многом задается активной государственной политикой.

Важность информационной открытости в системе образования усугубляется информационной асимметрией, характерной для образования как сферы социальных услуг. Эта асимметрия формирует и исследовательский интерес к проблемам информационного взаимодействия между различными элементами системы образования (организациями, органами управления) и потребителями образовательных услуг, иными заинтересованными лицами.

Как в России, так и за рубежом вопросы информационной открытости социальной сферы рассматриваются в основном в политологических исследованиях — в контексте отношений избирателей и выборных органов власти, в контексте формирования гражданского общества. Здесь теоретические концепции уже имеют некоторую традицию, начинающуюся с работ К. Поппера [1992].

В системе образования информационная открытость исследуется преимущественно применительно к высшему образованию [Trow, 1996; Dill, Soo, 2004; Cooper, 2007], а также в более узком контексте подотчетности [Salmi, 2009; Барбер, 2011]. Тем не менее до сих пор нет полной определенности в отношении содержания даже таких базовых терминов, как «подотчетность» (accountability) и «открытость» (transparency), а также в отношении механизмов и условий их взаимосвязи и взаимовлияния.

Понятие «открытое образование» первоначально появилось в рамках синергетического подхода, ставившего своей целью преодоление институциональных рамок образования. Открытое образование — это «образование в течение всей жизни». Позднее толкование терминов «открытость образования», «открытое образование» претерпело значительное развитие. Сегодня открытое образование рассматривается в рамках разных научных подходов, включая синергетический, системный, антропологический, аксиологический [Галактионова, Казакова, 2012; Можаева, 2007; Андреев, 2002].

Современное использование этого понятия в отечественной образовательной *практике* тяготеет к трем основным моделям:

- открытость операционная — доступность образования любому желающему, вне зависимости от его исходных характеристик (возраст, уровень имеющихся знаний), реализуемая, в том числе, через использование дистанционных форм обучения и внесистемных образовательных сервисов; возможность обучения в ритме, удобном учащемуся;
- открытость институциональная — ориентация на учет интересов всех участников образовательного процесса; возможность для потребителей образовательных услуг активно участвовать в формировании и развитии системы образования, в оценке качества образовательных услуг и управлении

им (в том числе через деятельность коллегиальных органов управления: управляющих советов, общественных советов и др.); учет системой образования внешних социокультурных условий и потребностей современного общества;

- открытость информационная — обеспечение двустороннего информационного обмена между различными участниками образовательного процесса и иными заинтересованными субъектами, обеспечивающего удовлетворение потребностей стейкхолдеров в информации о деятельности образовательной системы и позволяющего образовательной организации и/или органу управления образованием получать обратную связь.

Очевидно, что информационная открытость не только обладает собственной значимостью, но и является необходимым условием для эффективной реализации операционной и институциональной открытости, что объясняет повышенное внимание к ней со стороны исследователей и управленцев.

Данный текст не претендует на то, чтобы полностью раскрыть феномен информационного взаимодействия системы образования с общественностью — потребителями образовательных услуг и другими заинтересованными субъектами. Это попытка анализа открытости российского образования с целью вычленить и сформулировать основные критерии эффективности информационной открытости, выявить существующие разрывы и противоречия между активно выстраиваемой государственной политикой в сфере открытости и потребительским запросом, оказывающие влияние на эту эффективность.

При подготовке обзора использованы данные различных исследований информационного спроса и предложения, сложившихся в российской системе образования в течение последних 3–5 лет. Среди них глобальные исследования и мониторинги, охватывающие население большей части регионов РФ, которые можно с определенной долей надежности считать репрезентативными для всей России¹, а также результаты социологических

¹ Данные Государственного статистического наблюдения в сфере образования; Федерального статистического наблюдения и исследований Фонда Развития Интернет по вопросам использования населением информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей; Мониторинга развития информационного общества в Российской Федерации, осуществляемого Росстатом; Мониторинга экономики образования, проводимого НИУ ВШЭ и включающего ряд вопросов, связанных с информационной открытостью системы образования; Мониторинга национального образовательного проекта «Наша новая школа», в котором оцениваются все школы РФ, в том числе по открытости и взаимодействию с общественностью; результаты рейтингов информационной открытости исполнительных органов государственной

опросов и анкетирования родительской и профессиональной образовательной общественности, проведенные Институтом образования НИУ ВШЭ в рамках реализации различных исследовательских и прикладных проектов в 2012–2013 гг.² Часть этих исследований носит локальный характер и полученные в них данные не могут быть экстраполированы на систему образования России в целом, но они позволяют выявить отдельные проблемы и противоречия, которые возникают в процессе информационного взаимодействия.

Информационная открытость является следствием информационной глобализации и лавинообразного роста и распространения информационно-коммуникационных технологий, поэтому она естественна для всего современного общества.

Статистика показывает, что в России за последние несколько лет открытость в социальной сфере (и не только в образовании) значительно увеличилась: стало больше сайтов, больше информации, больше интерактивных сервисов и возможностей для коммуникации. В наиболее авторитетных международных рейтингах [Аксенов, 2014], которые прямо или косвенно характеризуют развитие информационно-коммуникационных технологий, их роль в деятельности государства, информационную открытость социальной жизни, Российская Федерация демонстрирует стабильный рост показателей и из года в год повышает свои позиции.

Анализ хода интегрального развития информационно-коммуникационной инфраструктуры³ в регионах РФ, проведенный Институтом развития информационного общества (ИРИО) при

1. Гонка к вершинам открытости: результаты экстенсивного развития

власти РФ, составляемых Институтом развития свободы информации, и рейтингов официальных сайтов системы образования, формируемых РИА Новости совместно с НИУ ВШЭ в рамках проекта «Социальный навигатор»; результаты опросов фонда «Общественное мнение», посвященных использованию Интернета в России.

² Мониторинг экономики образования (2011–2013 гг.); программа Фонда развития прикладных исследований НИУ ВШЭ «Рейтингование информационной открытости официальных сайтов органов местного самоуправления, осуществляющих деятельность в сфере образования» (2013 г.); мероприятия по аналитическому, социологическому, информационному, медийному сопровождению реализации государственных программ развития образования г. Москвы (2012–2013 гг.).

³ Информационно-коммуникационная инфраструктура — это совокупность средств вычислительной техники, телекоммуникационного оборудования, каналов передачи данных и информационных систем, средств коммутации и управления информационными потоками, а также организационных структур, обеспечивающих их эффективное функционирование.

Рис. 1. Доля образовательных организаций, имевших собственный сайт в Интернете и представивших на сайте полный набор нормативно закреплённых сведений о своей деятельности в 2013/14 учебном году (Росстат, %)

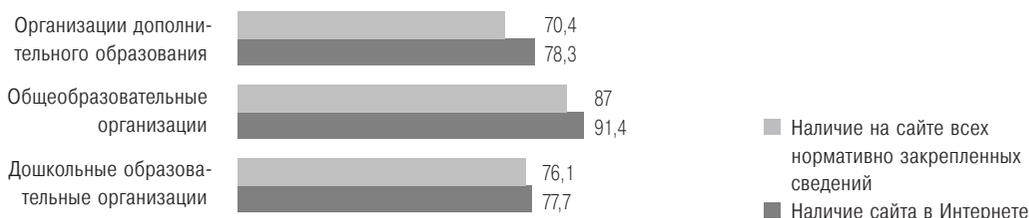
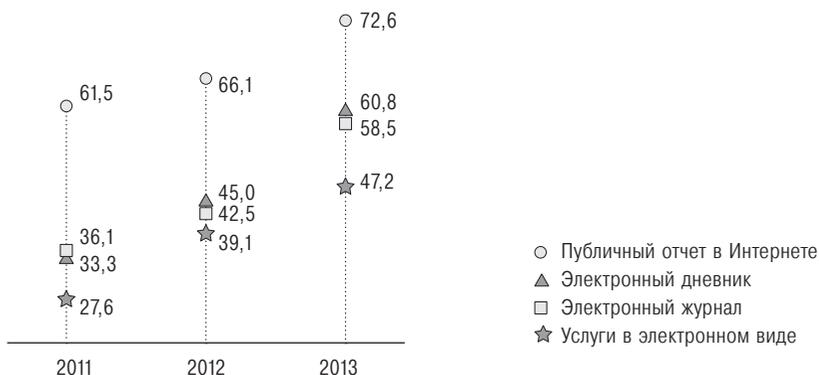


Рис. 2. Динамика показателей информационной открытости образования в мониторинге «Наша новая школа» (среднее значение по РФ, %)



составлении рейтинга готовности регионов России к информационному обществу, также показывает устойчивую положительную динамику [Ершова, Хохлов, Шапошник, 2012]. Одновременно наблюдается постепенное выравнивание информационно-коммуникационных условий в разных субъектах Российской Федерации. Если в 2006 г. разрыв между лучшими и худшими значениями показателя составлял 10,26 раза, то к 2010 г. он снизился более чем в 2,5 раза и составил 4,01 раза.

Российское государство активно продвигает идею открытости и создает условия для внедрения практики открытости во всех сферах социального взаимодействия, от политики до социального обслуживания населения:

- разработан и принят ряд нормативных правовых документов (указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, федеральных законов и поправок к ним, подзаконных актов), которые определяют и регулируют степень открытости орга-

нов власти, системы образования и иных социальных сфер (всего более 20 документов);

- реализуются федеральные программы и проекты, в первую очередь следует упомянуть государственную программу РФ «Информационное общество (2011–2020 гг.)» и проект «Открытое правительство».

На реализацию этих проектов и выполнение нормативных требований выделяются значительные средства. Результаты таких усилий со стороны государства вполне ощутимы.

Сегодня каждый орган государственной власти имеет свой официальный сайт. Доля образовательных организаций, имеющих сайты, стремится к 100%. Даже среди детских садов, отстающих в этой информационной гонке, по данным Росстата, в 2013/14 учебном году имели сайты 77,7% (рис. 1).

Результаты мониторинга реализации национальной образовательной инициативы «Наша новая школа»⁴, который охватывает общеобразовательные школы всех субъектов РФ и позволяет отследить динамику показателей начиная с 2011 г., демонстрируют устойчивый рост информационной открытости образовательных систем (рис. 2).

Год от года повышает степень собственной открытости федеральное Министерство образования и науки. По данным Фонда свободы информации (ФСИ)⁵, в 2006 г. Минобрнауки РФ занимало 26-е место среди высших государственных органов исполнительной власти по уровню информационной открытости с итоговым коэффициентом 27,7%⁶. К 2013 г. оно поднялось на 5-е место с коэффициентом 91,7%.

По комплексному индексу открытости органов исполнительной власти⁷, опубликованному РИА Рейтинг в 2013 г. и включающему оценку не только сайта, но и других показателей открытости, Минобрнауки РФ занимает 16-е место (из 32, «золотая середина»). А по такому параметру, как «возможность гражданского участия в деятельности федерального органа исполнительной власти и предоставления обществом обратной связи», который использовался в рамках данного исследования, Министерство образования и науки попало в десятку самых открытых.

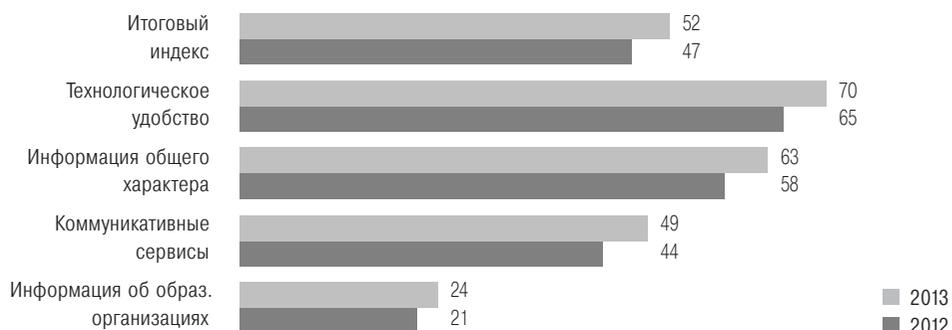
⁴ <http://www.kpmo.ru/nns/info/nns.html#>

⁵ Здесь и ниже методики проведения исследований не приводятся ввиду их большого объема. Для каждого исследования и рейтинга даны ссылки на сайты, на которых можно с ними ознакомиться.

⁶ Институт развития свободы информации. Мониторинг официальных сайтов органов власти <http://www.svobodainfo.org/ru/node/6>

⁷ РИА Рейтинг, ПРАЙМ, Группа компаний «РБК». Рейтинг открытости федеральных органов исполнительной власти http://riarating.ru/macroeconomic_study/20130516/610560838.html

Рис. 3. Средние индексы информационной открытости официальных сайтов региональных органов управления образованием по направлениям рейтингования, 2012–2013 гг. (РИА Новости, НИУ ВШЭ, %)



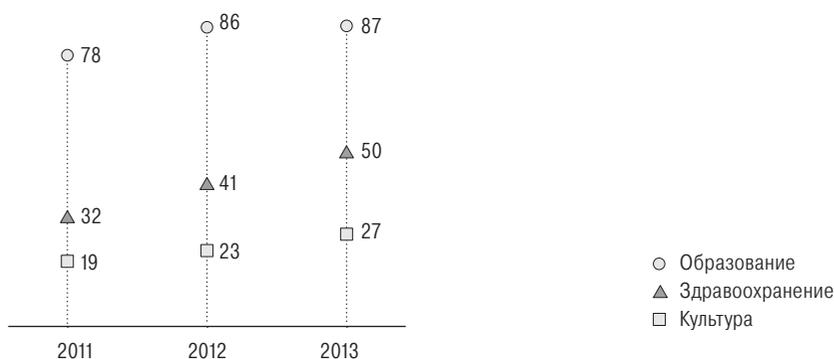
Сами сайты постоянно изменяются, обновляются, используют новые сервисы и технологии. Полный набор нормативно закреплённых сведений о своей деятельности в 2013/14 учебном году, по данным Росстата, представили на своих сайтах более 70% организаций дополнительного образования детей (см. рис. 1). По остальным типам образовательных организаций этот показатель еще выше.

Результаты рейтинга официальных сайтов региональных органов управления образованием, который составляет РИА Новости совместно с НИУ ВШЭ в рамках проекта «Социальный навигатор»⁸, также свидетельствуют о росте их информационной открытости (рис. 3). Примечательно, что даже по такому качественному критерию оценки, как «технологическое удобство сайта», основной прирост индекса происходит за счет расширения контента: добавились новостные ленты, ссылки на порталы государственных и муниципальных услуг, стандартные сервисы поиска по сайту и карты сайтов.

Таким образом, развитие информационных ресурсов системы образования достигло достаточно высокого уровня. Пришло время подводить итоги, соотносить затраченные усилия с полученными результатами, оценивать их эффективность. На государственном уровне такая работа проводится в форме раз-

⁸ Рейтинг информационной открытости официальных сайтов региональных органов исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере образования http://ria.ru/sn_edu/20130211/921954855.html и http://ria.ru/sn_edu/20131216/984375071.html; Рейтинг информационной открытости официальных сайтов общеобразовательных организаций Российской Федерации http://ria.ru/sn_edu/20130417/931512013.html

Рис. 4. Доля организаций социальной сферы, имеющих сайт в Интернете (Росстат, %)



личных мониторингов, в рамках которых оцениваются сайты образовательных организаций, информационная деятельность органов управления и т. п.

Количественные показатели внушают оптимизм: информационная открытость системы образования растет и стремится к 100%, причем в этом отношении образование опережает остальные сферы социальных услуг (рис. 4). Данные Росстата свидетельствуют, в частности, о его существенном превосходстве по такому показателю, как «использование информационно-коммуникационных технологий для развития системы»: средний индекс по этому показателю в образовании примерно на четверть превышает аналогичный индекс в медицине и более чем в 2 раза — в культуре.

Именно на этом этапе становления информационной открытости российского образования возникают два принципиальных вопроса, ответы на которые могут определить ход ее дальнейшего развития.

В первую очередь необходимо понять, можно ли считать существующую сегодня систему российского образования открытой. Можно ли на основании количественных показателей наполнения информационных ресурсов всевозможными сведениями и документами утверждать, что система информационного обеспечения работает эффективно?

Другой важный вопрос частично вытекает из первого, но требует отдельного решения: можно ли сегодня говорить о завершении в целом процессов «открытия» образования? Можно ли, достигнув максимального (100%-ного) уровня показателей, завершить активную проектную деятельность в этом направлении?

2. Как оценить эффективность

Представленные ранее показатели открытости образования при более детальном их анализе оказываются недостаточно доказательными с точки зрения оценки эффективности происходящих процессов. Для того чтобы обосновать или опровергнуть это утверждение, необходимо разобраться в принципах, на которых строится такая оценка.

Для подведения итогов работы, проделанной для расширения открытости системы образования, необходимо определить с двумя базовыми характеристиками этой деятельности:

- 1) кто заказчик;
- 2) какие цели и задачи он ставил при формировании своего заказа?

3. Заказ на расширение открытости

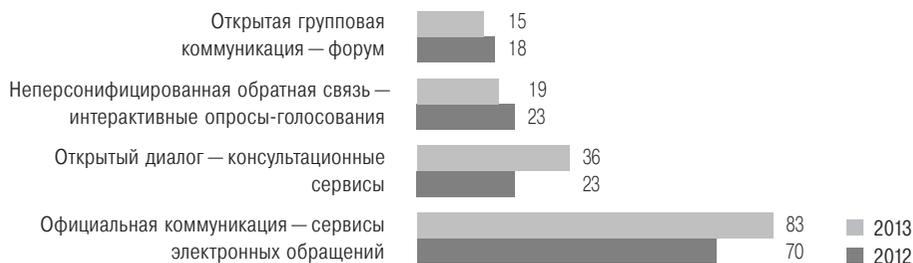
Заказчиком обеспечения информационной открытости системы образования выступает государство.

Первоначально, на этапе зарождения движения российского образования к открытости инициатором этого процесса иногда — правда, в очень редких, единичных случаях — становились сами образовательные организации. Наиболее продвинутые школы, вузы, колледжи по собственной инициативе создавали свои сайты, ориентируясь при этом, с одной стороны, на те задачи, которые пытались решить с их помощью, а с другой — на интересы и потребности своей целевой аудитории.

Позднее при активизации роли государства эта инициатива была задавлена государственным регулированием. Большой объем нормативных требований существенно ограничивает возможности образовательных организаций реализовать собственные информационные инициативы: не хватает кадров, времени, материальных ресурсов и т. д. Примером может служить практика централизованного создания типовых сайтов образовательных организаций, активно внедряемая в Москве, Удмуртии, Татарстане и некоторых других регионах РФ. В результате насаждения сайтов, построенных по единому шаблону, который ориентирован в первую очередь на выполнение требований нормативных документов, исчезли многие самобытные сайты, построенные самими школами с активным участием пользователей. Типовые сайты при всех их достоинствах [Мерцалова, Чернышова, 2013] проигрывают оригинальным информационным ресурсам школы по многим важным для пользователей параметрам, в том числе по живости коммуникации, наличию разделов с важной оперативной информацией и т. д.

С другой стороны, даже в регионах, где не введены типовые шаблоны, на оригинальных школьных и детсадовских сайтах из-за недостатка ресурсов (в основном кадровых) исчезают или перестают функционировать разделы, которые не упомина-

Рис. 5. **Изменение доли сайтов региональных органов управления образованием, на которых используются коммуникативные сервисы** («Социальный навигатор», 2012/13 учебный год, %)



ются в нормативных документах. К сожалению, по образовательным организациям нет исследований, позволяющих отследить этот процесс в динамике, но изменения критериальной базы независимого Всероссийского рейтинга школьных сайтов (РосНоу, Просвещение, НИУ ВШЭ), из которой в последних версиях были удалены параметры, отражающие дизайн, интерфейс, доброжелательность в отношении с пользователями, свидетельствуют о снижении внимания к пользовательским характеристикам сайтов.

Показательны также изменения сайтов региональных органов управления образованием — их можно проследить по результатам рейтинга «Социального навигатора» (РИА Новости, НИУ ВШЭ, 2012–2013 гг.): при заметном росте числа сайтов, предоставляющих пользователям сервисы, оговоренные в нормативных документах, которые регулируют оказание населению услуг в электронном виде (электронные обращения и консультирование), количество сайтов, где используются не регламентированные нормативными документами сервисы обратной связи, уменьшается (рис. 5).

Следствием активной государственной политики в сфере обеспечения информационной открытости стало то, что ведущим мотивом в создании и развитии собственных сайтов для образовательных организаций и органов управления образованием в России стали не интересы и запросы пользователей, а нормативные требования, заданные на государственном уровне. Подтверждение тому — результаты рейтингования официальных сайтов региональных органов управления образованием и общеобразовательных школ, проведенного РИА Новости и НИУ ВШЭ в рамках проекта «Социальный навигатор» в 2012/13 учебном году.

В обеих методиках рейтингования (для регионов и для школ) сайты оценивались по наличию информационных документов

Рис. 6. Степень реализации на официальных сайтах системы образования пользовательского запроса и требований нормативной правовой базы (РИА Новости, НИУ ВШЭ, 2012/13 учебный год, %)



и материалов, причем в список оцениваемых вошли документы и материалы как включенные в нормативные требования (для сайтов региональных органов управления образованием — зафиксированные в Федеральном законе № 8-ФЗ⁹, для сайтов школ — в действующем на тот момент Федеральном законе «Об образовании» и соответствующем ему Постановлении Правительства РФ от 18.04.2012 № 343¹⁰), так и не включенные в них. По результатам оценки сайтов степень представленности на них сведений, размещать которые требуется согласно законодательству, оказалась на 15–20% выше, чем степень представленности всех позиций, важных для пользователей, включая нормативно заданные (рис. 6). Если же сравнивать степень реализации нормативных требований со степенью реализации пользовательских запросов, не включенных в нормативный перечень, то разница будет еще существеннее — примерно в 1,5 раза.

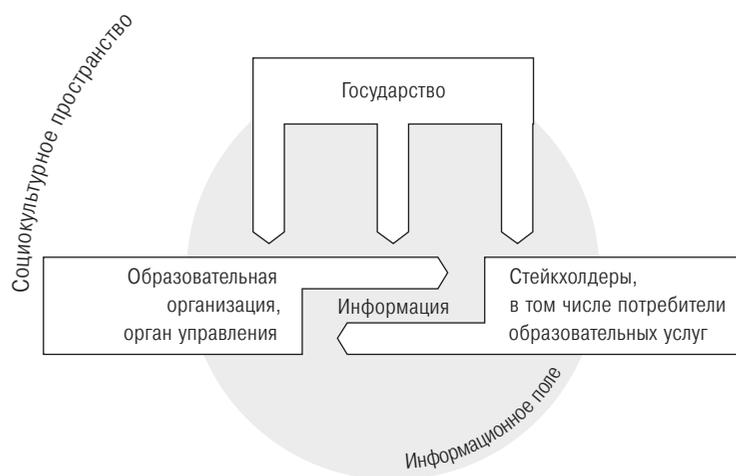
Возникновение в системе взаимодействия *двух* субъектов (системы образования и потребителей образовательных услуг) третьей стороны — государства — довольно точно описывается моделью принципал-агентских отношений в ситуации квазирынка социальных услуг [Шишкин, 2000; Gailmard, 2009; Андрущак, 2008]. Квазирынок — это система отношений между экономическими агентами, в которой производители конкурируют за право предоставлять услуги потребителям, чьи расходы финансирует государство. Квазирыночные механизмы общественного сектора в контексте отечественного образования достаточно подробно описаны в работах Я. И. Кузьминова, Г. В. Андрущака, М. М. Юдкевич и др.

Одно из принципиальных свойств системы информационно-го взаимодействия между производителями и потребителями

⁹ Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (с изменениями на 11.07.2011).

¹⁰ Федеральный закон от 10.07.1992 № 3266–1 «Об образовании» (в редакции от 01.04.2012); Постановление Правительства РФ от 18.04.2012 № 343 «Об утверждении Правил размещения в сети Интернет и обновления информации об образовательном учреждении».

Рис. 7. **Субъекты информационного взаимодействия системы образования с общественностью**

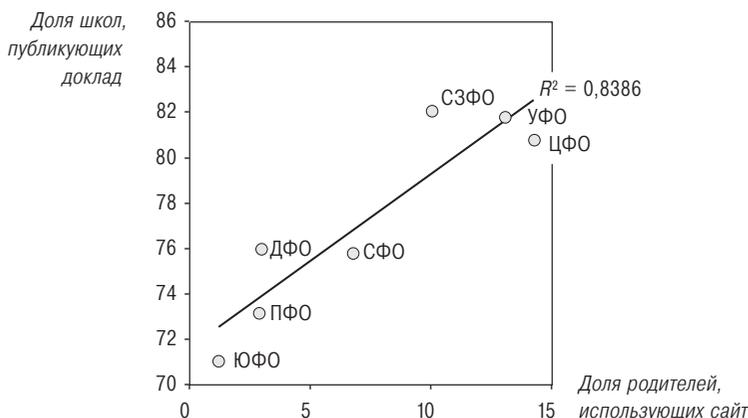


образовательных услуг обусловлено преимущественно государственным характером этой услуги. На этом основании систему информационной открытости российского образования, в отличие от бизнеса, следует считать не двух-, а трехсторонней, где третьей, причем самой активной, стороной является государство. В системе российского образования, когда обостряется информационная асимметрия, государство берет на себя функции регулятора.

На рис. 7 в виде простой схемы представлено взаимодействие субъектов информационной открытости в системе образования.

Государство активно воздействует как на обе группы субъектов — систему образования и общественность, — так и на само информационное поле и потоки информации, которыми эти субъекты обмениваются. С одной стороны, на государственном уровне задаются нормативные требования к образовательным организациям и органам управления образованием, регулирующие содержание, форматы, каналы информационного взаимодействия и даже его интенсивность. С другой стороны, развивая информационную открытость всех социальных сфер, и особенно сферы государственного управления, государство формирует электронную культуру населения и культуру открытости гражданского общества. Интенсивность и знак (плюс/минус) этих культур — повод для отдельного обсуждения, но осваиваемый населением информационный и коммуникационный опыт формирует соответствующий спрос и информационную активность потребителей образовательных услуг.

Рис. 8. Связь между наличием на школьных сайтах публичных докладов и использованием родителями школьных сайтов при выборе учебного заведения для своих детей (НПШ, МЭО, 2013 г., %)



Примером может служить опыт размещения на сайтах общеобразовательных школ публичных докладов, которые в ряде регионов РФ стали внедряться в массовую практику еще до обязательного создания школами своих сайтов. Существует тесная связь между долей школ, размещающих такие доклады на своих сайтах (по данным мониторинга «Наша новая школа», 2013 г.), и долей родителей, использующих школьные сайты при выборе школы для своих детей (по данным Мониторинга экономики образования, НИУ ВШЭ, опрос родителей, 2013 г.) (рис. 8). К сожалению, сопоставить эти и подобные данные можно только в разрезе федеральных округов, но и при таком варианте результаты впечатляющие: коэффициент корреляции Пирсона равен 0,839 — практически линейная зависимость. Такая же зависимость, но с несколько меньшим коэффициентом корреляции (0,564), отмечается между наличием на школьном сайте публичного доклада и использованием родителями школьного сайта для получения информации о школе и коммуникации с педагогами.

Базовое противоречие сложившейся ситуации возникает из того, что, по сути, запроса на такое государственное регулирование не было ни со стороны производителей, ни со стороны потребителей образовательных услуг.

Существовала некая система взаимодействия школы с потребителями, которая всех устраивала. При возникновении неудовлетворенности запускались естественные процессы поиска новых форм коммуникации и информирования. Так, в отдельных образовательных организациях практика предоставления родительской и местной общественности публичных докладов

сформировалась гораздо раньше, чем началось ее продвижение в рамках приоритетного национального проекта «Образование» (2006 г.).

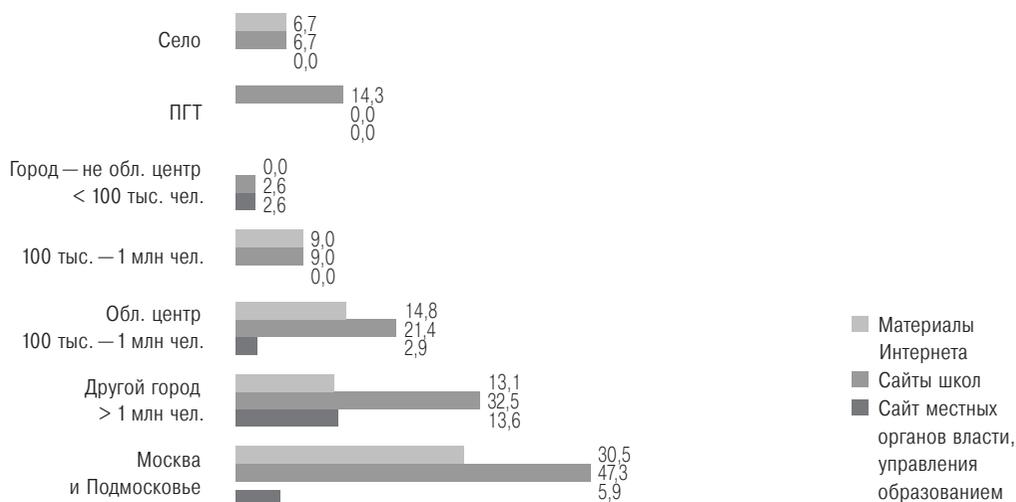
Последовавшие, начиная с 2006 г., реформы сверху во многом были заимствованы из зарубежного опыта, в частности опыта Великобритании и США. При этом базовые отличия западных систем образования от отечественной, например значительно большая автономия школ в той же Великобритании, при разработке реформ практически не учитывались: требование ввести подотчетность и открытость является тотальным для российских школ и касается в одинаковой степени казенных, бюджетных и автономных образовательных организаций. При этом негосударственный сектор российского образования оказался в более мягких условиях за счет несколько меньшего контроля их открытости со стороны органов управления образованием. До сих пор показатели наличия собственных сайтов по негосударственному сектору образовательных услуг для детей в России заметно ниже, чем по государственному, хотя, по мнению М. Барбера [2011; 2004], автономия — одна из наиболее важных причин движения образовательных организаций к подотчетности и информационной открытости.

Российское государство включилось в процесс коммуникации между школой и потребителями образовательных услуг раньше, чем у этих двух взаимодействующих субъектов возникла такая необходимость. Маркетинговая стратегия опережающего предложения довольно эффективна в сфере бизнеса: например, для рекламы своих товаров/услуг с целью повышения продаж производители мобильных телефонов предлагают пользователям все новые сервисы, в то время как уже встроенные в телефон возможности используются в лучшем случае на 10%. Но приемы опережающего предложения не являются адекватными в сфере взаимодействия государства с образовательными организациями и потребителями образовательных услуг.

В случае с информационной открытостью государство как принципал образовательного квазирынка требует от агента — системы образования — предоставить избыточный спектр информационных услуг, которыми потребители до этого времени не пользовались и не испытывали в них потребность, т. е. не запрашивали.

В этом логическом построении существуют свои исключения. В первую очередь это образовательные организации высшего профессионального образования. Для этого сектора системы образования характерны ситуация выбора (вузы выбирают), высокая мобильность потенциальных студентов (в выбранный вуз можно приехать даже на другой конец страны) и конкуренция. Соответственно для университетов, как ни для каких иных категорий российских образовательных организаций, важна ин-

Рис. 9. Использование родителями интернет-ресурсов при выборе школы (Мониторинг экономики образования, 2013 г., % от числа выбравших школу)



формационная открытость, причем с явным преобладанием значимости электронных форматов информирования и коммуникации. Частично, но в гораздо меньшем масштабе, это характерно и для организаций начального и среднего профессионального образования.

Другую исключительную группу потенциально составляют образовательные организации, расположенные в крупных городах России, где есть выбор школ, детских садов, учреждений дополнительного образования и где информацию удобнее и привычнее получать дистантно. Но здесь не все так однозначно, как с вузами. Согласно результатам Мониторинга экономики образования (НИУ ВШЭ, 2013 г.), даже в Москве реально выбирали школу для своих детей чуть больше 35% опрошенных родителей. И меньше половины из выбравших (47%) использовали при этом сайты школ (рис. 9).

В целом востребованность информационных сайтов системы образования для выбора школы в крупных городах заметно выше, чего не скажешь об использовании школьного сайта для получения информации о школе и общения с педагогами и администрацией: здесь только московские родители заметно превосходят в активности родителей из других категорий поселений (рис. 10).

Тот факт, что московские родители отдают предпочтение электронным источникам информации, подтверждают и локальные исследования, например данные опроса родителей учащихся столичных общеобразовательных школ, проведенного Инсти-

Рис. 10. Способы информирования и коммуникации, используемые родителями для взаимодействия с педагогами и администрацией школы (Мониторинг экономики образования, 2013, %)

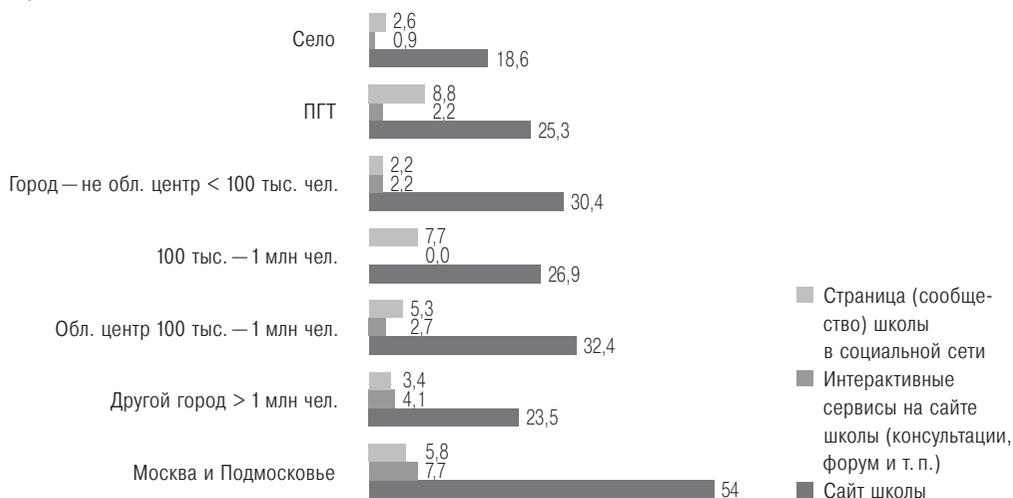
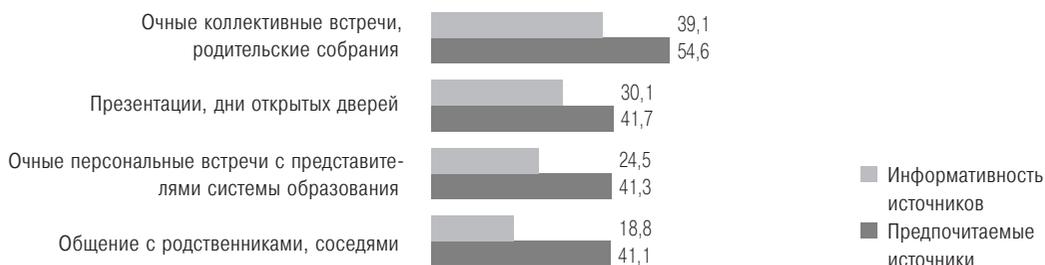


Рис. 11. Предпочтения московских родителей в отношении источников информации об образовательных организациях (Институт образования НИУ ВШЭ, 2013 г., %)

Электронные средства



Живое общение



тутом образования НИУ ВШЭ в 2013 г. в рамках мероприятий по аналитическому, социологическому, информационному, медийному сопровождению реализации государственных программ развития образования г. Москвы. Причем официальные сайты школ, созданные по типовому шаблону на едином информационном портале Департамента образования города Москвы, занимают здесь лидирующие позиции (рис. 11). Однако их информативность, как и информативность всех остальных источников сведений об образовательных организациях, с точки зрения тех же родителей, пока оставляет желать лучшего.

4. Спрос отстает от предложения

Приведенные результаты исследований позволяют сформулировать предположение, что спрос на информационные интернет-ресурсы системы образования в настоящее время гораздо ниже, чем предложение, инициированное заказчиком — государством. Проверить эту гипотезу позволяют, в частности, данные о посещаемости сайтов системы образования.

Опрос, проведенный Фондом Развития Интернет в 2013 г., показал, что образовательными порталами пользуются лишь 7% подростков и 9% их родителей [Солдатов и др., 2013]. Эти данные согласуются с результатами анализа показаний счетчиков школьных сайтов¹¹, проведенного Институтом образования НИУ ВШЭ на основании открытых данных счетчиков сайтов, участвующих в рейтингах проекта «Социальный навигатор» (РИА Новости, НИУ ВШЭ, 2013 г.). В среднем среднесуточная аудитория школьных сайтов (число уникальных посетителей в сутки) в сентябре и октябре 2013 г. составила 7% численности школьников, обучающихся в этих образовательных организациях. Причем разницы в средних показателях между сельскими и городскими школами практически нет, но по городским школам выше дифференциация внутри группы.

На кривой распределения школьных сайтов по доле уникальных посетителей в общей численности обучающихся в данных школах (рис. 12) подавляющее большинство сайтов находятся в зоне до 20%. Но в этой выборке выделяется очень небольшая часть образовательных организаций (около 2%), у которых данный показатель превышает 50%. В чем же секрет такой популярности? Чем отличаются востребованные сайты от невостребованных? Ответы на эти вопросы следует искать, в том числе, в анализе потребностей и информационных предпочтений основных пользователей этих сайтов.

¹¹ Использовались общедоступные данные счетчиков по показателю «количество уникальных посетителей», определяемому по IP-адресу и/или меткам в cookies.

Рис. 12. Кривая распределения школьных сайтов по доле уникальных посетителей в общей численности детей, обучающихся в данной школе (НИУ ВШЭ, 2013 г.)

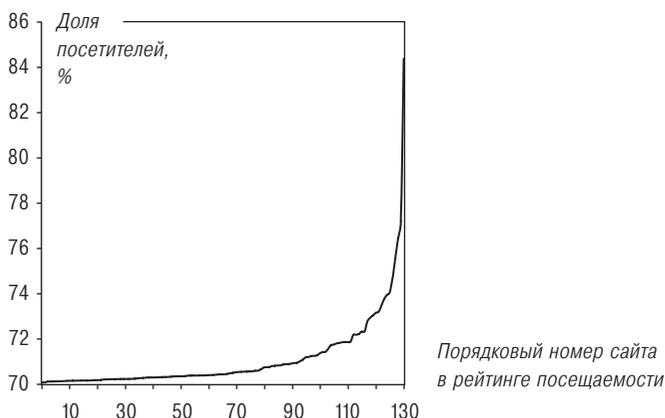
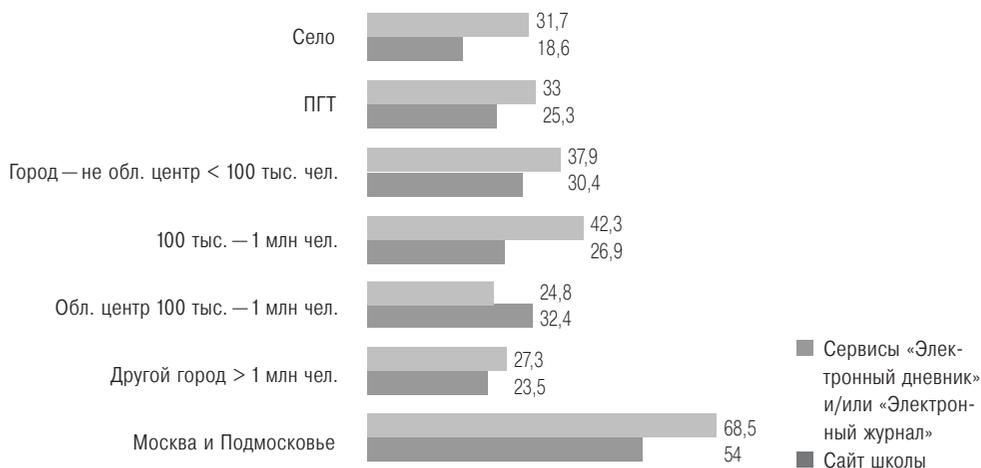


Рис. 13. Использование родителями учащихся электронных средств информирования и коммуникации с педагогами и администрацией школы (Мониторинг экономики образования, 2013, %)



Основными информационными конкурентами школьных сайтов сегодня являются сервисы «Электронный дневник» и «Электронный журнал». По данным Мониторинга экономики образования (2013 г.), только в областных центрах с численностью населения от 100 тыс. до 1 млн человек родители пользуются школьными сайтами чаще, чем электронными дневниками/журналами (рис. 13). В остальных типах поселений преимущество отдается этим сервисам.

Рис. 14. Условия, обеспечивающие увеличение частоты посещения родителями столичных школьников официальных сайтов системы образования г. Москвы (Институт образования НИУ ВШЭ, 2013 г.)



Одно из возможных объяснений такого предпочтения кроется в специфике данных, которые содержат данные электронные сервисы: это конкретные индивидуализированные сведения о каждом школьнике, а также оперативная информация о происходящих в школе событиях. Это то, что в первую очередь интересует родителей школьников: какие у него (у нее) оценки, что ему (ей) задали, какие замечания, какие мероприятия и события планируются на ближайшее время...

Значимость оперативной информации и индивидуализированных сведений о ребенке как факторов, обуславливающих популярность сайта, подтверждается результатами опроса московских родителей (Институт образования НИУ ВШЭ, 2013 г.). Среди условий, которые обеспечили бы увеличение частоты посещения официальных сайтов системы образования, рост объемов именно этих видов информации занимает две верхние позиции (рис. 14).

Безусловно, у сервисов «Электронный дневник» и «Электронный журнал» есть и иные конкурентные преимущества, например связанные с их коммуникативными функциями. В любом случае тот факт, что данные сервисы в большей степени востребованы пользователями, чем школьные сайты, является поводом для серьезного анализа их специфики, начиная с целей и задач этих информационных ресурсов системы образования.

5. Цели и задачи открытости

Знание задач, которые ставил заказчик, инициируя расширение информационной открытости российской системы образования, позволит определить степень и качество их реализации.

Законы управления гласят, что претендовать на эффективность можно только в том случае, когда есть точное понимание результата, которого надо достичь, когда известны и понятны критерии оценки этого результата. Здесь возникает следующий узел противоречий, связанный с вероятностью существования наряду с внешними целями расширения открытости, декларируемыми государством-заказчиком, целей внутренних — реальных: можно с достаточной степенью точности реконструировать только декларируемые цели, а внутренние (реальные) оставляют простор для домыслов.

В программных и нормативных документах, относящихся к разным этапам развития открытости в системе образования РФ, государство выдвинуло следующие основные задачи:

- 1) *информационное обеспечение выбора* потребителями места и условий получения образовательных услуг (выбор образовательных организаций, образовательных программ и т. д.);
- 2) противодействие коррупции.
Позднее (в 2012 г.) была добавлена:
- 3) *независимая оценка качества* деятельности образовательных организаций, качества оказания образовательных услуг.

Выполнение этих задач должно было по замыслу заказчика работать на повышение качества образовательных услуг.

Рассмотрим степень реализации этих целей в том официальном информационном поле, которое сложилось сегодня в системе образования РФ.

Выбор учебного заведения значим только на уровне профессионального, причем в большей степени — высшего профессионального образования. Для дошкольного, общего и дополнительного образования детей эта задача не актуальна. По данным Мониторинга экономики образования (НИУ ВШЭ, опрос родителей 2013 г.), по всей российской выборке только 30% родителей рассматривали при выборе школы два варианта или более. В малых городах доля таких родителей составляет всего 15%, а в сельской местности — меньше 10%.

К сожалению, отсутствуют аналогичные надежные данные по выбору дошкольных образовательных организаций, но опыт подсказывает, что здесь выбор — еще более редкое явление. Возможности выбора дополнительно снижаются в результате активных процессов укрупнения школ и слияния их с дошкольными образовательными организациями. Самым значимым фактором (по данным опроса родителей, Мониторинг экономики образования, 2012/13 учебный год) при выборе этих типов образовательных организаций является их территориальная доступность — для получения информации о том, какие учреждения

5.1. Информационное обеспечение выбора образовательной организации

расположены вблизи места проживания, как правило, не требуются официальные интернет-источники.

В среднем по стране востребованность официальных сайтов системы образования при выборе школ составляет (см. рис. 9):

- использование школьных сайтов — 31% от числа выбиравших школу (это 9% от всей выборки);
- использование сайтов органов управления образованием — 7% от числа выбиравших школу родителей (2% от всей выборки).

Это довольно невысокие показатели, однако клиент-ориентированный подход предполагает, что должны быть учтены и реализованы запросы всех потребителей, невзирая на их малочисленность. Что же могут предложить официальные сайты системы образования тем пользователям, которые обращаются к ним для выбора учебного заведения?

Ярким примером низкой эффективности информационной открытости для выбора образовательной организации могут служить государственные порталы открытых данных большинства субъектов РФ. Здесь информация о конкретных образовательных организациях чаще всего ограничивается названием организации, ФИО и телефоном ее руководителя, адресами (почтовым, электронным, сайта), географическими координатами (широта и долгота). Ценность последнего вида информации могут оценить разве что владельцы автонавигаторов.

Конкретная количественная информация об условиях и качестве предоставляемых образовательным учреждением услуг, если она вообще представлена на портале открытых данных, в лучшем случае детализирована до уровня муниципалитетов, а часто представляет собой *обобщенные* сведения по всему субъекту РФ. Используемые наборы конкретных количественных показателей, как правило, включают только сведения о результатах ЕГЭ (средний балл по региону или муниципалитетам). Реже встречаются сведения о заработной плате работников образовательных организаций, также средние по субъекту РФ. Информацию об используемых в учебных заведениях образовательных программах и предоставляемых дополнительных услугах, о специфике условий обучения и уклада жизни в учебном заведении, даже о качестве кадрового обеспечения, которое занимает второе место в рейтинге значимых для родительского выбора факторов (по результатам Мониторинга экономики образования, 2013 г.), найти практически невозможно.

Это существенно ограничивает возможности использования таких «открытых» данных в интересах потребителей образовательных услуг, поскольку осуществить выбор учебного заведения на их основании просто невозможно.

Рис. 15. **Уровень значимости и реальная представленность на сайтах информации об образовательных организациях** (НИУ ВШЭ, 2013 г., %)



С аналогичными трудностями сталкивается пользователь и при обращении на сайты органов управления образованием. Судя по результатам рейтинга «Социального навигатора» (РИА Новости, НИУ ВШЭ, 2012/13 учебный год), на официальных сайтах региональных органов управления образованием далеко не всегда можно найти сведения о центрах раннего развития и летних оздоровительных лагерях. Информация об организациях муниципального подчинения, об учебных заведениях, принадлежащих другим ведомствам (культуры, спорта, здравоохранения и др.), о негосударственных учреждениях представлена только на половине региональных сайтов. Причем такие важные данные, как описание используемых образовательных программ, на этих сайтах также практически невозможно найти [Мерцалова, Косарецкий, 2013б].

Разрыв между спросом и предложением достаточно явно прослеживается при сопоставлении значимости информационных материалов (доля пользователей, назвавших данный материал важным) с уровнем их представленности на сайтах системы образования (доля сайтов, на которых данный материал есть). В рамках локального исследования, организованного Институтом образования НИУ ВШЭ в одном из регионов Центрального федерального округа в 2013 г., был проведен опрос: пользователей попросили оценить значимость для них информационных материалов и документов, размещаемых на официальных сайтах муниципальных органов управления образованием. После этого был осуществлен мониторинг содержания этих сайтов на предмет наличия этих материалов.

Притом что прямое сопоставление данных показателей, конечно, некорректно, их несоответствие друг другу очевидно

Рис. 16. **Степень представленности на школьных сайтах некоторых сведений, важных для выбора семьями школы** («Социальный навигатор», 2013 г.).



(рис. 15): например, лишь 4% муниципальных сайтов разместили информацию о лагерях летнего отдыха, а значимыми эти сведения являются для 84% пользователей информации.

Таким образом, единственным официальным источником информации в Интернете, который может в той или иной степени помочь с выбором образовательной организации, являются сайты самих этих организаций. Но и тут возможности ограничены (рис. 16)¹².

Приводить примеры информационных ограничений при выборе образовательных организаций можно и дальше. Но и указанных фактов достаточно для формирования общей картины.

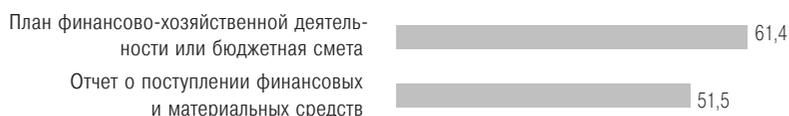
5.2. Противодействие коррупции

Основными принципами противодействия коррупции являются:

- открытость всех процессов деятельности организаций и систем, особенно в части зачисления в учебные заведения, механизмов финансово-хозяйственной деятельности и итоговой аттестации выпускников;
- возможность коммуникации по данной проблеме (официальные обращения, заявления, причем как в конфиденциальной, так и в открытой форме) [Мерцалова, 2012].

¹² Здесь и ниже использованы результаты «Рейтинга информационной открытости официальных сайтов общеобразовательных организаций Российской Федерации» http://ria.ru/sn_edu/20130417/931512013.html

Рис. 17. Доля школьных сайтов, на которых представлены документы о финансово-хозяйственной деятельности («Социальный навигатор», 2013 г., %)



Остановимся на двух наиболее ярких, на наш взгляд, примерах отсутствия на сайтах учебных заведений и органов управления образованием информации, значимой с точки зрения противодействия коррупции.

Во-первых, это информация о финансово-экономической деятельности. И для школьных сайтов, и для сайтов органов власти наличие отчета о расходовании средств (финансовой деятельности) является нормативно закрепленным требованием. Однако ни на одном из сайтов образовательных организаций официально не обсуждается тема «добровольных» родительских взносов/пожертвований. Соответственно нет никаких отчетов о том, на какие цели и в каком объеме используются эти средства.

Даже о стоимости официальных платных образовательных услуг можно узнать только на одном из трех школьных сайтов (рис. 16). Примерно столько же (35%) региональных сайтов, по результатам рейтинга «Социальный навигатор» (2013 г.), предоставляют сведения об использовании региональным органом управления образованием выделяемых бюджетных средств. На школьных сайтах ситуация чуть более оптимистична (рис. 17).

Более чем на 20% сайтов органов управления образованием отсутствуют отчеты о реализации планов, программ и проектов, на которые выделяются значительные средства и из федерального, и из региональных бюджетов. В случаях, когда отчеты размещены на сайте, они зачастую построены таким образом, что понять, на что и как потрачены целевые средства, либо в принципе невозможно, либо для этого надо иметь специальное экономическое образование.

Результаты проверок образовательных организаций встречаются только на одном из пяти школьных сайтов (см. рис. 16). На сайтах региональных органов управления гораздо чаще — в 60% случаев, но только на трех сайтах из 84 участвующих в рейтинге приведена информация обо всех упоминаемых на сайте образовательных организациях.

Таким образом, отчетные и иные документы, которые позволили бы общественности составить представление о финансовой и хозяйственной деятельности системы образования, остаются закрытыми, т. е. наличие сайтов у учебных заведений

Рис. 18. Доля сайтов региональных органов управления образованием, на которых представлены сервисы и информационные материалы для электронных обращений граждан («Социальный навигатор», 2013 г., %)

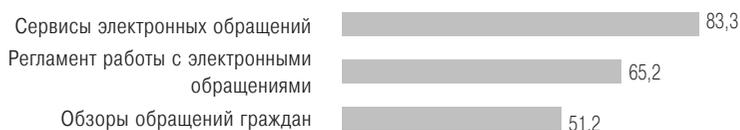


Рис. 19. Доля сайтов, на которых используются сервисы для открытой коммуникации («Социальный навигатор», 2013 г., %)



и региональных органов управления образованием не способствует снижению рисков проявления коррупции.

Другой механизм противодействия коррупции — это готовность системы к открытой связи с заинтересованными лицами и конструктивному эффективному реагированию на нее. Здесь тоже возникает ряд сложностей.

Официальные сервисы электронных обращений, судя по результатам рейтингования сайтов региональных органов управления образованием («Социальный навигатор», 2013 г.), есть на 83% сайтов, участвующих в рейтинге (рис. 18). Но информацию о том, как данный сервис работает (регламент работы с электронными обращениями, порядок и время их рассмотрения, формы реагирования), можно найти только на двух из трех сайтов. А обзоры обращений граждан с информацией о результатах рассмотрения этих обращений и принятых мерах встречаются еще реже.

В 2013 г. эти показатели значительно улучшились по сравнению с результатами рейтинга 2012 г. [Мерцалова, Косарецкий, 2013а]. Но это скорее результат воздействия престижного публичного рейтинга, чем реальной работы по противодействию коррупции.

Специфика антикоррупционного обращения заключается в том, что его не всегда безопасно отправлять в открытом виде. Поэтому обеспечение конфиденциальности заявлений граждан здесь имеет очень большое значение. Сервисы приема электронных обращений не всегда соответствуют данному требованию: нередко они работают в режиме «вопрос — ответ», пред-

полагающем публичную открытость переписки, а в некоторых случаях они совмещаются с консультационным сервисом, который, по сути, должен только давать ответы на вопросы, касающиеся организации и содержания обучения (фактически справочное бюро).

С другой стороны, риск возникновения коррупции иногда легко можно предотвратить как раз с помощью открытых заявлений и обсуждений. В этом случае незаменимыми становятся как раз консультационные сервисы и форумы, но авторы официальных сайтов органов управления образованием и образовательных организаций очень неохотно используют эти коммуникационные сервисы (рис. 19). А в нормативных требованиях к сайтам они вообще не оговариваются и никак не регламентируются.

При попытке использовать открытые информационные источники системы образования для проведения независимой оценки качества деятельности образовательных организаций также возникает множество препятствий. Заинтересованный пользователь сталкивается со следующими проблемами:

- отсутствие на порталах открытых данных и официальных сайтах органов управления образованием необходимых количественных показателей, характеризующих условия и качество образовательной деятельности учебных заведений;
- локализация статистических данных на уровне муниципалитетов и региона (обобщенные данные);
- описательный характер информации, размещаемой на сайтах образовательных организаций и в публичной отчетности;
- разнородность и разноформатность данных, публикуемых на сайтах и в публичной отчетности.

Приведенные выше результаты мониторингов и рейтингования официальных сайтов системы образования дают основания утверждать, что открытость не выполняет задач, возложенных на нее заказчиком мер по расширению информационной открытости. Видимо, и заказчик, т. е. государство, придерживается того же мнения. Оно инициирует множественные мониторинги и проверки: наличия сайтов, соответствия их содержания требованиям федеральных законов, количества баз данных, опубликованных на порталах открытых данных, и т. д. Но, как показывает приведенный выше анализ, в узком формате контроля наличия/отсутствия тех или иных элементов оценить эффективность усилий, затраченных на расширение открытости системы образования, невозможно.

Одной из основных причин того, что открытость не достигает поставленных перед ней целей, является незаданность в го-

5.3. Независимая оценка качества деятельности образовательных организаций

6. Критерии эффективности открытости

сударственной политике критериев эффективности информационной открытости.

Как оценить, «открыты» или «не открыты» образовательная организация или орган управления образованием? Можно ли судить об этом только по наличию на сайтах информации и документов, которые требуются согласно федеральным законам и подзаконным актам?

Основные критерии эффективности информационной открытости в системе образования можно вывести из понимания важности пользовательского запроса (информация должна быть, и она должна пользоваться спросом) и констатации прикладного характера задач, которые ставит государство в этой сфере (информация должна быть полезной). В результате получаем три критерия.

1. *Наличие* информации, сведений и документов. Причем в случае с российской системой образования для оценки эффективности необходимо учитывать наличие не только нормативно заданных сведений и документов, но и информационных материалов, соответствующих пользовательскому запросу.
2. *Востребованность* информации и сервисов, обеспечивающих коммуникацию (открытость). Показателем востребованности являются обращения потребителей к данным информационным источникам, их запросы на ту или иную информацию.
3. *Полезность* (используемость) этих сервисов и информации для решения конкретных прикладных задач. При этом необходимо учитывать использование информационных источников и материалов для решения задач всеми тремя участниками отношений: клиентом (потребителем образовательных услуг), агентом (самой образовательной организацией) и принципалом (государством).

Приходится признать, что в рамках данных критериев качественно и достоверно оценить эффективность информационной открытости на основании имеющихся сведений и материалов невозможно. Единственные данные, которыми мы располагаем, — это количественные показатели наличия тех или иных информационных источников и материалов, полученные из статистической отчетности Росстата, ведомственных мониторингов (например, Рособнадзора), независимых рейтингов («Социальный навигатор» РИА Новости, Всероссийский рейтинг школьных сайтов РосНоу и др.).

Востребованность и полезность информационных ресурсов и материалов до сих пор не подвергались серьезному изучению и измерению. Отдельные локальные разработки, выполненные в этом направлении (в том числе НИУ ВШЭ), на данный момент

остаются очень уязвимыми с точки зрения достоверности и релевантности. Очевидно, что для оценки данных свойств информационных ресурсов в системе образования необходимы широкомасштабные исследования.

Таким образом, ответ на второй из вопросов, поставленных перед данным исследованием, — можно ли сегодня говорить о завершении в целом процессов «открытия» образования, можно ли, достигнув 100%-ного уровня показателей, завершить активную проектную деятельность в этом направлении? — представляется очевидным: развитие должно продолжаться, поскольку на данном этапе открытость не решает всех поставленных перед ней задач. Но при этом необходимо правильно выбрать направление основных усилий, определить перспективы развития информационной открытости образования: отдельно взятых образовательных организаций и государственной политики в целом.

Необходимость дальнейшего развития информационной открытости обусловлена не только недостаточной эффективностью существующей системы. Другим базовым основанием для продолжения развития открытости являются те изменения в психологии, информационной культуре и коммуникативной практике населения, которые происходят под воздействием технологического прогресса, информационной глобализации и целенаправленной государственной политики.

Масштабы изменения характеристик пользовательской аудитории зафиксированы во многих социологических и маркетинговых исследованиях отрасли IT-технологий. В них, в частности, отмечается довольно активный рост российской интернет-аудитории. Например, по данным Федерального статистического наблюдения, сегодня в России более 60% населения являются активными пользователями Интернета¹³. Исследования фонда «Общественное мнение» фиксируют годовой прирост числа интернет-пользователей, выходящих в Сеть хотя бы раз в месяц, на 9%, а для суточной аудитории — на 14% [ФОМ, 2013].

И хотя, по данным ФОМ, за последние 3–4 года отмечается некоторое замедление динамики проникновения Интернета в России, количество пользователей Сети продолжает расти. Причем за последние несколько лет основной прирост обеспечивают женщины и люди старше 35 лет [ФОМ, 2012], а это основная группа активных родителей обучающихся.

7. Перспективы развития информационной открытости

¹³ Федеральное статистическое наблюдение по вопросам использования населением информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей (по результатам выборочного обследования населения за октябрь 2013 г.), Росстат.

По данным исследования Фонда Развития Интернет, почти 90% подростков в возрасте 12–17 лет и более половины их родителей выходят в Интернет каждый день или почти каждый день. Каждый второй взрослый и трое из четырех подростков считают себя уверенными пользователями компьютера. В больших городах (более 100 тыс. населения) только 17% родителей подростков не пользуются Интернетом, а среди самих подростков таких нет вообще [Солдатов и др., 2013].

Некоторые исследователи информационного поведения потребителей социальных услуг утверждают, что наиболее значимым результатом распространения интернет-технологий является смена предпочтений пользователей относительно способов получения информации, повышение спроса на дистантные формы информационного взаимодействия. «Убедить человека идти в библиотеку при наличии необходимой информации в Сети настолько же сложно, насколько сложно заставить его пересесть из автомобиля в гужевую повозку» [Долгополова, 2012].

В ходе дальнейшего развития электронных информационных ресурсов системы образования необходимо уделять повышенное внимание организации информационного и коммуникационного взаимодействия с потребителями образовательных услуг и другими заинтересованными субъектами через сайты, форумы, социальные сети и иные IT-сервисы.

Учет интересов, потребностей и возможностей потребителей образовательных услуг при определении критериев эффективности информационной открытости системы образования в полной мере согласуется с законами рынка (даже если это квазирынок), которые требуют достижения определенного равновесия между спросом и предложением.

Судя по представленным выше данным, в случае с информационной открытостью такого равновесия не наблюдается. Предложение явно преобладает над спросом количественно и лишь в ограниченной степени соответствует содержанию спроса.

Чтобы оценить качество информационной открытости и, следовательно, определить стратегию и тактику ее дальнейшего развития, необходимо описать потребителя информации: определить, что из себя представляет реальный субъект информационного поведения в контексте системы образования России.

Прикладные разработки, активно инициируемые и продвигаемые «сверху», привели к тому, что между теорией и опережающей ее практикой расширения информационной открытости возник дисбаланс. Отставание аналитических исследований и теоретических обоснований механизмов, условий и принципов информационной открытости в образовании является одной из причин формализации осуществляемых действий, имитации расширения открытости через экстенсивный путь развития: увеличение объемов информационных сред, каналов, единиц

информации, которые зачастую остаются невостребованными и фактически мало что «открывают».

Именно понимание интересов и возможностей пользователей во многом определяет качественные характеристики открытости любой социальной системы. Подтверждение значимости потребителя информации и стратегии отношения к нему со стороны «хозяина» информации — института, предоставляющего ее, — можно, в частности, проследить в классификациях открытости/прозрачности, которые приводятся в западных политологических исследованиях [Ferejohn, 1999; Behn, 2000; Gailmard, 2009]. Это проявляется, в том числе, в выборе оснований для типологии.

Типология информационной открытости по типу получения информации:

- проактивная — предоставленная самим информационным институтом (организацией, владеющей информацией);
- реактивная — предоставляемая по запросу, требующая от пользователя дополнительных действий для получения доступа к искомой информации (запрос, заказ).

Типология по степени доступности открываемой информации для потребителя:

- непрозрачная, когда потребители могут увидеть только конечный результат работы организации;
- «ясная», когда открытым (прозрачным) является весь процесс деятельности организации.

В приложении к системе образования эти классификации выглядят не совсем адекватно, поскольку, например, информация по запросу (реактивный тип) характерна в основном для органов управления образованием и в гораздо меньшей степени используется образовательными организациями. С другой стороны, здесь не хватает некоторой конкретизации проактивного типа информационной открытости, которая позволила бы дифференцировать его на основе такого критерия, как основания выбора организацией информации для предоставления потребителям.

Тогда проактивный тип информации будет разделен на под-типы:

- клиент-ориентированная (пользователь-ориентированная) информация: организация выбирает информацию для открытия на основании изучения и учета интересов и запросов пользователей, т. е. потребителей образовательных услуг и иных заинтересованных лиц;

- государство-ориентированная: организация предоставляет в открытом доступе информацию, необходимость предоставления которой определена в государственных нормативных документах;
- организация-ориентированная: организация (например, школа) публикует информацию, исходя исключительно из собственных интересов.

На практике ни один из этих трех подтипов информационной открытости не может существовать в чистом виде. Однако аналитическое различение данных подходов к выбору информации при реализации проактивной модели выводит на осмысление базовых информационных (коммуникативных) стратегий образовательных организаций.

Несмотря на фиксируемую в литературе необходимость для обеспечения реальной, востребованной открытости системы признать за потребителем информации ключевую роль в процессе информационного взаимодействия и изучать его интересы, потребности и запросы, в исследованиях информационной открытости образования пользователю информации уделяется минимум внимания. В большинстве аналогичных исследований в сфере бизнеса и политики потребитель рассматривается как *пассивный субъект*, а зачастую и вовсе как *объект* информационного воздействия.

Так, многочисленная литература по коммуникативным стратегиям тяготеет к описанию преимущественно стратегий производителя товаров или услуг и органов политической власти. Коммуникативные стратегии потребителя услуг, как и избирателя, остаются предметом социальной и когнитивной психологии. В работах по проблемам информационной открытости они упоминаются вскользь. Существующие психологические концепции не обсуждаются и не используются при разработке конкретных проектов расширения информационной открытости образования.

Такое предпочтение в исследованиях и разработках интересов «хозяина» информации отчасти оправданно, особенно когда речь идет о моделях открытости в бизнесе. Сама природа рыночных отношений, законы спроса и предложения диктуют производителю товаров/услуг необходимость активно изучать потребности и интересы потребителя, искать и использовать различные средства и механизмы предоставления ему информации и получения от него обратной связи. Без этого производитель оказывается неконкурентоспособным на рынке. Потребитель в данной модели активно включен в информационный обмен, оставаясь при этом пассивным субъектом информационного взаимодействия. Исключения составляют конфликтные ситуации, которые вынуждают потребителей вступать в активную коммуникацию с производителем товаров/услуг.

Однако в российской системе образования, которая представлена в основном организациями бюджетного финансирования, описанные механизмы не работают. Рыночные законы здесь не действуют. Конкуренентоспособность в квазирыночной ситуации российского образования определяется не соответствием спроса и предложения, а другими факторами, опосредованно заданными принципалом (К. А. Бендукидзе, Л. Г. Демидова, М. А. Корытцев, Я. И. Кузьминов, С. В. Шишкин, М. М. Юдкевич и др.). Поэтому у образовательных организаций, финансируемых из бюджета, не возникает естественной (рыночной) потребности выстраивать информационное взаимодействие с потребителями образовательных услуг. При этом потребители остаются пассивными субъектами информационного обмена, и в результате возникает описанный выше дисбаланс. Преодолеть его возможно, только активно изучая потребителя, его информационные запросы и потребности, а также формируя информационную активность потребителей образовательных услуг.

Совершенно очевидно, что декларация свободы и равенства всех участников сетевого информационного обмена фактически остается мифом, поскольку любые, даже самые неформальные, сайты обслуживают интересы своих авторов. В последнее время в информационном пространстве стали звучать мнения о необходимости развернуть информационные источники навстречу интересам пользователей, вплоть до предоставления им возможности влиять на содержание и структуру сайтов¹⁴. В официальных информационных источниках потребность в таком развороте ощущается еще острее. Заявления о первоочередном обслуживании информационных интересов потребителей не могут стать реальной клиент-ориентированной практикой без признания равенства субъектов этого взаимодействия, без понимания интересов и информационных запросов обеих сторон, которые на данный момент остаются неисследованными и не описанными.

Таким образом, сложившаяся в настоящее время в российском образовании ситуация с информационной открытостью можно описать как экстенсивное развитие информационных ресурсов системы образования, осуществляемое в основном под воздействием нормативного регулирования со стороны государства-принципала.

При этом анализ результативности этого развития даже в рамках задач, поставленных государством, дает основания судить о его недостаточной эффективности и о необходимости про-

8. Заключение

¹⁴ Даешь пользователям власть над сайтами! — <http://habrahabr.ru/company/brainlook/blog/198430/>

должения активной работы по совершенствованию информационных процессов в системе образования РФ.

Остается открытым вопрос о стратегических приоритетах и тактических направлениях государственной политики, которые должны определяться с учетом потребительских интересов, на данный момент не изученных в достаточной мере.

В условиях монополизации государством регулирования информационной открытости системы образования существует риск превращения такого регулирования в самоценный процесс, замкнутый на себя. Без учета интересов и позиций двух других сторон квазирыночных отношений — потребителей и производителей образовательных услуг — экстенсивный путь может привести к критическим фазам открытости (например, избыточной открытости, которая угрожает стагнацией производства и т. п.).

Необходимо провести глубокое комплексное исследование, которое позволит позиционно разобрать каждого субъекта этой схемы информационного взаимодействия: потребитель — образование — государство. При этом следует учитывать тот факт, что современное состояние информационной открытости очень динамично. Даже в процессе написания и подготовки к публикации данной статьи многие показатели и сведения, использованные в ней, могли безнадежно устареть. Динамичность — один из позитивных факторов развития информационной открытости в российской системе образования: она создает реальные шансы на согласование спроса и предложения в этой специфической сфере услуг.

Литература

1. Аксенов А. Международные рейтинги уровня развития ИКТ. 2014. <http://d-russia.ru/mezhdunarodnye-rejtingi-urovnya-razvitiya-ikt.html>
2. Андреев А. А. Педагогика высшей школы. Новый курс. М.: Московский международный институт эконометрики, информатики, финансов и права, 2002. http://www.p-lib.ru/pedagogika/andreev/andreev_index.html
3. Андрущак Г. В. Квазирынки в экономике общественного сектора // Экономика образования. 2008. № 3. С. 214–225.
4. Барбер М. Преимущества системы ответственности и отчетности. Инаугурационная лекция в честь Эдвина Делаттра. 2004. <http://www.mhs548.ru/2/10/barber.pdf>
5. Барбер М. Приказано добиться результата. Как была обеспечена реализация реформ в сфере государственных услуг Великобритании. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011.
6. Галактионова Т. Г., Казакова Е. И. Об отражении понятия «открытое образование» в педагогической теории и практике. 2012. <http://www.emissia.org/offline/2012/1752.htm>
7. Долгополова Е. Е. Типовые характеристики информационного поведения современного пользователя библиотеки: по результатам республиканского исследования. 2012. <http://www.gpntb.ru/win/inter-events/crimea2013/disk/061.pdf>

8. Ершова Т. В., Хохлов Ю. Е., Шапошник С. Б. (ред.) Индекс готовности регионов России к информационному обществу, 2010–2011 гг. Анализ информационного неравенства субъектов Российской Федерации. М.: Институт развития информационного общества, 2012.
9. Мерцалова Т. А. Прозрачное решение: открытость против коррупции // Народное образование. 2012. № 10. С. 179–186.
10. Мерцалова Т. А., Косарецкий С. Г. Рейтинг официальных сайтов региональных органов управления образованием: медленное движение к открытости (основные результаты исследования). 2013а. http://ria.ru/sn_edu/20131216/984375071.html (http://vid1.rian.ru/ig/ratings/ROUO_results_2013.pdf).
11. Мерцалова Т. А., Косарецкий С. Г. Информационная открытость официальных сайтов региональных органов управления образованием: основные результаты исследования // Открытость образования: разные взгляды — общие ценности: сб. материалов. М.: Изд. дом ВШЭ, 2013б. С. 13–26.
12. Мерцалова Т. А., Чернышова Д. В. Школьные сайты: типовые и оригинальные // Народное образование. 2013. № 4. С. 217–223.
13. Можаяева Г. В. Философско-антропологические аспекты информатизации образования. Учебное пособие. 2007. http://ido.tsu.ru/other_res/ep/filosof_umk/
14. Поппер К. Р. Открытое общество и его враги. Т. 1: Чары Платона. М.: Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992.
15. Солдатова Г. У., Нестик Т. А., Рассказова Е. И., Зотова Е. Ю. Цифровая компетентность подростков и родителей. Результаты всероссийского исследования. М.: Фонд Развития Интернет, 2013.
16. ФОМ. Аудитория интернета: вчера, сегодня, завтра... 2012. <http://runet.fom.ru/Proniknovenie-interneta/10714>
17. ФОМ. Интернет в России: динамика проникновения. 2013. <http://fom.ru/SMI-i-internet/11288>
18. Шишкин С. В. Реформа финансирования российского здравоохранения. М.: ИЭПП, Теис, 2000.
19. Cooper P. (2007) Knowing Your "Lemons": Quality Uncertainty in UK Higher Education // Quality in Higher Education. Vol. 13. No 1. P. 19–29.
20. Dill D., Soo M. (2004) Transparency and Quality in Higher Education Markets / Teixeira P. et al. (eds.) Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. P. 61–86.
21. Ferejohn J. (1999) Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability / A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (eds) Democracy, Accountability, and Representation. Cambridge: Cambridge University. P. 131–153.
22. Gailmard S. (2009) Multiple Principals and Oversight of Bureaucratic Policy-Making // Journal of Theoretical Politics. Vol. 21. No 2. P. 161–186.
23. Salmi J. (2009). The Growing Accountability Agenda: Progress of Mixed Blessing? // Higher Education Management and Policy. Vol. 21. No 1. P. 109–130.
24. Trow M. (1996) Trusts, Markets and Accountability in Higher Education: A Comparative Perspective // Higher Education Policy. Vol. 9. No 4. P. 309–324.

Education System Openness: Governmental Policy Efficiency Issues

Author **Tatyana Mertsalova**

Candidate of Sciences in Pedagogy, Lead Researcher, Institute of Education, National Research University—Higher School of Economics. Address: 20 Myasnikskaya str., 101000, Moscow, Russian Federation. E-mail: tmertsalova@hse.ru

Abstract Based on results of a series of studies in the area of information demand and supply that have been shaping within the Russian education system in the last 3–5 years (monitoring studies covering the population of the most part of Russia as well as community polls among parents and teachers) it has been discovered that the education system openness has been growing and is approaching 100% with education running ahead of other social services. The author is raising a question, whether it is possible to judge the efficiency of information supply based on numbers reflecting the extent of filling information resources with content, and whether it is possible to complete the development work in that area having reached peak values. The system of informational openness of Russian education unlike business area shall be considered three-sided rather than two-sided with the third and the most active side being the government. The situation with informational openness in Russian education can be described as an extensive development of information resources being performed mostly under the influence of governmental regulatory control. Having said that, the development efficiency study even as a part of a task set by the government gives reasons for considering it as the one not being sufficiently efficient.

Keywords education informational openness, governmental regulatory control, informational openness efficiency criteria, user query, informational asymmetry, community liaison.

- References**
- Aksyonov A. (2014) *Mezhdunarodnye reitingi razvitiya IKT*. [International ICT Development Ratings]. Available at: <http://d-russia.ru/mezhdunarodnye-rejtingi-urovnya-razvitiya-ikt.html> (accessed 18 April 2015).
- Andreev A. (2002) *Pedagogika vysshey shkoly. Novy kurs* [Higher Education School Pedagogics. The New Course]. Moscow: Moscow International Institute of Econometrics, IT, Finance and Law. Available at: http://www.p-lib.ru/pedagogika/andreev/andreev_index.html (accessed 18 April 2015).
- Androuschak G. (2008) Kvaziryunki v ekonomike obshchestvennogo sektora [Quasi-markets in the Public Sector Economy]. *Ekonomika obrazovaniya*, no 3, pp. 214–225.
- Barber M. (2004) *Preimushchestva systemy otvetstvennosti i otchetnosti. Inauguratsionnaya rech v chest Edvina Delattra* [Advantages of Liability and Reporting System. An Inauguration Lecture in Honor of Edwin Delattre]. Available at: <http://www.mhs548.ru/2/10/barber.pdf> (accessed 18 April 2015).
- Barber M. (2011) *Prikazano dobitya rezultata. Kak byla obespechena realizatsiya reform v sfere gosudarstvennykh uslug Velikobritanii* [There Was an Order to Gain Results. How Changes in Social Services Were Implemented in the UK]. Moscow: HSE.
- Cooper P. (2007) Knowing Your 'Lemons': Quality Uncertainty in UK Higher Education. *Quality in Higher Education*, vol. 13, no 1, pp. 19–29.
- Dill D., Soo M. (2004) Transparency and Quality in Higher Education Markets. *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality* (eds Teixeira P. et al.) Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. P. 61–86.

- Dolgopolova E. (2012) Tipovye kharakteristiki informatsionnogo povedeniya sovremennogo polzovatelya biblioteki: po rezultatam respublikanskogo issledovaniya [Typical Features of Media Consumption Habits of a Contemporary Library User: Based on The Results of the National Study]. Available at: <http://www.gpntb.ru/win/inter-events/crimea2013/disk/061.pdf> (accessed 18 April 2015).
- Ershova T., Khokhlov Yu., Shaposhnik S. (eds) (2012) Indeks gotovnosti regionov Rossii k informatsionnomu obshchestvu, 2010–2011. Analiz informatsionnogo neravenstva subyektov Rossiyskoy Federatsii [Russia's Information Society Preparedness Ratio, 2010–2011. Analysis of Information Inequality of Russia's Constituent Entities]. Moscow: Information Society Development Institute.
- Ferejohn J. (1999) Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability. *Democracy, Accountability, and Representation* (eds A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin), Cambridge: Cambridge University. P. 131–153.
- FOM (2012) *Auditoriya interneta: vchera, segodnya, zavtra* [Internet Audience: Yesterday, Today, Tomorrow]. Available at: <http://runet.fom.ru/Proniknovenie-interneta/10714> (accessed 18 April 2015).
- FOM (2012) *Internet v Rossii: dinamika proniknoveniya* [Internet in Russia: Penetration Dynamics]. Available at: <http://fom.ru/SMI-i-internet/11288> (accessed 18 April 2015).
- Gailmaid S. (2009) Multiple Principals and Oversight of Bureaucratic Policy-Making. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 21, no 2, pp. 161–186.
- Galaktionova T., Kazakova E. (2012) *Ob otrazhenii ponyatiya "otkrytoe obrazovanie" v pedagogicheskoy teorii i praktike* [On How the 'Open Education' Term Is Reflected in Teaching Theory and Practice]. Available at: <http://www.emissia.org/offline/2012/1752.htm> (accessed 18 April 2015).
- Mertsalova T. (2012) *Prozrachnoe reshenie: otkrytost protiv korruptsii* [Transparent Solution. Openness against Corruption]. *Narodnoe obrazovanie*, no 10, pp. 179–186.
- Mertsalova T., Chernyshova D. (2013) Shkolnye sayty: tipovye i originalnye [School Websites: Standard and Ingenious]. *Narodnoe obrazovanie*, no 4, pp. 217–223.
- Mertsalova T., Kosaretsky S. (2013a) Reiting ofitsialnykh saytov regionalnykh organov upravleniya obrazovaniem: medlennoe dvizhenie k otkrytosti (osnovnye issledovaniya) [Regional Education Management Authorities' Official Websites Rating: A Slow Move Towards Openness (Principle Study Results)]. Available at: http://ria.ru/sn_edu/20131216/984375071.html (http://vid1.rian.ru/ig/ratings/ROUO_results_2013.pdf). (accessed 18 April 2015).
- Mertsalova T., Kosaretsky S. (2013b) Informatsionnaya otkrytost ofitsialnykh saytov regionalnykh organov upravleniya obrazovaniem: osnovnye rezultaty issledovaniya [Regional Education Management Authorities' Official Websites Rating: Principle Study Results]. *Otkrytost obrazovaniya: raznye vzglyady—obshchie tsennosti: sbornik materialov* [Education Openness: Different Views—Shared Values: A Collection of Articles]. Moscow: HSE, pp. 13–26.
- Mozhaeva G. (2007) *Filosofsko-antropologicheskie aspekty informatizatsii obrazovaniya* [Philosophical and Anthropological Aspects of Education Computerization]. Available at: http://ido.tsu.ru/other_res/ep/filosof_umk/ (accessed 18 April 2015).
- Popper K. (1992) *Otkrytoe obshchestvo i ego vragi. T. 1. Chary Platona* [Open Society and Its Enemies. Vol. 1. Plato's Charms]. Moscow: Feniks, Cultural Initiative International Fund.
- Salmi J. (2009) The Growing Accountability Agenda: Progress of Mixed Blessing? *Higher Education Management and Policy*, vol. 21, no 1, pp. 109–130.
- Soldatova G., Nestik T., Rasskazova E., Zotova E. (2013) *Tsifrovaya kompetentnost podrostkov i roditeley*. Rezultaty vserossiyskogo issledovaniya [Digital Competence of Teenagers and Parents]. Moscow: Internet Development Fund.
- Shishkin S. (2000) *Reforma finansirovaniya rossiyskogo zdravookhraneniya* [Russian Healthcare Funding Reform]. Moscow: Institute for the Economy in Transition.
- Trow M. (1996) Trusts, Markets and Accountability in Higher Education: A Comparative Perspective. *Higher Education Policy*, vol. 9, no 4, pp. 309–324.