



ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
CIVIC CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION

КОМИССИЯ ПО РАЗВИТИЮ НАУКИ И ОБРАЗОВАНИЯ

РЕЙТИНГИ В ОБРАЗОВАНИИ: ОТ РАЗОВЫХ ПРАКТИК К КУЛЬТУРНЫМ РЕШЕНИЯМ

Сборник материалов



Социальный
навигатор



ЕАОКО
Евразийская Ассоциация
оценки качества образования



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Москва
2014



ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
CIVIC CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION

КОМИССИЯ ПО РАЗВИТИЮ НАУКИ И ОБРАЗОВАНИЯ

Институт образования НИУ ВШЭ

«Социальный навигатор» МИА «Россия сегодня»

Евразийская ассоциация оценки качества образования

РЕЙТИНГИ В ОБРАЗОВАНИИ: ОТ РАЗОВЫХ ПРАКТИК К КУЛЬТУРНЫМ РЕШЕНИЯМ

Сборник материалов



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Москва
2014

УДК 378.09
ББК 74.04(2)
P35



ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
CIVIC CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ



Социальный
навигатор



Е А О К О
ЕВРАЗИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ
ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ

*Печатается по решению Комиссии
Общественной палаты Российской Федерации по развитию науки и образования*

Редакционная группа сборника:

В.А. Болотов, научный руководитель коллектива, научный руководитель Центра мониторинга качества образования Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор педагогических наук;

С.Г. Косарецкий, руководитель коллектива, автор текстов материалов, директор Центра социально-экономического развития школы Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат психологических наук;

Т.А. Мерцалова, координатор подготовки сборника, автор текстов материалов, ведущий научный сотрудник Центра социально-экономического развития школы Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат педагогических наук;

Ю.В. Сьедин, координатор работы по обсуждению материалов, ответственный секретарь Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по развитию науки и образования;

Т.В. Тимкова, координатор работы по обсуждению материалов, помощник председателя Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по развитию науки и образования, заместитель директора Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Рейтинги в образовании: от разовых практик к культурным решениям [Текст] : сб. материалов / P35 Обществ. палата Рос. Федерации, Комиссия по развитию науки и образования ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики», Ин-т образования. — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. — 175, [1] с. — 1500 экз. — ISBN 978-5-7598-1245-6 (в обл.).

Статьи сборника объединяет единая тема — принципы культурного рейтингования в образовании.

Включенные в сборник аналитические материалы и результаты общероссийских и региональных исследований, описание конкретных практик построения рейтингов образовательных организаций — представляют различные подходы и механизмы рейтингования в российском образовании, фиксируют возможные риски и проблемы, возникающие в этом процессе и предлагают пути их преодоления.

Сборник адресован руководителям и работникам органов управления образованием, образовательных организаций, а также всем специалистам и гражданам, заинтересованным в развитии российской системы образования.

УДК 378.09
ББК 74.04(2)

ДЛЯ НЕКОММЕРЧЕСКОГО РАСПРОСТРАНЕНИЯ

ISBN 978-5-7598-1245-6

© Общественная палата
Российской Федерации, 2014
© Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловия. Публичные рейтинги в образовании: оценка качества и качество оценки

<i>Е.Л. Рачевский</i>	5
<i>В.А. Болотов</i>	6
<i>Е.Е. Чепурных</i>	8
<i>А.А. Усачева</i>	9

Принципы рейтингования в образовании в Российской Федерации (для образовательных систем и организаций дошкольного, общего и дополнительного образования детей)	11
---	----

Рейтинги в образовании: для кого и для чего?

<i>М.Л. Агранович</i> Зачем нам рейтинги и как с ними бороться	19
<i>Н.В. Тюрина</i> Кому и зачем в России нужны «культурные» рейтинги	27
<i>М.В. Москалева</i> Рейтинг школ и родители	32
<i>С.Г. Косарецкий, А.А. Седельников</i> Нормативное регулирование независимой оценки качества образования в Российской Федерации	38

Многообразие региональных практик

<i>Т.А. Мерцалова</i> Региональные стратегии развития независимого рейтингования	51
<i>В.Н. Аверкин, Т.А. Каплунович, А.А. Осипов</i> Рейтингование в сфере образования как фактор эффективного управления реализацией образовательной политики	74
<i>Я.А. Весова, А.И. Предеина</i> Ямальский рейтинг школ: взгляд общества	88
<i>А.А. Седельников, С.В. Семенов</i> Общественное участие в формировании независимой системы оценки качества образования: опыт апробации в Красноярском крае	94

<i>В.А. Гутман</i> Опыт реализации пилотного проекта по независимой оценке качества работы государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих социальные услуги в сфере образования	100
<i>Л.С. Сидорова</i> О проведении независимой оценки качества работы государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих социальные услуги в сфере дошкольного образования в Пермском крае (в рамках пилотного проекта)	113
<i>А.В. Фирсова</i> Кластерная модель, как инструмент оценки состояния образовательных систем Московской области	120
Как построить культурный рейтинг: технологические решения	
<i>Н.В. Ковалева, В.И. Кузнецова, Е.Г. Нечаева, Н.Б. Шугаль</i> Методические подходы к построению рейтингов образовательных систем субъектов Российской Федерации на основе данных федерального статистического наблюдения	127
<i>Б.В. Илюхин, Ю.Я. Кацман</i> Риски формирования и использования рейтингов в системе общего образования Российской Федерации	140
<i>М.А. Пинская, Г.А. Ястребов</i> Как объективно оценить качество работы школы: опыт контекстуализации образовательных результатов	147
<i>С.А. Боченков, И.А. Вальдман</i> Как можно использовать результаты ЕГЭ в рейтингах школ? ...	160
Авторский коллектив	174

ПРЕДИСЛОВИЯ

ПУБЛИЧНЫЕ РЕЙТИНГИ В ОБРАЗОВАНИИ: ОЦЕНКА КАЧЕСТВА И КАЧЕСТВО ОЦЕНКИ

Попробую отнестись к ситуации с житейской точки зрения. Мне ни разу не попадались рейтинги обувных магазинов или ветеринарных лечебниц, хотя и те и другие востребованы населением. Рейтинги политиков или банков, или СМИ, или музыкальных групп попадают чаще, равно как и возможных районов проживания при выборе жилья. Но попробуем набрать в любой поисковой системе в Интернете словосочетание «школа № ...». Сразу же проявляются сайты, в которых ключевое слово «отзывы». Примерно такая же картина с отзывами о родильных домах и больницах. Проблема концентрируется вокруг сложного социально-психологического явления — ответственного выбора, несмотря на то что понятие выбора не является психологическим. Вот уже два десятилетия мы привыкаем к тому, что вправе выбирать еду, жилье, врача, место работы, школу, способы образования своих детей, телевизионную программу. Кто-то делает выбор в пользу прошлого, кто-то готов рисковать и сделать выбор в пользу будущего своих детей. Но почти всегда этот процесс сопровождается тревогой: правильный ли мы сделали выбор.

Это нерусское слово «рейтинг» постепенно стало привычным и обиходным. Многие относятся к этому понятию трепетно и с напряженным ожиданием, другие — спокойно. Таких — меньшинство, потому что в эти самые последние десятилетия в стране образовалась интенсивно растущая группа людей, для которых здоровье и благополучие детей — главное в жизни. И первое, и второе многие из них связывают с тем качеством образования, которое их дети получают. Причем, это, почти ясное всем, понятие — образование — они наполняют новыми смыслами: безопасность и комфортность среды учения, честность и добросовестность тех, кто учит и тех, кто рядом учится. Им важен общий культурный контекст школы и детского сада; наличие в них профессиональных и диалоговых наставников; информационная открытость школы и возможность влиять на принятие в ней административных решений; возможность соучаствовать в ее жизни.

Воспользовавшись сетевой опцией, я стал читать отзывы о разных школах. Возникла неожиданная ситуация: школы, известные всей стране, выпускники которых показывают очень высокие результаты, по отзывам являются достаточно спорными по качеству образования, но замечок по ним много; а есть школы, фор-

мальный результат которых абсолютно высок, но они имеют всего один-два положительных отзыва, вокруг них молчание. Где найти правду? Кому верить? В реальной жизненной ситуации, и не только в крупных городах, люди, прежде чем определиться с жильем, пытаются сначала найти школу.

Поэтому так важен честный, надежный, основанный не столько на экспертных оценках, сколько на внятных, прозрачных и объективных показателях рейтинг. Он нужен не только для принятия управленческих решений, но и для того, чтобы выбор граждан имел под собой честную и принятую сообществом основу.

*Е.Л. Рачевский, директор Центра образования
«Царицыно» (№ 548), заместитель председателя
Комиссии Общественной палаты Российской Федерации
по развитию образования (2010–2014 гг.)*

* * *

Проблема рейтингов в образовании имеет особое значение в связи с тем, что эта яркая и привлекательная форма представления результатов сопоставительной оценки может оказаться совершенно бесполезной и даже опасной для системы образования.

В качестве плохого примера можно привести рейтинги, которые составляются по итогам ЕГЭ или ГИА-9. Абсолютно бессмысленная деятельность, по итогам которой, как правило, награждают не причастных, а наказывают невиновных. Что такое 95 баллов и выше у конкретного выпускника? Это заслуга образовательного учреждения или это заслуга семьи, репетиторов, личных усилий ребенка, который работал на эти высокие результаты? Плохо или нет иметь средние 40 баллов по обязательным в ЕГЭ предметам в школе, которая находится в районе с плохой социальной ситуацией, где семьи имеют плохой социальный статус? Без учета контекстных показателей, любые рейтинги по итогам ЕГЭ и ГИА-9 — это вред для системы образования, да и для самой процедуры Единого государственного экзамена. Поскольку такое рейтингование неизбежно приведет к усилению манипуляций с результатами аттестации выпускников. При этом все попытки остановить безудержное рейтингование бессмысленны — если есть какие-либо внешние цифровые оценки образовательных учреждений, то тут же рождается рейтинг.

Более того, включившись в массовую реализацию указов и постановлений Правительства РФ, регионы развернули активную работу по оценке школ и детских садов. Ценность любого усилия определяется тем, к каким эффектам оно приведет, как изменится система образования в результате проведения таких оценок, что произойдет с конкретными школами и детскими садами. Но зачастую дальше публикации рейтинга работа не идет. А иногда принимаются односторонние «черно-белые» решения о награждениях/наказаниях или выдвигаются директивы о необходимости в срочном порядке повы-

сильные показатели любыми способами. И тогда напрашивается вопрос: а зачем нужны такие рейтинги? Что они показывают?

Это ключевые вопросы, которые необходимо обсуждать прежде, чем приступать к проведению любой оценки качества образования, прежде, чем строить любой рейтинг. Понимание назначения рейтинга и четкое представление о том, кто, как и для чего его может и будет использовать — это два основных условия создания качественных эффективных рейтингов.

Независимая оценка и независимые рейтинги — это серьезная проблема, требующая особого обсуждения. Независимая оценка качества образования по сути своей должна быть ориентирована на общественные интересы и в ее проведении должны участвовать представители общественности. Однако созданное сегодня в России нормативное поле, превратило независимую оценку в обязанность региональных органов исполнительной власти. Это привело к возникновению различного рода имитаций: созданию удобных (зависимых) для региональных управлений общественных советов, подмене независимых оценок ведомственными и др.

В тоже время такие серьезные независимые игроки, как, например, «РИА Новости», давно и всерьез занимаются этой самой независимой оценкой вне зависимости не только от образовательных ведомств, но и от издаваемых Правительством указов и рекомендаций. Это можно считать важным положительным аспектом проблемы. Но на этом пути возникают серьезные риски появления некачественных рейтингов, которые не выдерживают никакой критики как по технологиям создания, так и по принципам их проведения.

Таким образом, ключевыми вопросами независимой оценки качества и рейтингования образовательных организаций являются вопросы их качественного проведения и эффективного использования.

Группа независимых экспертов, специалистов в области оценки качества образования и общественного участия в управлении образованием, по собственной инициативе разработала проект документа принципов fair play — «честной игры» при проведении рейтингов, которые прошли обсуждение в Общественной палате РФ и получили общественную поддержку.

В связи с их особой важностью «Принципы рейтингования в образовании в РФ (для образовательных систем и организаций дошкольного, общего и дополнительного образования детей)» являются ключевым документом данного сборника.

Однако для создания и эффективного использования качественных рейтингов недостаточно знать «Принципы...». Необходимо понимать реальный заказ на независимую оценку со стороны заказчиков и потребителей для системы образования: родителей, учащихся, работодателей, представителей СМИ и органов власти.

Грамотная практическая реализация «Принципов...» — это достаточно сложная и трудоемкая работа. Реальный опыт тех, кто

уже прошел этим путем, кто выработал свои подходы и апробировал различные инструменты независимой оценки, рейтингования образовательных организаций и использования их результатов для принятия управленческих решений и улучшения ситуации в системе образования, — является важным механизмом распространения этой практики.

В этом сборнике мы постарались охватить широкий спектр «культурных практик» независимой оценки и рейтингования в образовании. В подборку статей вошли материалы, описывающие опыт субъектов РФ, ставших пилотными территориями по апробации различных механизмов независимой оценки качества образования; а также выступления участников Круглого стола «Регламентация построения рейтингов в системе образования Российской Федерации: основные проблемы и возможные пути развития», проведенного Комиссией Общественной палаты Российской Федерации по развитию образования 13 марта 2014 г.

Рекомендации по итогам обсуждения адресованы Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по развитию образования, Правительству Российской Федерации, Министерству образования и науки Российской Федерации, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, а также федеральным и региональным СМИ.

*В.А. Болотов, научный руководитель коллектива,
научный руководитель Центра мониторинга качества
образования Института образования НИУ ВШЭ,
доктор педагогических наук*

* * *

Российское общество сегодня испытывает острую потребность в прозрачной, неангажированной и достоверной информации о качестве услуг в школах, детских садах, вузах и других объектах системы образования. Чтобы предоставить эту информацию всем, кто в ней нуждается, в 2010 г. был создан проект «Социальный навигатор».

В рамках этого проекта сотрудники агентства проводят самые разные исследования вместе со своими постоянными партнерами — Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики», Комиссией Общественной палаты Российской Федерации по развитию образования. Нередко эти исследования охватывают всю территорию страны, как это происходит с нашими ежегодными рейтингами школ и детских садов.

Одним из главных результатов работы «Социального навигатора» стало формирование и продвижение культуры рейтингования объектов и услуг сферы образования, в том числе создание «Принципов рейтингования в образовании в РФ».

Но мы видим свой успех не только в этом. Другим следствием нашей работы, очень ценным для нас, мы считаем увеличение инфор-

мационной открытости и прозрачности объектов социальной сферы. Этот эффект стал особенно заметен в минувшем году абитуриентам российских вузов — почти все университеты и институты страны, участвующие в наших исследованиях, стали предоставлять будущим студентам более подробную и полную информацию о себе.

Создавая наши рейтинги, мы стремимся максимально уйти от субъективных оценок и стараемся работать только с теми критериями, которые можно измерить количественно. Мы надеемся, что это поможет повысить достоверность рейтингов и сделать этот способ представления информации эффективным инструментом принятия значимых управленческих решений.

*Е.Е. Чепурных, заместитель генерального
директора МИА «Россия сегодня»*

* * *

В последние годы вопросы оценки качества образования волнуют профессионалов и потребителей образовательных услуг, экспертов и представителей органов власти. Интерес к этому вполне объясним, ведь качественное образование — залог высокого уровня жизни населения и основа повышения конкурентоспособности страны на мировой арене.

Создание независимой и всесторонней системы оценки качества работы учебных заведений различного уровня — одно из приоритетных направлений государственной политики в сфере образования. И я полностью согласна с тем, что **качество образования должно оценивать общество**. А с переходом на новые образовательные стандарты возможности общественного участия как в управлении образованием, так и оценке его качества существенно расширились.

Так, включатся в эту работу могут общественные и общественно-профессиональные объединения, негосударственные, автономные некоммерческие организации, отдельные эксперты, а также сами участники образовательного процесса.

Независимая оценка качества образования — процедура, которая осуществляется в отношении деятельности образовательных организаций и реализуемых ими образовательных программ с одной важной целью — понять, соответствует ли предоставляемое образование потребностям и требованиям *потребителей* образовательных услуг, юридических лиц или непосредственно учредителя.

Одним из наиболее популярных и востребованных инструментов информирования потребителей образовательных услуг о результатах независимой оценки качества образования являются **рейтинги**.

Минобрнауки России очень внимательно следит за процессом использования этого инструмента управления и информирования

граждан об образовательных услугах. Так, например, ведомством осуществляется анализ региональных рейтингов образовательных организаций, проводимых в субъектах Российской Федерации.

На сегодняшний день, общественные объединения, региональные общественные палаты, педагогические работники, а также **родители обучающихся и даже сами обучающиеся старших классов** могут выступать в качестве заказчиков процедур независимой оценки качества образования. Например, старшеклассники имеют право обратиться в одну из организаций, осуществляющих процедуры независимой оценки качества образования, и пройти независимое тестирование, анкетирование или иные формы оценки уровня результатов освоения образовательных программ. На мой взгляд, это большой прорыв в развитии открытости системы образования.

Хочу подчеркнуть, что независимая оценка качества работы образовательных организаций — важнейший элемент открытости системы образования в России. Наша задача — обеспечить граждан достоверной информацией о качестве работы образовательных учреждений, а для этого необходимо участие самого общества на всех уровнях: от Общественных советов региональных органов управления образованием до инициативных групп, наблюдательных советов школ и самих участников образовательного процесса — педагогов, родителей, учащихся.

Особое внимание, на мой взгляд, должно быть уделено обеспечению качества независимых оценок. Публичный характер представления результатов оценки (рейтингов) — определяет особую ответственность всех вовлеченных в эту работу. Исследования, построенные на плохо разработанной методологии или недостаточно надежных данных, дискредитируют замысел независимого оценивания, вводят в заблуждение потребителя, и как следствие, дают ложные сигналы управленцам. Поэтому так важно правильно отрегулировать механизм определения независимой оценки.

По моему мнению, данный сборник является верным шагом в решении этой актуальной проблемы.

*А.А. Усачева, директор Департамента
информационной политики Министерства
образования и науки Российской Федерации*

**ПРИНЦИПЫ
РЕЙТИНГОВАНИЯ
В ОБРАЗОВАНИИ
В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
(ДЛЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ
СИСТЕМ И ОРГАНИЗАЦИЙ
ДОШКОЛЬНОГО, ОБЩЕГО
И ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ)**

Целью данного документа является создание основных подходов к разработке и построению рейтингов в системе образования Российской Федерации независимо от того, являются ли они ведомственными или независимыми, национальными, региональными или муниципальными, рейтингуются ли при этом образовательные системы или организации.

Данная работа была проделана с учетом признанного международного и отечественного опыта и опиралась на такие документы, как Берлинские принципы ранжирования высших учебных заведений¹, разработанные международной экспертной группой по ранжированию (IREG) в 2006 г., и Правила аудита рейтингов² (IREG Ranking Audit Rules), принятые в 2011 г. Все использованные материалы были критически проанализированы и доработаны с учетом специфики российского образования.

В данном документе используется ряд специфических терминов, принятых в международной практике рейтингования. Для обеспечения качества рейтингов в системе образования РФ необходимо обеспечить точное понимание этих терминов всеми участниками процесса.

Тезаурус

Рейтинг — это форма представления результатов оценки деятельности образовательных организаций или систем, при которой участники рейтинга размещаются в определенной последовательности в зависимости от оценок, полученных по различным показателям их деятельности.

Рэнкинг — это форма представления результатов оценки деятельности образовательных организаций или систем, при которой участников рэнкинга можно упорядочить по любому из имеющихся показателей. В отличие от рейтинга, это не зафиксированная форма, а база данных для получения всех интересующих вариантов ранжирований исходного списка.

Таблица лиг — это форма представления результатов оценки деятельности образовательных организаций или систем, при которой участники разбиваются на некоторое количество групп (лиг) в зависимости от оценок, полученных по различным показателям их деятельности. В одну лигу входят участники, получившие сопоставимые оценки по выбранным показателям. Все участники, вошедшие в одну группу (лигу), считаются примерно равными по данным показателям.

Ранжирование — это процедура распределения участников (образовательных организаций или систем) по возрастающим или убывающим показателям, характеризующим те или иные их свойства, качества.

Индикаторы — это доступная наблюдению и измерению характеристика образовательной организации и/или реализуемой ею деятельности, позволяющая судить о других ее характеристиках, не доступных непосредственному исследованию.

Показатели — это количественная (выраженная числом) характеристика, которая, во-первых, дает возможность судить о ходе и результатах образовательного процесса, и во-вторых, доступна непосредственному исследованию.

¹ Берлинские принципы ранжирования высших учебных заведений. <<http://www.ireg-observatory.org>>.

² IREG-Ranking Audit. Purpose, Criteria and procedure. IREG Observatory on Academic Ranking and Excellence, 2011. <http://www.ireg-observatory.org/pdf/IREG_audit.pdf>.

Предлагаемые принципы одинаковы для всех форм представления результатов оценки образовательных организаций (рейтингов, рэнкингов, таблиц лиг), которые в тексте «Принципов» условно названы «рейтингами», а процедура их формирования — «ранжированием».

А. Место рейтингов в системе оценки деятельности образовательных организаций и систем.

1. Рейтингование должно быть одним из ряда многообразных подходов к оценке деятельности образовательных организаций и систем.

Ранжирование служит эффективным средством получения информации для сравнения и лучшего понимания ситуации в образовании. Но оно не должно стать основным или единственным методом оценки. Наряду с рейтингами существуют другие процедуры и способы получения информации об образовании, которые также необходимо использовать для получения его целостной характеристики.

В. Цели и задачи ранжирования должны отвечать ряду требований:

2. Быть ориентированы на интересы конкретной целевой аудитории, конкретные задачи, а также четко определять группу объектов (субъектов), которые подвергаются ранжированию. Цели рейтингования должны быть связаны с пониманием и представлением деятельности образовательных систем и организаций. Они могут быть направлены на развитие ранжируемых объектов и/или на информационную поддержку выбора потребителем услуг или организаций. Ранжирование должно осуществляться в строгом соответствии с целями и задачами.

3. Ясно определять специфику и направленность рейтинга в контексте интересов целевой аудитории. Методика рейтинга — инструмент целевой направленности и для каждого рейтинга она уникальна. Методика, разработанная для определенных задач и конкретной целевой аудитории, не пригодна в иных случаях.

4. Признавать разнообразие образовательных организаций и принимать во внимание различие их миссий и задач. Оценка деятельности образовательных организаций, реализующих программы «повышенного уровня», отличается от оценки организаций, реализующих образовательные программы «базового уровня» и/или работающих с учащимися с особыми образовательными потребностями (детьми-инвалидами, учениками коррекционных классов, детьми-мигрантами и т.п.).

5. Обеспечивать ясность набора источников, которые представляют информацию для ранжирования, и индикаторов, полученных на основе каждого из ресурсов. Актуальность результатов ранжирования зависит от того, на какую аудиторию оно рассчитано (учащиеся и их родители, педагоги и специалисты) и от источников информации (базы данных). В идеале следовало бы комбинировать всю информацию, поступающую из разных источников, каждый из которых имеет собственную перспективу обзора. В результате можно было бы получить более полную и законченную информацию об объекте, включаемом в рейтинг.

6. Учитывать лингвистический, культурный, экономический и исторический контексты системы образования, проходящей ранжирование. Следует принимать во внимание все, даже косвенные факторы, и четко определять специфику целей и задач, стоящих перед ранжируемыми системами. Не все регионы и системы образования единодушны в своих взглядах на то, что представляет

собой «качество» образования в различных подсистемах, и рейтинги не предназначены для того, чтобы навязывать в этом вопросе единое представление.

7. Быть зафиксированы и оформлены в понятном и доступном документе — методике ранжирования. Любое ранжирование должно сопровождаться документом, описывающим его цели и задачи, показатели, индикаторы и их весовые значения, принципы расчета (определения) индикаторов и их весов, методику сбора и обработки информации, механизмы использования результатов ранжирования.

С. Разработка индикаторов и их весов должна решать ряд задач:

8. Обеспечивать прозрачность используемой методологии составления рейтинга. Выбор методов (формирования выборки, сбора, обработки, анализа данных, расчета индикаторов, собственно ранжирования) и источников данных, используемых в рамках формирования рейтингов, должен быть прозрачным, позволяя любому заинтересованному субъекту иметь полное (достоверное) и однозначное представление о них.

9. Обеспечивать выбор индикаторов соответственно их релевантности и валидности. Выбор показателей должен быть основан не только на их доступности, но и на способности отображать качество и результаты работы системы образования. Должно быть понятно, почему были включены именно эти показатели, для расчета каких индикаторов они используются, что они отображают, на удовлетворение каких информационных запросов они работают.

10. Отдавать предпочтение по возможности показателям достигнутых результатов, а не исходных ресурсов. Исходные ресурсы представляют важность, поскольку дают общее представление об образовательной организации (системе) и зачастую более доступны. Показатели достигнутых результатов, в том числе в части создания условий для обучающихся, обеспечивают более точную оценку состояния и/или качества образовательной организации или системы. При составлении рейтингов важно обеспечить надлежащий баланс индикаторов.

11. Четко определять методы оценки различных индикаторов и по возможности ограничить изменения в них. Перемены в методах оценки вводят в заблуждение всех, кто пользуется рейтингами. При этом в рейтингах, которые носят периодический характер, необходимость внесения изменений в методику может быть обусловлена изменениями самой социальной ситуации, в том числе появлением новых источников данных, новых требований к качеству и т.д. При внесении таких изменений важно заранее и подробно проинформировать о них участников и потребителей рейтинга.

Д. При сборе и обработке данных необходимо:

12. Обращать особое внимание на этические стандарты и рекомендации, сформулированные в данных «Принципах». Чтобы рейтинги пользовались доверием, лица, ответственные за сбор и обработку данных и их проверку, должны сохранять объективность и беспристрастность.

13. Использовать по возможности проверенные и уточненные данные, такие как данные статистического наблюдения, результаты внешних оценочных процедур, данные мониторинговых исследований, результаты социологических исследований и т.п. Эти данные известны и понятны участникам и потребителям рейтинга.

гов, затраты по их сбору незначительны, они обеспечивают возможность адекватного сопоставления.

14. Применять меры по обеспечению качества самих процессов ранжирования. Опыт, полученный в процессе проведения оценки, должен использоваться для совершенствования инструментария и процедур ранжирования. Поэтому целесообразным является этап пилотной апробации методики, предваряющий проведение основного этапа оценки и построения рейтинга.

15. Применять организационные методы, повышающие достоверность ранжирования. В число этих мероприятий необходимо включить создание органов (экспертных советов), оказывающих методическую помощь авторам рейтинга, оценку качества методики ранжирования и контроль качества проведения оценочных процедур. Предпочтительно, чтобы к работе экспертных советов привлекались представители общественности и профессиональные эксперты, в том числе международного уровня.

Е. Презентация результатов рейтингования должна:

16. Учитывать разнообразие потребительского запроса и по возможности предоставлять потребителям выбор формы презентации результатов рейтингов. Форма презентации должна обеспечивать ясность (понятность) представленных результатов, доступ ко всем инструментам рейтинга (методике, источникам данных), а также наглядность полученных результатов и удобство их использования. В презентации результатов рейтинга можно предусмотреть возможность для потребителя самому принять решение о том, какой удельный вес должны иметь различные индикаторы.

17. Обеспечивать учет разнообразия образовательных организаций через представление контекстных данных или построение рейтингов по кластерам-группам.

18. Исключать или минимизировать ошибки в представляемых данных, а также обеспечивать возможность исправления допущенных ошибок. Если ошибки допущены, то участники и потребители рейтинга должны быть информированы о них незамедлительно.

19. Обеспечивать возможность соблюдения авторских прав и ответственности авторов методики за результаты рейтингования. При публикации материалов рейтинга должны быть указаны авторы методики: организации или физические лица с указанием их контактных данных.

20. Обеспечивать минимизацию возможного негативного влияния рейтинга на его участников. При принятии решения о публикации результатов рейтинга необходимо учитывать все риски их влияния на ситуацию в образовании и использовать методы минимизации возможных негативных последствий.

Г. Использование результатов рейтингования.

21. Результаты ранжирования должны использоваться только для тех целей, которые заявлены авторами. Использование результатов в иных целях способно привести к массовым искажениям не только в интерпретации результатов, но и в собираемых данных, а также оказать существенное негативное влияние на всю систему образования в целом.

22. Принятию управленческих решений по результатам ранжирования должны предшествовать консультации с профессиональным и экспертным сообществами.

**РЕЙТИНГИ
В ОБРАЗОВАНИИ:
ДЛЯ КОГО
И ДЛЯ ЧЕГО?**

М.Л. Агранович

ЗАЧЕМ НАМ РЕЙТИНГИ И КАК С НИМИ БОРОТЬСЯ

Сегодня рейтинги вообще и в образовании в частности модны как никогда. Они востребованы и начальством, и СМИ, и даже теми, кого рейтингуяют. Это повальное увлечение нуждается, с одной стороны, в объяснении, а с другой — требует оценки последствий и потенциальных эффектов и рисков от их широкого распространения. Но прежде чем попытаться разобраться с причинами и возможными последствиями рейтинг-бума, необходимо зафиксировать некоторые исходные позиции.

Рейтинг не составляется «просто так» — это всегда источник информации для принятия решений. К примеру, рейтинг теннисистов-профессионалов необходим, чтобы лидеры встретились в финале турнира, а не в первом круге. Таким образом, по поводу каждого рейтинга правомерен вопрос: кому он нужен и для чего, кто и какие решения будет принимать на его основе. Любой рейтинг требует исследования и идентификации приоритетов его адресатов. Безадресные и бессмысленные рейтинги — продукт непрофессиональной деятельности.

Рейтинг в образовании имеет достаточно узкую сферу применения и используется в основном в трех случаях.

Во-первых, на рейтинг ориентируются семьи при выборе учебного заведения. Понятно, что он должен включать только те образовательные организации, которые доступны потенциальному потребителю рейтинга, в первую очередь по территориальным основаниям. В этом смысле известный рейтинг «500 лучших школ России» достаточно бесполезен, поскольку жителю сибирского города неважно, что лучшая школа находится в Москве. При этом критерии оценки — по среднему баллу ЕГЭ и доле победителей олимпиад — далеко не полностью отвечают на запрос населения к общему среднему образованию. Наверное, директорам приятно сознавать, что их школа входит в пять сотен лучших в стране. Но они, как правило, люди разумные и понимают, что эти результаты часто не зависят от усилий школы, а могут быть следствием отбора и усилий родителей и т.д. А главное, рейтинг не дает конкретный ответ на вопрос, что надо сделать, чтобы улучшить свои позиции в нем. То, что для повышения среднего балла ЕГЭ по школе достаточно принимать в школу сильных учеников, т.е. по конкурсу, и отсеивать после 9-го класса слабых, понятно и без этого замечательного рейтинга. К тому же баллами по ЕГЭ оценка деятельности школы исчерпываться не может.

Во-вторых, рейтинг нужен заказчикам при отборе исполнителей проектов. Сложность в формулировке критериев рейтингования для конкурсного отбора заключается в том, что победителем должен стать действительно тот исполнитель, который лучше всех сделает планируемую работу. Это не всегда просто, на что однозначно указывает опыт распределения заказов как по Федеральной целевой программе развития образования, так и по другим программам, исполнители которых отбираются на конкурсной основе.

В-третьих, рейтинг используется органами управления образованием в качестве инструмента индикативного управления. В этом случае рейтинг выстраивается так, чтобы ориентировать объекты рейтингования на решение приоритетных для руководства задач. Более 10 лет назад руководитель системы образования Новгородской области Владимир Николаевич Аверкин ввел в своем регионе рейтинг муниципальных образовательных систем. С методической точки зрения этот рейтинг не был безупречным. Более того, в нарушение принципа неизменности, показатели и/или их веса в сводном рейтинге регулярно менялись. Но этот рейтинг свою задачу решал — он заставлял районных начальников концентрироваться на тех направлениях, которые были ключевыми с точки зрения региональной власти.

Отдельно необходимо сказать о международных рейтингах университетов. Помимо информации для семей при выборе учебных заведений, о чем уже говорилось ранее, это еще и сигнал спонсорам и заказчикам научных разработок о том, где работают самые сильные ученые. Неудивительно, что составляющая по научным исследованиям и научному потенциалу в этих рейтингах играет даже более важную роль, чем образовательная.

Во всех остальных случаях рейтинг — промежуточный и необязательный результат сравнительной оценки. И ничего больше. После формирования рейтинга начинается собственно работа, т.е. определение внешних и внутренних факторов, влияющих на успехи и неудачи, — выявление связей ресурсов и результатов и т.д.

Так почему рейтинги так востребованы?

Самый очевидный ответ: потому что велено.

Второй, более разумный ответ: потому что рейтинг — наглядная и доступная для неподготовленного читателя форма представления результатов сравнительной оценки. Действительно, рейтинг как форма представления сравнительной оценки понятен всем: кто-то на первом месте, кто-то — на втором, а тот — на последнем.

Спрос рождает предложение. Теперь рейтинги делают все, кому не лень. В условиях массового кустарного производства низкое качество большинства рейтингов практически неизбежно.

Каковы типичные ошибки многих современных рейтингов?

Первая и самая основная — безадресность, т.е. отсутствие понимания того, для кого рейтинг составляется и что предполагаемый адресат будет делать с полученной информацией.

Вторая принципиальная ошибка — сравнение по ресурсам: оценка не результата, а потенциала. Типичный пример — оценка школ по доле учителей высшей квалификации. Предполагается, вероятно, что учителя с более высокой квалификацией обеспечивают и более высокое качество образования. Но это не аксиома, в каждом отдельном случае это может работать или не работать. Молодой, современно образованный учитель может оказаться лучше, чем заслуженный ветеран. Родителям все равно, какая категория у учителя, им важно, чтобы он хорошо учил, был справедливым, учитывал особенности ребенка и т.д.

То же и с компьютерами. Не так важно, сколько в школе компьютеров и каких, если учителя и сами не умеют их использовать, и детей научить не могут.

Конечно, получить данные о ресурсах проще, чем о результатах и эффектах, тем более отложенных, но это оправдывает замену оценки школ и образовательных систем по результату оценки по ресурсам или потенциалу. Это то же самое, что строить рейтинг теннисистов-профессионалов не по количеству выигранных матчей и турниров, а по количеству часов тренировок и регалиям тренера.

Третья типичная ошибка — смешение в одном рейтинге показателей разных уровней, объединение их в одну группу. Это не только уравнивает показатели процесса и результата в рамках одного рейтинга, но и неизбежно приводит к двойному счету. Например, при оценке уровня безопасности в школе используют одновременно и показатели наличия оборудования, охраны, и количество несчастных случаев. Если оборудование помогает снизить количество несчастных случаев, то это значит, что используются зависимые переменные, т.е. получается двойной счет. Если не помогает, то зачем его вообще оценивать?

Четвертая ошибка — сравнение объектов без учета контекста, т.е. условий, в которых функционирует школа или территориальная образовательная система. Здесь спектр ошибок достаточно широк, начиная с того, например, что не учитываются различия в покупательной способности рубля в разных регионах. Расходы на одного учащегося на Чукотке нельзя сравнивать с аналогичными расходами в средней полосе России без приведения данных к сопоставимому виду. Точно так же расходы на одного ученика в небольшой сельской школе объективно выше, чем в крупной городской школе даже того же региона. Средний балл ЕГЭ по русскому языку в школе с большой долей детей мигрантов тоже, скорее всего, будет ниже, чем в среднем по региону. Наполняемость класса в городской и сельской школах разная по объективным причинам и т.д.

Довольно часто ставят в один ряд разные объекты — богатые урбанизированные регионы и относительно бедные сельские, столичные лицеи и школы из небольших депрессивных городков или из районов со сложной социальной ситуацией. У этих учреждений разные задачи, и оценивать их надо по разным критериям.

Часто используются показатели с неоднозначной интерпретацией. Так, популярный показатель соотношения учащихся и преподавателей имеет разный смысл для разных адресатов: для руководителя органа управления образованием чем он выше, тем лучше, поскольку возрастает эффективность использования средств; для родителей, напротив, он тем лучше, чем ниже — так учитель сможет больше времени уделить каждому ребенку. Или другой пример. Авторы одного из рейтингов школ¹ используют показатель «Доля штатных педагогических работников, являющихся внутренними совместителями (от общего числа педагогических работников)». По мнению авторов, этот показатель «отражает не только обеспеченность, но и качество преподавания в общеобразовательной организации. Позитивным фактором является ситуация, когда каждый педагогический работник специализируется на одном предмете». А как быть с обеспечением загрузки педагогов, если численность учащихся такова, что одного учителя «мало», а двух «много»? Стоит отметить, что практика преподавания двух и даже более разных предметов одним педагогом достаточно распространена в мире, в том числе и в развитых странах. Представляется, что ситуация, когда два педагога совмещают преподавание разных предметов и работают на полной ставке, предпочтительнее, чем ситуация одного перегруженного педагога или двух «недогруженных» с соответственно низкой зарплатой.

Наконец, выбор используемых показателей зачастую не может не вызывать удивления. В начале реализации Приоритетного национального проекта «Образование» использовался показатель «Коэффициент соотношения заработной платы учителей общеобразовательных учреждений к расходам консолидированного бюджета субъекта РФ на образование одного ученика». Оставим на совести авторов значение словосочетания «коэффициент соотношения», который в некотором смысле является тавтологией, поскольку коэффициент и есть соотношение или постоянный множитель в уравнении (формуле), но второе значение в данном случае не подходит по смыслу. Попробуем разобраться, в чем содержательный смысл этого показателя, о чем он говорит.

Предположим, заработная плата учителя 5 тыс. руб. в месяц или 60 тыс. в год, расходы на одного ученика 10 тыс. руб. в год (все цифры условные). Тогда соотношение этих величин равно 6. Этот показатель не меняется в зависимости от соотношения учащихся и преподавателей — он будет одинаков и при 100 учениках на одного учителя, и при одном ученике на одного учителя. Так что же он показывает? Да и обеспечить его динамику в нужном направлении без изменений в системе образования не сложно, достаточно уменьшить заработную плату, если ставится цель снизить зна-

¹ Разбор отдельных рейтингов не является предметом данной статьи. Поэтому здесь и далее ссылки на конкретные рейтинги, из которых взяты примеры, по этическим соображениям не приводятся.

чение показателя, или сократить расходы на образование, если надо его увеличить.

Распространенность перечисленных ошибок заставляет говорить о существенных рисках, связанных с растущей популярностью рейтингов.

Первый и самый главный риск заключается в том, что плохо сделанный рейтинг задает неверные ориентиры развития рейтингуемым, особенно в случае «официального» статуса рейтинга. При оценке школы только по результатам ЕГЭ это приведет к тому, что после 9-го класса будут отсеивать слабых учеников, а учителя с 1-го класса станут заниматься исключительно «натаскиванием» к ЕГЭ. А если школы будут рейтинговать по ресурсам (компьютеры, квалификация педагогов и т.д.), то это и станет приоритетом директора в ущерб решению учебных задач. Оценка территориальных (региональных и/или муниципальных) образовательных систем по показателям внутренней эффективности (соотношение учащихся и преподавателей, наполняемость классов, средний размер школ) приведет к тому, что эти показатели и станут главной заботой соответствующих руководителей. Однако высокие показатели внутренней эффективности не означают соответственно высокую доступность и качество образования, что проиллюстрировано в табл. 1.

Таблица 1. **Показатели внутренней эффективности и эффекта (места регионов в рейтингах)**

Субъект Федерации	Место в рейтинге				
	Доля выпускников 11-го класса, получивших аттестат	Средний размер школ	Наполняемость классов	Соотношение учащихся и преподавателей	Расходы на одного учащегося
Область А	6	76	76	76	73
Область Б	64	15	4	4	28

Первая из областей занимает очень высокое место по результатам обучения, имея при этом одни из самых низких в России расходов на одного учащегося, но при этом оказывается в конце рейтинга по всем показателям внутренней эффективности

Второй же регион — передовик по показателям внутренней эффективности, но результаты обучения у него существенно ниже средних, а расходы на одного учащегося выше. Так в каком из этих регионов расходы на образование более эффективны?

Расчеты показывают, что статистически значимой связи между показателями результатов и внутренней эффективности нет. Более того, удельные расходы на образование коррелируют (и то не сильно) только с одним показателем внутренней эффективности — средней численностью учащихся в классе. Таким образом,

можно констатировать, что так называемые показатели внутренней эффективности на самом деле не характеризуют не только эффективность системы образования в широком понимании, но даже не могут в полной мере использоваться по прямому назначению, т.е. для оценки экономии ресурсов.

В одном рейтинге, опубликованном в официальном издании Министерства образования и науки РФ, для оценки региональных образовательных систем был использован показатель «Расходы регионального консолидированного бюджета на образование в процентах к ВРП». Об этом показателе сказано, что это «важнейший индикатор уровня обеспеченности финансовыми ресурсами образовательных учреждений». Значение этого показателя на момент публикации рейтинга составляло по РФ в среднем 3,24%, в Москве — 1,42%, в Ханты-Мансийском АО — 1,37%, в Республике Тыва — 20,0%. Означает ли это, что «уровень обеспеченности финансовыми ресурсами» учебных заведений ХМАО в 15 раз хуже, чем в Тыве, а в Москве в 2,5 раза хуже, чем в среднем по России?

Понятно, какое отношение складывается к подобным рейтингам и их авторам у тех, кто подвергается процедуре рейтингования или просто работает в системе образования.

Авторы современных рейтингов в образовании часто идут «своим путем» и даже не дают себе труда ознакомиться не только с мировым опытом, но даже с Берлинскими принципами ранжирования высших учебных заведений². И в большинстве случаев успешно нарушают все признанные международным профессиональным сообществом принципы и методические основы рейтингования.

Очевидный непрофессионализм большинства рейтингов подрывает остатки уважения к профессиональной экспертизе, профессиональным экспертам и к профессиональному сообществу в целом.

Таким образом, повальное увлечение рейтингами в условиях их массового кустарного производства представляет реальную угрозу и образованию, и экспертному сообществу.

Образование — сложная система, и оценка образовательных организаций или образовательных систем не может основываться на одном показателе. Конечно, возможны частные задачи, при которых ранжирование осуществляется по одному критерию, но это скорее исключение из правил. Так один вуз (надеюсь, в шутку) опубликовал международный рейтинг вузов собственного изготовления с критерием «частота упоминания на сайте этого вуза». Естественно, автор рейтинга занял в нем первое место.

В подавляющем большинстве случаев рейтинги в образовании — это комплексная оценка. И здесь мы сталкиваемся с неразрешимым противоречием.

² Берлинские принципы ранжирования высших учебных заведений. IREG, 2006.

С одной стороны, чем рейтинг проще, тем легче соотнести между собой составляющие его критерии. Но чем меньше характеристик включает рейтинг, тем он менее полезен, тем в меньшей степени может удовлетворить запрос потенциального пользователя. С другой стороны, чем он сложнее, комплекснее, чем в большей степени учитывает запрос потребителя, тем он хуже, поскольку возникает проблема обоснованности веса составляющих его частей, которая в общем случае не решается. Интуитивно понятно, что разные характеристики, составляющие комплексный рейтинг, далеко не всегда равнозначны. Поэтому для расчета сводного индекса им придается определенный вес. Решение задачи определения весов, как бы это ни делалось — с использованием экспертных оценок, статистических методов или волевым назначением, — далеко не гарантировано от ошибок, а ошибка в выборе весов приводит, соответственно, к искажению результатов рейтинга.

Все сказанное не означает, что рейтинги разрабатывать не надо. Профессионально составленный рейтинг может принести безусловную пользу потребителю, а его обсуждение способно привлечь внимание к тем или иным проблемам образования. Еще один положительный, на мой взгляд, эффект от широкого распространения рейтингов заключается в том, что руководители разных рангов стали придавать значение цифрам и индикаторам, задумываться о критериях и показателях оценки и собственной деятельности, и деятельности подведомственных систем, организаций, работников. Важно и последствие. Если руководитель ограничивается поощрением и наказанием по результатам рейтинга, то он тем самым расписывается в своей профессиональной непригодности. Рейтинг должен заставить искать причины успеха одних и неудач других, выявлять факторы, влияющие на уровень достигнутых показателей, и уже на этой основе вырабатывать управленческие решения.

Что может сделать профессиональное сообщество в ситуации увлечения рейтингами с непредсказуемыми последствиями? Что нужно, чтобы минимизировать риски, усилить положительные эффекты, а в идеале и содействовать становлению грамотной комплексной оценки, базирующейся на количественных данных?

Во-первых, при всяком удобном случае и всеми средствами проводить «ликбез» начальства, объясняя ему, что такое рейтинг, что с ним можно и чего нельзя делать.

Во-вторых, создать профессиональную общественную структуру по сертификации рейтингов, точнее, методик их составления. Рейтинг волен составлять кто угодно. Но должна быть авторитетная экспертная структура, в которую можно обратиться, получить квалифицированную рецензию и сертификат, подтверждающий соответствие методики рейтингования современным принципам.

В-третьих, осуществить переход от готовых рейтингов к «полу-фабрикатам» — наборам приведенных к сопоставимому виду показателей, из которых потребитель сам строит рейтинг в соответствии со своими критериями и приоритетами. Такой полуфабрикат, размещенный в Интернете и снабженный «машинкой», помогающей пользователю в выборе показателей и весов, может быть удобен потребителю и научит его лучше определяться со своими предпочтениями, облекая их в операциональную форму.

Н.В. Тюрина

КОМУ И ЗАЧЕМ В РОССИИ НУЖНЫ «КУЛЬТУРНЫЕ» РЕЙТИНГИ

Сегодня у наших сограждан очень высока потребность в объективных данных о жизни общества и о функционировании социальных институтов. Такая потребность есть и у профессионалов, она связана с необходимостью обоснования управленческих решений.

С одной стороны, открытой социальной информации сейчас очень много, и с каждым днем все большее число различных источников делается доступным. Но, с другой стороны, не хватает качественных сведений, которые позволяли бы понимать, что происходит, и принимать грамотные решения. Кроме того, люди сталкиваются с некачественной интерпретацией данных и начинают испытывать недоверие к самим источникам. Мы пытаемся изменить эту ситуацию к лучшему, хотя это требует очень большого количества ресурсов.

Особенно быстро растет потребность населения в информации в сфере образования. Интернет наводнен огромным количеством различных сведений — это и частные мнения, и экспертные позиции, и статистические данные и так далее. Этот информационный поток формирует требования людей и провоцирует еще больший информационный голод. Насколько специалисты готовы этот голод удовлетворять — это большой вопрос и серьезный вызов нового времени.

К сожалению, видимая активность информационной среды мало связана с доступностью нужных данных. Есть множество инструментов для получения информации, но самих сведений от этого больше не становится. Наши последние исследования в области оценки сайтов региональных органов образования, здравоохранения и ЗАГС показывают одну и ту же тенденцию. Законодательство требует от государственных органов размещать на своих сайтах большие объемы разных регламентов, нормативных актов и специальных документов, но информации, нужной гражданину в первую очередь: куда пойти, как получить услугу, связаны ли с ней какие-то проблемы, — не хватает. И эта тенденция, обусловленная нехваткой качественных сведений при многообразии информационных ресурсов, становится повсеместной.

Больше не
всегда лучше

Стоит отметить еще одну тенденцию — развитие любительской «журналистики данных». Сегодня все большее число заинтересованных людей пробуют свои силы в области предоставления и интерпретации информации для широкой аудитории. Если раньше такие вещи, как анализ и интерпретация статистических данных, заметки о социальных событиях и явлениях, были прерогативой профессионалов, то сегодня на это поле выходят любители. Используя простейшие общедоступные средства работы со статистическими данными, они начинают обрабатывать и интерпретировать информацию, не всегда понимая, какое содержание скрывается за теми или иными показателями, можно ли эти данные сравнивать между собой и т.д. Иногда это провоцирует возникновение неких спекуляций на оживленном информационном фоне.

Таким образом, задача предоставления качественной, объективной, доступной, полезной информации для общественности, специалистов и управленцев становится все более актуальной.

Читатели хотят
разобраться в
деталях

Чтобы удовлетворить эту потребность, необходимо каждый день давать аудитории новую информацию самого высокого качества. Пару лет назад мы радовались, впервые получив общую оценку всех российских школ, впервые собрав базу по российским вузам. Это позволило сопоставлять их по качеству обучения и условиям приема. Сейчас мы понимаем, что простого сопоставления недостаточно. Читатель говорит: «Я хочу больше». Условно говоря, ему дали рейтинг школ и показали, какая школа лучше, а он захотел разобраться, почему это так, — например, как учителя работают в ней с детьми. Непрерывно растет потребность в детализации и в объемах качественной информации.

В то же время удовлетворение этих потребностей наталкивается на препятствие в виде ограниченного числа ресурсов. Работа с огромными объемами информации, их регулярное обновление требуют большого количества людей, времени, денег и техники. С этой проблемой сталкиваются исследователи разных стран, и ее непросто решить.

Сегодня в России формируется система оценки качества образования. Рейтинги детских садов, школ и вузов, созданные в рамках проекта «Социальный навигатор», дали нам большой опыт в этой сфере. И мы увидели здесь несколько вызовов для специалистов.

Первый вызов связан с тем, что эффективность оценки качества образования требует проведения большого количества исследований. Но как при этом обеспечить их качество? Раньше мы много времени тратили на разработку и тестирование инструментов, на формирование качественных подходов к исследованиям. Сейчас у нас этого времени нет, потребители не хотят ждать. А большое число исследований за короткое время при ограниченных ресурсах — это проблема.

Второй серьезный вызов связан с глобализацией информационных процессов. Раньше событие, происходящее в регионе или в стране, вызывало интерес лишь в своем локальном информационном пространстве. Например, региональный исследователь мог рассказывать жителям региона о результатах ЕГЭ. Сегодня возрастает число общенациональных исследований, локальная информация все чаще оказывается в центре внимания за пределами региона. Местных исследователей и экспертов перестают воспринимать в качестве оракулов.

В процессе расширения информационного обмена у пользователей формируется некий синтетический взгляд на развитие социальных институтов внутри региона, страны и на международном уровне. Это хорошо и для них, и для тех, кто принимает решения, но это формирует конкуренцию среди исследователей.

Мы попытались ответить на эти вызовы в своей работе. В последние годы на площадке «РИА Новости» мы опробовали разные модели исследований, и все они предполагают интеграцию различных ресурсов для формирования большого числа качественных информационных продуктов. Эти продукты ориентированы на разные аудитории и позволяют нашим читателям видеть ситуацию в межрегиональном и международном сравнении.

Об интеграции каких ресурсов идет речь? Во-первых, об интеграции разработки и развития методик и инструментов. На площадке «РИА Новости» было создано большое число качественных методик, которые сегодня опубликованы в открытом доступе для использования любыми другими специалистами по оценке качества, в том числе на региональном и международном уровнях. При создании этих методик произошла консолидация разных экспертных групп. Экспертные советы по образованию, городской среде и здоровью помогли нам оперативно отработать подходы по оценке качества и строить новые методологические схемы и инструменты.

Во-вторых, речь идет о кадровой интеграции, о возможности работы с лучшими экспертами из разных сфер и регионов. Люди, живущие далеко от Москвы, могут обращаться за консультациями и с предложениями о сотрудничестве к ведущим столичным и российским экспертам. Наши коллеги из стран СНГ — Казахстана, Армении, Таджикистана, Киргизии — могут представлять свои лучшие разработки и практики, выступать экспертами в российских проектах. Совместно мы сможем формировать общие подходы работы на евразийском пространстве. На этом основана интеграция технологий: лучшее, что рождается в странах СНГ, может быть использовано в России, и наоборот.

В-третьих, мы опробовали интеграцию площадок предоставления и публикации данных на базе «РИА Новости» и МИА «Россия сегодня». Лучшие российские и международные эксперты полу-

Путь через интеграцию ресурсов

чили здесь возможность обсуждать свой опыт и свои достижения. Очень важно представлять новую информацию на известной, публичной и значимой площадке, чтобы эта информация получила доверие населения и специалистов.

Надеюсь, что «Социальному навигатору» уже удалось достичь этой комплексной интеграции. За последние три года работы мы подготовили больше 40 методик по оценке качества образования, здоровья, городской среды, все они опубликованы в открытом доступе. Над их созданием работали ведущие российские коллективы экспертов, лучшие в своих областях. Наши продукты доступны всем. Нам кажется, что открытость наших продуктов и инструментов — достаточно серьезный шаг вперед.

Преимущества совместной работы

Для нас очень важно межрегиональное и межнациональное взаимодействие. За три года в рамках наших проектов свои усилия объединили более 45 регионов Российской Федерации. Благодаря этому появляются такие масштабные информационно-аналитические продукты, как рейтинги школ и детских садов или мониторинги мест детского отдыха. Это результат большой совместной работы столичных и региональных экспертов.

Не менее важно для нас объединить усилия экспертов из России и стран СНГ. На базе «РИА Новости» и МИА «Россия сегодня» в Казахстане, Армении, Молдавии, Азербайджане, Грузии уже созданы комплексы информационно-аналитических материалов. Выходят и собственные национальные материалы наших зарубежных партнеров.

Следует отметить интеграцию и с партнерами из стран дальнего зарубежья. В первую очередь это IREG — международный исследовательский центр в области оценки высших учебных заведений, объединяющий всех ведущих производителей рейтингов вузов, и компания QS — создатель одного из наиболее известных мировых рейтингов университетов. Наше сотрудничество позволило опубликовать на русском языке лучшие мировые практики по рейтингованию высшей школы. Результатом совместных усилий в 2013 г. стало представление широкой общественности более 40 информационно-аналитических продуктов, которые были выпущены на разных площадках. С ними ознакомились свыше 3 млн человек. Нам представляется, что это свидетельствует о достаточно серьезном росте нашей репутации.

Но самое главное — люди хотят объединять свои усилия. Это значительно экономит ресурсы на создание крупных информационных проектов. Поэтому мы хотели бы и дальше развивать эти практики.

В ближайшее время будем продолжать большую совместную работу по разработке принципов рейтингования в области образования. Наши опыты и размышления в этом направлении легли в основу документа, принятого в марте Комиссией Общественной

палаты Российской Федерации по развитию образования. Следующий шаг — формирование единых принципов рейтингования в области образования для всего евразийского пространства. Мы полагаем, что уже осенью 2014 г. на отраслевой конференции это будет сделано.

Далее, наше давнее стремление — объединить усилия международных и межнациональных экспертов для открытия данных и определения форматов предоставления информации об образовании.

Мы также будем планировать создание комплексных информационно-аналитических ресурсов для всех образовательных подсистем как в Российской Федерации, так и на площадках наших зарубежных партнеров.

М.В. Москалева

РЕЙТИНГ ШКОЛ И РОДИТЕЛИ

Выбор школы для ребенка — один из самых судьбоносных моментов в жизни любой семьи. Подход к этому вопросу в различных семьях отличается, выбор определяется множеством факторов. Казалось бы, одним из вариантов, облегчающих принятие решения, должен быть рейтинг школ. Но так ли это на самом деле? Расскажу об этой проблеме на примере г. Иванова — областного центра Центрального федерального округа с населением около 400 тыс. человек.

Рейтинги —
где искать

Исходные данные: в городе 51 школа, из них 11 имеют повышенный статус (лицеи № 6, 21, 22, 33, 67, гимназии № 3, 23, 32, 36, 44 и школа с углубленным изучением иностранного языка № 30). Ситуация в образовании относительно спокойная, отношение к школам со стороны родительской общественности в целом позитивное, результаты ЕГЭ по большинству предметов выше общероссийских. Однако проблема выбора от этого не становится менее острой.

Пару лет рейтинг школ публиковался на сайте управления образования администрации г. Иванова. Однако добраться до него было непросто: для этого нужно было зайти в раздел «Документы», в подразделе «Отчеты и мониторинг» найти «Публичный доклад о деятельности муниципальной системы образования за... учебный год», и только в тексте этого документа обнаруживались таблицы рейтинга.

Отметим, что расширенный поиск по сайту выводит не на сам рейтинг, а на запрос родителя, где найти рейтинг и соответствующий ответ специалиста. При этом подобный запрос на сайте всего один (по состоянию на июль 2014 г.). Остальные родители либо догадались сами, либо не интересовались вопросом (статистики просмотров на сайте нет).

Рейтинг выстраивался по нескольким критериям на основе мониторингов: а) результатов обучения; б) условий, созданных в учебном заведении; в) развития учебного учреждения. Отдельная таблица — суммарный балл по мониторингу. В публичном докладе за 2012/2013 учебный год рейтинг школ отсутствует.

Зато подобный рейтинг есть на сайте департамента образования Ивановской области. Он составлен департаментом совместно с областным центром оценки качества образования по результатам ЕГЭ и Всероссийской олимпиады школьников в 2013 г. Рейтинговые баллы начислялись по четырем объективным и не зависящим от школ показателям:

- количество выпускников, успешно сдавших два обязательных предмета ЕГЭ: математику и русский язык;
- средний балл по всем предметам ЕГЭ;
- количество выпускников, успешно сдавших все предметы ЕГЭ на повышенном (профильном) уровне;
- количество победителей и призеров регионального или заключительного этапа Всероссийской олимпиады школьников.

Правда, в итоговом документе фигурируют школы всего региона (т.е. учебные заведения областного центра нужно вычлнять из общей массы), и включает он лишь ТОП-30 школ. И хотя это довольно «слепой» документ — читать его неудобно, копировать сложно — зато он выдается (правда, нестабильно) в результате поиска.

Публикация рейтингов в СМИ вызывает гораздо больший интерес. Так, тот же ТОП-30 на сайте <chastnik.ru> набрал свыше 2000 просмотров, а материал «Ивановские школы: рейтинг официальный и родительский» — 21 735 просмотров (в 2011 г.)

Много лет работая журналистом, я каждый год так или иначе сталкиваюсь с системой школьного образования. Ежегодно, когда идет комплектование школ, СМИ «обижают» какое-то учебное заведение. То есть пишут о нем что-то не то с точки зрения администрации. Или, к примеру, публикуют фотографии ночных очередей у дверей школы. Возмущенные директора звонят в газеты (причем не всегда это директора тех школ, которые «прославились», иногда скандалят те, кто расположен рядом, но таких очередей не собрал).

А вот рейтинги школ, вывешенные на официальных сайтах, директоров почему-то совершенно не задевают. В том числе не печалит их и тот факт, что школа на последнем месте по всем показателям. Складывается ощущение, что директора равнодушны к рейтингам, и уж тем более наличие рейтингов не мотивирует их побороться за то, чтобы подняться на строчку вверх. Точно так же никто не трубит на своих сайтах: «Наша школа первая в областном рейтинге!» Получается, в силу рейтингов директора не верят. А в неформальных беседах отмечают, что у них хватает других забот, помимо анализа результатов мониторингов.

Некоторое оживление педагогической общественности вызывает только попадание школ города и области в российские рейтинги — ТОП-500, ТОП-100 и т.д. Как рассказывают директора школ, далеко не всегда внимание коллег бывает доброжелательным. Кстати, чтобы такой рейтинг стал достоянием общественности, его должны отследить и опубликовать СМИ. Автоматически увидеть их негде, во всяком случае, родители об этом не знают.

Параллельно с официальным в областном центре существует и некий родительский рейтинг школ. Интересно, что в целом он соответствует официальному. Так, по оценкам специалистов на первых местах фигурирует буквально десяток школ, периодически меняясь друг с другом. Они же лидируют и в родительском рейтинге.

Отношение
школ

Родительский
рейтинг.
Лидеры

Разумеется, наиболее востребованы школы повышенного статуса. Хотя играет роль и место расположения учебного заведения. Например, гимназия № 44, расположенная в отдаленном микрорайоне, при всех своих положительных качествах привлекает прежде всего тех, кто живет на ее микроучастке.

Самой большой популярностью пользуются школы повышенного статуса в центре города. При этом школа № 30 не имеет своего микроучастка, а значит, там нет детей, которых обязательно нужно записать в школу. И это дает возможность попасть туда тем, кто просто заинтересован в обучении ребенка в школе повышенного статуса с хорошей репутацией. А вот у школ № 22 и 33 — большие и при этом прирастающие за счет активного строительства микроучастки. И хорошая слава. Как результат — ежегодно при записи туда разгораются нешуточные страсти. Люди даже прописывают детей у знакомых и родственников, чтобы иметь право на первоочередную запись в школу.

Но списком учреждений повышенного статуса родительский рейтинг не исчерпывается. Есть школы без особых регалий, но которые высоко котируются среди родителей. На какие факторы обращают внимание родители в этом случае? Качество образования (со слов других родителей), отношение учителей к детям (тоже с чьих-то слов), материальная база школы, т.е. состояние здания, двора и т.д., успехи учеников (как часто упоминается учебное заведение в СМИ) и контингент учащихся, сложившийся в школе. Решающую роль может играть педагогический коллектив (или даже отдельные педагоги), харизматичная личность директора.

Народный рейтинг довольно консервативен. Леденящие кровь истории можно услышать практически о любой, даже самой элитной школе. Но и передавая этот эпос из уст в уста, люди все равно не отказываются от намерения записать ребенка в престижное, по их мнению, учебное заведение. Причем всерьез изучают и сравнивают разные школы немногие родители. Большинство из них с легкостью ориентируются на общепринятые установки.

Родительский рейтинг. Средняки

Основная часть школ оценивается родительской общественностью неоднозначно. К примеру, из двух находящихся рядом учебных заведений одни родители выбирают первое, другие — второе. Классический пример — школы № 7 и 8. Они расположены рядом, каких-то очевидных отличий не имеют, и родители, выбирая, где учиться ребенку, во многих случаях «идут на учителя». Впрочем, в последнее время в родительском рейтинге школа № 7 вырвалась вперед. Никаких конкретных причин, кроме невразумительного «говорят, там лучше», родители привести не могут. Это лишь подтверждение тому, что родительский рейтинг — вещь стихийная, построенная во многом на ощущениях.

О любой школе можно, как правило, услышать и плохое, и хорошее. Однако многие делают выбор в пользу учебного заведе-

ния, находящегося рядом с домом. Исключение — школы, расположенные в отдаленных районах и известные сложным контингентом учащихся, обусловленным именно местным колоритом. В этих случаях детей «из хороших семей» родители предпочитают возить в центральные школы, жертвуя собственным временем.

«То, что родители оценивают учебные учреждения — это нормально, — считает заместитель начальника управления образованием администрации г. Иваново Надежда Недосекина. — Сегодня оценка результатов работы школы очень важна, причем не только со стороны управления образованием, но и со стороны других участников образовательного процесса. Родители, как правило, судят по материально-технической базе школы, а также по результату: по сложившимся отношениям с учителями, полученным знаниям, по тому, смог ли выпускник поступить в тот вуз, в который хотел».

Нужно сказать, что родители очень осторожны в своих оценках. Школа — это не отель в Турции, о котором можно написать разгромный отзыв. Отношения со школой долгие, непростые, затрагивающие порой не одного ребенка, а двух, подчас и трех детей в семье. Поэтому настоящие конфликты — редкость. Но все же такие школы есть.

Испортить репутацию школы бывает гораздо проще, чем ее исправить. В Иванове в таком положении оказалась школа № 58. Это учебное заведение с 55-летней историей, ее закончил не один известный и уважаемый человек. Но несколько лет назад школа по разным причинам начала терять позиции и приобрела в глазах родительской общественности негативный образ. Нужно сказать, что и в официальном рейтинге эта школа находилась на последнем месте по всем показателям. Назначение инициативного директора и борьба со СМИ ни к чему не привели. Через какое-то время директор вновь сменился, и все вернулось на круги своя.

Родительский
рейтинг.
Аутсайдеры

Я выбирала школу для своих детей трижды. Два раза для старшего сына (семья переезжала), один раз — для среднего. Оба раза пользовалась не официальным, а родительским рейтингом.

Критериями оценки в первом случае (1-й класс старшего сына) были:

- состояние школы, материальная база (поскольку это можно оценить внешне);
- успехи учащихся (внешний вид школы можно подделать, а успехи детей — нет);
- правила школы, их соответствие ценностям семьи;
- качество образования (критерий поставлен в число последних, так как об этом на тот момент можно было судить только по слухам);
- относительная близость к дому.

Выбрана гимназия № 44, прекрасное учебное заведение, нареканий за время учебы не было.

Личный кейс

Во втором случае (4-й класс старшего сына) критериями были:

- статус и престижность школы;
- вузы, куда поступают выпускники (как свидетельство качества образования);
- наличие легендарного учителя математики, возглавляющего кафедру математики в вузе и ведущего занятия в физико-математическом классе в школе;
- отсутствие в школе поборов (особенно на фоне других престижных школ);
- хорошее отношение к детям;
- крепкий педагогический коллектив;
- внутришкольный порядок, правила школы, соответствующие ценностям семьи (строгость без перебора, крена в религию и т.п.);
- открытость школы к общению с родителями;
- относительная близость к дому.

Выбран лицей № 33, прекрасное учебное заведение, нареканий нет. Авторитет учителей и руководства только растет в глазах семьи.

В третьем случае (1-й класс среднего сына) критерии несколько поменялись:

- близость к дому, пешая доступность (изменились обстоятельства, в семье трое детей, нет бабушек, родители работают);
- престижность, добрая слава школы;
- качество образования;
- правила школы, их соответствие ценностям семьи;
- материальная база;
- контингент детей, обучающихся в школе, и родителей этих детей.

Выбрана школа № 4 — не повышенного статуса, но с прекрасной репутацией, третья в последней версии официального общегородского рейтинга, что только подтверждает имеющиеся о ней сведения. Харизматичный, целеустремленный и компетентный директор, хороший коллектив. По итогу в школе все хорошо, но в перспективе намечаются проблемы с кадрами.

Родительское мнение

Опрос других родителей показал, что большинство из них руководствуются примерно теми же критериями, что и я (кроме тех, кому все равно, где будут учиться дети).

Я бы отметила тенденцию выбора школ по месту жительства. Такой выбор делается все чаще, и связано это с растущим количеством пробок в часы пик.

Нанести непоправимый удар репутации школы, по мнению родителей, могут следующие факторы:

- регулярное неполучение выпускниками аттестатов по итогам ЕГЭ (т.е. проблемы с качеством образования);
- плохое отношение к детям;
- недооценка учеников (я лично поставила крест на одной из школ, поскольку там внушали выпускнице, что она не поступит в университет);

- поборы (хотя есть примеры школ, где все жалуются на нерелевантные запросы администрации, но из школ не уходят);
- некомплект учителей — отсутствие учителей-предметников по значимым предметам или слабость этих педагогов;
- сложный контингент учащихся, сформированный за время безвластия в школе или обусловленный спецификой района;
- излишняя расхлябанность, принятая в школе.

Как журналист я знаю, что управление образованием понимает серьезность проблемы разницы в качестве образования. Но в ряде случаев ситуацию бывает очень непросто поменять.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы:

- При выборе школы родители редко пользуются рейтингами. Скорее, рейтинг может стать дополнительным аргументом, подтверждающим правильность выбора. Отчасти это обусловлено тем, что имеющиеся рейтинги не удобны в использовании, а кроме того, их бывает сложно найти. Будь эти документы доступнее (как минимум, если бы они стабильно выдавались по поиску), внимание к ним было бы гораздо выше.
- Интерес к рейтингам есть, что доказывает внимание читательской аудитории к любым материалам в СМИ о рейтингах школ.
- Наиболее актуальным для родителей был бы рейтинг результатов образования, так как об этом показателе им судить труднее всего.
- В городах масштаба Иванова более значимым зачастую является родительский рейтинг школ, их добрая или дурная слава. Интересно, что этот рейтинг практически полностью совпадает с любыми официальными оценками (от общегородских до общероссийских). И все же люди предпочитают опираться на мнение конкретных родителей, а не на «былую славу». Сползти вниз в родительском рейтинге проще, чем в официальном: появились слухи, что «гимназия уже не та» — и все, пиши пропало.
- В последнее время наблюдаются две встречные тенденции: руководство обычных школ старается навести у себя порядок (при поддержке управления образованием), а родители начинают лояльнее относиться к «школе у дома», голосуя за собственное удобство и комфорт ребенка, которому придется 11 лет добираться до школы.
- Истерию вокруг престижности школ может заметно снизить возможность поменять учебное заведение при поступлении в 10-й класс. Ведь зачастую родители штурмуют школу ради одного-единственного профильного класса, даже не зная, понадобится ли он им в итоге (зачастую этот класс по факту оказывается им совершенно не нужен).

С.Г. Косарецкий, А.А. Седельников

НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Законодательное определение понятия «независимая оценка качества образования»

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» закрепил в ст. 95 понятие и цели, а также некоторые ключевые характеристики системы «независимой оценки качества образования». Но уже совсем недавно законодатель пересмотрел указанные положения закона и внес дополнения и изменения в этой части в действующий закон¹.

Если по первоначальной версии законодателя независимая оценка была направлена на два оцениваемых объекта:

- 1) организации, осуществляющие образовательную деятельность;
- 2) образовательные программы, реализуемые ими —
то в новой редакции ст. 95 независимая оценка качества образования включает:
 - 1) независимую оценку качества подготовки обучающихся;
 - 2) независимую оценку качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Порядок проведения независимой оценки двух указанных объектов независимого оценивания теперь существенно различается и описывается в двух различных новых статьях закона — 95.1 и 95.2.

Ранее целями независимой оценки законодатель обозначал:

- определение соответствия предоставляемого образования потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность;
- оказание содействия физическому или юридическому лицу в выборе организации, осуществляющей образовательную деятельность, и образовательной программы;
- повышение конкурентоспособности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и реализуемых ими образовательных программ на российском и международном рынках.

¹ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования».

Теперь, в новой редакции ст. 95, законодатель в качестве целей ограничился тем, что «независимая оценка качества образования направлена на получение сведений об образовательной деятельности, о качестве подготовки обучающихся и реализации образовательных программ». Надо заметить, что такая формулировка целей никак не отличает независимую, внешнюю, вневедомственную оценку качества образования от той обязательной оценочной деятельности, которая осуществляется службой надзора и контроля в сфере образования, самими органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя образовательных организаций, т.е. реализуемой внутри ведомства образования. Задача установления соответствия образовательной деятельности и образовательных программ интересам и потребностям лиц, получающих образование, в данной редакции ст. 95 никак не поставлена.

Статьей 95 законодатель определил, что «независимая оценка качества образования осуществляется юридическими лицами, выполняющими конкретные виды такой оценки, предусмотренные ч. 2 настоящей статьи (далее — организации, осуществляющие независимую оценку качества образования)». На практике это означает, что независимую оценку качества вправе осуществлять только такие организации, зарегистрированные в качестве юридического лица, независимо от их организационно-правовой формы и вида их учредителя (коммерческие, некоммерческие, государственные, муниципальные и проч., включая, например, религиозные), которые имеют в своем уставе среди видов уставной деятельности указание на их право осуществлять «независимую оценку качества подготовки обучающихся» и «независимую оценку качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность». При этом из круга юридических лиц, имеющих по закону право производить независимую оценку качества работы образовательных организаций, не исключены государственные и муниципальные, в том числе принадлежащие ведомству образования, юридические лица. Последнее обстоятельство позволяет поставить вопрос о степени «независимости» такой оценки качества образования, если ведомственные юридические лица действительно возьмут на себя роль и функции субъекта и исполнителя (оператора) производства независимой оценки качества образования.

Форма представления информации о соответствии или несоответствии предоставляемого образования конкретным образовательным потребностям различных групп лиц, получающих образование в данной организации, законодательно императивно не определена. Однако ч. 7 ст. 95 законодатель разрешает «на основе результатов независимой оценки качества образования» формировать «рейтинги организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и/или реализуемых ими образовательных программ». При этом не указывается, кто конкретно — организа-

ция, проводившая независимую оценку качества, или орган, осуществляющий полномочия и функции учредителя образовательных организаций, — может и вправе формировать такие рейтинги образовательных организаций.

Результаты независимой оценки, полученные проводившей ее организацией, могут, по версии законодателя, «при необходимости» быть направлены этой организацией в органы, осуществляющие функции и полномочия учредителя, а также в вышестоящие органы управления образованием. Критерии такой «необходимости» направления в органы управления образованием информации о сформированной независимой оценке законодатель никак не определил. Но если организация все же такую информацию направила, то «поступившая соответственно в федеральные органы государственной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, органы местного самоуправления информация о результатах независимой оценки качества образования подлежит обязательному рассмотрению указанными органами в месячный срок и учитывается ими при выработке мер по совершенствованию образовательной деятельности». Однако порядок такого «учета», информирования об «учете» организации, направившей информацию, со стороны органов управления в сфере образования законодателем никак не регламентирован.

Также законодатель четко указал, что «результаты независимой оценки качества образования не влекут за собой приостановление или аннулирование лицензии на осуществление образовательной деятельности, приостановление государственной аккредитации или лишение государственной аккредитации в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность». Других возможных последствий рассмотрения результатов независимой оценки качества образования, например, осуществления внеочередной проверки образовательной организации со стороны службы надзора и контроля в сфере образования, законодатель также не предложил.

Можно сделать общий вывод, что в ст. 95 законодатель не устанавливает, чем обеспечивается «независимость» оценки качества образования — выбором «вневедомственных» субъектов (инициаторов и производителей, операторов) оценки, адекватными целям порядками организации процедур оценивания, методологией оценок или иным образом.

«Независимая оценка качества подготовки обучающихся» как отдельный, самостоятельный вид независимой оценки качества образования, по версии законодателя (ст. 95.1 ФЗ № 273-ФЗ), «проводится по инициативе участников отношений в сфере образования в целях подготовки информации об уровне освоения обучающимися образовательной программы или ее частей, предоставления участникам отношений в сфере образования инфор-

мации о качестве подготовки обучающихся». Здесь надо отметить, что, во-первых, оценивание уровня «освоения обучающимися образовательной программы или ее частей» обязано проводить ведомство образования и без инициативы «участников отношений в сфере образования». Во-вторых, возникает вопрос, кого законодатель относит к «участникам отношений в сфере образования» и связана ли их инициатива с независимым, внешним, вневедомственным характером оценки уровня освоения обучающимися образовательной программы или ее частей?

Согласно п. 32 ст. 2 ФЗ № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» к участникам отношений в сфере образования отнесены:

- участники образовательных отношений;
- федеральные государственные органы;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления;
- работодатели и их объединения.

К участникам образовательных отношений п. 31 ст. 2 ФЗ № 273-ФЗ относятся:

- обучающиеся;
- родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся;
- педагогические работники и их представители;
- организации, осуществляющие образовательную деятельность.

Из приведенного перечня видно, что к инициаторам проведения «независимой» оценки законодатель отнес пять типов «ведомственных» субъектов и только три вида «вневедомственных» независимых возможных инициаторов проведения независимой оценки. И если «ведомственные» субъекты, а также работодатели и их объединения имеют правовую определенность и могут на основании данного законодательного предписания стать инициаторами проведения независимой оценки, то «вневедомственные» — обучающиеся и родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся — никак правовым образом в законе не определены. Сколько обучающихся и их родителей, в какой организационной форме и в каком порядке вправе инициировать проведение независимой оценки уровня освоения обучающимися образовательной программы или ее частей? Законодатель ответ на этот вопрос не дает. Следовательно, данное законодательное предписание в части права обучающихся и их родителей на инициацию проведения независимой оценки не имеет прямого действия, и для его реализации требуется дополнительная регламентация иными, «подзаконными», нормативными правовыми актами, которых в настоящее время нет.

Также законодателем не регламентированы отношения, взаимные обязательства и ответственность между инициатором и

организацией, осуществляющей независимую оценку качества подготовки обучающихся. Последняя, согласно ч. 2 ст. 95.1, вполне самостоятельно и независимо от инициатора «устанавливает виды образования, группы обучающихся и/или образовательных программ или их частей, в отношении которых проводится независимая оценка качества подготовки обучающихся, а также условия, формы и методы проведения независимой оценки качества подготовки обучающихся». При этом законодателем даже не оговаривается, какова роль первоначальной инициативы в описываемых действиях организации, осуществляющей далее оценку качества независимо от инициатора.

Согласно ч. 3 ст. 95.1 не требуется инициативы от участников отношений в сфере образования для проведения независимой оценки качества подготовки обучающихся «в рамках международных сопоставительных исследований в сфере образования в соответствии с критериями и требованиями российских, иностранных и международных организаций».

Статьей 95.2 регламентируется порядок проведения независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Результаты этой образовательной деятельности оцениваются иначе в порядке, рассмотренном нами ранее.

Что такое «информация об уровне организации работы по реализации образовательных программ на основе общедоступной информации», законодатель четко не определил. Однако из текста и контекста рассматриваемой статьи можно сделать обоснованное предположение, что здесь независимой оценке подвергается качество условий и качество организации образовательного процесса.

Статья 95.2 является сокращенной отредактированной версией принятого 30 марта 2013 г. Постановления Правительства РФ № 286, утвердившего «Правила формирования независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги». Содержание данного Постановления мы рассмотрим далее, а здесь должны отметить, что оно остается действующим в полном объеме в отношении государственных и муниципальных организаций, оказывающих услуги в сфере культуры, здравоохранения, спорта и социальной защиты. А в сфере образования оно правомерно только в части, не противоречащей законодательным предписаниям ст. 95.2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.).

Согласно этой статье, в целях создания условий для проведения независимой оценки качества образовательной деятельности организаций федеральные и региональные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в сфере образования, **обязаны**, а органы местного самоуправления

вправе создавать с участием общественных организаций² «общественные советы по проведению независимой оценки качества образовательной деятельности организаций», расположенных, соответственно, на территориях расположения подведомственных образовательных организаций.

Если органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие функции управления в сфере образования, и органы местного самоуправления уже создали или создают просто «общественные советы» в порядке, предусмотренном Постановлением Правительства РФ № 286, то законодатель разрешает³ передать им функции и полномочия по проведению независимой оценки качества образовательной деятельности организаций и не создавать параллельно еще и специализированные «общественные советы по проведению независимой оценки качества образовательной деятельности организаций».

Здесь необходимо отметить, что по версии законодателя независимой оценке качества подлежит деятельность не только образовательных организаций, но и всех организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Будучи созданными, общественные советы должны быть наделены существенными полномочиями⁴. Именно они, а не орган управления образованием:

«1) определяют перечни организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в отношении которых проводится независимая оценка, предусмотренная настоящей статьей;

2) формируют предложения для разработки технического задания для организации, которая осуществляет сбор, обобщение и анализ информации о качестве образовательной деятельности организаций (далее — оператор), принимают участие в рассмотрении проектов документации о закупках работ, услуг, а также проектов государственного, муниципального контрактов, заключаемых федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, органами исполнительной власти субъектов Российской Феде-

² Под «общественными организациями» законодатель предусматривает расширительное (и не соответствующее действующему законодательству об общественных объединениях граждан и о некоммерческих организациях) толкование: это все общественные объединения в различных организационно-правовых формах. Выделение в этом ряду общественных объединений потребителей может быть истолковано в двух смыслах. Либо законодатель подразумевает общества защиты прав потребителей в коммерческой сфере производства товаров, работ и услуг, что не имеет разумных обоснований в контексте данной статьи, либо здесь имеются в виду различные общественные объединения потребителей образовательных услуг (получателей образования), что более обоснованно и актуально для целей независимой оценки качества.

³ Часть 3 ст. 95.2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ от 29 декабря 2012 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.).

⁴ Там же, ч. 7 ст. 95.2.

рации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, органами местного самоуправления с оператором;

3) устанавливают при необходимости критерии оценки качества образовательной деятельности организаций (дополнительно к установленным настоящей статьей общим критериям);

4) проводят независимую оценку качества образовательной деятельности организаций с учетом информации, представленной оператором;

5) представляют соответственно в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, органы местного самоуправления результаты независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, а также предложения об улучшении их деятельности».

Существенным новшеством законодательства в сравнении с Постановлением Правительства РФ № 286 является то, что региональные и муниципальные общественные советы устанавливают только дополнительные критерии оценки, качества образовательной деятельности. Основные, обязательные для проведения оценки, критерии уже установлены законодателем⁵. К этим дополнительным критериям региональные и муниципальные советы должны будут определить и соответствующие показатели оценки.

Однако формальным заказчиком и плательщиком услуг на выполнение работ, оказание услуг по сбору, обобщению и анализу информации о качестве образовательной деятельности организаций является не общественный совет, а органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, органы местного самоуправления. При этом важно, что эти органы управления обязаны⁶ предоставить оператору производства независимой оценки всю необходимую для оценки общедоступную информацию о деятельности оцениваемых организаций, формируемую в соответствии с государственной и ведомственной статистической отчетностью, в случае, если она не размещена на официальном сайте организации.

Также важной обязанностью органов управления образованием регионального и местного уровней, предусмотренной законом⁷, является как размещение на своих официальных сайтах в сети Интернет информации о результатах независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, так и обеспечение технической возможности для граждан выразить на этих сайтах свои мнения о качестве образовательной деятельности организаций.

⁵ Часть 4 ст. 95.2. Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ от 29 декабря 2012 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.).

⁶ Там же, ч. 8 ст. 95.2 .

⁷ Там же, ч. 10 и 12 ст. 95.2.

Подпунктом «к» п. 1 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» предусмотрено:

«В целях дальнейшего совершенствования государственной социальной политики постановляю:

1. Правительству Российской Федерации: ...

к) совместно с общественными организациями до 1 апреля 2013 г. обеспечить формирование независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, включая определение критериев эффективности работы таких организаций и введение публичных рейтингов их деятельности...»

Здесь в связи с понятием «система независимой оценки качества» появляются задачи определения критериев такой оценки, адекватных ее целям, и введение публичных, по сути дела сопоставительных, оценок рейтингов деятельности образовательных организаций.

С учетом указанной конкретизации и в целях реализации подпункта Указа Президента РФ Правительство Российской Федерации своим постановлением от 30 марта 2013 г. № 286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги» определило:

«1. Утвердить прилагаемые Правила формирования независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги.

2. Рекомендовать высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, руководствоваться Правилами, утвержденными настоящим постановлением...»

Правительство РФ приняло «Правила формирования независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги» (далее по тексту — «Правила»), имеющие рекомендательный характер для органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления и не содержащие каких-либо признаков развернутого нормативного описания организации целостной федеральной системы независимой системы оценки качества, кроме следующих функций, которые должны быть включены в рекомендуемые к созданию региональные и муниципальные независимые системы оценки качества:

а) обеспечение полной, актуальной и достоверной информацией о порядке предоставления организацией социальных услуг, в том числе в электронной форме;

б) формирование результатов оценки качества работы организаций и рейтингов их деятельности.

Данные «Правила» распространяют свое действие не только на образовательные организации, но также и на другие организа-

Определение понятия «независимая оценка качества образования» иными нормативными правовыми документами

ции, оказывающие услуги населению в социальной сфере, — медицине, культуре, спорте, социальной защите.

При этом «Правила» предусматривают отдельный характер деятельности по формированию и ответственности органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления за создание своих независимых систем оценки качества — региональных и муниципальных, — так как не наделили орган власти субъекта РФ полномочиями устанавливать общие для региона подходы к формированию независимых систем оценки качества в муниципальных образованиях региона. Последнее обстоятельство, с учетом рекомендательного характера «Правил» и их широкой вариативности, прямо вытекающей из отсутствия необходимой определенности и детализации в описании предполагаемых систем оценки качества, несет в себе риски создания несопоставимых, не сопряженных и не имеющих потенциала объединения в единую систему совершенно различных региональных и муниципальных внутри региона систем независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги. Иными словами, муниципальные системы оценки качества внутри региона могут оказаться вполне независимыми от региональной системы оценки качества. Поскольку профилактика указанных рисков не предусмотрена нормативно-правовыми актами, региональным органам государственной власти и органам местного самоуправления предстоит решать эту проблему совместно в добровольном договорном порядке.

Подпункт «а» п. 5 «Правил» в качестве ведущего ответственного субъекта обеспечения проведения «независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги», определяет органы, осуществляющие функции и полномочия учредителя этих организаций. Именно им прежде всего рекомендуется осуществлять «изучение общественного мнения, результатов оценки качества работы организаций и рейтингов их деятельности, полученных от общественных организаций, профессиональных сообществ, средств массовой информации, специализированных рейтинговых агентств и иных экспертов». При этом «Правила» предлагают органам, осуществляющим функции и полномочия учредителя, создавать органы общественного участия в независимой оценке качества — общественные советы.

Создание общественного совета на региональном и муниципальном уровнях и включение его в деятельность по независимой оценке качества работы образовательных организаций справедливо можно отнести к продолжению и развитию реализации принципа государственно-общественного характера управления образованием, получившего широкое развитие в годы осуществления субъектами РФ региональных комплексных проектов модернизации образования. Такая задача предусмотрена в Государственной программой Российской Федерации «Развитие образования» на

2013–2020 гг. Подпрограмма 3 «Развитие системы оценки качества образования и информационной прозрачности системы образования» предусматривает среди нацеленных на качество образования задач и такую, как «включение потребителей образовательных услуг в оценку деятельности системы образования через развитие механизмов внешней оценки качества образования и государственно-общественного управления».

Важным элементом пп. «б» п. 5 «Правил» являются рекомендации установить серьезные полномочия региональных и муниципальных общественных советов в регламентации и осуществлении формирования независимой оценки качества работы образовательных организаций. Предполагается, что общественные советы должны быть вправе:

- формировать перечень организаций для проведения оценки качества их работы на основе изучения результатов общественно-го мнения;
- определять критерии эффективности работы организаций, которые характеризуют:
 - открытость и доступность информации об организации;
 - комфортность условий и доступность получения услуг, в том числе для граждан с ограниченными возможностями здоровья;
 - время ожидания в очереди при получении услуги⁸;
 - доброжелательность, вежливость и компетентность работников организации;
 - долю получателей услуг, удовлетворенных качеством обслуживания в организации;
- устанавливать порядок оценки качества работы организации на основании определенных критериев эффективности работы организаций, в том числе с учетом настоящих Правил;
- организовывать работу по выявлению, обобщению и анализу общественного мнения и рейтингов о качестве работы организаций, в том числе сформированных общественными организациями, профессиональными сообществами и иными экспертами;
- направлять в орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя:
 - информацию о результатах оценки качества работы организаций;
 - предложения об улучшении качества работы, а также об организации доступа к информации, необходимой для лиц, обратившихся за предоставлением услуг.

Предоставление нормативными правовыми актами органа исполнительной власти региона и, соответственно, органа местного самоуправления перечисленных выше полномочий общественным

⁸ Данный критерий не включен законодателем в перечень критериев оценки организаций, осуществляющих образовательную деятельность, см.: ч. 4 ст. 95.2 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.).

советам является необходимым (но далеко не достаточным) условием формирования действительно независимой общественной оценки качества работы образовательных организаций.

Также серьезным продвижением к формированию эффективной системы независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, являются положения п. 6 «Правил», устанавливающие обязательность учета органами, осуществляющими полномочия и функции учредителя, а также самими оцениваемыми организациями результатов независимой оценки качества их работы и возможность доступа к открытой информации об учете организациями в своей деятельности результатов независимой их оценки:

«6. В целях улучшения качества работы организаций:

а) органы, осуществляющие функции и полномочия учредителя:

- направляют организациям предложения об улучшении качества их работы, подготовленные с учетом изучения результатов оценки качества работы организаций и рейтингов их деятельности, а также предложений общественных советов;
- учитывают информацию о выполнении разработанных организациями планов мероприятий по улучшению качества работы организаций при оценке эффективности работы их руководителей;

б) организации:

- разрабатывают на основе предложений, указанных в абзаце втором подпункта «а» настоящего пункта, план об улучшении качества работы организации и утверждают этот план по согласованию с органами, осуществляющими функции и полномочия их учредителя;
- размещают планы мероприятий по улучшению качества работы организации на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (при наличии сайтов) и обеспечивают их выполнение».

На органы, осуществляющие функции и полномочия учредителя образовательных организаций, в соответствии с законодательством возлагается обязанность выступить заказчиком и на конкурсной основе привлечь исполнителей для изучения общественного мнения и формирования независимой общественной оценки качества работы подведомственных образовательных организаций из числа специализированных рейтинговых агентств в организационно-правовой форме коммерческих и некоммерческих организаций.

Рассмотренные «Правила», с учетом законодательства в сфере образования, представляют собой несомненный прогресс в деле нормативного правового обеспечения подходов к созданию региональных и муниципальных независимых систем оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, в том числе в сфере образования, включению в независимую оценку качества работы организаций как общественного мнения о качестве их деятельности, так и различных вневедомственных, в том числе общественных, рейтинговых оценок качества их деятельности.

МНОГООБРАЗИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРАКТИК

Т.А. Мерцалова

РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ НЕЗАВИСИМОГО РЕЙТИНГОВАНИЯ

Существует международная практика — присваивать году какой-либо тематический статус: «Год семьи», «Год ребенка», «Год культуры». По аналогии 2013 г. по праву можно назвать «Годом рейтингов в российском образовании». Как и положено статусному году, старт этому событию был дан Указом Президента РФ¹ в мае 2012 г. В соответствии с ним в 2013 г. проблеме независимой оценки и рейтингования образовательных организаций и территориальных образовательных систем на всех уровнях было уделено огромное внимание, которое вылилось в активное формирование нормативной правовой базы, разработку методических материалов и рекомендаций; пилотную апробацию в регионах и даже в попытку массового внедрения практики рейтингования в субъектах РФ.

В ситуации активного развития рейтингового движения в российском образовании основные движущие силы этого процесса направлены от центра в регионы. На федеральном уровне формируется законодательство, определяющее требования по независимой оценке образовательных организаций и регулирующее деятельность ведомственных органов управления и даже общественных советов. По инициативе профессионального экспертного сообщества разрабатываются и обсуждаются в Общественной палате РФ «Принципы рейтингования в образовании в РФ (для образовательных систем и организаций дошкольного, общего и дополнительного образования детей)»². Этот документ, призванный обеспечить качество образовательных рейтингов, на практике создан по инициативе снизу, но по сути также является «указанием из Центра».

При этом основная практика рейтингования образовательных организаций и систем реализуется на уровне субъектов РФ, а иногда и на уровне муниципалитетов. А в реальных ситуациях конкретных регионов часть требований, сформированных на федеральном уровне, просто не может быть реализована из-за отсутствия необходимых условий и ресурсов. Частично их реализа-

¹ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

² <<http://www.oprf.ru/ru/about/structure/structurenews/newsitem/24245?PHPS ESSID=n0fi370vm99p1jnu96fpimqsb5>>.

ция попросту имитируется (по вполне объективным причинам). С другой стороны, не является доказанным фактом и то, что все эти нормативы и требования помогут улучшить качество создаваемых рейтингов. В частности, передача ряда полномочий по независимой оценке деятельности образовательных организаций общественным советам при отсутствии специального профессионального кадрового обеспечения может привести к неадекватным и откровенно опасным результатам.

Развитие местных (региональных и муниципальных) рейтингов — важная и правильная тенденция. Национальный рейтинг в российском образовании адекватен разве что для оценки университетов. Для школ, а тем более детских садов, он теряет свои основные смыслы.

Базовая задача, озвучиваемая во всех документах и материалах, продвигающих идею рейтингования в образовании, связана с выбором потребителями учебных заведений для себя или своих детей. Но для потребителей образовательных услуг дошкольного и школьного образования федеральный рейтинг не может стать механизмом выбора, в том числе из-за низкого уровня мобильности семей с детьми этих возрастов (в отличие, например, от аналогичных семей в США). По результатам социологических исследований, проводимых Высшей школой экономики³, при выборе школы основными критериями для российских родителей являются ее близость к дому («шаговая доступность») и качество педагогических кадров. Причем «шаговая доступность» в этой паре лидирует.

Для руководителей образовательных организаций рейтинги могут стать мощным стимулом к развитию, задавая ориентиры, к которым можно и нужно стремиться, провоцируя «соцсоревнование» (в лучшем смысле этого слова) между школами, детсадами, колледжами. Но результаты федерального рейтинга носят откровенно спорный характер с точки зрения обоснованности сопоставления показателей образовательных организаций из разных регионов, с разными социально-экономическими условиями функционирования и разным контингентом учащихся. Значительная дифференциация условий не только на уровне конкретных «школ», но и на уровне регионов доказывает несопоставимость образовательных организаций вне учета этих условий, вне контекста их деятельности.

Для учредителей образовательных организаций и органов управления образованием сопоставительная оценка — это один из эффективных механизмов анализа ситуации в собственной образовательной системе. Однако федеральные исследования не могут адекватно отразить в едином рейтинге все (например, более 40 тыс. школ) образовательные организации РФ. Поэтому они, как правило, ограничиваются публикациями «топов» — спи-

³ Мониторинг экономики образования (опрос родителей учащихся общеобразовательных школ), 2013 г.

сков верхних позиций рейтинга. Организации, не вошедшие в «топ», остаются за рамками опубликованных рейтингов. На основании такой ограниченной информации составить представление обо всей системе невозможно.

Максимум, что можно извлечь из результатов таких рейтингов, — осуществить конкурсный отбор образовательных организаций. Но и это возможно в ограниченном ряде случаев, только если в «топ» попали образовательные организации данного региона. Безусловно, отсутствие «своих» школ и детсадов в национальном рейтинге — повод для руководителей задуматься и провести свое собственное исследование подведомственной образовательной системы.

Грамотные руководители понимают, что именно не попавшие в список лучших организации требуют особого внимания. Но, к сожалению, очень часто федеральные рейтинги становятся не инструментом первичной диагностики, а провокатором создания «топовых» образовательных организаций, которыми потом можно отчитываться, получая дополнительные «бонусы».

Для большинства потребителей образовательных услуг все образовательные организации, не попавшие в «топ», воспринимаются как одинаково «нелучшие» (а порой и откровенно «плохие»). Очевидно, что такая картина неадекватно отражает существующую реальность и несет в себе высокую вероятность рисков негативного влияния на развитие системы образования.

Следует отметить, что в международной практике крупных стран не используются тотальные рейтинги образовательных организаций. Рейтинги школ и дошкольных образовательных организаций строятся либо для отдельных конкретных типов школ, либо с учетом контекста их деятельности.

Однако роль федеральных рейтингов принижать нельзя. Создатели рейтингов национального масштаба, как правило, имеют доступ к лучшим ресурсам: материальным, кадровым, информационным и даже административным. Это позволяет им разрабатывать рейтинги, которые могут и должны стать качественной культурной моделью, примером для обучения, основой для адаптированного распространения и формирования культуры рейтингования. Качественная методика позволяет регионам принять ее и войти в федеральный рейтинг по своему собственному решению, как это делается, например, в ряде национальных рейтингов образовательных организаций США. Но при этом территориальная привязка обязательно должна сохраняться.

Федеральные нормативные правовые документы (включая готовящийся закон⁴) и разработанные федеральными эксперта-

⁴ Законопроект Минтруда о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, опубликованный на портале <<http://regulation.gov.ru/>> в феврале 2014 г.

ми «Принципы» предъявляют региональным ведомствам и иным субъектам рейтингования целый набор требований, критериев качества и методических рекомендаций по организации независимой оценки качества деятельности и рейтингованию образовательных организаций. Но никто не предлагает механизмов помощи, поддержки регионов в этом процессе. А это важная задача.

В рамках проекта, реализованного НИУ ВШЭ в 2013 г., была осуществлена попытка пойти именно таким путем: стать третьей стороной, обеспечивающей методическую, технологическую, информационную и консультационную поддержку регионам в работе с рейтингами. Работа в рамках данного проекта подтвердила, несмотря на небольшое количество пилотных субъектов РФ, что условия в них очень сильно отличаются. Даже в рамках локальной апробации, включающей три субъекта РФ, были реализованы различные модели развертывания системы независимой оценки качества и общественного рейтингования образовательных организаций.

В зависимости от имеющихся условий каждый регион двигался своим путем.

Там, где изначально были сильные местные институты общественности (муниципальные общественные советы и общественные палаты), именно они стали основными заказчиками рейтингов. Они же взяли на себя функции экспертов, контролирующих качество рейтингования и эффективность использования полученных результатов. Рейтингование в данном случае осуществлялось на уровне муниципалитетов.

В ситуации невысокого уровня общественной активности, но при наличии сильной ведомственной структуры, занимающейся мониторингами и оценкой качества образования (Центра оценки качества образования), был выбран иной путь создания рейтингов. Профессиональное сообщество разработало и провело опрос общественности, включая основных потребителей образовательных услуг, с целью выявления их запроса к качеству деятельности образовательных организаций. На основании результатов этого опроса был сформирован заказ на общественный рейтинг, подобраны критерии оценки образовательных организаций и разработана методика рейтингования.

Эти примеры демонстрируют, что никакие подробно прописанные требования и механизмы не гарантируют, что во всех регионах в одинаковом объеме появятся необходимые условия, обеспечивающие качество рейтингов и эффективность системы независимой оценки качества образования вообще. Необходим учет различия этих условий и предоставление субъектам возможности выстраивать свою собственную стратегию движения в данном направлении, основанную на имеющихся возможностях и доступных ресурсах.

Можно выделить две основные группы базовых условий, обеспечивающих эффективность системы независимой оценки качества (НОК) образования: субъекты оценки и источники данных (рис. 1).

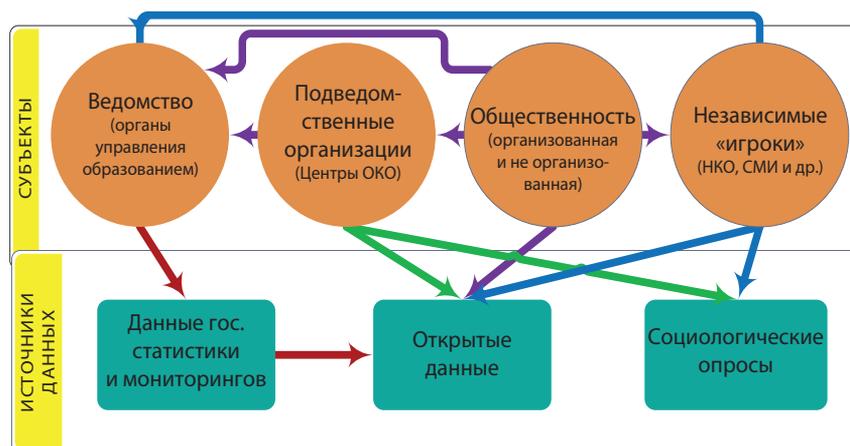


Рис. 1. **Схема взаимодействия элементов, обеспечивающих эффективность независимой оценки качества образования**

Основными субъектами в системе НОК могут выступать:

- образовательные ведомства — региональные и местные органы управления образованием;
- подведомственные органам управления организации, занимающиеся оценкой качества и мониторингом деятельности образовательных организаций;
- общественность: объединенная в организованные группы (Общественные советы, Общественные палаты, тематические Общества) и неорганизованная — не объединенная ни в какие сообщества;
- независимые «игроки» — организации, по тем или иным причинам занимающиеся оценкой качества и рейтингованием в системе образования (как коммерческие организации, например, рейтинговые агентства, СМИ, так и некоммерческие — НКО).

Очевидно, что в разных субъектах РФ степень представленности названных субъектов оценки и их активность будут различными. Например, в столичном регионе довольно активно могут проявлять себя СМИ. Здесь же выше вероятность появления коммерческого интереса для рейтинговых агентств. В других субъектах РФ могут быть более развиты институционализированные формы участия общественности в управлении образованием.

В регионах, на территории которых с 2007 г. реализовывались комплексные проекты модернизации образования (КПМО), как правило, сильно развита ведомственная система оценки качества образования (СОКО), эффективно функционируют Центры оценки качества, Центры мониторинга образования, Центры экспертизы деятельности образовательных организаций и тому подобные организации.

Чуть меньшим разнообразием отличаются региональные условия, связанные с источниками данных, которые могут быть использованы для проведения НОК и рейтингования образовательных организаций. Основными элементами этой системы являются:

- данные, находящиеся в «закрытых» источниках, доступ к которым полностью закрыт или ограничен. К ним относятся:
 - большинство данных государственного статистического и административного учета;
 - результаты ведомственных мониторингов, осуществляемых подведомственными организациями;
 - результаты международных мониторингов (PISA, TIMSS и др.);
- «открытые» данные, размещенные в общедоступных источниках информации (например, на официальных сайтах системы образования, образовательных организаций, Росстата, в СМИ и т.д.);
- данные, которые пока не собраны в единую базу, т.е. требуют дополнительной работы по их сбору и обработке. Здесь можно выделить две основные категории:
 - данные, которые можно получить с самих образовательных организаций;
 - данные, которые можно получить только от общественности (в том числе от потребителей образовательных услуг), например, путем социологических опросов и/или экспертных оценок.

При этом важно понимать, что не любые сведения могут быть использованы для проведения НОК и рейтингования образовательных организаций. Даже в профессиональной среде существует иллюзия о том, что, например, публичные доклады и сайты образовательных организаций вполне могут обеспечить информационные потребности НОК. В реальности это далеко не так.

Возьмем, к примеру, информацию о материально-техническом обеспечении и оснащённости образовательного процесса. Согласно требованию действующего ФЗ «Об образовании в РФ» (ст. 29), эти сведения обязательно должны быть размещены на сайте образовательной организации. По факту, если говорить о школьных сайтах, такая информация есть только на каждом втором из них⁵. Но даже там, где эта информация представлена, ее содержание настолько вариативно, что провести сопоставление материально-технических условий функционирования различных школ просто невозможно. Нередко соответствующие разделы сайтов ограничиваются обобщенно-описательными характеристиками школы, фото или видео экскурсиями (рис. 2), либо вообще короткими, ни о чем не говорящими фразами (например:

⁵ Результаты оценки информационной открытости официальных сайтов общеобразовательных организаций Российской Федерации, проведенной в рамках соответствующего рейтинга в проекте «Социальный навигатор» (РИА Новости; НИУ ВШЭ, 2013).

«Учебные кабинеты оснащены современной новой мебелью согласно нормам СанПиНа. В школе имеется набор технических средств и учебного оборудования для организации учебно-воспитательного процесса»).

С точки зрения законодательства никаких нарушений в этом нет, но возможность использования информации для оценки в данных примерах полностью отсутствует.

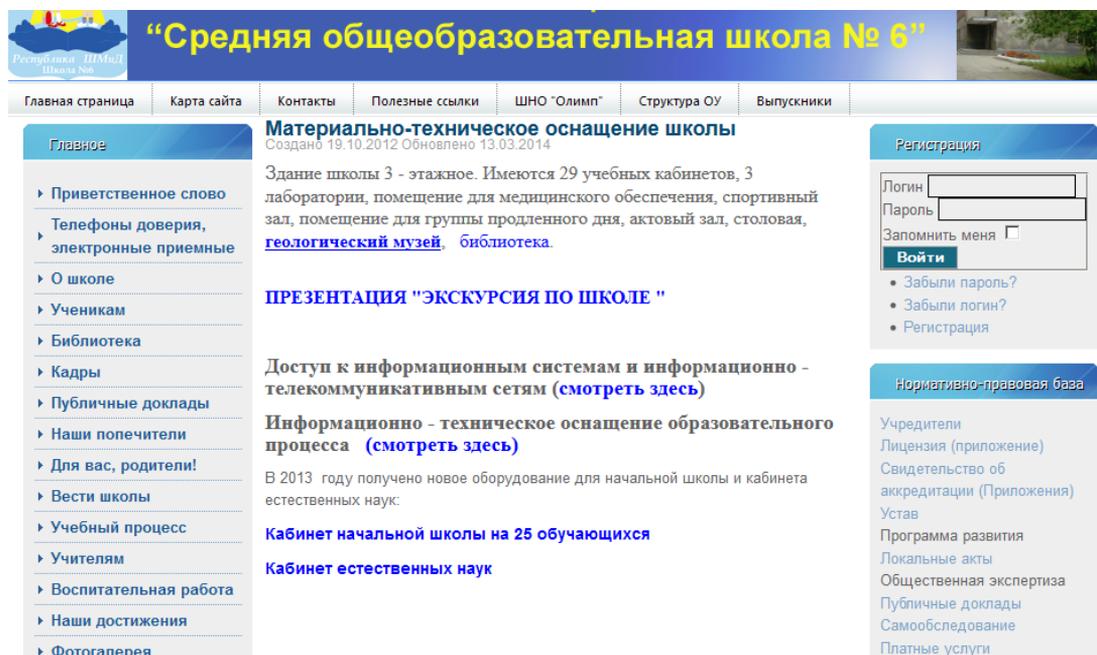


Рис. 2. Скриншот страницы школьного сайта, посвященной материально-техническому оснащению школы

Исследования информационной открытости системы образования показывают, что ситуация с открытыми данными в большинстве субъектов РФ примерно одинаково *неудовлетворительная*. Данные, размещаемые на сайтах образовательных организаций и органов управления образованием, практически невозможно использовать для проведения независимой сопоставительной оценки. Позитивное исключение составляют лишь обобщенные сведения о качестве кадрового обеспечения образовательного процесса, которые чаще всего представляют собой перечень одних и тех же для всех школ/детских садов долевых показателей: «доля педагогов с высшим образованием», «доля педагогов с высшей категорией» и т.д.

Но и здесь нет оснований для излишнего оптимизма. Доля школьных сайтов, где представлены обобщенные сведения о пе-

дагогическом коллективе, составляет всего лишь 48%⁶. Да и сам набор этих сведений нельзя назвать достаточным для оценки качества кадрового обеспечения образовательной организации. Например, для адекватной оценки школьных кадров очень важно понимать, какая у педагогов средняя нагрузка, сколько работает молодых педагогов и педагогов пенсионного возраста и т.д. Но такая информация на сайтах встречается крайне редко.

Таким образом, для обеспечения качественной НОК необходимо реализовать доступность (открытую или по запросу) такой информации, которая обеспечила бы возможность использования ее для проведения **сопоставительной** оценки и рейтингования образовательных организаций. Эта информация должна соответствовать стандартному набору требований к данным:

- *релевантность* — соответствие характеристикам образовательных организаций, которые подвергаются оцениванию;
- *достоверность*;
- *проверяемость* — возможность проверить данные;
- *полнота* (возможность охарактеризовать все аспекты оцениваемых позиций).

Но к этому перечню требований необходимо добавить:

- для сведений, публикуемых в количественном формате (например, «количество победителей предметных олимпиад»), необходима *возможность их приведения в сопоставимый вид* (например, «доля победителей предметных олимпиад от числа участников» или «доля победителей предметных олимпиад от числа всех учащейся школы»);

- для сведений, имеющих качественный формат, *необходима возможность их формализации* — перевода сведений в **однозначные**, как правило, количественные показатели (например, «отсутствие» какой-то характеристики = 0, ее «наличие» = 1).

При этом самым важным является требование наличия данных, представленных **в едином формате, в единых источниках** информации **для всех участников** НОК или рейтинга. Это означает, что в методике проведения оценки необходимо точно указывать, откуда и в каком виде будет взята информация, и как (по каким формулам) будут рассчитываться показатели. Если для этого предполагается использовать официальный сайт образовательной организации, то велика вероятность того, что проведение такой оценки окажется невозможным из-за отсутствия необходимых данных, представленных в соответствующем виде.

Именно эта особенность информации — возможность ее неинформативности, неоперациональности с точки зрения проведения сопоставительной оценки и рейтингования — обуславливает необходимость особого внимания к развитию системы «Открытых данных». Однако информационные порталы, развиваемые в рам-

⁶ Мерцалова Т.А., Косарецкий С.Г. Анализ итогов // Директор школы. 2013. № 7. С. 27–37.

ках реализации этого правительственного проекта, также оказываются бесполезными для решения задач независимого рейтингования образовательных организаций, поскольку в большинстве своем содержат безоценочные характеристики. Чаще всего в базах данных этих порталов имеются названия образовательных организаций, фамилии руководителей, почтовые (и/или физические) адреса, номера телефонов и географические координаты объектов. Реже встречаются адреса электронной почты и сайтов образовательных организаций. Еще более редкими являются разрозненные сведения о реализуемых образовательных программах. Последнее, безусловно, очень важно при осуществлении выбора учебного заведения, но практически бесполезно при его оценивании.

Информационным ресурсом, важным и полезным для проведения оценки, могли бы стать данные государственной статистики и различных ведомственных мониторингов. Однако они в большинстве регионов остаются закрытыми и не доступными для независимых экспертов. Разница между регионами заключается в основном в степени доступности этих данных и готовности открывать их.

Большую часть дефицита данных, которые можно было бы использовать для проведения НОК и построения рейтингов образовательных организаций, можно компенсировать за счет дополнительного сбора информации и, в частности, социологических опросов. Это направление представляется особенно актуальным, поскольку в федеральных нормативных документах⁷ зафиксирована позиция об обязательном учете в НОК степени удовлетворенности потребителей качеством оказываемых им услуг, которую можно оценить только через сбор мнений потребителей.

Но качественные социологические исследования — это очень дорогая услуга. И не каждый региональный орган управления образованием имеет возможность заказать ее. Более того, не во всех субъектах РФ есть профессиональные организации, которые могли бы предоставить такую услугу на достаточно высоком уровне. Это также определяет некоторый уровень дифференциации региональных условий для НОК и общественного рейтингования образовательных организаций.

Неоднородность условий в субъектах РФ определяет необходимость создания разных моделей движения в этом направлении, вариативность региональных стратегий. Каждый субъект РФ, каждый региональный или местный орган управления образованием, исходя из своих собственных условий и приоритетов, должен определить базовые направления развития НОК в регионе и на местах.

⁷ Постановление Правительства РФ от 30 марта 2013 г. № 286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги», «Правила формирования независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги» и др.

При этом принципиальным является понимание двухуровневости системы рейтингования, включающей как ведомственную, так и независимую (внешнюю) оценку, которые не только не исключают и не подменяют друг друга, а напротив, дополняют и достраивают. Если в субъекте РФ эффективно функционирует система оценки качества образования, есть сильные подведомственные организации, занимающиеся образовательными мониторингами, разрабатываются и публикуются рейтинги образовательных организаций, то всю эту систему ни в коем случае нельзя разрушать.

Учитывая сильные (профессиональные кадры, наработанный опыт, собранные базы данных и методик) и слабые (недостаточность учета интересов потребителей услуг, акцентированность на учебных результатах, закрытость результатов оценки) стороны ведомственной системы оценки качества образования, ее можно использовать для развития НОК и дополнить за счет создания системы общественной оценки.

Сохранение, достраивание и использование ведомственной системы оценки в контексте развития НОК — это одна из базовых региональных стратегий. Двухуровневость системы оценки качества образования требует от регионального ведомства определения границ «равновесия» этих двух систем, в соответствии с которым будет выстроена стратегия развития, включая распределение ресурсов между этими двумя направлениями.

При выборе базовой региональной стратегии неизбежно возникает «развилка», которую условно можно описать как выбор между двумя принципиальными управленческими подходами: опираться на имеющееся или «выращивать» новое. В контексте развития НОК «опора на имеющееся» будет определяться на основании наличия в регионе:

- ресурсов — материальных, кадровых, технических, методических и др.;
- сформированной системы государственно-общественного управления, активности и включенности общественности в решение реальных управленческих задач в системе образования;
- независимых игроков (СМИ, НКО, коммерческих агентств), заинтересованных и готовых включиться в НОК, обладающих соответствующим кадровым потенциалом, квалификацией и опытом соответствующей деятельности;
- доступных открытых данных, которые позволили бы проводить независимую сопоставительную оценку и строить рейтинги образовательных организаций.

При этом каждый субъект РФ может делать ставку, как опираться на наиболее сильные свои позиции (то, что уже хорошо развито и эффективно функционирует в регионе), так и ориентируясь на наиболее продвинутое (на международном и федеральном уровне) и перспективные тренды. Последние могут пока не иметь развитой базы в регионе, но в будущем способны обеспечить опреде-

ленный прорыв в развитии региональной системы образования, вывести ее на лидерские позиции в РФ.

Путь развития системы независимой оценки качества деятельности и рейтингования образовательных организаций может и должен быть индивидуальным, соответствующим условиям, возможностям и задачам каждого конкретного региона, каждой локальной образовательной системы. И в этом плане основной задачей федеральных игроков в идеале должно стать не создание «единых моделей», а разработка механизмов поддержки и сопровождения субъектов по их *индивидуальной* траектории.

В 2013 г. Институтом образования НИУ ВШЭ была проведена разработка механизмов независимой оценки качества и общественного рейтингования образовательных организаций дошкольного и общего образования, которые прошли апробацию в ряде субъектов РФ.

В ходе реализации проекта были подготовлены рекомендации по формированию НОК для исполнительных органов государственной власти, осуществляющих управление в сфере образования.

1. Настоящие рекомендации по введению системы независимой оценки качества (далее — НОК) деятельности образовательных организаций (далее — рекомендации) разработаны в целях оказания государственным органам и органам местного самоуправления, реализующим свои функции в сфере образования (далее — органы управления), а также подведомственным им образовательным организациям содействия при введении системы НОК.

Рекомендации разработаны в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими введение системы НОК в Российской Федерации, к которым относятся:

- Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», в части ст. 95;
- Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»;
- Постановление Правительства РФ от 30 марта 2013 г. № 286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги».

2. В целях получения объективной информации о качестве деятельности образовательных организаций и для удовлетворения потребности в этой информации всех заинтересованных лиц необходимо обеспечить формирование системы независимой оценки качества деятельности образовательных организаций.

2.1. Основная *цель* независимой оценки качества деятельности образовательных организаций: обеспечение потребителей образовательных услуг и иных заинтересованных лиц полной, актуальной и достоверной информацией о порядке и качестве предоставления образовательных услуг.

Рекомендации по формированию системы независимой оценки качества образовательных организаций органами государственной власти, осуществляющими управление в сфере образования

2.2. *Функции* независимой оценки качества деятельности образовательных организаций:

- определение соответствия предоставляемого образования потребностям физических и юридических лиц, в интересах которых осуществляется образовательная деятельность;
 - оказание содействия потребителям образовательных услуг в выборе образовательной организации (программы) для получения образования, соответствующего их интересам, потребностям и возможностям;
 - обеспечение открытости и доступности информации о деятельности организаций;
 - обеспечение руководителей образовательных организаций, Учредителей и сотрудников органов управления, достоверной информацией, охватывающей различные аспекты деятельности образовательных организаций, для обоснованного принятия управленческих решений и разработки программ и мер повышения качества образовательных услуг;
 - реализация общественно-государственного характера управления системой образования, активизация общественного участия в деятельности образовательных организаций;
- повышение конкурентоспособности образовательных организаций и реализуемых ими программ.

2.3. Независимая оценка качества деятельности образовательных организаций — это *внешняя* по отношению к оцениваемой организации оценка. В настоящее время в системе российского образования существует два типа независимой оценки качества деятельности образовательных организаций:

- *ведомственная* — где заказчиком, определяющим основные параметры и направления оценки, выступает образовательное ведомство в лице федерального, регионального или муниципального органа управления образованием;
- *неведомственная* — где заказчиком являются институты гражданского общества — общественные организации, общественные советы при органах власти и управления, СМИ (представляющие интересы той или иной группы общественности, потребителей образовательных услуг), которые сами определяют ключевые элементы методики и осуществляют оценку.

Разные типы НОК не являются взаимоисключающими. Наиболее перспективным направлением развития системы НОК является гармоничное сочетание ведомственных и неведомственных оценок, взаимодополняющих друг друга за счет представления точек зрения различных заинтересованных субъектов и расширения набора критериев и направлений, по которым осуществляется оценивание образовательных организаций.

3. Система НОК включает следующие основные элементы, обеспечивающие ее эффективность.

➤ Субъекты оценки:

- ведомства — государственные органы и органы местного самоуправления, осуществляющие деятельность в сфере образования;
- институты общественности — Общественные советы при органах управления, Общественные палаты федерального, регионального и муниципального уровней, иные органы государственно-общественного управления (включая Управляющие советы образовательных организаций), общественные организации;
- иные организации, заинтересованные в проведении оценки качества образования, — СМИ, социально ориентированные некоммерческие организации, рейтинговые агентства и др.

➤ Источники данных:

- сведения, находящиеся в информационных базах органов управления образованием, подведомственных им организаций, занимающихся оценкой качества и мониторингами в образовании, а также в базах органов государственной статистики и негосударственных организаций;
- открытые данные — сведения и данные (включая данные государственного статистического наблюдения) о деятельности образовательных организаций, находящиеся в свободном доступе в открытых источниках информации, доступных любому пользователю;
- социологические опросы населения по вопросам образования.

Предпочтительным является комбинирование использования различных источников информации, каждый из которых представляет собственные аспекты деятельности образовательных организаций. В результате может быть получена более полная, комплексная и разноплановая информация об оцениваемых объектах.

4. Стратегия развития региональной системы НОК может быть построена с опорой на любые из элементов НОК, перечисленных в п. 3. Выбор базовой стратегии развития региональной системы НОК следует осуществлять на основании:

- анализа имеющихся ресурсов, включающего:
 - оценку имеющихся материальных и технических средств;
 - уровня сформированности и активности системы государственно-общественного управления в сфере образования;
 - наличия и качества независимых организаций, заинтересованных и готовых участвовать в оценке;
 - наличия сведений и доступности (открытости) данных об образовательных организациях и системах, необходимых для проведения НОК;
- определения базовых приоритетов и перспективных направлений развития НОК, которые могут опираться на:
 - наиболее сильные позиции региональной системы образования, т.е. те имеющиеся ресурсы и опыт предшествующей

деятельности, которые наиболее эффективно развиваются в регионе в настоящее время;

- продвинутые тренды (тенденции развития образования), имеющие признание и поддержку на местном и/или федеральном уровнях. К таким трендам могут быть отнесены, например, проекты по развитию системы государственно-общественного управления в сфере образования, Национальная образовательная инициатива «Наша новая школа» и др.;
- перспективные тренды, которые формируются в настоящее время на федеральном и/или международном уровнях и имеют значительные шансы на успешное развитие в будущем. К ним, можно отнести, например, проект «Открытые данные», активно продвигаемый и реализуемый на федеральном и международном уровнях.

5. Механизмы и условия реализации различных стратегий развития НОК.

5.1. *Стратегия, ориентированная на расширение общественного участия в НОК.*

В современной практике представлены два основных типа общественного участия в НОК:

- институциональное — привлечение к НОК институтов общественности, таких как Общественные советы при органах управления, Общественные палаты федерального, регионального и муниципального уровней, иные органы государственно-общественного управления (включая Управляющие советы образовательных организаций), общественные организации (профессиональные, родительские, специализированные⁸);

- массовое — привлечение кНОК неорганизованных представителей общественности через различные механизмы сбора и учета общественного мнения: социологические опросы (в том числе, с использованием электронных информационных ресурсов), технологию краудсорсинга.

5.1.1. Роли и функции общественности в независимой оценке качества.

а. Формирование заказа на проведение НОК, основанного на интересах и потребностях конкретных групп общественности (целевой аудитории).

Заказ, сформированный общественностью, может быть передан в органы управления образованием или заинтересованные (в том числе коммерческие) организации, занимающиеся оценкой качества в сфере образования (далее — организация-оператор). Финансовые и юридические отношения между общественным заказчиком и органом управления (или иной организацией-оператором) регулируются в рамках российского законодательства.

Для институтов общественности, созданных при органах государственной власти или местного самоуправления, а также для

⁸ Например, Общество инвалидов, Общество охраны природы и др.

органов государственно-общественного управления (далее — ГОУ) образовательных организаций, механизмы регулирования отношений при формировании заказа, проведении и использовании результатов НОК целесообразно зафиксировать в соответствующих региональных и местных нормативных правовых документах, включая «Положения о советах», «Регламенты взаимодействия в целях проведения НОК» и т.п.

В нормативных правовых документах, регулирующих процесс участия институтов общественности в НОК, необходимо предусмотреть раздел об их правах и полномочиях, включая:

- формирование перечня организаций для проведения оценки качества их работы;
- отбор критериев эффективности работы организаций;
- определение порядка оценки качества работы организации на основании выбранных критериев.

б. Экспертиза качества НОК на предмет соответствия проводимой оценки требованиям, предъявляемым:

- к качеству методики НОК;
- к качеству проведения оценки;
- к доступности (открытости) и достоверности полученных результатов;
- к эффективности использования результатов для повышения качества образования.

Экспертиза качества НОК должна включать профессиональную и общественную оценки. Профессиональная оценка призвана обеспечить учет специфических особенностей функционирования образовательной системы, использование новейших разработок и достижений в области оценки качества, соответствие интересам развития региональной или муниципальной системы образования в целом.

При этом экспертизу качества НОК нельзя ограничить только профессиональной оценкой. Это неизбежно приведет к преобладанию ведомственного подхода к НОК. К оценке методики НОК необходимо привлекать общественные организации или независимых общественных экспертов, представляющих интересы различных групп потребителей образовательных услуг.

Общественная экспертиза ориентирована на оценку степени соответствия НОК актуальному потребительскому запросу, интересам и возможностям целевой аудитории, возможностей минимизации негативного влияния результатов НОК на оцениваемые объекты.

Общественная экспертиза может осуществляться существующим органом — Общественной палатой, Общественным советом при органе управления образованием — либо специально сформированным общественным Экспертным советом.

В тех случаях, когда специально создается Экспертный совет, при его формировании необходимо учитывать следующие основные требования:

- эксперты должны представлять различные социальные и профессиональные группы общественности. Экспертный совет не может включать слишком большое количество представителей профессиональной педагогической общественности (не более $\frac{1}{4}$ от общего состава);

- эксперты должны иметь достаточно высокий уровень образования, позволяющий качественно и эффективно выполнять экспертные функции;

- эксперты должны иметь определенный вес (влияние) в обществе, обладать признанным авторитетом;

- процедура формирования экспертного совета для оценки качества НОК должна быть максимально открытой и прозрачной;

- при формировании состава Экспертного совета должна быть обеспечена минимизация возможности возникновения конфликта интересов.

в. Организация процесса использования результатов, включая:

- участие в анализе и интерпретации полученных результатов НОК;

- разработку предложений и рекомендаций об улучшении качества работы образовательных организаций и систем и направление их в соответствующие органы управления образованием, руководителям образовательных организаций и представителям органов государственного-общественного управления в сфере образования;

- обеспечение минимизации риска негативного влияния оценивания и открытия его результатов на образовательные организации, ставшие объектом оценки;

- контроль выполнения проектов и реализации мер по совершенствованию системы образования, сформированных на основе предложенных рекомендаций по результатам оценивания, и внесение предложений по корректировке данных мер и проектов.

г. Продвижение результатов НОК:

- распространение информации о проведенной оценке, ее задачах и методике проведения, о полученных результатах, перспективах и реализации мер по их использованию в целях улучшения качества образования;

- разъяснение представленной информации с целью обеспечения максимально точного понимания населением смыслов проведенной НОК и специфических нюансов, которые могут возникнуть при интерпретации результатов и реализации мер по развитию образования.

5.1.2. Направления деятельности (функции) органов управления образованием при реализации стратегии, ориентированной на расширение общественного участия в НОК.

а. Формирование и обеспечение деятельности Общественных советов, наделенных функциями в сфере оценки качества деятельности организаций социальной сферы.

б. Разработка и обеспечение нормативного регулирования отношений между учредителем, Общественным советом, оцениваемыми организациями, потребителями услуг, в том числе: определение их прав и обязанностей в части независимой оценки качества.

в. Методическое и информационное обеспечение деятельности Общественных советов, включая обучение и консультирование по вопросам НОК.

г. Разработка и внедрение механизмов краудсорсинга для привлечения широкого круга независимой (неангажированной) общественности к формированию Общественных и Экспертных советов, наделенных функциями в области НОК.

5.2. *Стратегия, ориентированная на привлечение независимых организаций для развития НОК.*

5.2.1. Независимые организации, заинтересованные в проведении НОК в сфере образования, могут представлять как коммерческие, так и некоммерческие негосударственные структуры.

Коммерческие организации. В роли заказчика рейтинга могут выступать коммерческие организации, заинтересованные в получении достоверной надежной информации о каких-либо аспектах деятельности образовательных организаций. Чаще всего сфера интересов коммерческих заказчиков связана с профессиональным образованием разных уровней.

В роли организации-оператора наиболее перспективными представляются коммерческие рейтинговые агентства. Они обладают необходимыми компетенциями и опытом в проведении независимых оценок и построении рейтингов. При наличии у внешнего заказчика — ведомства или общественной организации — достаточных финансовых ресурсов, они могут привлекать рейтинговые агентства для проведения НОК образовательных организаций.

Некоммерческие организации (далее — НКО). В роли заказчика НКО могут выступать в том случае, если они имеют социальную направленность и сфера их интересов включает оценку качества деятельности образовательных организаций. Наиболее перспективными в этой роли являются профессиональные ассоциации работников образования различной направленности, а также организации, представляющие интересы специфических групп потребителей образовательных услуг.

В роли организации-оператора НКО могут привлекаться к реализации проектов по НОК любыми заказчиками при условии, что НКО имеет необходимый уровень квалификации кадров.

5.2.2. Направления деятельности (функции) органов управления образованием при реализации стратегии, ориентированной на привлечение независимых организаций для развития НОК.

а. Стимулирование проведения НОК, формирования рейтингов и создания сервисов по поиску организаций и услуг (ранкингов-навигаторов) независимыми организациями (особенно в тех случаях, когда отсутствуют коммерческие основания для оценки и рейтингования), в том числе, через:

- прямой государственный заказ на разработку методики и проведение НОК деятельности образовательных организаций;
- целевую государственную поддержку социально ориентированных НКО, реализующих проекты по независимой оценке сферы образования (гранты, субсидии);
- разработку механизмов нефинансового стимулирования.

б. Методическое и информационное обеспечение деятельности социально ориентированных НКО, включая обучение и консультирование по вопросам НОК.

5.3. Стратегия, ориентированная на развитие системы открытых данных.

Наличие достоверных качественных данных в открытом доступе является условием эффективного развития системы НКО, поскольку обеспечивает любых заинтересованных субъектов необходимыми сведениями для проведения оценки, построения рейтингов и формирования информационно-поисковых сервисов (рэнкингов-навигаторов).

Доступность объективной информации, включающей данные государственной статистики и профессиональных образовательных мониторингов, проводимых в рамках федеральных (НОИ «Наша новая школа», МРСО и др.) и региональных проектов, стимулирует внешних субъектов на проведение НОК и обеспечивает снижение риска использования некачественных оценок и получения недостоверных результатов.

5.3.1. Направления деятельности (функции) органов управления образованием при реализации стратегии, ориентированной на развитие системы открытых данных.

а. Обеспечение максимального объема открытой первичной информации о деятельности образовательных организаций и систем, в том числе:

- расширение перечня баз данных о деятельности образовательных организаций и систем, публикуемых в формате открытых данных;
- раскрытие первичной информации в формате открытых данных по всем показателям текущего статистического и административного учета;
- обеспечение публикации информации в формате открытых данных (машиночитаемый формат), что позволяет в автоматическом режиме собирать данные по организациям на уровне субъекта;
- разработка стандартов предоставления первичных данных о деятельности образовательных организаций (набор данных, форматы предоставления, сроки предоставления), включаемых в публичную отчетность (отчет о результатах самообследования) образовательных организаций и публикуемых на официальных сайтах образовательных организаций.

5.4. Стратегия, ориентированная на развитие системы социологических исследований.

Наличие требований со стороны потребителей образовательных услуг, которые не могут быть оценены с помощью объективных критериев, определяет необходимость использования критериев, показателей и индикаторов субъективного характера. Это так называемые эмоциональные критерии, которые могут быть оценены только в рамках модели изучения общественного мнения.

Социологические исследования являются традиционным и достаточно надежным инструментом изучения общественного мнения по различным вопросам, включая мнение населения о качестве образовательных услуг.

5.4.1. Направления деятельности (функции) органов управления образованием при реализации стратегии, ориентированной на развитие системы социологических исследований.

Основные задачи, которые необходимо решить в рамках реализации данной стратегии, связаны:

- с обеспечением качества и достоверности информации, получаемой в ходе социологических опросов;
- со снижением затратности исследовательских процедур и повышением их эффективности.

Для решения данных задач целесообразно реализовать следующие направления работы:

- привлечение для проведения опросов профессиональных социологов и социологических исследовательских коллективов, имеющих необходимый уровень квалификации и опыт работы в соответствующей проблематике;
- разработка и апробация программных средств для проведения электронных социологических опросов, обеспечивающих надежность и достоверность получаемых данных. Достоинствами электронных опросов являются: минимизация затрат, необходимых на полевое исследование, обеспечение более широкого круга опрашиваемых (респондентов), сокращение времени, необходимого на проведение опроса, упрощение процедуры первичной математико-статистической обработки полученных данных;
- разработка и внедрение краудсорсинговых моделей опроса населения, позволяющих привлекать ресурс общественного мнения на всех этапах работы с НОК, включая: формирование заказа; разработку методики и перечня критериев, показателей и индикаторов оценки; проведение оценочных процедур; интерпретацию результатов и разработку проектов развития системы образования.

6. Обеспечение качества НОК.

Развитие системы НОК предполагает появление некоторого количества субъектов, заинтересованных, во-первых, в проведении оценки качества образовательных организаций и систем, и во-вторых, в использовании ее результатов. Появление независимых субъектов НОК актуализирует вопрос о качестве проводимых оценок и представляемых результатов.

Вопрос о качестве НОК актуален не только для разработчиков, но также и для потребителей образовательных услуг, оцениваемых организаций и органов управления.

В целях обеспечения качества НОК органам управления необходимо осуществлять организационно-методическое сопровождение и формирование соответствующих компетенций и «культуры открытости» субъектов и потребителей оценки, а также оцениваемых организаций. Такое сопровождение должно включать:

- разработку и внедрение на уровне регионов и/или муниципалитетов механизмов оценки качества независимой оценки (экспертиза, сертификация) и использования ее результатов;
- обучение общественных управляющих и руководителей образовательных организаций и муниципальных образовательных систем использованию результатов оценки для повышения качества услуг;
- повышение заинтересованности потребителей в публичных оценках и рейтингах (в том числе через учет интересов потребителей, прикладной характер результатов оценки, дизайн публикаций);
- обеспечение открытости методик, процедур, результатов оценки и эффектов от их учета при разработке программ развития сферы образования.

7. Обеспечение открытости результатов НОК.

Для максимального обеспечения независимого характера НОК и эффективного использования его результатов всеми заинтересованными субъектами необходимо предусмотреть различные форматы и каналы публикации его результатов.

7.1. Результаты НОК могут быть представлены в различных форматах:

- Базы первичных данных.
- Базы оценок по различным аспектам (направлениям) деятельности образовательных организаций.
- Рейтинги — форма представления результатов оценки деятельности образовательных организаций или систем, при которой оцениваемые организации размещаются в определенной последовательности в зависимости от оценок, полученных по различным показателям их деятельности.
- Рэнкинги (навигаторы) — форма представления результатов оценки деятельности образовательных организаций или систем, при которой оцениваемые организации можно упорядочить по любому из имеющихся показателей. В отличие от рейтинга, это не зафиксированная форма, а база данных для получения всех интересующих вариантов ранжирований исходного списка.
- Таблицы лиг — форма представления результатов оценки деятельности образовательных организаций или систем, при которой участники разбиваются на некоторое количество групп (лиг) в зависимости от оценок, полученных по различным показателям их деятельности. В одну лигу входят участники, получившие со-

поставимые оценки по выбранным показателям. Все участники, вошедшие в одну группу (лигу), считаются примерно равными по данному показателю.

➤ Аналитические материалы по итогам проведения оценки образовательных организаций.

7.2. Степень открытости результатов НОК требует особого внимания, поскольку включает в себя решение вопросов о минимизации рисков избыточной открытости. В связи с этим при принятии решения о публикации результатов НОК необходимо определить следующие позиции:

- что из полученных результатов подлежит публикации;
- какие необходимо ввести ограничения на доступ к результатам НОК;
- как и кому обеспечивать доступ к материалам.

Возможные варианты решения.

➤ *Свободный доступ к результатам НОК* — все результаты НОК публикуются в открытом доступе. При выборе этого варианта необходимо заранее проанализировать все риски полной открытости и разработать механизмы их минимизации.

➤ *Частично свободный доступ к результатам НОК* — в открытом доступе публикуются только отдельные фрагменты результатов оценки, например топы лучших образовательных организаций. Этот вариант позволяет частично минимизировать риски, возникающие при свободном доступе ко всем результатам НОК.

➤ *Ограниченный доступ к результатам НОК* — результаты НОК доступны только определенному кругу лиц, включая целевые группы общественности и руководителей образовательных организаций, участвующих в НОК. Круг лиц определяется заранее с необходимой детализацией (до занимаемой должности, до персональных фамилий и т.д.). Ограничение доступа и перечень круга лиц, имеющих доступ к результатам оценки, должны иметь веское обоснование и учитывать интересы всех сторон: образовательных организаций, системы образования региона в целом, потребителей образовательных услуг. Также определяются механизмы обеспечения этого доступа, например: через официальный письменный запрос, через пароль на специализированном сайте и др.

➤ *Открытость аналитических материалов, разработанных по результатам НОК*, — вариант частичного доступа к результатам НОК. В этом случае в открытых источниках публикуются только аналитические (обобщенные) материалы по результатам проведенной оценки. Базы данных и итоговые индексы остаются доступными только ограниченному кругу лиц.

7.3. Для публикации результатов НОК могут быть использованы следующие информационные каналы:

- различные СМИ (печатные и электронные);
- официальные и тематические информационные образовательные порталы;

- специализированные информационные ресурсы по вопросам образования;
- информационные ресурсы заинтересованных субъектов — заказчиков НОК;
- отдельные самостоятельные издания (брошюры, буклеты).

Каждый из перечисленных каналов имеет свои преимущества и ограничения, которые необходимо учитывать при принятии решений. Результаты одного и того же проекта НОК могут быть размещены в разных форматах и в различных информационных источниках.

Механизмы передачи права на публикацию результатов НОК для каждого конкретного информационного канала определяются субъектом оценивания с учетом целей и задач НОК, потребностей и возможностей его целевой аудитории.

8. Формы институциональной работы с результатами НОК.

Сами по себе результаты НОК являются интересным продуктом, но их функциональная ценность определяется тем, насколько они могут обеспечить:

- для потребителей образовательных услуг — возможность оптимального эффективного выбора образовательных организаций и программ;
- для системы образования (в том числе для образовательных организаций) — определение перспективных путей развития и основных проблемных зон, требующих принятия управленческих решений.

8.1. Оптимальными продуктами, полученными в результате НОК образовательных организаций, могут стать:

- рейтинги образовательных организаций, которые могут служить как основанием для потребительского выбора, так и информационной базой для принятия управленческих решений;
- рэнкинги (навигаторы), позволяющие осуществить ранжирование и выбор образовательных организаций и программ по ограниченному набору показателей, используемых в НОК;
- анализ результатов НОК, позволяющий выявить основные тенденции, проблемы и перспективы, характерные для всей образовательной системы региона (муниципалитета) или для отдельных типов и видов образовательных организаций;
- рекомендации по совершенствованию образовательной системы для региона (муниципалитета) и/или для отдельных образовательных организаций (персональные или по группам).

8.2. Кроме публикации результатов НОК, которая в конечном счете позволит любому желающему использовать их в своих целях, необходимо продумать механизмы и формы целенаправленного использования этих результатов для совершенствования системы образования региона, муниципалитета и отдельных образовательных организаций. Это могут быть:

- индивидуальные рекомендации для руководителей и органов государственно-общественного управления (советов) образовательных организаций — участников НОК;

- общественное обсуждение результатов оценки (на Общественных советах, заседаниях Общественных палат, встречах руководителей системы образования с общественностью);
- обобщенные рекомендации для органов управления по совершенствованию системы образования;
- обобщенные рекомендации для руководителей образовательных организаций (и органов их государственно-общественного управления).

При наличии открытого доступа ко всем результатам НОК работники системы образования (руководители образовательных организаций, сотрудники муниципальных и региональных органов управления) могут самостоятельно использовать их в своей работе.

В.Н. Аверкин, Т.А. Каплунович, А.А. Осипов

РЕЙТИНГОВАНИЕ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИЕЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

В последние годы стало популярным использование рейтингов как инструмента независимой оценки качества образования и информирования о нем потребителей образовательных услуг и других заинтересованных организаций, ведомств и физических лиц. В методических рекомендациях Министерства образования и науки РФ по проведению такой оценки¹ уточнено, кто может быть инициатором, заказчиком и участником оценочной процедуры, каковы их функции и какими должны быть используемые информационные источники. Особое внимание уделено характеристике условий, которые должны обеспечить управленческие решения по результатам оценки.

В 2004 г. в «Приоритетных направлениях развития системы образования в РФ» было провозглашено создание современной системы мониторинга образования на уровне Российской Федерации. В 2006 г. в официальном издании Министерства образования и науки РФ журнале «Вестник образования» впервые опубликован рейтинг (в экспериментальном режиме) субъектов РФ по 10 направлениям и 116 показателям развития образования на основе официальных данных Росстата, Рособразования, Минфина, Роснадзора.

Но только в 2007 г. в рамках комплексного проекта модернизации образования подобная система была введена в практику для участвующих в нем субъектов РФ. Развитие этой системы связано с реализацией Указов Президента РФ².

¹ Методические рекомендации по проведению независимой оценки качества работы образовательных организаций, утвержденные Министерством образования и науки РФ 14 октября 2013 г.

² Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ»; Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

В Новгородской области рейтинги в управлении образованием начали применяться фактически с 1990 г., став ключевым элементом **мотивационной стратегии управления результатами**. Ее суть:

- использование конкретных показателей, которые однозначно признаются образовательным сообществом и населением как наиболее значимые;
- обеспечение всем работникам образования возможности получить точное представление об успешности решения ими задач образовательной политики;
- рейтингование и определение лучших специалистов в реализации образовательной политики для поддержания конкуренции и организации внедрения успешного опыта в массовую практику;
- разработка дополнительных стимулов для работников, достигающих наиболее высокой результативности и эффективности;
- внедрение критериев и показателей, которые оценивают результативность специалистов органов управления образованием и местного самоуправления при их отборе и аттестации.

Внедрение мотивационной стратегии началось с реализации программно-целевого подхода к управлению. Ключевой этап проектирования любой программы — четкое определение ожидаемых результатов, критериев и показателей их оценки, поэтому именно результаты стали основой планирования задач, конкретных программных мероприятий и их финансового обеспечения, а наличие системы их постоянного мониторинга придавало четкость и скоординированность всем действиям.

Основу мотивационной стратегии составила **система критериальной оценки** деятельности муниципальных органов управления образованием, образовательных учреждений и педагогов. В Новгородской области все показатели оценки отражали общепринятые критерии «доступности», «качества» и «эффективности» образования, их перечень формировался с опорой на реальную практику, дополнялся и уточнялся в связи с новыми задачами, определяемыми в федеральной и областной образовательной политике. В тех случаях, когда достигались значения, близкие к максимально возможному, задача считалась успешно решенной, и соответствующий показатель убирался из критериальной базы.

В перечень конкретных результатов работы педагогов, учреждений и органов управления образованием включались:

- 1) признанные особо ценными для заказчиков и потребителей образовательных услуг;
- 2) имеющие точную оценку в цифровом выражении;
- 3) основанные на использовании четко определенных и однозначных индикаторов, позволяющих разным экспертам получить одни и те же выводы при достоверности исходных данных и соблюдении установленных мониторинговых процедур.

В течение многих лет перечень результатов, заложенных в критериальную базу, подразделялся на «общеобразовательные», «профильные», «творческие» и «социально-личностные». Каждому

показателю соответствовал весовой коэффициент, при определении которого учитывались значимость результата, сложность его достижения и то, в какой степени он зависит именно от эффективности работы рейтингуемых субъектов, а не от факторов внешней среды.

Наряду с общеизвестными, использовались оценочные процедуры, специально разработанные именно в Новгородской области: тестирование учащихся 4-го класса, мягкий социологический мониторинг качества воспитательной деятельности и др.

Кроме образовательных результатов предметом мониторинга и оценки выступали условия, обеспечивающие доступность качественного образования (обеспеченность учебниками, квалифицированными педагогическими кадрами, оборудованием и т.д.). В целях системного воздействия на факторы, влияющие на здоровье обучающихся, и обеспечения необходимых условий обучения комитетом образования Новгородской области и ФГУ ЦГСЭН были разработаны «Здоровьесберегающие гигиенические регламенты среды обитания в образовательных учреждениях», предназначенные для руководителей образовательных учреждений и специалистов, осуществляющих контроль (надзор) в области санитарно-гигиенического благополучия. За их соблюдение образовательное учреждение получало определенное количество баллов. Сумма набранных баллов обозначалась как общий гигиенический показатель школы. Применение единого метода позволяло дать объективную оценку санитарно-эпидемиологического благополучия школ.

Методика обработки получаемых данных предусматривала перевод значений разнородных по содержанию показателей в единые условные единицы измерения — баллы. Конечным итогом расчетных действий являлось определение рейтинга муниципальных органов управления образованием или образовательных учреждений.

Организация оценочной деятельности включала этапы самоанализа и внешней независимой экспертизы. Самоанализ носил массовый характер, несмотря на добровольный принцип. Этому способствовало наличие разработанного механизма оплаты труда с дифференциацией в зависимости от рейтинга. С учетом результатов рейтингования учреждений увеличивался фонд оплаты труда. Расчет размера стимулирующей части этого фонда осуществлялся по формуле: $ФОТс = A \times B \times K$ (A — сумма стимулирующих средств в расчете на одного ученика; B — значение рейтингового показателя образовательного учреждения; K — количество учащихся образовательного учреждения (табл. 1)).

Общий эффект от реализации мотивационного принципа в формировании системы оплаты труда работников проявился в устойчивой положительной динамике результатов образования — в 2006 г. по критерию «качество образования» Новгородская об-

ласть заняла 2-е место среди субъектов РФ³. Вместе с тем существенными проблемами оставались:

- некоторая избыточность *критериев и показателей* оценки, их несовершенство в условиях внедрения вариативных программ, учебников и новых технологий;
- несовершенство *технологии рейтингования*;
- недостаточная эффективность сложившихся механизмов *привлечения общественно-гражданских структур* к оценке качества образования.

Таблица 1. **Модельная методика дифференциации стимулирующей части фонда оплаты труда**

Результат аккредитации ОУ			Код школы		
№ п/п	Показатель	Методика расчета	54	603	154
1	Место в рейтинге	—	1	91	260
2	Значение рейтингового показателя	—	1,263	0,997	0,755
3	Количество учащихся	—	425	331	112
4	Количество учителей	—	46	34	19
5	Сумма дополнительных средств на оплату труда учителей в год в расчете на одного учащегося, руб.	—	495	495	495
6	Сумма средств на увеличение стимулирующей части ФОТ, руб.	$C2 \times C3 \times C5$	265 703	163 353	41857
7	Увеличение средней з/п на одного учителя в месяц, руб.	$C6 : C4 : 12м$	481	400	184

При дальнейшем совершенствовании *показателей оценки* особый акцент был сделан на тех из них, которые предусмотрены нормативными правовыми актами, определяющими образовательную политику (табл. 2), и на внедрении *единого механизма рейтингования* образовательных учреждений и органов управления образованием с учетом комплексных критериев реализации образовательной политики.

В целях совершенствования технологии мониторинга методики расчета рейтингов были приведены в соответствие с госстандартами⁴. Оценка значений показателей стала производиться отдельно по уровню и по динамике эффективности на основании следующих расчетов.

³ Вестник образования. Приложение № 1. 2006.

⁴ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах реализации Указа Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ»»; Распоряжение Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1313-р.

Таблица 2. **Показатели эффективности деятельности органов управления образованием городского округа и муниципальных районов Новгородской области (фрагмент)**

Показатель эффективности деятельности	Основание для мониторинга показателя
Доля выпускников 9-х классов, продолживших обучение, в общей численности выпускников 9-х классов, %	Федеральный закон от 29 декабря 2013 г. № 273-ФЗ «Об образовании в РФ»
Доля выпускников муниципальных общеобразовательных организаций, не получивших аттестат о среднем общем образовании, %	Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317
Доля обучающихся в муниципальных общеобразовательных организациях, занимающихся во вторую (третью) смену, %	Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317
Доля муниципальных общеобразовательных организаций, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, %	Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317
Доля обучающихся общеобразовательных организаций, получающих услуги по дополнительному образованию в организациях различной организационно-правовой формы собственности, от общего числа школьников, %	Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»; Постановление Правительства Новгородской области от 28 октября 2013 г. № 317 «О государственной Программе Новгородской области “Развитие образования, науки и молодежной политики в Новгородской области” на 2014–2020 годы»; Постановление Правительства Новгородской области от 16 апреля 2013 г. № 196 «Об утверждении Плана мероприятий (“дорожной карты”) “Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования в Новгородской области” на 2013–2018 годы»
Средний уровень физической подготовленности учащихся по итогам тестирования по программе «Президентские состязания»	Приказ Минобрнауки РФ № 966, Минспорттуризма РФ от 27 сентября 2010 г. № 1009 «Об утверждении Порядка проведения Всероссийских спортивных соревнований школьников “Президентские состязания” и Порядка проведения Всероссийских спортивных игр школьников “Президентские спортивные игры”»
Доля педагогических работников муниципальных образовательных организаций, работающих по «эффективным контрактам», от общей численности педагогических работников, %	Постановление Правительства Новгородской области от 16 апреля 2013 г. № 196 «Об утверждении Плана мероприятий (“дорожной карты”) “Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования в Новгородской области” на 2013–2018 годы»
Динамика среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников образования городского округа и муниципального района к уровню предыдущего года	Распоряжение Администрации области от 13 февраля 2012 г. № 43-рг «Об утверждении величин экономических и социальных показателей развития области на 2012 год»
Отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников государственных (муниципальных) общеобразовательных организаций к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников, занятых в сфере экономики области	Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ»; Указ губернатора Новгородской области от 20 декабря 2012 г. № 371 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 21 августа 2012 года № 199 на территории области»

Общий уровень эффективности деятельности определяется как сумма значений (O_p): уровня результативности деятельности (I_p); уровня эффективности расходования бюджетных средств (I_d); уровня оценки населением результатов деятельности органов управления образованием городского округа и муниципальных районов и образовательных учреждений (O_{pr}).

Удельный вес каждого уровня устанавливается с учетом коэффициентов: $O_p = 0,4 \times I_p + 0,5 \times I_d + 0,1 \times O_{pr}$.

Уровень результативности деятельности определяется по формуле:

$$I_p = \sum (I_{pч} \times Y_p),$$

где $I_{pч}$ — частный показатель результативности деятельности;

Y_p — удельный вес частного показателя результативности.

Частный показатель результативности определяется в отношении показателя, большее значение которого отражает большую эффективность, по формуле:

$$I_{pч} = (A_m - A_{мин}) / (A_{макс} - A_{мин}),$$

где A_m — значение показателя за отчетный год;

$A_{мин}$ — минимальное значение показателя по городским округам и муниципальным районам, либо по образовательным учреждениям за отчетный год;

$A_{макс}$ — максимальное значение показателя за отчетный год.

Удельный вес частного показателя результативности определяется по формуле:

$$Y_p = 1 / N,$$

где N — количество частных показателей результативности.

Уровень эффективности расходования органами управления бюджетных средств определяется по формуле:

$$I_d = (H_{макс} - H_m) / (H_{макс} - H_{мин}),$$

где $H_{макс}$ — максимальное значение показателя доли неэффективных расходов бюджета за отчетный год;

H_m — значение показателя доли неэффективных расходов, характеризующего эффективность расходования бюджетных средств;

$H_{мин}$ — минимальное значение показателя доли неэффективных расходов за отчетный год.

Уровень оценки населением результатов деятельности органов управления образованием определяется на основе опросов и социологических исследований.

Оценка значений показателей по динамике эффективности рассчитывается по формуле: $O_d = 0,5I_p + 0,5I_d$, при этом динамика уровней результативности деятельности и эффективности расходования бюджетных средств определяется как разность значений соответствующего показателя в отчетном и базовом году.

Результаты оценки значений показателей подвергались экспертному анализу в соответствии с утвержденным приказом комитета образования, науки и молодежной политики Новгородской

области. Для проведения такого анализа формируется экспертная группа из представителей комитета, органов управления образованием, общественных организаций и независимых экспертов. В соответствии с оценкой значений показателей деятельности (с учетом результатов экспертного анализа) далее определяется рейтинг муниципального района (городского округа) или образовательного учреждения по уровню эффективности (рис. 1), рейтинг по динамике эффективности (рис. 2) и итоговый рейтинг (рис. 3).

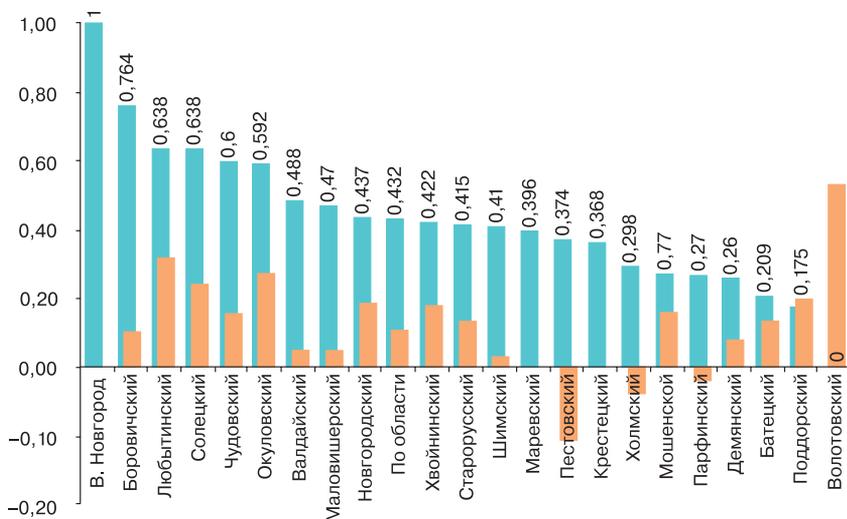


Рис. 1. Рейтинг муниципальных районов по уровню эффективности расходования бюджетных средств

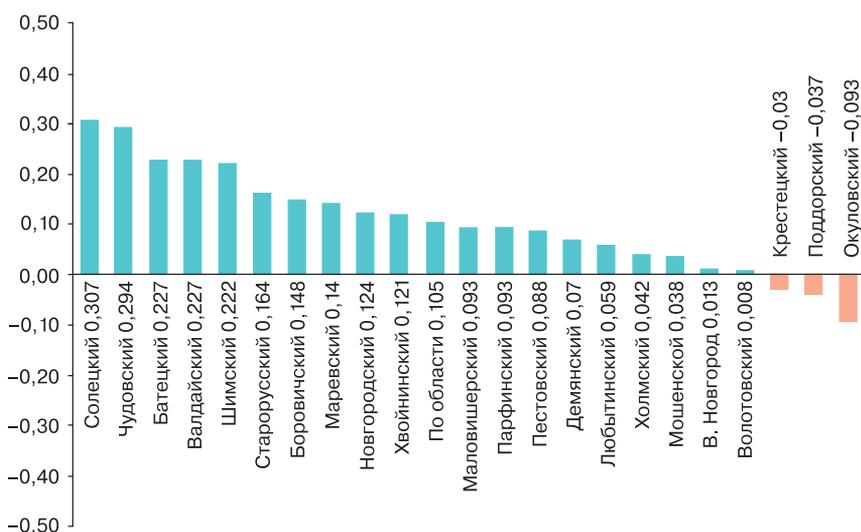


Рис. 2. Рейтинг муниципальных районов по динамике результативности деятельности

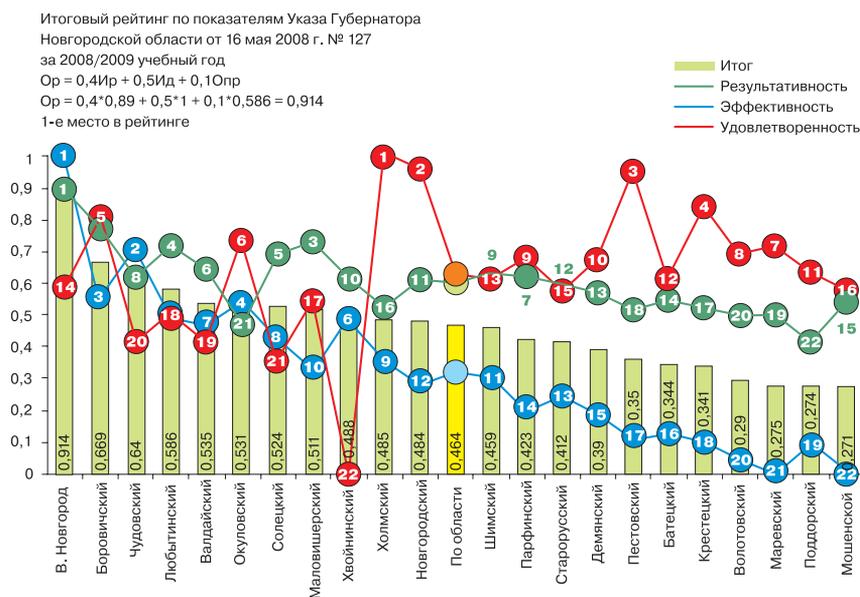


Рис. 3. Итоговый рейтинг муниципальных районов

Особое внимание было уделено вовлечению образовательного сообщества в мероприятия по оценке эффективности деятельности и проектированию мер по ее оптимизации. Как показал опыт Новгородской области, значительным потенциалом в решении этой задачи обладают *августовские расширенные коллегии*.

Мы считаем, что с точки зрения целостного управления образовательной политикой их инициаторами должны выступать те, кто ставит задачи, отвечает за их выполнение и подводит итоги, т.е. орган управления образованием соответствующего уровня. Он должен максимально эффективно использовать коллегии для обсуждения механизмов повышения результатов и решения ключевых задач политики. Все новации последнего времени, связанные с переходом к новым стандартам, модернизацией общего образования, оптимизацией расходования бюджетных средств, введением новой системы оплаты труда и др., «озвучены» и закреплены в законе «Об образовании в РФ», Указах Президента РФ. Они подкреплены бюджетным финансированием, по ним составляются «дорожные карты», проводятся мониторинги их реализации. Этот материал должен стать предметом обсуждения на августовской коллегии. Именно здесь надо огласить результаты мониторинга, дать оценку эффективности реализации государственной образовательной политики, назвать лучшие практики и предложить их для внедрения, включить в обсуждение практически всех работников образования. Важно, чтобы в таких политически значимых мероприятиях участвовали представители власти, общественных

организаций и СМИ. Только в этом случае обсуждаемые итоги и новые задачи будут рассматриваться в широком социальном и социально-экономическом контексте, пониматься и оцениваться как общеполитически значимые, а не сугубо «отраслевые».

Общая схема подготовки и проведения расширенных коллегий такова.

На первом этапе нужно четко определить систему критериев эффективности и результативности деятельности на всех уровнях, положив в основу федеральные показатели мониторинга реализации президентских указов, стратегической инициативы «Наша новая школа» и др. Важно обеспечить принятие образовательным сообществом системы критериальной оценки, определив конкретный результат, которого требуется достичь.

На втором этапе следует осуществить сбор данных для расчета значений показателей и в целях проверки представить эти данные на межрайонных совещаниях, организуемых для нескольких сопоставимых по уровню социально-экономического развития районов. Участниками межрайонных совещаний становятся руководители и специалисты органов управления образованием, а также руководители образовательных учреждений. Важно, чтобы контроль за достоверностью представленной информации осуществлялся в ходе государственной аккредитации образовательных учреждений, либо в рамках работы служб по контролю и надзору.

На третьем этапе, для участия в котором приглашаются представители областной исполнительной власти, готовятся и размещаются в открытом доступе итоговые аналитические и информационные материалы. Главной частью доклада о состоянии и развитии образования должны стать рейтинги. Их результаты могут использоваться для подведения итогов деятельности не только образовательных организаций и муниципалитетов, но и органов местного самоуправления.

Эффект от рейтингования не будет полным без использования материального стимулирования, система расчета которого описана выше. В практике Новгородской области поощрялись и органы местного самоуправления: при подведении итогов определялись пять лучших по итоговому рейтингу и один — по каждому конкретному направлению деятельности. Награждались: главы муниципальных районов и городского округа; заместители глав администраций, курирующие систему образования; руководители органов управления образованием — специалисты органа управления образованием, отвечающие за конкретные направления деятельности.

Также проводился конкурсный отбор учреждений на получение государственной поддержки с учетом рейтинга. Так, в целях реализации федеральных и областных документов⁵ в Новгород-

⁵ Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607; Распоряжение Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1313-р; Закон Новгородской области от 1 декабря 2008 г. № 417-ОЗ «О порядке предоставления дотаций бюджетам муниципальных районов, городского округа в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городского округа и муниципальных районов».

ской области был разработан и утвержден порядок проведения конкурсного отбора. Был утвержден дополнительный норматив финансирования учебных расходов муниципальным автономным образовательным учреждениям для приобретения лабораторного оборудования, программного и методического обеспечения, модернизации материально-технической базы и на повышение квалификации победителей.

Отбор проводился по направлениям: а) поощрение достижения наилучших значений показателей, характеризующих динамику эффективности деятельности; б) содействие достижению более высоких значений показателей, характеризующих динамику эффективности деятельности. Победители по первому направлению определялись на основе рейтингования учреждений по динамике значений показателей самоанализа за отчетный и предшествующий отчетному год. По второму направлению проводилось рейтингование учреждений по динамике значений показателей самоанализа за отчетный год и прогнозируемых значений показателей на следующий год, с указанием планируемых мер и обоснованием необходимости дополнительного ресурсного обеспечения. Размеры гранта по первому направлению устанавливались пропорционально вкладу самого образовательного учреждения в укрепление ресурсной базы (объему софинансирования). На августовской педагогической конференции сообщались результаты конкурсного отбора, что усиливало мотивацию к участию в ней.

Опора при проведении августовской расширенной коллегии на конкретные фактологические данные действительно ускоряет решение ключевых задач образовательной политики.

Второй важный фактор ускорения — стимулирование и поддержка *самоорганизации*. Одним из условий ее повышения является *усиление самостоятельности* субъектов системы образования. В Новгородской области первыми шагами в этом направлении стали:

- перевод образовательных учреждений на *финансовую самостоятельность* (1998 г.);
- введение *нормативов финансирования* и выравнивание условий для учреждений на основе этих нормативов (2000 г.);
- разработка, согласование и утверждение критериальной базы мониторинга и *оценки эффективности* деятельности образовательных учреждений, их рейтингование в соответствии с результатами оценивания (с 1995 г.);
- внедрение механизмов *стимулирования* образовательных учреждений к достижению более высоких результатов в реализации образовательной политики с учетом их рейтинга;
- формирование в учреждениях новой системы оплаты труда работников (с 2007 г.).

Именно этот комплекс шагов позволил обеспечить успешный переход в 2007 г. почти всех общеобразовательных учреждений области в статус «автономных». Принципиальным и исключитель-

но значимым их отличием являлось то, что автономные общеобразовательные учреждения работали в рамках государственного (муниципального) задания, получая финансовое обеспечение в виде субсидии на его выполнение, которая рассчитывалась по утвержденной методике. Формирование задания стало ключевым этапом в организации деятельности учреждения и в его взаимоотношениях с учредителем.

В 2006 г. данная стратегия была намечена Федеральным законом⁶, а в 2007 г. в перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ⁷ вошел показатель «доля расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на финансирование услуг социальной сферы, оказываемых автономными учреждениями и негосударственными (немуниципальными) организациями, в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на финансирование отраслей социальной сферы».

Правильное понимание смысла названного направления государственной политики (переход к конкурентным принципам распределения бюджетных средств) и накопленный Новгородской областью к 2007 г. опыт ускорил реализацию Федерального закона⁸, который определил различия в условиях работы для автономных, бюджетных и казенных учреждений, в частности, разную степень их самостоятельности.

В целом рейтингование, как показал опыт управления образованием в Новгородской области, является важнейшим стимулирующим фактором в достижении более высоких результатов. Произошедшие изменения в сфере образования области можно проиллюстрировать официальными данными Минрегионразвития России:

- в 2008 г. область заняла 15-е место по показателям результативности среди субъектов РФ (по Указу Президента РФ), 23-е место по показателю «отношение заработной платы работников образовательных организаций к заработной плате работников, занятых в сфере экономики»;
- в 2009 г. — 3-е место по показателям комплексного проекта модернизации образования, 17-е место по показателю «численность лиц, не получивших аттестат о среднем (полном) общем образовании».

В 2011 г. область вошла в пятерку лидирующих субъектов РФ по показателям⁹:

⁶ Федеральный закон РФ от 3 ноября 2006 г. № 174 «Об автономных учреждениях».

⁷ Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825.

⁸ Федеральный закон РФ от 8 мая 2010 г. № 83 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

⁹ По данным электронного мониторинга реализации в субъектах РФ инициативы «Наша новая школа».

- доля выпускников 11-х (12-х) классов, получивших аттестат об общем образовании (4-е место);
- проживающих в населенных пунктах с населением более 10 тыс. человек и получивших по результатам ЕГЭ по обязательным предметам средний балл более 55 (5-е место);
- поступивших в учреждения профессионального образования по профилю обучения на старшей ступени общего образования (1-е место);
- обучающихся в классах с профильным (углубленным) изучением отдельных предметов (1-е место);
- доля детей школьного возраста, имеющих возможность по выбору получать доступные качественные услуги дополнительного образования (1-е место);
- доля школьников, обучающихся по федеральным государственным стандартам (от общего числа учащихся начальной школы) (1-е место);
- доля педагогических работников общеобразовательных учреждений, прошедших аттестацию на присвоение высшей квалификационной категории (1-е место).

По итогам 2012 г. область, согласно данным Минрегионразвития РФ, вошла в двадцатку наиболее успешных территорий, заняв 15-е место по показателю «доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, не сдавших ЕГЭ в общей численности выпускников».

В 2013 г. по сравнению с общероссийскими показателями:

- доля выпускников, получивших аттестат о среднем (полном) общем образовании, составила 98,8%, в среднем по РФ — 96,5%;
- доля лиц, получивших результаты ниже установленного минимального количества баллов, меньше среднероссийских значений по всем предметам, в том числе существенно ниже — по географии, информатике и ИКТ, физике, обществознанию и русскому языку;
- превышены, по сравнению с РФ, средние баллы по всем 10 предметам, наиболее существенно — по географии, литературе, информатике и ИКТ.

Описанные достижения могут служить подтверждением эффективности реализуемой в области мотивационной стратегии управления образованием, основанной на использовании рейтингов.

Возможно, предлагаемый нами подход вызовет неоднозначное отношение, поскольку в рекомендациях Министерства образования и науки РФ основой акцент сделан на использовании **рейтингования как независимой сравнительной оценочной процедуры**, позволяющей улучшить информированность потребителей о качестве работы образовательных организаций. Что касается нашего подхода, то мы рассматриваем **рейтингование как системообразующий элемент** комплексного (правового, экономического, социального, организационного) **механизма эффективного управления реализацией образовательной политики**.

На наш взгляд, рейтингование — это:

- основание для выявления и анализа проблем, замедляющих темпы реализации образовательной политики, для расстановки приоритетов при определении новых задач и оптимизации механизмов их решения;
- действенный механизм ускорения решения приоритетных задач за счет формирования конкурентной среды;
- объективный способ обоснованного определения лидеров для их поощрения и внедрения их опыта в широкую практику;
- возможность повысить доверие населения к проводимым реформам за счет открытости информации об их эффективности, о приносимой от их реализации пользе, отражающейся в конкретных результатах.

Дальнейшее развитие практики рейтингования может быть связано с его использованием для *отбора и расстановки управленческих кадров, включая органы власти и управления*. Главным критерием отбора должна выступать результативность деятельности, оцениваемая по объективным, подлежащим измерению индикаторам и сопоставимая с результативностью других. Эта же идея должна быть заложена в основу перехода на «эффективный контракт» с руководителями образовательных организаций и органов управления образованием. Их назначение на должность, освобождение от нее и размер заработной платы должны зависеть от рейтинга. Так, порядок назначения руководителей в Новгородской области предусматривал, что руководитель учреждения, занимавшего последнее место в рейтинге, уходил в отставку. Только такой подход позволит повышать качество управления реализацией образовательной политики, закрепляя эффективную управленческую практику. Рейтинги станут действенным механизмом практической реализации идеологии «управления результатом» на всех уровнях.

Еще одним важным направлением совершенствования практики рейтингования должно стать *усиление их роли в организационном механизме управления*. Важные политические решения в сфере образования реализуются медленно из-за отсутствия четкой регламентации и видения конкретной ответственности каждого руководителя за результат своих действий. А результаты рейтингования, взятые за основу постановки проблемы любого совещания, ее обсуждения, разработки решения и контроля его исполнения могут самым существенным образом повысить эффективность управления.

Важно понимать, что только достигаемые результаты убеждают в эффективности деятельности. Для этого необходим действенный механизм «адресного» управления результатами. «Обезличенная» открытость информации (выделение только «лучших» и/или «худших») недостаточна. Принципиально важно, чтобы каждый, кто ответственен за эти результаты, получил точное представ-

ление о своих достижениях и об их уровне в сравнении с другими. Только в этом случае руководитель будет планировать результат не «от имеющихся ресурсов», а от желания повысить место в рейтинге, равняясь на «лучших», изучая их опыт, рассчитывая необходимые для этого ресурсы и разрабатывая меры, необходимые для оптимизации имеющихся. Главное для него — понять причину и найти эффективное решение проблемы «отставания».

Сегодня предлагаемый нами подход к рейтингованию приобретает особую актуальность в связи с постановлением Правительства РФ¹⁰, где определен перечень подлежащих мониторингу обязательных сведений.

Двадцатилетний опыт осуществления подобного мониторинга в Новгородской области показал, что рейтингование действительно ускоряет реализацию образовательной политики.

¹⁰Постановление Правительства РФ от 5 августа 2013 г. № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования».

Я.А. Весова, А.И. Предеина

ЯМАЛЬСКИЙ РЕЙТИНГ ШКОЛ: ВЗГЛЯД ОБЩЕСТВА

В целях апробации механизмов общественного рейтингования и выявления перспективных технологий для дальнейшего внедрения в массовую практику независимых рейтингов образовательных организаций общего образования в автономном округе, между Департаментом образования автономного округа и Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в октябре 2013 г. заключено соглашение о сотрудничестве и взаимодействии.

В рамках реализации проекта разработана критериальная база, показатели и индикаторы для рейтингования образовательных организаций, выделены 9 направлений показателей. С переходом на новые образовательные стандарты образования расширено общественное участие в управлении образованием, оценке его качества и эффективности. Решением общественного совета при Департаменте образования в ноябре дан старт исследованию. Общественный характер внедряемой системы определил стратегию и тактику рейтингования. Научное сопровождение проводимой оценочной процедуры осуществлялось специалистами НИУ ВШЭ под руководством директора Центра социально-экономического развития Института образования НИУ ВШЭ Сергея Геннадьевича Косарецкого и ведущего научного сотрудника Татьяны Анатольевны Мерцаловой. Оператором рейтинга и техническим исполнителем выступала группа специалистов ГКУ ЯНАО «Региональный центр оценки качества образования». Разработана модель построения рейтинга (рис. 1).

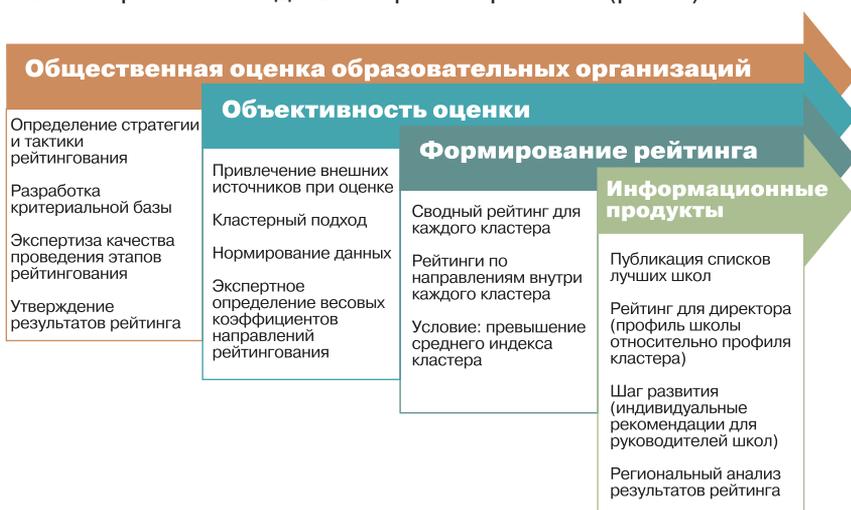


Рис. 1. Модель построения рейтинга в ЯНАО

В ходе совместной работы с общественным советом разработаны критериальная база, а также структура построения общественного рейтинга, схема отчета по результатам пилотной апробации механизмов общественного рейтингования образовательных организаций; определены объекты рейтингования, степень учета особенностей учреждений при построении рейтинга, обязательность участия в рейтинге, состав пакета публикуемых материалов и степень их открытости, каналы размещения результатов и формы работы с ними. В результате определено 9 направлений показателей, не менее 10 показателей и индикаторов для каждого из направлений.

Объектами рейтингования определены 130 образовательных организаций общего образования.

Для обеспечения корректного сравнения показателей принято решение об использовании кластерного подхода, который нивелирует специфические особенности образовательных организаций Ямало-Ненецкого автономного округа, действующих в разных условиях (территориальная дифференциация, различия в контингенте, типах и видах образовательных организаций). С учетом характеристик выделено 8 кластеров:

- 1) инновационные образовательные учреждения,
- 2) большие и
- 3) малые городские школы по численности учащихся в выпускных классах,
- 4) сельские школы,
- 5) основные школы,
- 6) школы-интернаты,
- 7) начальные школы,
- 8) вечерние школы.

Набор критериев сформирован на основании анализа запросов потребителей к качеству образовательных услуг и распределен по 9 направлениям:

- 1) качество обучения,
- 2) содержание и технология обучения,
- 3) доступность и качество дополнительного образования,
- 4) безопасность и комфортность образовательной среды,
- 5) оснащенность образовательного процесса,
- 6) режим работы школы,
- 7) качество кадрового обеспечения,
- 8) открытость образовательной организации,
- 9) образовательные возможности для детей с особыми потребностями.

Для учета различий дифференцированности кластерный подход отражен в критериальной базе, которая включала:

- инвариантную часть, обязательную для всех типов и видов образовательных организаций;
- вариативную часть, составленную из дополнительных критериев, показателей и индикаторов в зависимости от вида кластера.

Таким образом, для каждого кластера сформирован свой собственный набор критериев, показателей и индикаторов.

В декабре 2013 г. проведен сбор данных путем заполнения экспертных карт образовательными организациями и их консолидация. На следующем этапе осуществлена обработка полученных результатов и дополнение общей базы данных показателей посредством интеграции значений из существующих региональных сегментов автоматизированных систем (электронный мониторинг «ННШ», РБД ЕГЭ, ГИА-9) в разрезе утвержденных кластеров. Привлечение достоверных и надежных источников, внешних по отношению к образовательной организации, позволяет повысить объективность оценки и увеличить доверие к результатам рейтингования. В итоге 34% из совокупного количества критериев привлечено из внешних ресурсов

Важно, что все применяемые механизмы сбора одних и тех же сведений по разным образовательным организациям использовали единые (одни и те же) источники. Например, сведения об организации питания решено брать по данным федерального мониторинга развития образования «Наша новая школа» за октябрь 2013 г., и это решение распространено на все образовательные организации, участвовавшие в рейтинге.

Для построения рейтинга образовательных организаций необходимо обеспечить возможность сопоставления значений показателей и индикаторов различных характеристик. С этой целью проведено нормирование значений критериев рейтинга по кластерам согласно схеме методики, разработанной специалистами НИУ ВШЭ. Для определения оценок по объективным формализованным критериям использовались две модели нормирования.

Нормирование значений проведено двумя путями:

- для всех количественных показателей (например, «доля детей...», «число педагогов...» и т.п.) нормирование относительно среднего показателя по кластеру (позволяет учесть специфику кластера). Если значение образовательной организации больше среднего значения по кластеру, то организация получает 1 балл, в противном случае — 0 баллов;
- для всех качественных показателей (например, «наличие медиатеки» и др.) нормирование относительно порогового значения. Например, при использовании этой модели по параметру «Частота обновления школьного сайта» вводится пороговое значение показателя «Не реже одного раза в неделю». Все организации, имеющие по данному показателю значения ниже порогового, получают 0 баллов, остальные — 1 балл.

Для формализованных качественных показателей (индикаторов) использовалась преимущественно оценка «наличие/отсутствие». При этом для «позитивных» параметров (например, «библиотека») при их наличии образовательная организация получает 1 балл, при отсутствии — 0. Для «негативных» параметров

(например, «замечания со стороны контрольных органов») при их наличии организация получит 0 баллов, при отсутствии, соответственно, — 1 балл.

Для учета различий в значимости направлений рейтингования общественным советом принято решение об использовании системы весовых коэффициентов при определении интегрального рейтинга по кластерам. Не все выделенные направления одинаково важны для потребителей образовательных услуг, поэтому их значимость может отличаться и в разных кластерах. Так, значение индекса качества обучения выше индекса оснащенности образовательного процесса для всех кластеров; различие может быть и по одному индексу в разрезе разных кластеров: индекс качества обучения в кластере инновационных школ будет иметь больший вес, чем в кластере начальных — ввиду отсутствия качественных объективных показателей в этом сегменте.

К работе по определению веса направлений привлекались эксперты. Рассчитанные весовые коэффициенты показывают, что приоритет при подсчете интегрального рейтинга отдается показателям достигнутых результатов обучения перед показателями имеющихся ресурсов и условий, так как именно показатели результатов обеспечивают более точную оценку состояния и качества учебного заведения.

На основе нормированных данных и весовых коэффициентов рассчитывался сводный индекс каждой образовательной организации. По его результатам на общественном совете при Департаменте образования автономного округа определен список лучших образовательных организаций по каждому кластеру отдельно. В опубликованном рейтинге представлены лучшие школы (63 из 130), сводные индексы которых превышают среднее значение индекса по кластеру. (Портал регионального центра оценки качества образования: <https://edu.rtsoko.ru/rsoko/proko/SitePages/ob_reit_oo.aspx>.)

Дополнительно в рамках каждого направления на основании индексов был сформирован собственный рейтинг, в итоге было построено несколько рейтингов по направлениям внутри выделенных кластеров. Это позволило более дифференцированно подойти к оценке образовательных организаций, расширить поле лидеров, поскольку в списки лучших школ по разным направлениям смогли попасть разные образовательные организации. Кроме того, это позволило руководителям образовательных организаций получить более конкретизированную информацию о своих учреждениях, позволяющую на ее основе планировать дальнейшее развитие.

Анализ результатов рейтинга позволил выявить общие тенденции развития образовательной системы округа. Среднее значение сводного индекса по каждому кластеру и по округу (0,59) фактически превышает возможное среднее значение (больше 0,5), что

скорее говорит об относительном равенстве соответствующего (выше среднего) качества в автономном округе, а также косвенно свидетельствует о некоторой равновесности методик, использованных при итоговой оценке внутри кластеров (при отборе показателей и при определении весовых коэффициентов предъявлялись соответствующие требования по кластерам).

Инновационные и начальные школы округа показывают высокий сводный индекс (более 0,9), но и разница возможностей в получении такого образования также максимальна (более 0,5). Оптимальные значения доступности к образованию соответствующего качества показывают сельские школы и большие городские школы: высокий сводный индекс при относительно небольшом разрыве. Наиболее низкий показатель наблюдается у основных школ.

В зависимости от кластера школы показывают разные результаты и по отдельным направлениям рейтингования, что ярко выражено при формировании регионального профиля направлений (рис. 2).



Рис. 2. **Региональный профиль по результатам рейтингования образовательных организаций**

Высокий уровень наблюдается по таким направлениям, как «оснащенность образовательного процесса» (индекс 0,77), «открытость образовательной организации» (индекс 0,77), «предоставление дополнительных возможностей для детей с особыми потребностями» (0,68), а также «безопасность и комфорт образовательной среды» (0,74).

В первой четверти единичной окружности расположены показатели условий и ресурсов, а вот «качество кадрового обеспечения», «содержание и технология обучения», а также одно из определяющих показателей результата — «качество обучения» — находятся в худшем положении: их значения чуть выше возможной середины. При этом отсутствует влияние качества кадрового обеспечения на оставшиеся два показателя из списка (коэффициенты корреляции ниже 0,3), но наблюдается умеренная прямая корреляционная связь между показателями «качество обучения» и «доступность и качество дополнительного образования» (коэффициент $k = 0,47$). Возможно, данная математическая связь объясняется характеристиками учащихся: чем разностороннее развит ребенок, тем большую результативность он проявляет в различных оценочных процедурах — как в ЕГЭ, так и в олимпиадном движении. Однако при этом отмечаем, что наличие корреляционных связей между исследуемыми переменными не означает аксиоматичного присутствия причинно-следственных связей.

Наименьший индекс имеет направление «доступность и качество дополнительного образования» (0,43), причем данное значение немного меньше среднего уровня (0,5). Это направление имеет низкий индекс по всем кластерам и, возможно, его развитие может стать успешным для различных образовательных организаций округа, увеличивая качество предоставляемых образовательных услуг.

В результате проведения рейтингования ожидаются следующие эффекты:

- изменение системы образования (она становится открытой, управляемой, саморегулируемой, прозрачной);
- выращивание стратегической региональной команды;
- выращивание региональных и муниципальных экспертов;
- повышение эффективности расходования бюджетных средств.

Резюмируя вышеизложенное, можно прийти к выводу, что общественный рейтинг как форма представления анализа и интерпретации оценочных процедур позволяет выстраивать в автономном округе механизмы для совершенствования качества образования как всей системы образования в целом, так и в каждой конкретной школе.

А.А. Седельников, С.В. Семенов

ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В ФОРМИРОВАНИИ НЕЗАВИСИМОЙ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ: ОПЫТ АПРОБАЦИИ В КРАСНОЯРСКОМ КРАЕ

Для апробации подходов к созданию независимой оценки качества работы образовательных организаций в Красноярском крае были использованы рекомендации, разработанные Институтом образования НИУ «Высшая школа экономики». Предложенные Институтом образования критерии оценки качества стали предметом социологического опроса общественности.

Для проведения опроса Красноярским краевым государственным казенным специализированным учреждением «Центр оценки качества образования» были разработаны анкеты по критериям и показателям оценки качества дошкольных образовательных организаций и критериям и показателям оценки общеобразовательных организаций. Анкеты включали критерии и показатели, предлагаемые Институтом образования НИУ ВШЭ, источники данных, доступные в настоящее время в Красноярском крае (или их отсутствие). Респондентам предлагалось определить «обязательность», «желательность» или «необязательность» включения каждого показателя в расчет рейтингов образовательных организаций. Показатели, получившие по результатам опроса наибольшие «положительные выборы» респондентов и имеющиеся в настоящее время в открытом доступе, должны использоваться для построения рейтингов образовательных организаций. Те из набравших наибольшие «положительные выборы» показатели, по которым в настоящее время данные отсутствуют, должны быть рекомендованы для включения в мониторинговые процедуры и, при необходимости, стать основой для разработки специализированного инструментария (например, для получения сведений об удовлетворенности потребителей качеством образования).

Анкеты были распространены среди членов Общественного совета при Министерстве образования и науки Красноярского

края и представителей общественных советов и общественности Емельяновского и Березовского районов, а также города Красноярска. Отклик респондентов составил более 50%. Необходимо учесть, что заполнение анкет представителями общественности часто проходило в «коллективной» форме. Например, анкеты в дошкольных образовательных организациях заполнялись родителями воспитанников детских садов коллективно. Таким образом, некоторые ответы, представленные в анкетах, являются «коллективным мнением». Поскольку анкеты не предполагали обязательной персонификации респондентов, точно учесть «вес» коллективных ответов не представляется возможным.

По результатам обработки полученных анкет для каждого показателя был рассчитан «суммарный балл» исходя из формулы:

Суммарный балл =

$\text{количество ответов «обязательно»} \times 1 / \text{количество респондентов}$
 $+ \text{количество ответов «желательно»} \times 0,5 / \text{количество респондентов}$
 $+ \text{количество ответов «необязательно»} \times 0 / \text{количество респондентов}$
 $+ \text{количество «пустых ответов»} \times -0,25 / \text{количество респондентов}.$

Отрицательный вес для «пустых ответов» обусловливается тем, что в инструкции по заполнению анкет указывалось, что, если показатель непонятен, выбор необходимо оставлять пустым. Кроме этого, был подсчитан средний суммарный балл по каждому из критериев. На основании первичного анализа суммарных баллов для критериев и показателей можно сделать следующие выводы.

Для анкет ДОО среднее значение суммарного балла равно 0,635479, стандартное отклонение составляет 0,190752. Таким образом, в качестве порога для определения «совокупной значимости» может быть выбрана величина суммарного балла, равная 0,444727 (0,635479 – 0,190752).

Исходя из этого, респонденты для оценки качества работы ДОО считают *не значимыми*:

- все показатели, касающиеся платных дополнительных образовательных услуг;
- наличие особого режима пребывания;
- наличие услуг по подвозу детей;
- наличие компьютерных классов и зимнего сада.

Особо значимыми респонденты считают:

- показатели, касающиеся удовлетворенности потребителей качеством услуг;
- кадровое обеспечение;
- безопасность и комфортность;
- наличие родителей в составе органов государственно-общественного управления.

Дошкольные образовательные организации (ДОО)

Общеобразовательные организации (ООО)

Среди контекстных показателей незначимыми оказались показатели, касающиеся статуса семьи, наличия детей-инвалидов и детей, проживающих в других населенных пунктах (микрорайонах).

Для анкет ООО среднее значение суммарного балла равно $0,656015$, стандартное отклонение составляет $0,164893$. Таким образом, в качестве порога для определения «совокупной значимости» может быть выбрана величина суммарного балла, равная $0,491122$ ($0,656015 - 0,164893$).

Для оценки *качества обучения* в общеобразовательной организации наиболее значимыми, по мнению респондентов, оказались результаты итоговой аттестации (ЕГЭ, ГИА-9, краевые контрольные работы 4-х классов) по русскому языку и математике (но не по другим предметам) и динамика этих результатов. При этом показатель дисперсии результатов не особо понятен и востребован. Кроме этого, респондентов интересуют результаты поступления в вуз на бюджетные места.

Результаты участия в предметных олимпиадах считаются более важными, чем результаты предметных конкурсов и состязаний.

По мнению респондентов, показатели, характеризующие долю принятых в 1-й или 10-й класс от числа желающих, *не являются важными*.

Среди показателей по направлению «*содержание и технологии обучения*» респонденты выделяют в качестве наиболее значимых наличие дополнительных занятий для детей, испытывающих трудности в обучении, наличие инновационных технологий, а также количество кружков и факультативов.

Доля обучающихся по углубленным программам и доля времени, используемого на занятия по выбору, респондентами считаются незначимыми с точки зрения качества образовательной услуги.

Для оценки *дополнительного образования* респонденты выбирают в качестве значимых показатели количества бесплатных программ и часов. Эти же показатели для платных образовательных услуг респонденты значимыми не считают.

Для оценки *режима работы* школы наиболее значимыми, по мнению респондентов, являются наличие групп продленного дня и пятидневная рабочая неделя.

Оснащенность образовательного процесса в целом отнесена респондентами к наиболее значимой сфере с точки зрения качества образовательной услуги. Все показатели этого направления получили оценки респондентов выше порогового значения. Наибольшие оценки среди всех показателей анкеты получили показатели наличия спортивных залов и площадок, компьютерных классов.

Среди показателей *безопасности и комфорта* у респондентов наибольшей «популярностью» пользуются показатели, характеризующие наличие условий (медицинский кабинет, столовая, видеонаблюдение, огороженная территория) и специалистов (медра-

ботник, психолог, логопед, социальный работник). Показатели, косвенно характеризующие результативность (количество правонарушений; доля обучающихся, состоящих на учете; количество пропусков по неуважительной причине), считаются менее значимыми. А показатели о количестве несчастных случаев и дней, пропущенных по болезни, вообще не преодолели «минимальный порог значимости».

Уровень кадрового обеспечения респондентами считается достаточно значимым для качества образовательной услуги. Единственным фактором, не влияющим на качество образования в школе, по мнению респондентов, является возраст педагогов.

Все показатели *открытости образовательной организации* отнесены респондентами к важным для оценки школы. Наличие сайта школы получило наибольшую оценку среди всех показателей, представленных в анкете.

Показатели возможности для образования детей-инвалидов наименее всего востребованы среди респондентов. Суммарный балл большинства показателей этого раздела не преодолел «минимального порога».

Среди *контекстных показателей*, так же как и для ДОО, по мнению респондентов, не важны показатели, касающиеся статуса семьи, наличия детей, проживающих в других населенных пунктах (микрорайонах). Однако количество детей-инвалидов, пользующихся услугами школы, по мнению респондентов, является значимым показателем (в отличие от мнения участников анкетирования по ДОО).

Наличие конкурсного отбора респонденты оценили как необязательный показатель.

Годовой объем бюджетных средств для респондентов более значим, чем объем внебюджетных средств.

По *всем направлениям* оценивания показатели, касающиеся удовлетворенности потребителей той или иной стороной предоставляемой услуги, получили у респондентов высокие оценки.

На основании полученных данных для общественных советов были сформулированы предложения по выбору показателей для пробного рейтингования образовательных организаций.

В связи с отсутствием регулярно собираемых данных по дошкольному образованию для построения пробного рейтинга предлагается использовать показатели, данные о которых могут быть получены из формы № 85-к (Сведения о деятельности дошкольного образовательного учреждения) Федерального статистического наблюдения. Несмотря на то, что по регламенту форма 85-к предоставляется непосредственно территориальному органу Росстата в субъекте РФ, в настоящее время она используется Министерством образования и науки Красноярского края как основная (и единственная) для получения регулярной внутриведом-

Дошкольные
образовательные
организации

ственной отчетности. Этим обусловлена возможность достаточно быстрого получения и обработки информации, содержащейся в этой форме.

Учитывая то, что степень наличия данных по отдельным направлениям оценивания сильно различается, предполагается при построении пробного рейтинга использовать следующие направления:

- доступность образовательных услуг (за исключением платных);
- качество кадрового обеспечения;
- качество условий (по критериям организации пространства и условий для сохранения здоровья).

Поскольку показатели, характеризующие социальный статус семьи (несмотря на то, что принято считать его основным фактором, влияющим на результаты образования), участниками опроса не были отнесены к значимым, предлагается не проводить выделение внутри муниципалитета отдельных групп ДОО, находящихся в одинаковых условиях, а строить общий рейтинг для всех. Кроме этого, условия, в которых находятся детские сады одного муниципалитета, можно считать равными.

Общеобразовательные организации

Для построения пробных рейтингов общеобразовательных организаций, отобранных общественным советом, предлагается использовать данные официальной статистики (формы № ОШ 1 и № 83-рик), данные, собираемые в ходе электронного мониторинга развития образования <www.krmo.ru>, данные Центра оценки качества образования. Перечисленные источники содержат полную, достаточно достоверную и регулярно собираемую информацию по каждому общеобразовательному учреждению. Эти данные доступны на муниципальном уровне, что позволит проводить расчет рейтингов непосредственно самими муниципалитетами. Кроме этого, при расчете рейтингов может быть использована информация из Краевой информационной автоматизированной системы управления образованием.

Учитывая это и используя результаты опроса, предлагается строить пробные рейтинги по следующим направлениям и критериям.

- Качество обучения:
 - средние результаты ЕГЭ, ГИА-9, Краевых контрольных работ по русскому языку и математике;
 - результаты участия в этапах Всероссийской олимпиады школьников.
- Оснащенность образовательного процесса:
 - наличие специализированных помещений;
 - использование сети Интернет.
- Безопасность и комфорт:
 - обеспечение медицинского обслуживания;
 - обеспечение питания;
 - обеспечение безопасности.

- Качество кадров:
 - обеспеченность кадрами;
 - уровень квалификации.
- Обучение детей с особыми потребностями.

По тем же основаниям, что и для ДОО, предлагается при построении рейтингов не учитывать условия, в которых находятся отдельные школы.

По отдельным критериям предлагается дополнить показатели, предложенные в методике НИУ ВШЭ, показателями, данные по которым имеются в вышеперечисленных источниках.

Полученные на основании изучения общественного мнения рекомендации по выбору критериев для апробации рейтингования образовательных организаций были вынесены Общественным советом при Министерстве образования и науки Красноярского края, муниципальными общественными советами на широкое общественное обсуждение с участием членов управляющих советов, других коллегиальных органов образовательных организаций и заинтересованных граждан. Итогом таких обсуждений стали решения общественных советов о выборе перечня критериев для апробации рейтингования образовательных организаций.

На основании принятых решений специалисты КГСКУ «Центр оценки качества образования» провели рейтингование общеобразовательных и дошкольных образовательных организаций. Результаты были представлены на рассмотрение общественных советов и в Министерство образования и науки Красноярского края. Последнее, рассмотрев рекомендации общественных советов, разработало и разослало во все муниципальные образования Красноярского края рекомендации по выбору местными общественными советами критериев оценки качества работы муниципальных образовательных организаций в целях проведения независимой оценки качества работы муниципальных образовательных организаций с участием общественных советов в течение 2014/2015 учебного года.

Опыт апробации механизмов общественного участия в независимой оценке качества деятельности образовательных организаций показывает, что ни нормативное закрепление ключевых принципов системы, ни подробно прописанные требования федерального уровня не гарантируют того, что во всех регионах в одинаковом объеме будут в короткие сроки созданы необходимые условия, обеспечивающие качество рейтингов и эффективность системы независимой оценки качества образования вообще.

Внедрение системы независимой оценки качества деятельности образовательных организаций должно предусматривать учет различий региональных условий, предоставлять возможность субъектам РФ выстраивать собственные стратегии движения, включая темп разворачивания отдельных элементов системы.

Унификация и избыточное администрирование этой работы «сверху» влечет риски имитации и может погубить новое и перспективное направление в развитии общественного участия в независимой оценке качества образования.

В.А. Гутман

ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ПИЛОТНОГО ПРОЕКТА ПО НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА РАБОТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УЧРЕЖДЕНИЙ, ОКАЗЫВАЮЩИХ СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛУГИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Внедрение механизмов независимой оценки качества образовательных услуг стало ведущей задачей развития современного образования. Реализация этой задачи нашла свое отражение в ряде программных документов, определяющих совокупность основных векторов совершенствования образовательной системы на среднесрочную перспективу.

В 2013 г. в рамках реализуемого пилотного проекта по проведению независимой оценки качества работы государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих социальные услуги, в соответствии с приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 24 мая 2013 г. № 217 «О пилотном проекте по проведению независимой оценки качества работы государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих социальные услуги» (далее — пилотный проект) Правительством Астраханской области принято распоряжение от 2 июля 2013 г. № 300-Пр «Об уполномоченных органах». В соответствии с этим распоряжением Министерство образования и науки Астраханской области определено уполномоченным исполнительным органом государственной власти Астраханской области по реализации пилотного проекта по проведению независимой оценки качества работы государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих социальные услуги в сфере образования.

За основу при реализации проекта было решено взять имеющуюся электронную платформу действующей комплексной оценки качества общего образования, которая успешно развивается в регионе с 2011 г. Однако для интеграции принципов независимой

оценки в существующую систему были проведены процедуры по изменению критериев, индикаторов и показателей — с учетом мнения представителей общественных структур и родителей. Поскольку родители являются одной из групп потребителей образовательных услуг, решение об изучении их мнения было принято в развитие основополагающих принципов независимой оценки качества образования, которые были впервые на законодательном уровне отражены в ст. 95 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273 «Об образовании в Российской Федерации».

В перечень организаций для проведения независимой оценки качества представляемых образовательных услуг были включены все государственные и муниципальные общеобразовательные организации Астраханской области, учитывая накопленный ими опыт.

В целях изучения общественного мнения о качестве оказания образовательных услуг для реализации пилотного проекта в начале 2013/2014 учебного года было проведено анкетирование родителей учеников общеобразовательных учреждениях Астраханской области.

Основными принципами организации анкетирования стали объективность и независимость. В соответствии с этим процедура организации опроса предусматривала активное участие управляющих советов образовательных организаций (далее ОО) и минимизацию вмешательства в обсуждение процедуры и влияния на его результаты школьной администрации и учителей (основные этапы и схема проведения опроса представлены в приложении 1).

Всего в анкетировании участвовало 276 ОО. Родителям обучающихся, численность которых составила 23 тыс. (генеральная совокупность), было предложено пройти анкетирование и высказать свое мнение о качестве оказываемых ОО образовательных услуг. Численность респондентов, участвовавших в анкетировании, составила 20 144 человек, т.е. 87% от генеральной совокупности (распределение респондентов по группам представлено на рис. 1). Это позволяет считать выборку репрезентативной.

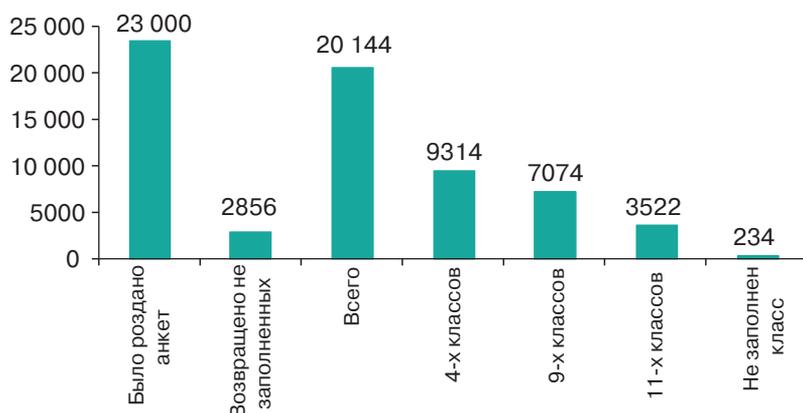


Рис. 1. Структурное представление выборки

Анкетирование охватывало респондентов всех муниципальных округов (рис. 2), основную массу которых составляли жители Астрахани (49,91%).

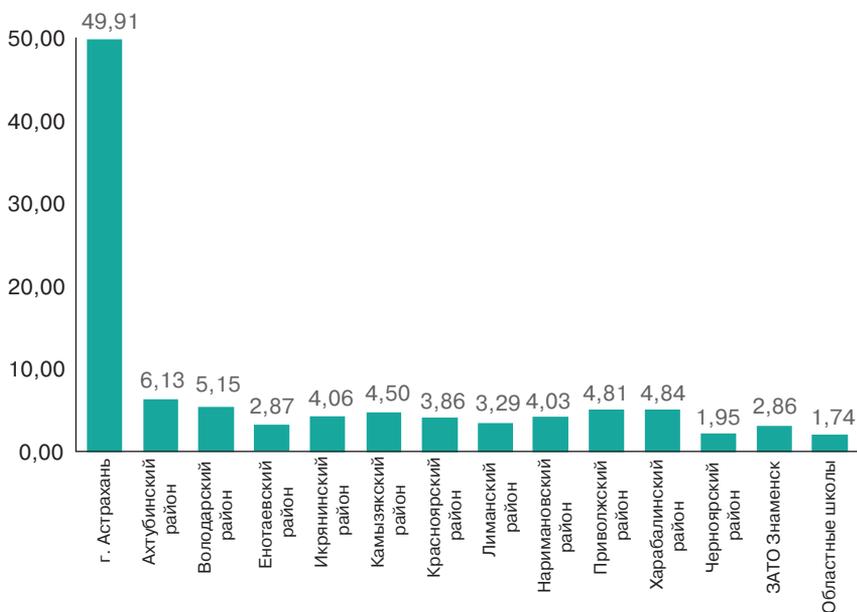


Рис. 2. **Распределение респондентов по муниципалитетам (%)**

Анкета (представлена в приложении 2) затрагивала все стороны образовательного процесса и включала 9 вопросов с выбором одного из предложенных вариантов ответов и один вопрос, в котором предлагалось выбрать до трех вариантов ответов в зависимости от предпочтений. Отдельные вопросы (2, 3, 4, 5, 7) состояли из субвопросов.

Оценка полученных ответов производилась двумя способами:

1. Анализ распределения ответов по каждому вопросу (субвопросу), что позволило сделать его более дискретным.

2. Анализ укрупненных блоков-индикаторов, каждый из которых включал оценки по некоторой совокупности вопросов. Такой путь позволил унифицировать оценку и выстроить ее по принципу существующей в регионе модели «Комплексной оценки качества общего образования». В зависимости от значимости каждому из 9 вопросов назначался весовой коэффициент (представлены в тексте анкеты в приложении 2). Назначение весового коэффициента производилось в результате пилотажного исследования на выборке из 43 человек (представители родительской общественности). Для унификации принципа оценки были выделены 5 индикаторов:

Индикатор 1 — Оценка условий реализации образовательных программ;

Индикатор 2 — Оценка общего психологического климата в ОО;

Индикатор 3 — Организация внеучебной деятельности;

Индикатор 4 — Вовлеченность родителей в процесс школьной жизни;

Индикатор 5 — Оценка качества обучения.

Вопрос 5 являлся информативным и раскрывал понимание родителями смысла, вкладываемого в понятие «качественное образование» (рис. 3). Роль данного понятия велика, так как для большинства родителей актуальной проблемой является вопрос выбора школы для обучения ребенка. При этом большое значение для принятия решения имеют конкретные условия обучения, степень оснащенности школы, профессионализм преподавательского состава, образовательные результаты выпускников предыдущих лет. Степень соответствия всех названных компонентов потребностям родителей и детей и формирует понятие «качество образования».

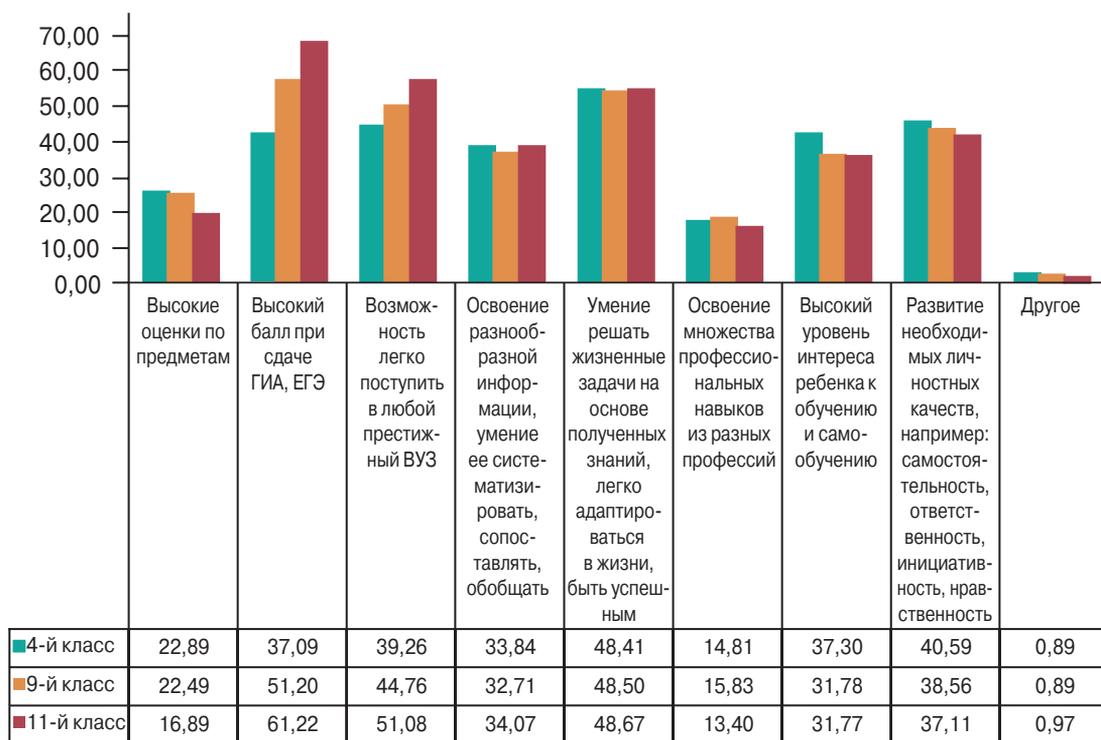


Рис. 3. **Что вы понимаете под «качественным образованием»**

По каждому индикатору устанавливается среднерегionalное значение, с которым сравниваются результаты анкетирования по муниципальным образованиям.

В результате анализа анкет можно определить степень удовлетворенности родителей условиями обучения детей в ОО и качеством оказываемых образовательных услуг как высокое.

В частности, 87% респондентов считают, что образовательные учреждения соответствуют современным условиям образования.

Подавляющее большинство респондентов (87%) признают, что в школе созданы достаточно комфортные условия для пребывания детей, 85% отмечают позитивный характер отношений ребенка со сверстниками в классе.

32% респондентов полностью устраивает качество образования, которое получает ребенок в школе, 56% — качество образования устраивает в целом.

Среди ожидаемых результатов качественного школьного образования родители отмечают в качестве приоритетных:

- 1) умение решать жизненные задачи на основе полученных знаний, легко адаптироваться в жизни, быть успешным — 48,2%;
- 2) высокий балл при сдаче ГИА, ЕГЭ — 46,1%;
- 3) возможность легко поступить в любой престижный вуз — 43,07%.

Абсолютное большинство родителей могли бы порекомендовать своим близким школу, где обучается их ребенок. При этом вариант ответа «Однозначно, да» выбрали 44% респондентов, вариант «Скорее всего, да» — 48%. Значимость этого вопроса достаточно высока, поскольку отражает общую результирующую эмоционального отношения родителей к ОО.

По результатам проведенных мероприятий в целях реализации пилотного проекта принято Постановление Министерства образования и науки Астраханской области от 27 сентября 2013 г. № 33 «О внесении изменений в постановление министерства образования и науки Астраханской области от 03.12.2009 № 5520». Приоритетной целью изменений, произошедших в системе комплексной оценки качества образования, стало формирование модели с участием представителей заказчиков и потребителей образовательных услуг, способной обеспечить систему управления объективной и оперативной информацией для принятия управленческих решений. Независимая оценка качества образования призвана способствовать:

- формированию механизма влияния социума на систему образования;
- оценке состояния региональной системы образования;
- развитию региональной системы образования:
- ее прогнозированию с позиций обеспечения равного доступа к полноценному качественному образованию;
- достижению ею нового качества образования;
- повышению эффективности образования.

Предметами комплексной оценки качества общего образования выступают как результаты деятельности ОО, так и результаты

деятельности муниципальных органов управления образованием, обеспечивающих реализацию программ общего образования на подведомственной им территории.

В настоящее время в соответствии с вышеназванным нормативным документом комплексная оценка качества общего образования в Астраханской области проводится по четырем направлениям, содержащим следующие группы индикаторов:

- индикаторы оценки качества условий реализации общеобразовательных программ в ОО;
- индикаторы оценки результатов освоения основных общеобразовательных программ, характеризующие минимальный уровень достижения обучающимися региона действующих федеральных образовательных стандартов (требований) и региональных нормативов;
- индикаторы оценки достижения образовательного ценза по результатам освоения основных общеобразовательных программ как основные значения, характеризующие качество реализуемых в регионе общеобразовательных программ;
- индикаторы оценки общественного мнения о качестве оказания образовательных услуг в общеобразовательных учреждениях.

Комплексная оценка качества образования проводится на основе:

- результатов анкетирования родителей учеников ОО Астраханской области;
- стандартизированных процедур мониторинга качества общего образования;
- данных федерального государственного статистического наблюдения по образованию;
- данных процедур лицензирования и государственной аккредитации образовательных учреждений;
- итоговой аттестации выпускников 9-х, 11-х (12-х) классов.

Для выявления причин, которые приводят к достижению разного уровня качества образования в различных образовательных учреждениях (муниципальных образованиях), формируется четыре кластера (группы).

Работа над пилотным проектом позволяет:

- а) привлечь широкие слои получателей образовательных услуг к разработке механизма осуществления оценки, индикаторов и критериев, применяемых во всех ОО;
- б) разработать модель ежегодного аналитического обобщения оценки качества общего образования в регионе и представления его общественности.

Информация о реализации проекта размещена на официальном сайте министерства образования и науки Астраханской области <<http://minobr.astrobl.ru>> в разделе «Комплексная оценка качества общего образования», а также на сайте ГБУ АО «Центр мониторинга в образовании» <<http://astrcmo.ru/Mon/Kokoo.html>>.

Анализ текущего состояния системы оценки качества в Астраханской области позволяет выделить в этой части следующие преобразования:

- формируются информационные потоки, позволяющие осуществлять прямые и обратные связи в региональной системе образования, которые обеспечивают функционирование первичной организационно-технологической схемы действия системы оценки качества образования в регионе;
- сформирована нормативная база региональной системы оценки качества на основе федеральных и региональных приоритетов развития образования;
- формируются механизмы получения достоверной информации о независимой оценке качества образования непосредственно от заказчиков и потребителей образовательных услуг;
- сложилась инфраструктура системы данной оценки, опирающаяся на региональную нормативную базу и обеспечивающая информационные потоки в системе образования региона;
- осуществляется подбор и подготовка элементов технологического обеспечения системы оценки качества образования;
- формируется кадровый ресурс системы оценки качества образования.

Отметим, что система оценки качества образования Астраханской области, успешно преодолев период становления, в настоящее время не во всем соответствует потребностям управления образованием в регионе. Под целью региональной системы оценки качества образования понимается оценка и влияние на потребительские свойства системы образования в целом и отдельных ее элементов в интересах различных общественных групп. Основная проблема сложившейся системы состоит в том, что она активно реагирует в основном на государственные запросы и требования и частично — на требования отдельных граждан или их групп. Запросы же общества пока не сформулированы в полной мере и, соответственно, не реализованы в достаточном объеме. Ответственная составляющая в системе образования находится в начале своего становления. Выделяя трудности в решении указанной проблемы, следует прежде всего отметить следующие факторы:

- несформированность запроса общества к образованию: он, скорее, существует в понимании потребителя, но не переведен в формализованный заказ;
- несформированность механизма общественного контроля за качеством образования, когда требования носят в основном ситуативный характер, не формализованы и предъявляются хаотично;
- несформированность практики общественного информирования: информация в общество направляется исключительно дозировано органами управления образованием и руководителями образовательных учреждений и, скорее, обслуживает интересы

системы управления образованием, чем потребности общества.

В связи с этим в 2013 и 2014 гг. был организован ряд круглых столов и дискуссионных площадок с привлечением руководителей общественно-управляющих советов ОО и представителей общественных организаций, где представлялись результаты оценки родителями качества локальных образовательных систем, обсуждались основные принципы и направления формирования общественного заказа региональной образовательной системе.

Дальнейшее развитие проекта предполагает расширение категорий потребителей образовательных услуг, т.е. наряду с родителями свое мнение относительно качества образования в ходе анкетирования высказывают обучающиеся. Безусловно, для этой категории респондентов были разработаны специализированные опросные листы с последующим пилотажным исследованием. В рамках проекта также представляется интересным сопоставление мнений родителей и обучающихся по ключевым вопросам анкеты.

Схема организации и проведения анкетирования родителей детей, обучающихся в общеобразовательных учреждениях Астраханской области, для изучения общественного мнения о качестве оказания образовательных услуг

Приложение 1

Общая совокупность: родители учеников общеобразовательных учреждений АО.

Характеристика выборки: родители учеников ступени начального образования — 4-е классы; основного общего образования — 9-е классы; среднего (полного) общего образования — 11-е классы общеобразовательных учреждений АО, участвующих в комплексной оценке качества общего образования.

Численный состав выборки: 25 тыс. человек.

Этап 1. Составление анкеты

Ответственный: ГБУ АО «Центр мониторинга в образовании»

Этап 2. Экспертная оценка анкеты

Ответственный: Министерство образования и науки АО

Этап 3. Пилотажное проведение анкетирования

Ответственный: ГБУ АО «Центр мониторинга в образовании»

Участники: представители органов государственно-общественного управления

Этап 4. Корректировка анкеты

Ответственный: ГБУ АО «Центр мониторинга в образовании»

Этап 5. Тиражирование анкеты

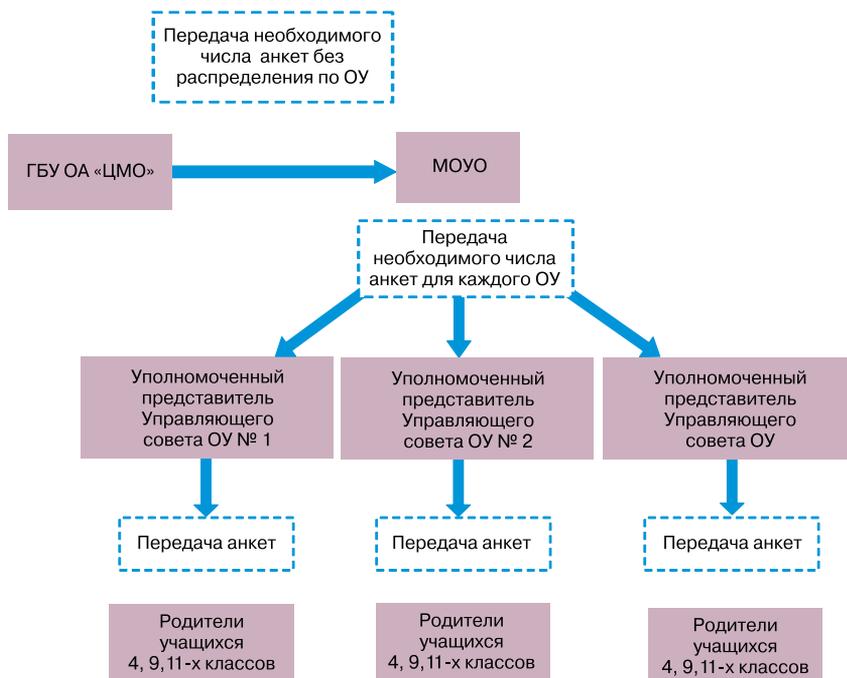
Объем анкеты: 10 вопросов, в том числе комплексных, размещенных на двух сторонах листа формата «А4»

Тираж анкеты: 25 тыс. экземпляров

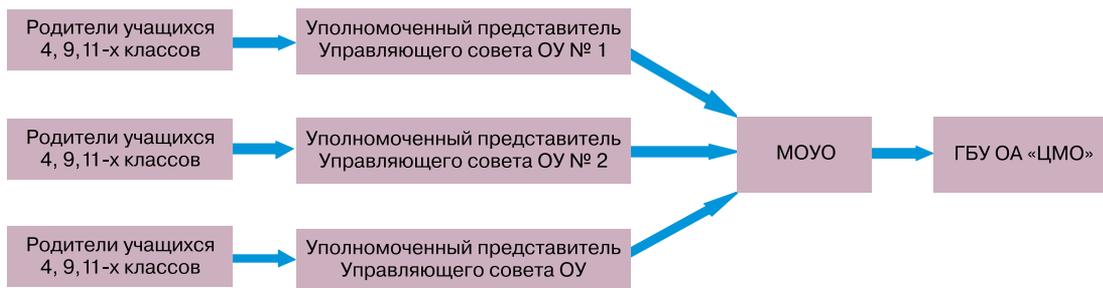
Ответственный: ГБУ АО «Центр мониторинга в образовании»

Выделение средств: Министерство образования и науки АО

Этап 6. Проведение анкетирования
Схема передачи анкет респондентам:



Этап 7. Сбор заполненных анкет



Этап 8. Обработка результатов анкеты
Ответственный: ГБУ АО «Центр мониторинга в образовании»

Этап 9. Формулировка выводов и предложений
Ответственный: ГБУ АО «Центр мониторинга в образовании»

Анкета «Мнение обучающихся и их родителей о школе»

Приложение 2

Уважаемые родители!

Просим вас вместе с вашим ребенком обсудить вопросы анкеты и высказать мнение о школе, в которой учится ваш ребенок.

Ваше мнение очень важно и поможет более объективно оценить основные результаты деятельности школы, определить пути для повышения качества образования детей в Астраханской области!

Анкета проводится анонимно, поэтому просим вас отвечать на вопросы искренне!

Внимание! Для ответа на каждый из вопросов анкеты (кроме 5-го) вам нужно выбрать в одной из колонок вариант, соответствующий вашему мнению, и поставить знак «+».

0. Мой ребенок учится

в 4-м классе

в 9-м классе

в 11-м классе

1. Соответствует ли ваша школа современным условиям получения образования:

Да	Скорее всего, да	Скорее всего, нет	Однозначно, нет	Затрудняюсь ответить

2. Как вы считаете, насколько школа, в которой учится ваш ребенок, обеспечена:

		Обеспечена полностью	В большей степени	В малой степени	Не обеспечена	Затрудняюсь ответить
2.1	Современным оборудованием и наглядными пособиями					
2.2	Разнообразием учебной и познавательной литературы в библиотеке					
2.3	Учебной компьютерной техникой					

3. Удовлетворены ли вы и ваш ребенок:

		Да, полностью	Скорее всего, да	Скорее всего, нет	Однозначно, нет	Затрудняюсь ответить
3.1	Общим состоянием и оформлением классов?					
3.2	Удобством и состоянием школьной мебели в классах?					

		Да, полностью	Скорее всего, да	Скорее всего, нет	Однозначно, нет	Затрудняюсь ответить
3.3	Состоянием школьных помещений (коридоры, лестницы, рекреации)?					
3.4	Оснащением столовой?					
3.5	Оснащением актового зала?					
3.6	Оснащением спортивного зала?					
3.7	Уровнем благоустройства школьной территории?					
3.8	Состоянием школьных туалетов?					
3.9	Уровнем медицинского обслуживания?					
3.10	Качеством питания в школьной столовой?					

4. Оцените, насколько вашему ребенку комфортно общаться в школе:

		Да, это так	Чаше всего это так	Иногда это так	Нет, это не так	Затрудняюсь ответить
4.1	В школе доброжелательная психологическая атмосфера					
4.2	Мой ребенок с удовольствием ходит в школу					
4.3	У моего ребенка в основном хорошие взаимоотношения с одноклассниками					
4.4	Класс, в котором учится мой ребенок, можно назвать дружным					
4.5	В школе создана безопасная атмосфера для пребывания моего ребенка					

Внимание! Продолжите отвечать на вопросы на оборотной стороне листа

5. Что вы понимаете под «качественным школьным образованием» (выберите не более трех вариантов ответов и поставьте значок «+» в ячейке напротив выбранных вариантов)

5.1	Высокие оценки по предметам	
5.2	Высокий балл при сдаче ГИА, ЕГЭ	
5.3	Возможность легко поступить в любой престижный вуз	
5.4	Освоение разнообразной информации, умение ее систематизировать, сопоставлять, обобщать	
5.5	Умение решать жизненные задачи на основе полученных знаний, легко адаптироваться в жизни, быть успешным	

5.6	Освоение множества профессиональных навыков из разных профессий	
5.7	Высокий уровень интереса ребенка к обучению и самообучению	
5.8	Развитие необходимых личностных качеств, например: самостоятельности, ответственности, инициативности, общительности, нравственных качеств и т.д.	
5.9	Другое (укажите)	

6. Насколько в целом вас устраивает качество образования, которое получает ваш ребенок в школе:

Устраивает полностью	В целом устраивает	Не устраивает	Затрудняюсь ответить

7. Оцените, насколько качественно организована система обучения вашего ребенка в школе:

		Да, это так	Чаше всего это так	Иногда это так	Нет, это не так	Затрудняюсь ответить
7.1	Учителя учитывают индивидуальные особенности моего ребенка, уважают его личность					
7.2	Учителя правильно и своевременно контролируют результаты обучения моего ребенка					
7.3	Результаты обучения моего ребенка учителя оценивают объективно и справедливо					
7.4	В нашей школе детям предоставлено реальное право выбирать спецкурсы, факультативы, профильный класс и др.					
7.5	У моего ребенка есть возможность интересно и с пользой проводить внеурочное время — найти подходящий для себя кружок, секцию, выбрать интересную экскурсию, участвовать в проведении праздников, соревнований, походов, проч. мероприятий					
7.6	Мой ребенок не перегружен учебными занятиями и домашними заданиями					
7.7	В школе заботятся о здоровье моего ребенка					
7.8	Новые подходы в обучении, используемые в школе, создают условия для проявления и развития способностей моего ребенка					
7.9	Школа стимулирует моего ребенка к самообразованию, изучению нового					

8. Как вы считаете, в какой помощи от вас прежде всего нуждается школа, в которой учится ваш ребенок:

Помощь в выборе приоритетов развития школы	Помощь в организации и проведении воспитательных и развивающих мероприятий	Участие в общественном управлении жизнью школы	Исключительно в материальной помощи	Школа не нуждается в моей помощи	Я ничем не могу помочь школе	Никогда не думал об этом

9. Посоветовали бы вы близким для вас людям отдать своих детей для обучения в школу, где учится ваш ребенок:

Однозначно, да	Скорее всего, да	Скорее всего, нет	Однозначно, нет

10. Если бы вам пришлось перевести вашего ребенка в другую школу, то вы бы об этом пожалели:

Однозначно, да	Скорее всего, да	Скорее всего, нет	Однозначно, нет

Благодарим вас за участие в анкете!

Л.С. Сидорова

О ПРОВЕДЕНИИ НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА РАБОТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УЧРЕЖДЕНИЙ, ОКАЗЫВАЮЩИХ СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛУГИ В СФЕРЕ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ПЕРМСКОМ КРАЕ (В РАМКАХ ПИЛОТНОГО ПРОЕКТА)

В 2013 г. Пермский край стал пилотной площадкой для апробации механизмов формирования независимой оценки качества деятельности государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих социальные услуги в сфере дошкольного образования.

Во исполнение Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597, Постановления Правительства РФ от 30 марта 2013 г. № 286, Распоряжения Правительства РФ от 20 марта 2013 г. № 487-р, приказа Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 24 мая 2013 г. № 217 в Пермском крае были осуществлены следующие мероприятия:

- 1) определен состав Общественного совета по проведению независимой оценки;
- 2) принято распоряжение Правительства Пермского края от 15 июля 2013 г. № 166-рп;
- 3) проведено заседание Общественного совета, на котором были утверждены рабочие группы (по пяти направлениям), в том числе рабочая группа по проведению независимой оценки качества работы государственных (муниципальных) учреждений образования, и утверждены доклады по результатам проведения независимой оценки в рамках пилотного проекта;
- 4) 28 июня 2013 г. состоялся семинар по проведению независимой оценки дошкольных образовательных учреждений в рамках пилотного проекта в режиме телеконференции;

5) разработан прилагаемый проект «Методики и порядка проведения независимой оценки качества дошкольного образования».

Представляем основные результаты пилотного проекта по проведению независимой оценки качества дошкольного образования, полученные на основе обобщения данных опроса общественного мнения родителей детей, посещающих дошкольные образовательные организации (ДОО).

На первом этапе проведения независимой оценки качества дошкольного образования были приняты критериальная модель и механизмы обобщения и интерпретации независимых оценочных суждений с учетом местных условий, достигнутого уровня и потенциала развития муниципальных районов (городских округов) Пермского края.

Структура оценки включает набор агрегированных показателей-трендов, каждый из которых выражает некоторую тенденцию, детерминирующую отдельные аспекты качества сферы дошкольного образования:

- Т 1 — тренд качества условий функционирования;
- Т 2 — тренд качества образовательного процесса;
- Т 3 — тренд качества результата предоставления услуги.

Каждый тренд включает некоторый набор частных показателей. При отборе и интерпретации частных показателей и конструировании трендов использовался метод SWOT-анализа. Информационное содержание частных показателей и трендов отвечает требованиям репрезентативности, релевантности, конструктивной валидности, сбалансированности и компактности, а также наглядности и относительной простоты сбора и использования исходных данных.

В «стартовом» варианте в тренд Т 1 входит 8 частных показателей, в Т 2 — 17, в Т 3 — 6. Каждому частному показателю в тренде, исходя из его значимости, экспертным путем может присваиваться определенное весовое значение.

Объектами независимой оценки в 2013 г. явились дошкольные образовательные учреждения с правами юридического лица с учетом:

- местонахождения;
- вида учреждения;
- численности и особенностей контингента;
- типа групп по направленности, возрастному составу детей, времени пребывания и режиму функционирования.

Опросы общественного мнения родителей проводились в сетевом формате, что позволило минимизировать сроки и объем затрат на получение первичных данных. В качестве информационно-технологической платформы использовался портал Министерства образования и науки Пермского края <pult.eduhostperm.ru>.

Респондентами являлись родители детей, посещающих дошкольные образовательные учреждения. Мнения участников

опроса учитывались анонимно и использовались в обобщенном виде исключительно в исследовательских целях.

Оператором проведения независимой оценки на основе полученных результатов были выполнены следующие работы:

- произведен расчет трендов качества дошкольного образования в разрезе каждого учреждения дошкольного образования, территориальных и региональных образовательных систем;
- составлен рейтинг учреждений, территориальных образовательных систем по заданным критериям качества дошкольного образования и с учетом инфраструктурных особенностей.

Результаты независимой оценки были представлены на утверждение регионального общественного совета по развитию социальной сферы.

Представим основные результаты независимой оценки качества дошкольного образования. Независимая оценка качества дошкольного образования получена на основе сравнительного анализа данных опроса общественного мнения родителей детей, посещающих ДОО. Объектами оценки стали 727 дошкольных образовательных учреждений, расположенных в 39 муниципальных образованиях Пермского края. Респондентами опроса общественного мнения выступили около 17 500 человек, являющихся родителями или представляющих интересы посещающих дошкольные учреждения детей. По результатам оценки каждого дошкольного учреждения составлены дифференцированные рейтинги качества работы ДОО (с количеством групп соответственно более 10 и до 10 включительно), а также дошкольного образования в разрезе территориальных образовательных систем.

«Стартовая» структура оценки представлена на рис. 1.



Рис. 1. «Стартовая» структура оценки

Модель тренда качества условий осуществления образовательного процесса

В структуру данного тренда включены 8 показателей, характеризующих в совокупности условия осуществления образовательного процесса в ДОО, в том числе:

- соответствие материально-технической базы и организации работы Учреждения требованиям безопасности;
- соответствие состояния здания, инженерного оборудования, интерьеров помещений Учреждения комфортным условиям для работы с детьми;
- соответствие оснащенности Учреждения (мебелью, игровым оборудованием, компьютерной, мультимедийной и оргтехникой, оборудованием для кабинетов медработника, дефектолога, логопеда, психолога и т.п.) современным требованиям и условиям, обеспечивающим качество и эффективность образовательного процесса;
- удовлетворенность уровнем благоустройства и оснащенности прилегающего к зданию Учреждения участка и мест для прогулок детей;
- соответствие материально-технической базы Учреждения условиям, обеспечивающим эффективную работу с детьми с ограниченными возможностями здоровья;
- наблюдение в текущем году положительных изменений в состоянии материально-технической базы и организации работы Учреждения.

Модель частного тренда качества образовательного процесса

В структуру данного тренда включены 17 показателей, характеризующих в совокупности условия осуществления образовательного процесса в ДОО, в том числе:

- мнение, что причиной частых болезней Вашего ребенка является недостаточный уровень присмотра во время нахождения в Учреждении;
- удовлетворенность качеством питания детей в Учреждении;
- удовлетворенность работой Учреждения по сбережению здоровья детей;
- оценка возможности получать (при необходимости) ребенком непосредственно в Учреждении консультации и помощь психолога;
- оценка возможности получать (при необходимости) ребенком непосредственно в Учреждении консультации и помощь дефектолога и/или логопеда;
- удовлетворенность работой Учреждения по индивидуализации обучения и воспитания ребенка с учетом его личностных особенностей, состояния здоровья, семейных обстоятельств;
- мнение, что Учреждение обеспечивает доступность выбора для детей (по усмотрению родителей) достаточного количества программ дополнительного дошкольного образования;
- удовлетворенность работой Учреждения по формированию у ребенка гражданской принадлежности и патриотических чувств;

- удовлетворенность работой Учреждения по профилактике вредных привычек и формированию у детей навыков безопасного поведения с незнакомыми взрослыми;
- удовлетворенность работой Учреждения по обеспечению индивидуализации обучения и воспитания детей с ограниченными возможностями здоровья и их интеграции в образовательном учреждении.

В структуру данного тренда включены 6 показателей, характеризующих в совокупности условия осуществления образовательного процесса в ДОО, в том числе:

- информированность родителей о состоянии дел (успехах, проблемах, планах и т.п.) в Учреждении;
- удовлетворенность графиком (режимом) работы Учреждения;
- положительные изменения, которые привели или приведут в ближайшее время к улучшению качества дошкольного образования, обеспечиваемого Учреждением.

Рейтинг качества работы дошкольных образовательных учреждений (в разрезе 30 лучших и отстающих ДОО) на основе расчета интегрального тренда качества дошкольного образования представлен диаграммами на рис. 2 и 3.

Модель тренда качества результатов предоставления образовательных услуг

Интегральный тренд качества дошкольного образования

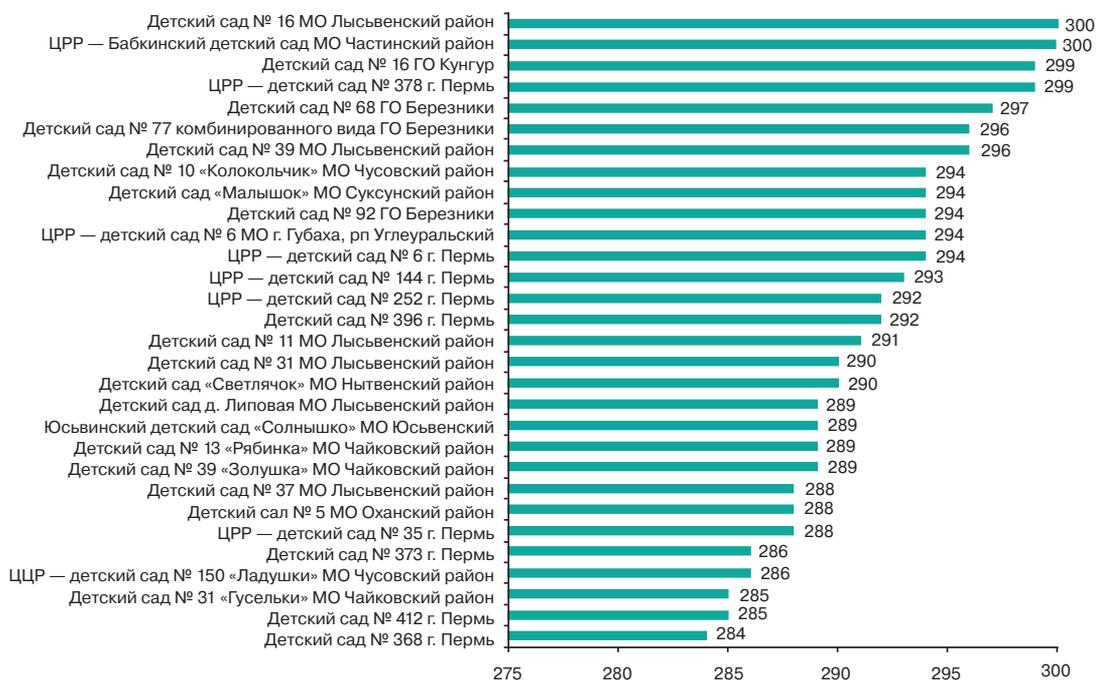


Рис. 2. Рейтинг ДОО (лидеры, фрагмент) по интегральному показателю независимой оценки качества дошкольного образования, макс 300 пунктов

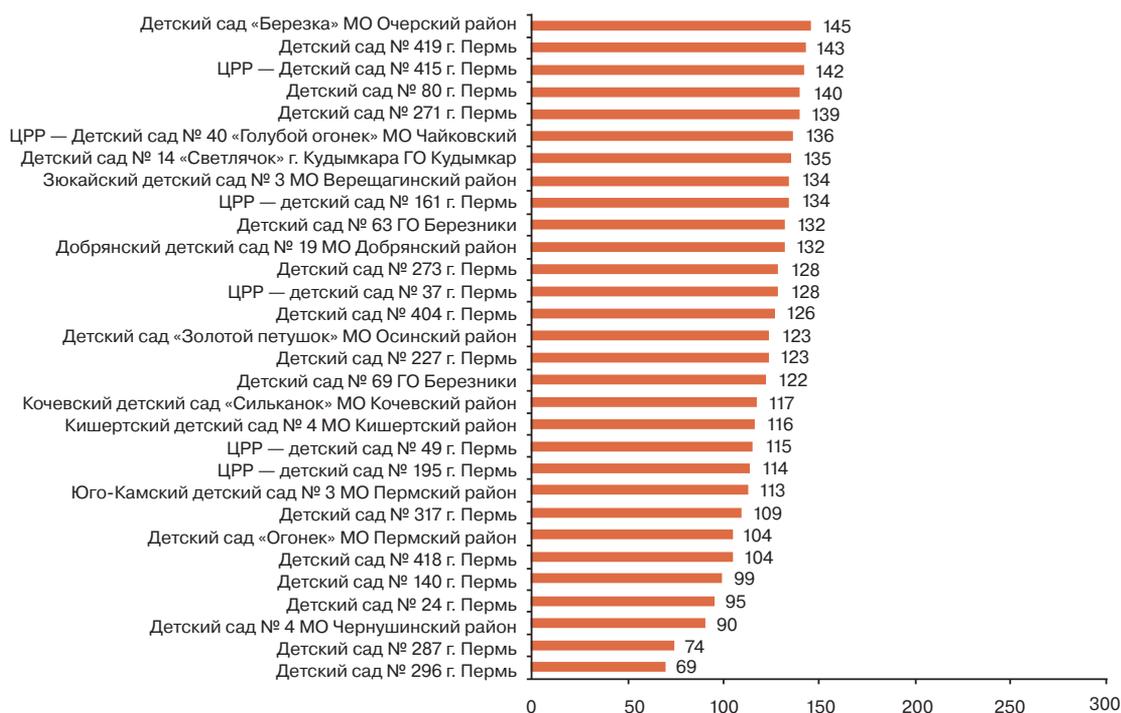


Рис. 3. **Рейтинг ДОО (аутсайдеры, фрагмент) по интегральному показателю независимой оценки качества дошкольного образования, максимум 300 пунктов**

Таким образом, результаты независимой оценки показывают существенную дифференциацию качества услуг, предоставляемых различными образовательными учреждениями. Два ДОО получили максимально возможное значение интегрального индекса качества. Более половины ДОО имеют показатель выше 240 пунктов. Низкую оценку (менее 150 пунктов) получили 30 ДОО. Полученные результаты свидетельствуют о высоком качестве работы ДОО в Пермском крае, признаваемом как родительской общественностью, так и экспертным сообществом.

Реализация пилотного проекта «Проведение независимой оценки качества работы государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих социальные услуги в сфере дошкольного образования» позволила получить в рамках независимых процедур оценку качества работы дошкольных образовательных учреждений и уровня дошкольного образования в разрезе муниципальных образовательных систем.

Работа большинства дошкольных образовательных учреждений региона снискала высокую оценку в общественном мнении родителей, являющихся непосредственными получателями соответствующих услуг и потому хорошо знающих состояние дел и

имеющих возможность наблюдать улучшения в сфере дошкольного образования.

Мнение родительской общественности на уровне тенденций хорошо согласуется с экспертными суждениями руководителей и специалистов сферы образования. При этом специалисты более критичны и одновременно конструктивны в вопросах осуществления улучшений в системе дошкольного образования.

Результаты независимой оценки могут быть использоваться при решении задач:

- прогнозирования и сравнительного анализа эффективности различных организационных моделей и образовательных систем в сфере дошкольного образования;
- инновационного проектирования кластера дошкольного образования;
- разработки систем и механизмов управления и государственно-частного партнерства в дошкольном образовании;
- внутриведомственной и межотраслевой координации, а также консолидации усилий органов управления, родительской общественности и экспертного сообщества в ускорении процессов модернизации системы дошкольного образования.

Материалы проекта находятся на сайте Правительства Пермского края <<http://www.permkrai.ru/nsoksu/>>.

А.В. Фирсова

КЛАСТЕРНАЯ МОДЕЛЬ, КАК ИНСТРУМЕНТ ОЦЕНКИ СОСТОЯНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Для получения полной картины состояния региональной, муниципальных и школьных образовательных систем в Московской области Центром качества образования ГБОУ ВПО МО «Академия социального управления» ежегодно с 2006 г. проводятся рейтинги и ранкинги всех муниципальных образований и общеобразовательных организаций по показателям, характеризующим уровни результата и организации, а также условий образовательного процесса.

Основу методики составляет распределение (кластеризация) образовательных систем по группам (кластерам). Кластеры характеризуются определенным набором значений показателей уровня процесса и результатов образования. Последующий факторный анализ выявляет причины попадания образовательной системы в тот или иной кластер.

Разработанная методика позволяет выявлять:

- а) характерные общие проблемы каждого кластера;
- б) специфические проблемы каждого муниципального образования;
- в) системные проблемы образовательной организации Московской области.

Полученная кластерная модель является информационной базой для проектирования рейтингов по различным направлениям деятельности общеобразовательных систем.

Формирование перечня показателей для оценки состояния образовательных систем

Исходные данные для расчета показателей представляют широкий спектр первичной информации, получаемой из разных источников в рамках региональной системы электронного мониторинга (РСЭМ). Основной массив данных собирается с уровня общеобразовательных организаций.

Система производит автоматизированный расчет региональных, муниципальных и школьных показателей по единой методике. Это обеспечивает корректность проведения сравнительного и динамического анализа различных образовательных систем по многим направлениям их деятельности. Для повышения уровня достоверности данных все операторы РСЭМ назначаются прика-

зами руководителей организаций и имеют сертификаты о прохождении обучения по целевой программе (время обучения 72 ч).

Для проведения оценки состояния образовательных систем весь спектр получаемых в системе РСЭМ показателей разделяется на отдельные блоки, совокупность которых обеспечивает возможность описания состояния образовательной системы.

- Основные блоки первичных данных РСЭМ:
- Общие сведения об образовательной организации.
- Контингент обучающихся.
- Доступность различных форм и уровней обучения.
- Кадровый потенциал.
- Условия обучения.
- Инновационная деятельность.
- Здоровье обучающихся.
- Результаты внутренней оценки уровня учебных достижений.
- Результаты независимой оценки уровня учебных достижений.
- Результаты социализации учащихся.
- Результаты внеаудиторной деятельности.

Общая оценка результативности деятельности образовательной системы проводится на основе значений **интегральных** показателей, характеризующих уровень процесса и уровень результата каждой образовательной системы.

Интегральный показатель строится на основе агрегации сводных индексов базовых блоков, входящих в состав этого показателя.

Сводный индекс каждого блока представляет собой сумму нормированных значений каждого показателя по данному направлению. Нормирование показателей по каждому направлению проводится с целью приведения показателей к сопоставимому виду.

Для реализации политики управления образованием набор блоков может, в зависимости от приоритетов, меняться; кроме того, каждый из базовых блоков может иметь свой весовой коэффициент. Для оценки систем разного уровня этот набор может отличаться, так как некоторые показатели, значимые для оценки на уровне муниципалитета, неприемлемы для оценки отдельных школ.

В основу кластеризации положено разбиение шкалы интегральных показателей процесса и результата на интервалы, соответствующие различным уровням, с последующим скрещиванием полученных интервалов.

Для построения шкал интервалов мы используем квартильное разбиение шкалы значений интегральных показателей (табл. 1).

В аналитическом кабинете РСЭМ при необходимости можно задавать разное количество интервалов или строго определенные границы каждого интервала. Последнее целесообразно применять для определения результата при достижении определенных целей (например, при сравнении с федеральными показателями).

Составление кластерной модели

Таблица 1

Интервал	min — (min + 25%)	(min + 25%) — (min + 50%)	(min + 50%) —(max — 25%)	(max — 25%) — max
Номер интервала	1	2	3	4

При кластеризации образовательных учреждений границы интервалов могут также устанавливаться относительно значений средних муниципальных и/или региональных интегральных показателей.

Кластерная модель для оценки состояния образовательных систем получается в результате скрещивания интервалов двух интегральных показателей. Модель включает 16 кластеров образовательных систем (ОС) (табл. 2).

Таблица 2

Уровни процесса		Уровни результата			
		Ниже среднего	Средний		Выше среднего
			1	2	
Ниже среднего	1	1	2	3	4
	2	5	6	7	8
Средний	3	9	10	11	12
	4	13	14	15	16

О состоянии региональной сети можно судить по наличию и наполняемости кластеров. Прежде всего, стоит остановиться на базовых выводах, которые опираются на морфологию (т.е. особенности расположения) кластеров в пространстве показателей процесса и результата обучения. В практике анализа «нормальными» считаются кластеры 1, 6, 7, 10, 11 и 16, расположенные на диагонали. Параметры этих кластеров отражают прямую зависимость качества результата обучения от качества основных характеристик процесса, как доминирующую тенденцию.

Оставшиеся кластеры отклоняются от диагонали, что отражает отличия от доминирующей тенденции прямой зависимости результатов обучения от ключевых характеристик процесса. Это позволяет охарактеризовать их как «аномальные». От «нормальных» кластеров «аномальные» отличает то, что, при сходном характере «процесса», показатели «результата» в них отклоняются в ту или другую сторону. Так, кластеры 5, 9 и 13, 14, 15 уступают по результативности кластерам 6, 7, 10, 11 и 16, расположенным на диагонали таблицы. Результаты в кластерах 2, 3, 4 и 8, 12 — напротив, превышают показатели кластеров 1 и 6, 7, 10, 11, идентичных им с точки зрения формальных характеристик «процесса».

О состоянии региональной системы можно судить по количественному соотношению числа ОС, вошедших в «нормальные» кластеры, и числа «аномальных» ОС, а также по процентному со-

отношению ОС с результатом лучше и хуже ожидаемого. Также о состоянии сети говорит отсутствие тех или иных кластеров.

В основе принципов выбора интегральных направлений рейтингования лежат характеристики образовательных учреждений, которые являются актуальными для конечных пользователей.

Социологические опросы, проводимые в нашей стране, и опыт зарубежных стран показывают, что оценка школ и критерии, которыми пользуются **родители** при выборе школ, далеко не исчерпываются результатами обучения. В числе приоритетов появляются и такие критерии, как возможность индивидуального развития, получение дополнительных образовательных услуг и возможность комфортного проживания жизненного этапа.

Поскольку рейтинг 100 лучших школ региона ориентирован прежде всего на родителей, основой его построения были **интегральные** показатели, рассчитанные при построении кластерной модели.

На **первом этапе** в качестве приоритетного взят интегральный показатель результата.

Это школы, показавшие 4-й уровень интегрального показателя результата (табл. 2, кластеры 16, 12, 8 и 4). В 2013 г. в эту группу вошло 160 школ.

На **втором этапе** 160 школ были ранжированы по значению интегрального показателя уровня организации образовательного процесса. В ТОП-100 вошли 100 первых школ полученного ранжированного ряда.

Следует отметить, что, в отличие от ТОП-100, распределение школ региона по кластерам может служить инструментом, который дает возможность родителям оценивать школы согласно собственным приоритетам, так как для многих при выборе школы кроме списка «лучших» имеют значение иные характеристики организации образовательного процесса.

Показатели, рассчитанные при построении кластерной модели, позволяют строить рейтинги, ориентированные на конкретную группу пользователей информации. Это линейные рейтинги:

- по отдельным показателям;
- по сводным индексам блоков, характеризующих конкретные направления деятельности ОС;
- по каждому интегральному показателю.

В РСЭМ эти рейтинги могут быть построены в разрезе город-село, вид образовательного учреждения, количество учащихся и т.д. Можно строить рейтинги внутри каждого кластера, а также отдельно по уровням процесса и результата.

Кластерная модель построена на основе единых индикаторов и показателей, что позволяет проводить корректное сравнение муниципальных образований и образовательных учреждений по всем показателям.

Зависимость между ресурсами образовательной системы и ее результатами, положенная в основу кластеризации, кроме оценки уровня состояния образовательных систем каждого муниципаль-

Проектирование рейтингов ОС на основе кластерной модели

ного образования (образовательного учреждения) относительно среднего регионального уровня позволяет выявлять факторы и условия, которые определяют сложившийся уровень, и на этой основе принимать необходимые управленческие действия. Расчеты сводных индексов по блокам показателей позволяют каждому муниципалитету оценить уровень основных составляющих образовательного процесса. Это дает возможность определять сильные и слабые стороны, выявлять причины тех или иных проблем и на этой основе уточнять приоритеты образовательной политики.

Ежегодно по результатам кластеризации все муниципалитеты и образовательные учреждения получают:

- рассчитанные по единой методике показатели состояния муниципальных и школьных образовательных систем (более 200 показателей);
- сводные индексы каждого блока показателей;
- отношение всех показателей ОС к аналогичным средним региональным/муниципальным показателям;
- интегральные показатели уровня образовательного процесса и результата;
- результаты сравнения ранжированного ряда по интегральному показателю результата с ранжированными рядами по сводным индексам блоков «здоровье», «кадровый потенциал», «условия обучения» и т.д.

Сравнительный анализ средних значений показателей разных кластеров позволяет определять наличие и высоту барьеров на пути достижения высокого уровня качества образования (уровень доступности качественного образования).

На основе этих данных в рамках СОКО МО проводится ежегодный анализ состояния муниципальных (школьных) образовательных систем, включающий в себя:

- анализ сводных индексов блоков показателей;
- выделение блоков с низкими индексами;
- анализ показателей, составляющих проблемные блоки;
- определение факторов, влияющих на отдельные показатели;
- выбор путей решения имеющихся проблем.

В Московской области оценка состояния муниципальных и школьных образовательных систем на основе кластерного анализа проводится с 2006 г. С декабря 2010 г. введена в эксплуатацию региональная система **электронного мониторинга**, обеспечившая наличие единого банка данных, получаемых в строго определенные временные интервалы согласно циклограмме мониторингов. Аналитический кабинет РСЭМ позволил автоматизировать необходимые расчеты на всех уровнях системы образования региона.

На основе восьмилетних результатов работы Центра качества образования Академии социального управления в рамках СОКО МО можно сделать вывод, что используемая в регионе модель оценки состояния образовательных систем является мощным инструментом управления, который позволяет не только отслеживать состояние и динамику развития отдельных показателей и образовательных систем, но и уровень качества принимаемых управленческих решений.

**КАК ПОСТРОИТЬ
КУЛЬТУРНЫЙ
РЕЙТИНГ:
ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ
РЕШЕНИЯ**

Н.В. Ковалева, В.И. Кузнецова,
Е.Г. Нечаева, Н.Б. Шугаль

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ПОСТРОЕНИЮ РЕЙТИНГОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ОСНОВЕ ДАННЫХ ФЕДЕРАЛЬНОГО СТАТИСТИЧЕСКОГО НАБЛЮДЕНИЯ

Нынешний период развития системы образования характеризуется регионализацией образования — тенденцией, вызванной процессами децентрализации и демонополизации образования. В результате если ранее объектом стратегического и тактического целеполагания было только государство, то теперь такими объектами становятся и регионы, и образовательные организации. Известно, что одним из результатов перехода к рыночной экономике стала растущая дифференциация доступности качественного образования по территориальным основаниям, что приводит, в частности, к усилению дифференциации регионов по уровню человеческого капитала и, соответственно, по их инвестиционной привлекательности. Развитие образовательных систем субъектов Российской Федерации происходит крайне неоднородно и неравномерно, возникают существенные различия в содержании и качестве предоставляемых образовательных услуг. Дело еще и в том, что регионы России располагают неравным экономическим потенциалом и своеобразными социокультурными условиями.

Уточненные и конкретизированные задачи модернизации образования на период до 2020 г. определяются приоритетными направлениями развития образовательной системы страны. Для решения этих задач необходимо создание четко действующего механизма реализации, частью которого является формирование системы рейтингов субъектов РФ по показателям развития образования. Учитывая необходимость обеспечения точности сопоставлений и высокого уровня доверия к ним со стороны пользователей, систему рейтингования предлагается построить на основе данных федерального статистического наблюдения. Это позволит

провести квалифицированное сопоставление региональных систем образования, получить прозрачную и понятную (т.е. объективную, комплексную, легко интерпретируемую) сравнительную оценку с учетом параметров социально-экономического и демографического развития регионов.

В данном контексте задачами рейтингования субъектов РФ по показателям развития образования на основе данных федерального статистического наблюдения являются:

- информационная и аналитическая поддержка процессов развития образования в субъектах РФ, включая образовательный бенчмаркинг (выявление регионов-лидеров и популяризация их опыта, выявление кризисных регионов, поиск выхода в успешных образцах);
- обеспечение органов управления образованием регионального и федерального уровней комплексной информацией для сравнительной оценки состояния и динамики развития образования в субъектах РФ;
- обеспечение научного сообщества и широкого круга заинтересованных пользователей результатами рейтинговых оценок состояния и динамики развития образования в субъектах РФ;
- методологическое и информационное обеспечение осуществления межрегиональных сопоставлений в сфере образования.

Тематику рейтингов определяет запрос основных потребителей рейтингов — специалистов сферы управления образованием. А для них важно, чтобы рейтинговая оценка прежде всего давала ответ на вопрос, как выглядит та или иная региональная система образования в сравнении с другими образовательными системами по ключевым индикаторам; выявляла зоны, требующие приоритетного внимания; генерировала идеи относительно мероприятий по повышению результативности образовательной политики субъектов РФ и федерального центра; выявляла внутренние ресурсы (финансовые, материально-технические, информационные, кадровые и др.) и задавала наиболее эффективные подходы к решению проблем.

Для полноценного решения задачи комплексной оценки региона наряду с позициями, характеризующими отдельные направления развития образования — «тематическими» рейтингами, формирующимися на основе соотнесенных с ними показателей, — в систему образовательных рейтингов вводится понятие «интегрального» рейтинга, который объединяет тематические рейтинги либо по уровням образования, либо по отдельным аспектам, присутствующим всем уровням образования.

Наглядно систему рейтингов иллюстрирует рис. 1.

Таким образом, предлагаемый подход позиционируется как набор альтернативных вариантов, который может быть рекомендован для использования в практической работе по оценке, ранжированию и типологизации регионов; при этом он подлежит уточнению и усовершенствованию по мере накопления и анализа реальных результатов.

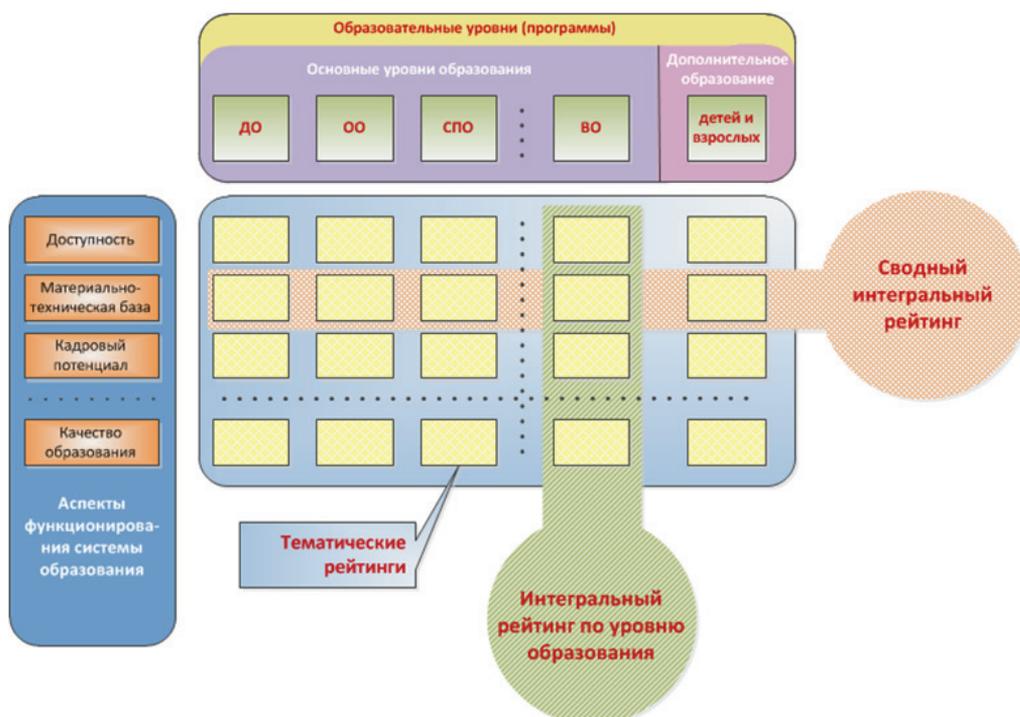


Рис. 1. Система рейтингов субъектов Российской Федерации по показателям развития образования на основе данных федерального статистического наблюдения

Исходя из возможностей действующего федерального статистического наблюдения в сфере образования, в систему тематических и интегральных рейтингов по уровням образования могут быть включены следующие рейтинги:

➤ Рейтинг регионов РФ по общим (интегральным) показателям образования:

- по уровню образования населения (тематический рейтинг).
- Рейтинг регионов РФ по дошкольному образованию:
 - по состоянию дошкольного образования (интегральный рейтинг);
 - по доступности получения (тематический рейтинг);
 - по состоянию материально-технической базы (тематический рейтинг);
 - по состоянию кадрового потенциала (тематический рейтинг);
 - по здоровью детей, посещающих дошкольные образовательные учреждения (тематический рейтинг).

➤ Рейтинг регионов РФ по начальному общему, основному общему, среднему общему образованию:

- по состоянию начального общего, основного общего, среднего общего образования (интегральный рейтинг):

- по доступности получения (тематический рейтинг);
- по состоянию материально-технической базы (тематический рейтинг);
- по состоянию кадрового потенциала (тематический рейтинг);
- по состоянию образовательной среды в организациях начального, основного, среднего общего образования (тематический рейтинг).
- Рейтинг регионов РФ по *дополнительному образованию детей*:
 - ресурсному обеспечению дополнительного образования детей (тематический рейтинг).
 - Рейтинг регионов РФ по *среднему профессиональному образованию (программы подготовки квалифицированных рабочих, служащих)*:
 - по состоянию среднего профессионального образования (программы подготовки квалифицированных рабочих, служащих) (интегральный рейтинг):
 - по обеспечению территориальной доступности (тематический рейтинг);
 - по состоянию инфраструктуры (тематический рейтинг);
 - по состоянию кадрового потенциала (тематический рейтинг);
 - по результативности (тематический рейтинг).
 - Рейтинг регионов РФ по *среднему профессиональному образованию (программы специалистов среднего звена)*:
 - по состоянию среднего профессионального образования (программы специалистов среднего звена) (интегральный рейтинг):
 - по обеспечению территориальной доступности (тематический рейтинг);
 - по состоянию инфраструктуры (тематический рейтинг);
 - по состоянию кадрового потенциала (тематический рейтинг);
 - по результативности (тематический рейтинг).
 - Рейтинг регионов РФ по *высшему образованию (программы бакалавриата, специалитета, магистратуры)*:
 - по состоянию высшего образования (интегральный рейтинг):
 - по обеспечению территориальной доступности (тематический рейтинг);
 - по состоянию кадрового потенциала (тематический рейтинг);
 - по состоянию материально-технической базы (тематический рейтинг);
 - по использованию информационно-коммуникационных технологий (тематический рейтинг);
 - по качеству (тематический рейтинг);
 - по финансированию (тематический рейтинг);
 - по готовности к переходу на систему «4 + 2» в рамках Болонского процесса (тематический рейтинг).

➤ Рейтинг регионов РФ по дополнительному профессиональному образованию:

- по развитию дополнительного профессионального образования (тематический рейтинг).

Помимо интегральных рейтингов по уровням образования, система показателей позволяет сформировать набор сводных интегральных рейтингов, позволяющих в комплексе оценить отдельные направления развития образования в регионах.

➤ Рейтинг регионов РФ по доступности получения образования (сводный интегральный рейтинг):

- по доступности получения дошкольного образования (тематический рейтинг);

- по доступности получения начального общего, основного общего, среднего общего образования (тематический рейтинг);

- по обеспечению территориальной доступности среднего профессионального образования (тематический рейтинг);

- по обеспечению территориальной доступности высшего образования (тематический рейтинг).

➤ Рейтинг регионов РФ по инфраструктуре сферы образования (сводный интегральный рейтинг):

- по состоянию материально-технической базы дошкольного образования (тематический рейтинг);

- по состоянию материально-технической базы начального общего, основного общего, среднего общего образования (тематический рейтинг);

- по состоянию инфраструктуры среднего профессионального образования (тематический рейтинг);

- по состоянию материально-технической базы высшего образования (тематический рейтинг).

➤ Рейтинг регионов РФ по кадровому потенциалу сферы образования (сводный интегральный рейтинг):

- по состоянию кадрового потенциала дошкольного образования (тематический рейтинг);

- по состоянию кадрового потенциала начального общего, основного общего, среднего общего образования (тематический рейтинг);

- по состоянию кадрового потенциала среднего профессионального образования (тематический рейтинг);

- по состоянию кадрового потенциала высшего образования (тематический рейтинг).

Такая обширная тематика рейтингов не только дает характеристику отдельных уровней образования, но и представляет комплексную оценку образования в регионах (доступность, качество, использование средств ИКТ, организация учебного процесса, кадровый состав, инфраструктура, финансовые средства). Именно поэтому рейтинг является стимулом для развития. Причем он за-

дает не одноразовый импульс — это динамичный инструмент, который позволяет, во-первых, выявить точки роста и проблемные зоны; во-вторых, задать ориентиры развития; в-третьих, отследить динамику и выявить новые моменты, требующие активного вмешательства.

Учитывая высокий научный и управленческий потенциал системы рейтингования субъектов РФ по показателям развития образования, включенные в нее индикаторы, подготовленные на основе данных федерального статистического наблюдения, удовлетворяют целому ряду требований.

Поскольку система рейтингов региональных систем образования должна соответствовать своему основному предназначению — обеспечивать объективную, комплексную оценку модернизации системы образования в регионах, — релевантность показателей является основополагающим условием.

Другим важнейшим принципом формирования системы является ее полнота с точки зрения предоставления информации для всестороннего исследования процессов, происходящих в образовании. Информационное наполнение системы, удовлетворяющей требованию полноты, не является постоянным, оно изменяется под воздействием быстро развивающихся процессов, новых явлений в изучаемой области. Меняются цели и задачи, стоящие перед образованием, и это обуславливает необходимость выполнения еще одного требования — масштабируемости системы, т.е. возможности ее наращивания, добавления новых элементов и взаимосвязей.

Новые показатели или даже целые их группы, в том числе появляющиеся в ходе совершенствования статистики образования, должны легко включаться в систему, не нарушая ее целостности. Систематизация информации и четкая организационная структура, характерные для предлагаемого подхода, должны обеспечить непротиворечивость данных, циркулирующих в системе рейтинговой оценки.

Разработанная система показателей будет иметь практическую значимость, когда пользователи смогут получать значения исходных данных и результирующих показателей независимо от разработчиков рейтинга. В данном случае принципиально важным является то, что рейтинги строятся на основе объективных показателей официальной статистики, доступных широкому кругу заинтересованных пользователей.

Ясность и прозрачность показателей является важнейшим условием для оценки их методической надежности, что предполагает:

- открытость используемых определений, алгоритмов и источников информации;
- соответствие используемых определений и процедур общепринятым понятиям и классификаторам.

Показатели должны формироваться таким образом, чтобы исключать неоднозначную интерпретацию применительно к выводу о

том, улучшилось или ухудшилось состояние материально-технической базы, кадрового и финансового обеспечения на том или ином уровне образования, улучшилось ли качество образования, стало ли оно более доступно.

Еще один основополагающий принцип, которому необходимо следовать при формировании системы показателей, — это сопоставимость показателей в региональном разрезе. Выбор показателей также следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости как за отдельные периоды, так и с показателями, используемыми для оценки прогресса в решении сходных (смежных) задач. По возможности должно быть обеспечено проведение международных сопоставлений по важнейшим используемым в международной практике показателям.

Разработка и реализация образовательных рейтингов субъектов Российской Федерации не является разовым мероприятием, выполняемым в течение ограниченного времени. Эта работа должна стать основой постоянно действующей системы построения рейтингов региональных образовательных систем, обеспечивающих поддержку формирования государственной политики в области образования и принятия управленческих решений в этой сфере как на федеральном, так и на региональном уровне. Постоянство действия системы рейтингов подразумевает, что вся необходимая информация собирается регулярно (например, ежегодно).

Для достижения указанных целей и решения поставленных задач Институтом статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ разработана система индикаторов рейтингования субъектов Российской Федерации, включающая около 150 показателей. Она позволяет проанализировать состояние, уровень развития сферы образования как страны в целом, так и отдельно взятого региона, составляющие ее ресурсы (материальные, финансовые, людские), в том числе по каждому уровню образования.

Учитывая, что все индикаторы, включенные в систему, должны иметь однозначную интерпретацию, основанную на их четком определении и однозначном алгоритме расчета, разработка обеспечена подробным описанием каждого показателя. Стандартизованное описание каждого показателя (его паспорт) предполагает идентификацию следующих характеристик:

- единица измерения показателя;
- определение показателя, его интерпретация, диапазоны значений;
- алгоритм его формирования;
- базовые показатели, участвующие в построении формируемого показателя;
- источники информации для каждого базового показателя (номер формы статистического наблюдения, номер раздела формы, номер графы и строки).

Паспорт раскрывает методологическую основу и порядок расчета значений каждого показателя. Это обеспечивает целостность и прозрачность проводимых исследований, значительно сокращает процесс подготовки расчетов показателей и практически исключает ошибки при их анализе, так как в нем приведена интерпретация каждого показателя, что обеспечивает их однозначное толкование.

В качестве базовых показателей, характеризующих деятельность образовательных учреждений, используются показатели, присутствующие в ныне действующем статистическом инструментарии. В табл. 1 представлено описание этих источников информации.

Таблица 1. **Перечень форм федеральных статистических наблюдений, используемых при формировании системы показателей**

№	Индекс формы	Наименование	Периодичность разработки
1	№ 85-к	Сведения о деятельности дошкольной образовательной организации	Годовая
2	№ 78-РИК	Сведения о численности детей, стоящих на учете для определения в дошкольные образовательные организации	То же
3	№ ОШ-1	Сведения об учреждении, реализующем программы общего образования	То же
4	№ 76-РИК	Сведения об учреждениях, реализующих программы общего образования	То же
5	№ ОШ-5	Сведения о вечернем (сменном) общеобразовательном учреждении	То же
6	№ Д-4	Сведения о материальной базе учреждений, реализующих программы общего образования	То же
7	№ Д-8	Сведения о преподавании иностранных языков, углубленном изучении отдельных предметов и профильном обучении	То же
8	№ Д-12	Сведения об обучающихся, выбывших из образовательных учреждений, реализующих программы общего образования	То же
9	№ 83-РИК	Сведения о численности и составе работников учреждения, реализующего программы общего образования	То же
10	№ 83-РИК (сводная)	Сведения о численности и составе работников учреждений, реализующих программы общего образования	То же
11	№ ОШ-2	Сведения о финансировании и расходах учреждения, реализующего программы общего образования	То же
12	№ ОШ-2 (сводная)	Сведения о финансировании и расходах учреждений, реализующих программы общего образования	То же
13	№ 1-ДО	Сведения об учреждении дополнительного образования детей	То же
14	№ 1-ДО (сводная)	Сведения об учреждениях дополнительного образования детей	То же
15	№ 1-ДМШ	Сведения о детской музыкальной, художественной, хореографической школах и школе искусств	То же

№	Индекс формы	Наименование	Периодичность разработки
16	№ 5-ФК	Сведения по организациям, осуществляющим спортивную подготовку	То же
17	№ 1 (профтех)	Сведения об образовательных учреждениях, реализующих программы начального профессионального образования	То же
18	№ 2 (профтех)	Сведения о финансировании и материально-технической базе образовательных учреждений, реализующих программы начального профессионального образования	То же
19	№ 3 (профтех)	Сведения о работниках образовательных учреждений начального профессионального образования	То же
20	№ 5 (профтех)	Сведения о численности обучающихся в образовательных учреждениях, реализующих программы начального профессионального образования, по профессиям	То же
21	№ СПО-1	Сведения об образовательной организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования	То же
22	№ СПО-2	Сведения о материально-технической и информационной базе, финансово-экономической деятельности профессиональной образовательной организации, осуществляющей подготовку специалистов среднего звена	То же
23	№ ВПО-1	Сведения об образовательной организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам высшего профессионального образования	То же
24	№ ВПО-2	Сведения о материально-технической и информационной базе, финансово-экономической деятельности образовательной организации высшего образования	То же
25	№ 1-НК	Сведения о работе аспирантуры и докторантуры	То же
26	№ П-4	Сведения о численности, заработной плате и движении работников	Месячная
27	№ 1-Т	Сведения о численности и заработной плате работников	Годовая
28	№1-потребительские цены	Бланк регистрации цен и тарифов на товары и платные услуги населению	Месячная
29	№ 1-кадры	Сведения о дополнительном профессиональном образовании работников в организациях	1 раз в 3–4 года
30	№ 1-З	Анкета выборочного обследования населения по проблемам занятости	Месячная

Кроме перечисленных источников статистической информации, в систему показателей вошли данные макроэкономической статистики (валовой региональный продукт на душу населения, соотношение среднедушевого дохода с прожиточным минимумом, уровень безработицы). Исходные данные для этих показателей публикуются в официальных изданиях Росстата, а также на сайте Росстата <<http://www.gks.ru/>>.

Предлагаемый подход к алгоритму расчета рейтингов базируется на решении математической задачи классификации совокупности объектов на основе комплексной оценки и определен исходя из следующих принципов:

- использование единой модели расчета для всех тематических рейтингов, включенных в систему;
- обеспечение однородности и сопоставимости используемых данных;
- возможность построения интегрального рейтинга на основе полученных оценок частных тематических рейтингов.

Процедура формирования рейтинга реализуется в виде следующей последовательности действий.

1. Анализ состава показателей, предлагаемых для включения в тематический рейтинг. Каждый тематический рейтинг определяется на основе отнесенной к нему группы статистических показателей.

Чтобы обеспечить устойчивость модели рейтинга и избежать ее перегрузки избыточным количеством показателей, предлагается провести либо предварительный анализ корреляционных связей между показателями одного тематического блока, либо факторный анализ данных с применением метода главных компонент.

Применение корреляционного анализа позволяет измерить тесноту связи между двумя или более показателями и принять решение о сокращении их числа для формирования рейтинга в случае, если между некоторыми показателями существует значительная корреляция, что свидетельствует об их тесной взаимосвязи.

Исследование системы показателей, описывающих совокупность регионов, методом главных компонент позволяет:

- вскрыть логическую структуру статистического распределения данных;
- отделить взаимозависимые и взаимозаменяемые показатели от независимых, существенные от несущественных;
- обосновать выбор того или иного набора, оценить его информативность;
- проверить или выдвинуть гипотезы о взаимосвязях в рассматриваемой сложной системе показателей.

Применение метода главных компонент в модели расчета рейтинга делает возможным:

- сокращение числа показателей, необходимых для формирования рейтинга, что в значительной степени упрощает интерпретацию результатов;
- уменьшение влияния менее значимых показателей и возможных неточностей в исходных данных за счет присвоения показателям, включенным в рейтинг, весовых коэффициентов, рассчитанных с применением метода главных компонент, и использования их в качестве параметров модели расчета рейтинга.

2. Расчет нормированных значений показателей. Поскольку используемые показатели могут иметь различные единицы измерения и диапазоны значений, их однородность и сопоставимость достигается за счет перехода от абсолютных величин к нормированным значениям.

Для показателей с положительным влиянием на результат («чем больше, тем лучше») нормированное значение рассчитывается по формуле:

$$x' = (x - x_{\min}) / (x_{\max} - x_{\min}).$$

Для показателей с отрицательным влиянием на результат («чем меньше, тем лучше») нормированное значение рассчитывается по формуле:

$$x' = (x_{\max} - x) / (x_{\max} - x_{\min}),$$

где x' — нормированное значение показателя;

x — абсолютное значение показателя;

x_{\min} — минимальное значение показателя;

x_{\max} — максимальное значение показателя.

Рассчитанные таким способом нормированные показатели принимают значения в диапазоне от 0 (у региона с наихудшим значением показателя) до 1 (у региона с наилучшим значением данного показателя). Минимальные и максимальные значения показателей выбираются из единого массива данных за все годы, для которых строится рейтинг. Такой подход к нормированию дает возможность сравнения значений нормированных показателей за разные годы между собой и обеспечивает сопоставимость рейтинговых оценок в динамике.

3. Расчет рейтинговой оценки. Алгоритм расчета рейтинговой оценки построен таким образом, чтобы ее значения также находились в диапазоне от 0 (минимально возможное значение) до 1 (максимально возможное значение).

Рейтинговая оценка региона рассчитывается по формуле:

$$R = \sum_{i=1}^n k_i x'_i,$$

где R — рейтинговая оценка региона;

k_i — весовой коэффициент i -го показателя;

x'_i — нормированное значение i -го показателя;

n — число показателей, отобранных для формирования рейтинга.

Значения весовых коэффициентов в зависимости от числа и состава показателей могут определяться двумя способами:

1) весовые коэффициенты обратно пропорциональны числу отобранных показателей, равны между собой и в сумме равны 1;

2) весовые коэффициенты рассчитаны с использованием метода главных компонент, в сумме равны 1.

Методика определения весовых коэффициентов первым способом фактически означает, что рейтинговая оценка региона рассчитывается как среднее арифметическое нормированных значений показателей, при этом все показатели имеют равную значимость.

Второй способ требует некоторых пояснений. Первичный отбор показателей для построения того или иного рейтинга производится исходя из понимания исследователями экономической ситуации, возможностей статистики и здравого смысла. К выбранному набору показателей (факторов) применяется метод главных компонент¹. Метод основан на построении главных компонент Z_j , которые представляют собой нормированно-центрированные и взаимно-ортогональные (линейно независимые) линейные комбинации всех факторов:

$$Z_j = \sum_{i=1+n}^j l_i^j X_i^j,$$

где $\{l_i^j\}_{i=1}^n$ — набор коэффициентов, соответствующий j -й главной компоненте.

Число главных компонент совпадает с числом факторов. При построении рейтингов реализация метода сводится к нахождению коэффициентов 1-й главной компоненты, которая обладает наибольшей (в сравнении с другими компонентами) дисперсией. Для этого используется следующая оптимизационная постановка:

$$\begin{cases} \max_l l^1 C (l^1)^T \\ l^1 (l^1)^T = 1, \end{cases}$$

где $l^1 = (l_1^1, \dots, l_n^1)$ — коэффициенты 1-й главной компоненты;
 C — информационная матрица связей исходных факторов $\{X_i^j\}_{i=1}^n$;
 T — оператор транспонирования.

Обычно в качестве C используется ковариационная или корреляционная матрица факторов. Но, поскольку при рейтинговании мы оперируем нормированными индикаторами, выбор именно ковариационной матрицы более оправдан. Для того чтобы при построении рейтинговой оценки иметь возможность трактовать полученные коэффициенты как веса факторов, необходимо произвести переход к модифицированной 1-й главной компоненте, коэффициенты которой могут быть получены путем возведения l_i^j в квадрат:

$$k_i^j = (l_i^j)^2.$$

Исходя из оптимизационной постановки, которая используется для поиска 1-й главной компоненты, коэффициенты модифицированной 1-й главной компоненты по построению варьируются от 0 до 1 и в сумме дают единицу, т.е. могут трактоваться как весовые коэффициенты.

¹ Подробнее о методе главных компонент см., например: Айвазян С.А., Мхитарян В.С. Прикладная статистика и основы эконометрики. М.: ЮНИТИ, 1998. Гл. 13.

4. Интегральные рейтинги. Интегральный рейтинг строится на основе набора тематических рейтингов — субрейтингов.

Интегральный рейтинг региона может быть рассчитан несколькими способами:

- как линейная комбинация оценок тематических рейтингов с весами, определяющими равный вклад в итоговую оценку, либо субрейтингов, либо входящих в их состав показателей (сумма весовых коэффициентов субрейтингов равна 1);
- как линейная комбинация оценок тематических рейтингов с весами, определяющими вклад каждого тематического блока в итоговую оценку на основании мнений экспертов (сумма весовых коэффициентов также равна 1);
- как сумма рангов субрейтингов (или среднее значение ранга субрейтингов).

5. Ранжирование регионов. Регионы ранжируются в порядке убывания значения рейтинговой оценки с присвоением региону соответствующего ранга (места в рейтинге).

Помимо ранжирования регионов может выполняться их группировка по значениям рейтинговых оценок с применением методов кластерного анализа.

Участниками рейтинга являются все субъекты Российской Федерации. Значения отобранных показателей по регионам, в состав которых входят автономные округа (Архангельская и Тюменская области), должны быть рассчитаны без учета этих автономных округов, чтобы исключить «дублирование» данных.

При построении некоторых рейтингов бывает целесообразно объединить отдельные регионы, которые тесно взаимосвязаны между собой. Яркими примерами такого явления могут служить Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область. Города являются образовательными центрами как для жителей самих городов, так и для прилегающих областей, особенно это касается профессионального образования. В таких случаях при расчете рейтинга к перечню субъектов Российской Федерации добавляются объединенные регионы, что позволяет более адекватно оценить ситуацию. Такой подход может быть использован при построении рейтингов по высшему образованию.

Анализ рейтингов субъектов Российской Федерации по показателям развития образования, полученных на основе представленной методики², свидетельствует о высокой значимости и целесообразности использования рейтингов в мониторинге и комплексном сравнительном анализе различных аспектов функционирования региональных систем образования. Важно обеспечить их проведение на регулярной основе и самую широкую презентацию общественности.

² Экспериментальные расчеты рейтинга проводились НИУ ВШЭ в рамках реализации проекта «Выполнение работ по рейтингованию субъектов Российской Федерации по показателям развития образования на основе данных федерального статистического наблюдения» для нужд НИТУ «МИСиС» в 2012–2013 гг.

Б.В. Илюхин, Ю.Я. Кацман

РИСКИ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕЙТИНГОВ В СИСТЕМЕ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Любое общество предполагает наличие элемента соревновательности (состязательности) в различных аспектах его развития. Особенно это характерно для России. «Догоним и перегоним», «Быстрее, выше, сильнее», «Делай с нами, делай как мы, делай лучше нас», «Советское образование лучшее в мире» — эти слова многие граждане нашей страны слышали с самого детства. Изменилось время, но не всегда менялась психология.

Реформа системы отечественного образования потребовала механизмов оценки ее эффективности. На наш взгляд, одна из проблем образования вообще и российского в частности, заключается в том, что до недавнего времени его результаты либо не оценивались количественно вовсе (за исключением количества получающих образование), либо оценивались недостаточно. В восприятии результатов преобладала ранговая (и зачастую субъективная) оценка.

Другая проблема образования — крайне недостаточное число механизмов внешней (независимой) оценки его результатов. Введенный в России ЕГЭ стал одним из немногих механизмов внешней оценки, и потому априорно более объективной.

Но задуманный как инструмент стратификации выпускников (преодоление порога получения аттестата) и абитуриентов (ранжирование абитуриентов и отбор наиболее подготовленных) ЕГЭ стал использоваться для решения самых разнообразных и зачастую абсолютно не профильных задач.

Нередки попытки использования его результатов для оценки деятельности учителей, школ и даже региональных систем образования. В частности, до недавнего времени показатель «9» («Доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, не сдавших ЕГЭ, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений») применялся для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ¹. Однако данный

¹ Утвержден Постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142. На данный момент этот показатель исключен из оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

параметр совершенно неприменим для оценки работы отдельных образовательных организаций, муниципалитетов, учителей.

Основная масса количественных оценок показателей результативности Федеральных программ сосредоточена вокруг данных ЕГЭ: процент неудовлетворительных результатов, процент школьников, набравших по любому предмету от 60 до 79 баллов, процент «100-балльников» и т.п. Зачастую эти данные используются не только для оценки участия школы в программе, но и для формирования рейтингов школ, рейтингов лучших учителей и т.п. Некоторые органы управления образованием пытаются решать подобного рода «рейтингами» разнообразные собственные задачи, но обычно это проблемы ранжирования с целью распределения ресурсов. При этом возникают существенные риски для системы образования. Подробнее хотелось бы остановиться на двух из них.

Риск 1. Недостаточная достоверность получаемой информации в условиях «высоких ставок» достигаемых результатов.

Не подвергая сомнению необходимость использования результатов объективных процедур оценки уровня обученности школьников для оценки эффективности управления в сфере образования, оценки работы отдельных руководителей и учителей, тем не менее хотелось бы обратить внимание на некорректность прямой интерпретации результатов упомянутых процедур оценки.

Использование результатов мониторинга для распределения средств — крайне опасный вопрос. Очевидно, что, как только ЕГЭ, ОГЭ, мониторинг (любая оценочная деятельность) превратится в процедуру с «высокими ставками», его результаты сразу станут такими «как надо».

Если на ЕГЭ в ряде субъектов Федерации (в том числе и в Томской области) удастся обеспечить определенную достоверность, то о других процедурах этого, к сожалению, сказать нельзя. В Томской области технологически процедуры проведения ЕГЭ и ОГЭ (ГИА-9 — государственной итоговой аттестации выпускников 9-х классов в новой форме) весьма похожи. Работы с открытыми ответами участников этих процедур анонимно проверяются независимыми экспертами. Обе процедуры проводятся с использованием машиночитаемых бланков ответов. Задания для обеих процедур до недавнего времени разрабатывались ФИПИ. Разница лишь в том, что ЕГЭ проходит с участием большого количества привлеченных в качестве руководителей пунктов проведения экзаменов и организаторов работников вузов области, а ГИА-9 в новой форме проводится территориальными (муниципальными) комиссиями.

Эта разница порождает неожиданные эффекты: в ряде муниципальных образований местные комиссии допускают определенную манипуляцию результатами ГИА-9.

И все же некоторые механизмы контроля достоверности результатов существуют. Весной 2011 г. в одном из муниципалитетов комитетом по надзору в сфере образования Томской области,

при активной поддержке ЦОКО, был проведен внешний контроль качества, или «чистый контрольный срез». Для его организации и проведения были задействованы студенты одного из вузов. Измерительные материалы были разработаны по спецификации регионального мониторинга, поэтому полученные результаты можно соотносить с мероприятиями региональных мониторинговых исследований. На рис. 1 представлены результаты четырех оценочных мероприятий, проводившихся в разное время у одних и тех же школьников данного муниципалитета: мониторинга в середине 9-го класса, проводившегося в школах самостоятельно; ГИА-9 в новой форме, проводившейся муниципальными (т.е. формально «внешними») комиссиями; мониторинга 10-го класса, также проводившегося самими школами в начале учебного года, и упомянутого контрольного среза — в конце того же учебного года. Светло-серым и темно-серым показаны соответственно проценты выполнения заданий базового и повышенного уровней. Выделенные отметки под стрелками — среднерегionalные показатели.

В среднем по муниципалитету картина неясная и неоднородная. Настораживает некоторое снижение уровня обученности по итогам обучения в 10-м классе. Но региональные показатели падают сильнее, и этот показатель говорит, скорее, о более высоком уровне сложности заданий весной. Зато интересно посмотреть на отдельные школы (рис. 2, 3). Подобная картина повторяется почти по всем предметам, по которым был проведен внешний контроль уровня обученности. И если по первому образовательному учреждению особых вопросов не возникает (результаты стабильно выше среднеобластных, в том числе на мероприятиях внешнего контроля), то к сельской СОШ № 2 (рис. 3) их достаточно много.

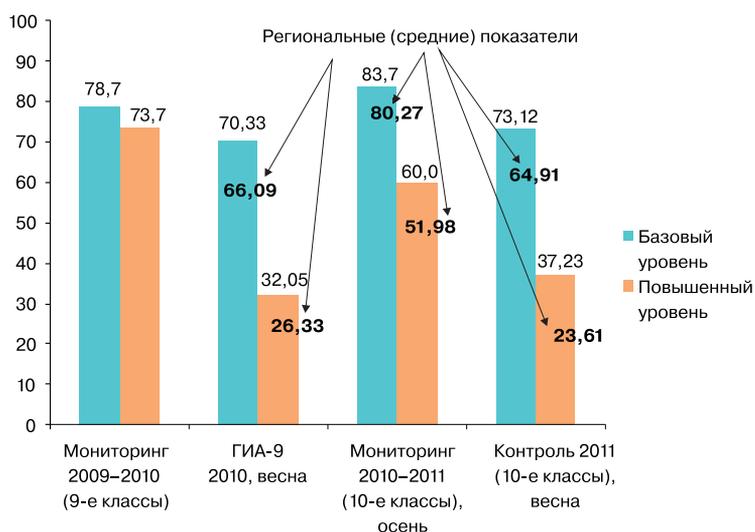


Рис. 1. **Результаты оценочных мероприятий школьников 9–10-х классов по математике в одном из муниципалитетов области**

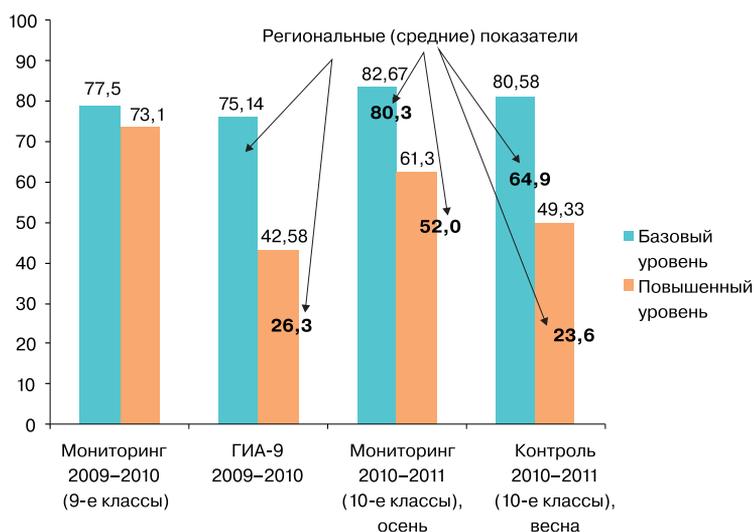


Рис. 2. **Результаты оценочных мероприятий школьников 9–10-х классов по математике в одной из школ (сельская СОШ № 1)**

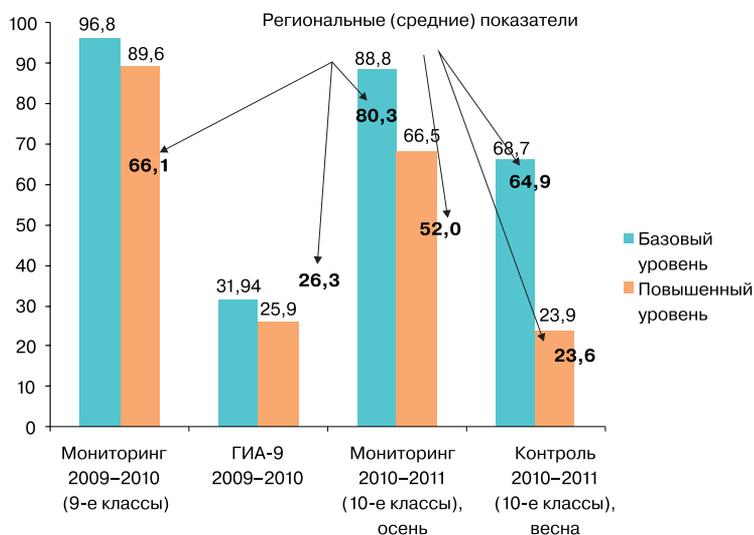


Рис. 3. **Результаты оценочных мероприятий школьников 9–10-х классов по математике в одной из школ (сельская СОШ № 2)**

Как же получается, что дети, показывающие на мероприятиях регионального мониторинга, которые проводит школа «сама для себя», отличные результаты, затем, при проведении внешнего контроля, скатываются не на несколько процентов, а в несколько

раз? Гипотеза возможной причины проста и банальна. Мысль — «а вдруг за плохие результаты нас накажут?» заложена в нашем сознании еще с советских времен.

Таким образом, остро встает вопрос о доверии к результатам различного рода оценочных мероприятий, особенно тех, которые проводятся в образовательном учреждении самостоятельно. Соответственно, при использовании для формирования различного рода «рейтингов», особенно с «высокими ставками», необходимо крайне тщательно продумывать систему обеспечения достоверности получаемых результатов.

Риск 2. Использование при построении рейтингов и ранкингов результатов образовательных достижений школьников без учета социальных и иных контекстных факторов, оказывающих воздействие на результаты.

Давно доказано, что образование не является замкнутой и закрытой системой. На его результаты (индивидуальные достижения школьников) оказывают значительное влияние так называемые контекстные факторы² — уровень социально-экономического развития территории, образовательный ценз родителей и проч. Есть исследования³, доказывающие зависимость результатов школьников от отношения к ЕГЭ администрации школ и учителей, а также от образовательного ценза родителей школьников. Рассмотрено влияние на качество образования экономических факторов⁴, интересны исследования эффективности школ даже в сложных социальных контекстах⁵. Подобные выводы содержатся и в работах, описывающих российский и международный опыт⁶.

Методика⁷ была взята как основа для проведения исследования результатов ЕГЭ выпускников школ Томской области в 2011–2012 гг. Цель исследования — выявление отдельных факторов, наиболее существенно влияющих на образовательные результаты и совершенствование механизмов корректного сопоставления

² Болотов В.А., Вальдман И.А. Условия эффективного использования результатов оценки образовательных достижений школьников // Педагогика. 2012. № 6.

³ Кашпур В.В., Рачилина М.В., Илюхин Б.В. Фоновые факторы, влияющие на результаты ЕГЭ. Томск: Дельтаплан, 2008; Илюхин Б.В. Общественное участие в процедурах оценки качества образования как элемент открытости системы образования в целом // Б.В. Илюхин. Открытость образования: разные взгляды — общие ценности: сб. матер. НИУ ВШЭ, 2013.

⁴ Агранович М.Л., Кондрашов П.Е. Индикаторы оценки качества образования // Директор школы. 2007. № 5. С. 5–16.

⁵ Пинская М.А., Косарецкий С.Г., Фруммин И.Д. Школы, эффективно работающие в сложных социальных контекстах // Вопросы образования. 2011. № 4. С. 148–177.

⁶ Болотов В.А. и др. Анализ опыта создания российской системы оценки качества образования // Управление образованием: теория и практика. 2011. Вып. 1–2. < <http://www.iuorao.ru/2010-01-01-14>>; Вальдман И.А. Ключевые аспекты качества образования: уроки международного опыта. М.: Московский центр качества образования, 2009.

⁷ Пинская М.А., Косарецкий С.Г., Фруммин И.Д. Школы, эффективно работающие в сложных социальных контекстах // Вопросы образования. 2011. № 4. С. 148–177.

различных школ. Ресурсные, финансовые, социальные и иные показатели школ и контингента обучающихся были собраны в мае 2012 г. в рамках сбора социальных паспортов образовательных организаций как элемента построения региональной системы оценки качества образования⁸.

На этом материале предполагалась проверка следующих гипотез:

- о несопоставимости образовательных результатов отдельных школ, расположенных в различных типах населенных пунктов;
- о влиянии групп факторов на образовательные результаты школьников;
- об эффективности методики по оценке влияния различных факторов на образовательные результаты школьников;
- о существенности различий зависимости отдельных параметров образовательных результатов от исследуемых групп факторов;
- о том, что многомерная регрессионная модель лучше описывает образовательные результаты, нежели одномерная.

Кроме того, в исследовании предполагалось, что для выпускников различных школ могут наблюдаться значимые различия в оценках эффективности.

В качестве оценки эффективности работы школ рассматривались следующие оценки:

- базовый русский (процент выпускников, успешно выполнивших задания ЕГЭ базового уровня по русскому языку);
- средний балл по русскому языку;
- базовый математика (процент выпускников, успешно выполнивших задания ЕГЭ базового уровня по математике);
- средний балл по математике;
- максимальный и минимальный баллы ЕГЭ по русскому языку и математике в образовательной организации.

Все исходные данные были сведены в единую таблицу, содержащую 229 строк (школы) и 183 столбца (переменные). Обработка данных проводилась в пакете STATISTICA.

В табл. 1 приведены результаты (частичные) точечных и интервальных оценок для разных МО.

Таблица 1. Основные статистики оценок

Оценки	г. Томск				Сельские, исключая малокомплектные			
	Mean	Confid. – 95,0%	Confid. + 95,0%	Variance	Mean	Confid. – 95,0%	Confid. + 95,0%	Variance
Баз_Р	74,70	72,62	76,78	61,45	71,07	69,18	72,96	73,71
Средн_Р	64,28	62,43	66,13	48,78	61,50	60,08	62,92	41,71
Баз_М	64,79	61,79	67,80	127,98	63,27	60,70	65,84	136,73
Средн_М	43,14	40,62	45,67	88,92	40,94	39,22	42,66	61,24

⁸ Илюхин Б.В. Оценка качества образования и принцип разумной достаточности // Народное образование. 2012. № 6. С. 118–126.

Проведенный анализ показывает, что оценки эффективности для школ различных образовательных округов значимо различны, о чем свидетельствуют не только средние значения, но и не перекрывающиеся (частично перекрывающиеся) доверительные интервалы.

Не вдаваясь в математические выкладки и статистический анализ, зафиксируем основные полученные результаты.

1. Математически показано, что результаты городских и сельских школьников значимо различны и не могут подлежать прямому сопоставлению. Результаты ЕГЭ школьников из малых (до 70 тыс. населения) городов и крупных (более 500 тыс. населения) городов отличаются незначительно.

Формирование прямых сопоставительных рейтингов, включающих городские и сельские школы, недопустимо!

2. Наиболее существенное влияние на образовательные результаты оказывают следующие факторы:

- процент полных семей у детей, обучающихся в данной школе;
- процент родителей, имеющих высшее образование, среди обучающихся в данной школе;
- процент обучающихся, состоящих на различных формах учета (инспекции КДН и проч.);
- процент участия обучающихся в олимпиадах (конкурсах) различного уровня;
- успеваемость обучающихся в школе (настораживает отрицательный коэффициент корреляции между данным параметром и результатами ЕГЭ).

Сравнение образовательных результатов между образовательными организациями в рамках различного рода рейтингов возможно только с учетом влияния на данные результаты описанных выше факторов.

3. Показана эффективность использованной методики по оценке влияния различных факторов на образовательные результаты школьников.

Методики, используемые для оценки степени влияния на образовательные результаты школьников в развитых странах, с небольшой коррекцией могут применяться и в Российской Федерации.

Вывод: нами были рассмотрены лишь два из более чем десяти рисков формирования и использования рейтингов образовательных результатов. Берлинские принципы ранжирования и разработанные на их основе принципы рейтингования в российском образовании предполагают неукоснительное их соблюдение всеми составителями рейтингов и ранжиров в России. Любое ранжирование, сформированное с нарушением указанных принципов, способно нанести существенный вред системе образования в целом.

М.А. Пинская, Г.А. Ястребов

КАК ОБЪЕКТИВНО ОЦЕНИТЬ КАЧЕСТВО РАБОТЫ ШКОЛЫ: ОПЫТ КОНТЕКСТУАЛИЗАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ

Проблема

Сегодня, когда объективные измерители «с высокими ставками», такие как ЕГЭ и ГИА, вошли в обиход, серьезно встает вопрос о том, как относиться к их показаниям. Казалось бы, все понимают, что их не достаточно, чтобы сделать вывод о качестве работы школы, сравнить ее с другими образовательными учреждениями и вынести справедливое суждение. В этом направлении ведется поиск¹.

Расширение перечня образовательных достижений, которые демонстрирует школа, например, включение в него данных о победителях олимпиад и конкурсов, не сильно проясняет картину. Существенно больше оснований, для того, чтобы судить об успешности школы, дает информация об удовлетворенности родителей и детей качеством получаемого образования и в целом качеством жизни, которую школа обеспечивает своим ученикам.

Но и в этом случае главный вопрос заключается в том, для чего предназначена эта информация и какие выводы она позволяет сделать. Безусловно, для органов управления образованием и для общественного мнения информация об удовлетворенности потребителей является важным сигналом о состоянии школы, но ничего не говорит о том, в каких условиях и за счет чего это состояние достигнуто, а значит, не создает оснований для рационального управления и для справедливой оценки работы, проделанной школой.

Повысить надежность оценки качества достижений школы можно, если посмотреть не только на конечные результаты, но и на исходный уровень и определить индивидуальный прогресс каждого учащегося². Такой анализ пока не проводится из-за отсутствия необходимой информации. Чтобы ее получить, нужно ввести еще один этап тестирования на раннем этапе обучения, а

¹ Боченков С.А., Вальдман И.А. Интерпретация и представление результатов ЕГЭ: проблемы и возможные решения // Вопросы образования. 2013. № 3. С. 5–24.

² Rumberger R.W., Palardy G.J. Multilevel Models for School Effectiveness Research // D. Kaplan (ed.). Handbook of Quantitative Methodology for the Social Sciences. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004. P. 235–258.

еще лучше начать с момента прихода ученика в школу и определить его стартовые возможности.

Однако легко представить себе негативные последствия таких нововведений. Диагностические процедуры достаточно быстро станут контрольными, приобретут «высокие ставки» и превратятся в очередной стресс для школы, учеников и родителей³.

Но и без этих трудоемких и неоднозначных мер многое в оценке учебных достижений школ и учащихся можно прояснить уже сейчас, если не просто фиксировать результаты, но анализировать полученные данные и определять, что за ними стоит.

Анализ массовых результатов ЕГЭ показывает четкое расслоение школ.

По данным ВШЭ выпускники гимназий и лицеев оказываются успешнее тех, кто закончил школы с углубленным изучением отдельных предметов, которые, в свою очередь, опережают выпускников общеобразовательных школ. Сельские школы значительно отстают от городских. В регионах, в которых проводились исследования Института образования НИУ ВШЭ, 87% школьников с низкими баллами ЕГЭ концентрируются всего в 18% школ, в которых практически нет ни одного ученика с высокими баллами ЕГЭ.

Динамика показателей качества подтверждает устойчивость такого расслоения школ.

Исследование социального состава и культурного потенциала семей показало, что в школах с постоянно низкими образовательными результатами учащихся, как правило, учатся дети из наименее обеспеченных слоев и маргинальных групп населения.

Напрашивается вывод о том, что сравнивать эти школы с «социально благополучными» и выстраивать в едином рейтинге нельзя. Но тут же звучит обоснованный управленческий вопрос, а как же тогда определить их эффективность в общем образовательном пространстве региона или муниципалитета. Один из путей — оценка индивидуальной динамики каждой школы. Но это путь не единственный.

Оценка академической успешности школ, работающих в сложных социальных условиях, не может осуществляться без учета этих условий, в корне отличающихся от тех, в которых находятся образовательные учреждения «повышенного типа», школы для благополучных детей образованных и обеспеченных родителей.

Да и в других случаях, не столь драматических, необходимо учитывать то, что уже давно не является новостью и подтверждено масштабными международными исследованиями: демографические, социальные, экономические характеристики семей — это существенные факторы, влияющие на учебные достижения школьников.

³ Болотов В.А., Вальдман И.А. Информирование различных целевых групп как условие эффективного использования результатов оценки учебных достижений школьников // Проблемы современного образования. 2012. № 6. С. 187–202.

Как сказала в 2002 г. J. Davidson, министр образования Уэльса: «Мне не нужны легальные таблицы⁴ (основанные просто на результатах тестов), чтобы узнать, что в одном из самых богатых наших районов достижения выше, чем в одном из самых бедных»⁵. Поэтому в течение ряда лет в зарубежных системах образования качество обучения оценивается с учетом внешних, не зависящих от школы, факторов, влияющих на результаты учащихся. К внешним, или «контекстным», факторам относятся, прежде всего, социально-экономические характеристики школы и ее окружения и особенности контингента. Ключевым при этом является понимание того, что результаты школьников зависят от распределения ряда социальных и экономических факторов между различными школами, а также внутри каждой школы.

Как это сделать?

К сегодняшнему дню определился достаточно устойчивый набор характеристик школьного контекста, и, прежде всего, школьного контингента. К наиболее часто собираемым показателям относятся данные об учебных проблемах учеников, уровне образования родителей, экономических ресурсах семьи и получаемой социальной помощи, которая также свидетельствует об экономическом благосостоянии семей учащихся. Некоторые страны используют также данные о семьях учеников, которые связаны с их учебными достижениями: структура семьи, размер семьи, информация о том, воспитывается ли ученик в родной семье или нет.

Данные, характеризующие статус мигрантов, различаются в разных странах (табл. 1). Исследователи считают важным более тонко различать и учитывать этнические и эмигрантские группы, поскольку разные группы нуждаются в разного рода поддержке, и это определяет затраты ресурсов школы⁶. Некоторые страны включают в контекстные показатели, которые учитываются при оценке школьных результатов, информацию о языке учащегося, поскольку низкие учебные результаты часто являются следствием того, что ученик не владеет в достаточной степени языком обучения.

Часть этой информации собирается один раз и уже не меняется за годы обучения, другая должна регулярно обновляться.

Центральными социально-экономическими характеристиками, общими практически для всех стран, являются уровень образования родителей и доходы семьи.

Также в большинстве стран собираются характеристики, выявляющие учеников с учебными проблемами. Типология учебных проблем или особых учебных потребностей, конечно, различается в разных странах.

⁴ Ежегодно публикуемые в СМИ данные о результатах всех школ страны.

⁵ Measuring Improvements in Learning Outcomes. OECD, 2008.

⁶ Borjas G. Ethnicity, Neighborhoods and Human-Capital Externalities // American Economic Review. 1995. No. 85. P. 365–390.

Таблица 1. **Контекстные данные, учитывающиеся в странах ОЭСР**

Страна	Демографическая информация	Иммиграционный статус	Особые проблемы при учебе	Состав семьи	Образование родителей	Экономические ресурсы	Получаемая социальная помощь
Бельгия	Возраст, пол, страна рождения ученика и родителей, возраст в момент иммиграции	Родной язык, на котором говорят дома	Выявленные затруднения в учебе, обстоятельства повторения классов	Ученик воспитывается вне дома (приемные родители, гос. институты), рассматривается как основание для статуса «ребенок группы риска» (BAR)	Образование матери		Гранты на обучение, доходы семьи, зависимость от социальной поддержки рассматривается как основание для статуса BAR
Греция	Возраст, пол, место рождения		Ученики со специальными учебными потребностями		Наиболее высокий уровень образования родителей	Занятость родителей (социальный статус/категория)	
Англия	Возраст, пол, этническая группа	Английский родной язык	Ученик, отнесенный к категории имеющих специальные учебные нужды			Депривация территории/окружения (измеряется индексом)	Ученик получает бесплатное школьное питание
Испания	Возраст, пол	Страна рождения. Возраст на момент иммиграции. Разговорный язык дома	Ученики со специальными учебными потребностями. Обстоятельства повторения классов	Анкета по структуре семьи	Уровень образования родителей	Занятость родителей. Культурные и иные домашние ресурсы (собственность)	Гранты, получаемые учеником
Словения	Возраст, пол		Специальные учебные нужды				
Швеция	Возраст, пол, место рождения, этническая группа	Срок пребывания в иммиграции			Наиболее высокий уровень образования родителей		

Страна	Демографическая информация	Иммиграционный статус	Особые проблемы при учебе	Состав семьи	Образование родителей	Экономические ресурсы	Получаемая социальная помощь
Франция	Возраст, пол, место рождения	Национальность, место рождения	Класс обучения, изучавшиеся предметы			Занятость родителей (одна из 4-х категорий занятости). Размер семьи	Полученная финансовая помощь/ пособие
Норвегия	Возраст, пол	Рождение за пределами Норвегии, страна/ территория происхождения. Возраст в момент иммиграции		Материальный статус родителей. Возраст, в котором родили первого ребенка. Число братьев и сестер, порядок рождения	Наиболее высокий уровень образования родителей	Доходы семьи. Благополучие семьи (на основании данных о налогах)	Отсутствие работы у родителей в течение последних 10 лет
Польша	Возраст, пол		Дислексия				
Португалия	Возраст, пол	Язык, на котором разговаривают дома	Отметки ученика, повторение классов. Специальные учебные нужды	Число братьев и сестер	Образование родителей	Занятость родителей. Наличие компьютера дома, наличие Интернета дома	Право ученика на получение помощи (в зависимости от доходов семьи)

Источник: Measuring Improvements... 2008. P. 135–137.

В Финляндии образовательная политика сфокусирована на выравнивании возможностей учащихся. В связи с этим школы, в которых высока концентрация факторов, осложняющих процесс обучения, получают существенную финансовую поддержку. При этом используются такие индикаторы проблемного контекста, как:

- число матерей и отцов-одиночек среди родителей учащихся;
- число 15-летних учеников с низким уровнем школьного образования;
- число семей, проживающих в съемных квартирах;
- число семей, проживающих в муниципальных квартирах;
- доходы семей;

а также социально-экономические показатели:

- общее число безработных в жилом районе;
- число жителей, получающих социальную помощь.

К сожалению, в России учет социально-экономических характеристик школ при анализе их результатов до сих пор не только не

вошел в практику, но и, по сути, не был поставлен на повестку дня. Справедливо ли это?

По данным некоторых международных сравнительных исследований, Россия относится к странам, в которых образовательное неравенство и зависимость достижений учащихся от их социально-экономического бэкграунда выражены не очень сильно⁷. Однако достаточно очевидно, что в России существует заметная дифференциация образовательных учреждений по социально-экономическим характеристикам учащихся, а также кадровым и материальным ресурсам школ⁸. Учащиеся из семей с низким социально-экономическим статусом концентрируются в определенных школах, причем государство до последнего времени не проводило политики поддержки этих школ [PISA... 2010].

Учитывая наличие подобной дифференциации, надо признать необходимость ее учета при формировании образовательной политики, т.е. необходимость контекстуализации образовательных достижений школ в качестве основания для их объективной оценки, сравнения (рейтингования) достижений отдельных образовательных организаций и образовательных систем на местном, региональном и национальном уровнях. Это позволит осуществить более объективную оценку эффективности работы школ и уйти от их прямого сравнения по уровню достижений.

Сегодня уже можно назвать основные факторы, влияющие на результативность работы российских школ. В исследованиях Института образования НИУ ВШЭ выявлена связь средних результатов ЕГЭ в школах со следующими показателями:

- во-первых, социально-экономическими характеристиками учеников и их семей,
- во-вторых, материальными и кадровыми ресурсами школ;
- в-третьих, некоторыми характеристиками муниципальных образований, в которых находятся школы, в частности, уровнем депривации территорий⁹.

Факторы

Механизмы взаимодействия различных групп факторов и их влияние на образовательные достижения¹⁰ учащихся можно представить в виде схемы, изображенной на рис. 1.

⁷ *Natkhov T.V., Kozina N.S.* Inequality of Educational Opportunity in a Cross-Section of Countries: Empirical Analysis of 2009 PISA Data. Higher School of Economics Research Paper. No. BRP 07/EDU/2012 // PISA 2009 Results. *Overcoming Social Background: Equity in Learning Opportunities and Outcomes*. Vol. II. OECD, 2010.

⁸ *Константиновский Д.Л.* Динамика неравенства. Российская молодежь в меняющемся обществе: ориентации и пути в сфере образования (от 1960-х годов к 2000-му). М.: Эдиториал УРСС, 1999; *Константиновский Д.Л.* и др. Доступность качественного общего образования: возможности и ограничения. Монография. М.: Логос, 2006.

⁹ *Natkhov T.V., Kozina N.S.* Op. cit., 2010; *Ястребов Г.А.* и др. Проблема контекстуализации образовательных результатов: школы, социальный состав учащихся и уровень депривации территорий // Вопросы образования. 2013. № 4. С. 188–246.

¹⁰ Разумеется, деятельность образовательных учреждений не сводится только к обучению — школа выполняет ряд других важных функций (например, социализирующую). Однако в данном исследовании внимание фокусируется на результатах обучения, поскольку образовательная функция в этой деятельности является основной. К тому же результаты обучения легче поддаются количественной оценке.

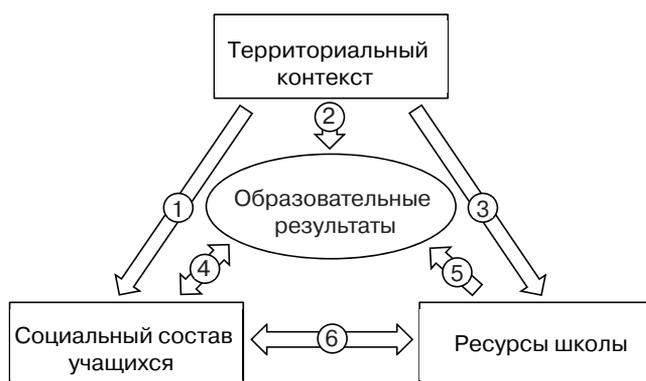


Рис. 1. **Концептуальная схема влияния различных групп факторов на образовательные достижения учащихся**

Коротко прокомментируем эту схему, начав, пожалуй, с самого важного и очевидного — характеристик контингента, т.е. социального состава учеников школы (связь 4). Как уже говорилось, дети из семей, располагающих значительными социально-экономическими и культурными ресурсами, как правило, демонстрируют более высокие успехи в учебе. Это связано с трансляцией некоторых из указанных преимуществ через специфические практики воспитания, участие родителей в образовании своих детей, оплату занятий с репетитором и т.п., а также с врожденными когнитивными способностями.

В зарубежной и отечественной литературе накоплен обширный пласт исследований на эту тему, многие из которых на сегодняшний день уже признаны классическими (едва ли не самый известный из них: [Coleman Report. 1966])¹¹. О реальности этой связи красноречиво свидетельствует представленная на рис. 2 иллюстрация, показывающая связь между средним ЕГЭ по математике в школах и долей детей, оба родителя которых имеют высшее образование.

С другой стороны, связь между характеристиками контингента и образовательными результатами можно объяснить с помощью альтернативной логики: высокие баллы ЕГЭ (в отсутствие достоверной информации о том, что на них реально влияет) служат для более социально успешных групп населения сигналом к тому, что в соответствующих школах учат лучше, в результате чего семьи начинают конкурировать друг с другом за возможность отдать в эти школы своих детей. Школы, в свою очередь, отдают предпочтение семьям с изначально более высоким социальным и культурным статусом, поскольку это гарантирует им достижение высоких результатов на выходе при относительно невысоких усилиях.

¹¹ Coleman J.S. Equality of Educational Opportunity (COLEMAN) Study (EEO). Ann Arbor, MI, 1966.

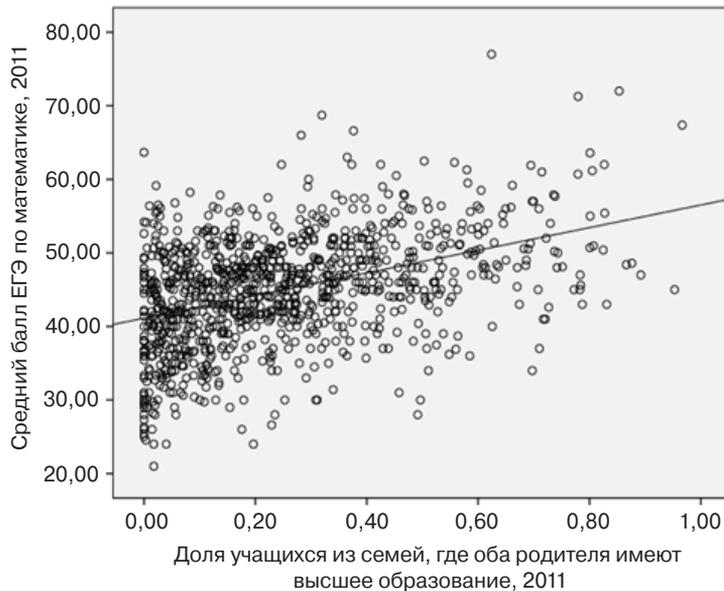


Рис. 2. **Связь среднего балла ЕГЭ по математике в школах и доли учащихся из семей, в которых оба родителя имеют высшее образование ($r = 0.41^{**}$)**

Источник: Данные социальных паспортов образовательных учреждений Ярославской и Московской областей за 2011 г.

Ресурсы, которыми располагает школа (связь 5), — например, учителя соответствующей квалификации, материально-техническое обеспечение учебного процесса, любой другой вид материальных ресурсов, направленных на повышение качества образования, — можно ожидать, что все это напрямую влияет на успеваемость школьников. Оговорка здесь не случайна, поскольку парадоксальным образом после учета всех мыслимых контекстных (т.е. напрямую не зависящих от школы!) факторов связь между ресурсным обеспечением школы и учебными достижениями школьников в ряде авторитетных зарубежных исследований фиксировалась как слабая и статистически не вполне убедительная¹².

Определенным образом связаны между собой *ресурсы школы и характеристики контингента (связь 6)*. При выборе школы для детей семьи обращают внимание на то, какие учителя преподают в школе, кто является директором и насколько эффективно ис-

¹²Hanushek E.A. The Impact of Differential Expenditures on School Performance // Educational Researcher. Vol. 18. No. 4. 1989; Rivkin S.G., Hanushek E.A., Kain J.F. Teachers, Schools, and Academic Achievement // Econometrica. 2005. Vol. 73. No. 2; Rockoff J.E. The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data // American Economic Review. 2004. Vol. 94. No. 2; Hedges L.V., Laine R.D., Greenwald R. Does Money Matter? A Meta-Analysis of Studies of the Effects of Differential School Inputs on Student Outcomes // Educational Researcher. 1994. Vol. 23. No. 3.

пользуются в ней средства, поступающие из бюджета и/или дополнительно инвестируемые родителями. Выбор школы может быть в значительной степени обусловлен социально-экономическими и культурными характеристиками семей. Однако, с другой стороны, сами семьи с их ресурсами также могут рассматриваться как часть ресурсов школы (отсюда обратная направленность причинно-следственной связи) — они могут активно участвовать в принятии ключевых решений, касающихся улучшения качества учебного процесса, передавать в распоряжение школы некоторые средства и даже служить своего рода маркером социального статуса для других семей, принимающих решение о том, в какую школу отдать своих детей.

В контексте изучения российской ситуации определенный интерес также представляет влияние *территориального аспекта* на функционирование образовательных учреждений. В этом аспекте школы рассматриваются не сами по себе, а в связи с социально-экономическими условиями, заданными принадлежностью к определенной территории (за которую в данном случае принимается самый базовый уровень муниципальных образований в России — уровень конкретных поселений). Речь здесь идет о различных внешних эффектах, связанных с географической концентрацией культурного и человеческого капитала.

Интересно, что при статистическом контроле характеристик учащихся и школ характеристики поселений практически никак не связаны с результатами ЕГЭ. Конечно, существуют как более, так и менее благополучные в социально-экономическом отношении поселения. Однако ресурсы поселения связаны с результатами ЕГЭ через социально-экономические характеристики семей и ресурсы школы, а не непосредственно. При этом напомним, что приведенные результаты получены на небольшом числе регионов РФ, что накладывает на них некоторые ограничения.

На основании этих результатов Институтом образования НИУ ВШЭ разработана модель контекстуализации образовательных результатов школ.

Включение в анализ социально-экономических характеристик учащихся позволяет объяснить 15–20% различий в результатах, т.е. примерно столько же, сколько позволяют объяснить качественные различия между образовательными учреждениями (кадровые и организационные характеристики).

Это свидетельствует о достаточно высокой объясняющей способности рассмотренной группы факторов и дает основания для разработки интегрального показателя социально-экономических характеристик контингента школы, существенно влияющих на ее результаты. Условное название этого показателя — Индекс социального благополучия школы (ИСБШ).

ИСБШ рассчитывается на основе следующих показателей, характеризующих контингент обучающихся общеобразовательной

Модель
контекстуализации

организации, для которых установлена наиболее устойчивая и значимая связь с результатами ЕГЭ (знаком показан характер влияния на результаты):

- 1) доля учащихся из неполных семей (–);
- 2) доля учащихся из семей, где оба родителя имеют высшее образование (+);
- 3) доля учащихся, состоящих на внутришкольном учете (–).

мы не приводим в данном случае такой показатель, как «доля учащихся, для которых русский язык не является языком внутрисемейного общения», поскольку его значимость существенно зависит от специфики региона. Учитывать эту характеристику мы бы рекомендовали в зависимости от миграционных характеристик территории. В случае, когда школы значительно различаются по такому показателю, как «доля учащихся, для которых русский язык не является языком внутрисемейного общения», его следует учесть как дополнительную характеристику при анализе и оценке результатов образовательных учреждений.

В табл. 2 приведены рекомендуемые значения удельных весов показателей в конструкции ИСБШ, которым приблизительно соответствует их реальный вклад в разброс образовательных результатов, установленный в ходе анализа на предыдущем этапе.

Таблица 2. **Рекомендуемые удельные веса показателей для расчета общего индекса «социального благополучия школы»**

Учитываемые показатели	Рекомендуемый удельный вес в общей конструкции индекса, %
Процент учащихся из неполных семей	~ 20
Процент учащихся из семей, где оба родителя имеют высшее образование	~ 15
Процент учащихся, состоящих на внутришкольном учете	~ 65
Сумма модальных значений коэффициентов	(100)

Расчет ИСБШ проводится с использованием следующей формулы:

$$\text{ИСБШ} = 85 + 15 \times \text{«доля учащихся из семей, где оба родителя имеют высшее образование»} - 20 \times \text{«доля учащихся из неполных семей»} - 65 \times \text{«доля учащихся, состоящих на различных видах учета»,}$$

где первое значение (85) всего лишь позволяет привести индекс к шкале, принимающей значения от 0 до 100.

Несложно убедиться в том, что в максимально выгодном для школы положении (когда все положительные характеристики социального состава равны «1», а отрицательные «0») индекс прини-

мает значение «100», а в максимально уязвимом (обратная ситуация) — «0».

Данные для расчета указанных показателей собираются с использованием формы «Социальный паспорт общеобразовательной организации». Форма «Социальный паспорт школы» заполняется на начало учебного года на основе информации, предоставляемой семьями обучающихся.

Учет данного показателя открывает новые возможности для объективной оценки деятельности школ и их достижений, а также становится навигатором адресных мер, направленных на решение проблем школ, работающих в сложных социальных контекстах.

Теперь продемонстрируем, как ИСБШ можно использовать для сравнения результатов деятельности образовательных учреждений с учетом их социального контекста.

Принцип использования этого показателя во многом схож с тем, как учет контекстной информации осуществляется в рамках австралийского мониторинга NAPLAN, известного как один из наиболее гибких. Необходимо выделить группы образовательных учреждений, чьи условия функционирования максимально похожи, чтобы затем проводить сравнения внутри этих групп. Но прежде следует определиться с другими качественными отличиями образовательных учреждений (помимо тех, что измеряются с помощью ИСБШ). Предположим, что к таким отличиям относятся вид образовательного учреждения (обычная СОШ, лицей, гимназия или школа с углубленным изучением отдельных предметов) и его городской (либо сельский) статус. Следуя этому принципу, здесь в качестве примера мы предлагаем рассмотреть группу обычных городских СОШ.

Далее, учитывая, что данная группа школ также может существенно различаться по социальному составу учащихся, необходимо ее как-то дифференцировать с помощью представленного выше индекса. Для этого можно разбить все школы на пять квинтилей, т.е. равных по численности групп со значениями ИСБШ от наименьшего к наибольшему, где нижнему квинтилю соответствуют школы с наименее благополучным контингентом, а верхнему — с наиболее благополучным. В табл. 3 приводятся некоторые параметры этих групп для городских школ в трех регионах: в частности, интервал фактических значений ИСБШ и среднее значение баллов ЕГЭ по двум основным предметам (эти характеристики также можно расширить за счет включения других показателей результативности образовательных учреждений).

Как видно из этой таблицы, средний уровень результатов устойчиво, и к тому же предсказуемо, различается для рассмотренных групп городских школ, различающихся по уровню социального благополучия. Тем не менее даже внутри этих относительно однородных групп имеют место различия по результату. Теперь, после того, как учтены существенно важные условия деятельности

образовательных учреждений, можно перейти к анализу этих различий. То, насколько результаты данной школы оказываются выше или ниже средних в ее группе, может служить маркером ее потенциальной эффективности или неэффективности.

Таблица 3. **Группировка городских школ по значению ИСБШ**

Уровень ИСБШ / (группы по квинтилям)	Интервал фактических значений ИСБШ	Средний балл ЕГЭ по русскому языку	Средний балл ЕГЭ по математике
<i>Низкий</i> (1-й квинтиль)	[0; 79,5]	58,1	40,7
<i>Ниже среднего</i> (2-й квинтиль)	(79,5; 81,6]	59,1	42,9
<i>Средний</i> (3-й квинтиль)	(81,6; 83,9]	62,6	44,4
<i>Выше среднего</i> (4-й квинтиль)	(83,9; 86,4]	63,0	45,6
<i>Высокий</i> (5-й квинтиль)	(86,4; 100]	64,2	46,7

Рекомендуя использовать ИСБШ при оценке качества работы школы, оговоримся, что прямое сравнение школ по данному показателю следует проводить с особой осторожностью. Однако, сравнивая результаты школ с близким индексом, можно наиболее объективно и справедливо определить их достижения, поскольку в этом случае оценивается качество работы образовательных учреждений, обучающихся близкий по сложности контингент.

Практика использования ИСБШ и учета контекстных характеристик самой школы показывает, что фактические и контекстуализированные оценки в подавляющем большинстве случаев различаются: т.е. школы, демонстрирующие высокие результаты, не всегда являются самыми эффективными.

В связи с этим, определяя школы, способные максимально улучшить достижения учеников из неблагополучных семей, можно обеспечить распространение успешных практик на другие школы.

Еще раз подчеркнем, что прямое сравнение результатов школ не может служить основанием для объективной оценки качества учебного процесса, поскольку за высокими баллами ЕГЭ могут стоять не только усилия педагогического состава или качество образовательных программ, но и характеристики учащихся (например, большее число прилежных и послушных учеников), образовательные ресурсы семьи, инвестированные в дополнительную подготовку школьника, и прочие, не связанные напрямую со школьной «эффективностью», обстоятельства. В некотором приближении рассмотренная нами модель контекстуализации образовательных результатов позволяет учесть эти обстоятельства.

Предложенная модель может рассматриваться как первичное средство диагностики специфических образовательных ситуаций. Она вполне соответствует логике контекстуализации образовательных результатов в ряде других стран, однако в нашей стране до сих пор не имеет аналогов. Она позволяет уйти от линейных рейтингов и стать основой для продуктивных управленческих решений, поскольку позволяет идентифицировать действительно эффективные школы и те, которые заслуживают повышенного внимания со стороны управляющих органов или специалистов, занимающихся проблемами образования. Это позволило бы более адресно решать проблемы отдельных школ и, как следствие, повысить эффективность образовательной политики в целом.

С.А. Боченков, И.А. Вальдман

КАК МОЖНО ИСПОЛЬЗОВАТЬ РЕЗУЛЬТАТЫ ЕГЭ В РЕЙТИНГАХ ШКОЛ?¹

С момента своего создания Единый государственный экзамен (ЕГЭ) рассматривался как часть комплексной общероссийской системы оценки качества образования (ОСОКО²). Однако ее формирование еще не завершено, и эта задача остается одним из приоритетов государственной образовательной политики. В отсутствие национальных мониторингов результаты ЕГЭ остаются безальтернативным мериллом качества школьного образования и используются для его оценки всеми заинтересованными сторонами. Поэтому актуальным является вопрос о выделении областей возможного использования результатов Единого экзамена и разработки методик их корректной интерпретации. И здесь нельзя обойти вниманием проблему использования результатов ЕГЭ в рейтингах школ, которые становятся все более популярными.

Результаты ЕГЭ позволяют дать оценку деятельности системы образования, особенностям организации образовательного процесса, качеству предоставляемой образовательной услуги, что крайне важно для планирования школой и системой образования своего развития. *Результаты ЕГЭ — это ценный материал для анализа, который может и должен быть использован для управления образовательными системами и образовательными учреждениями при выборе пути достижения нового качества образования.* При этом следует помнить, что для оценки деятельности учителя, школы и образовательных систем они могут использоваться ограничено и лишь в сочетании с другими данными.

Что представляют собой результаты ЕГЭ?

Для корректной интерпретации данных ЕГЭ и отражения их в рейтингах проанализируем, что собой представляют результаты ЕГЭ.

ЕГЭ — основная форма итоговой аттестации выпускников средней школы. Выполняя задания контрольно-измерительных материалов ЕГЭ (КИМов), выпускник набирает определенное количество первичных баллов, которые после процедуры шкалирования³ переводятся в балл по 100-балльной шкале и выставляют-

¹ Материал подготовлен на основе статьи: Боченков А.С., Вальдман И.А. Вопросы интерпретации и представление результатов ЕГЭ: проблемы и возможные решения // Вопросы образования. 2013. № 3. С. 5–24.

² ОСОКО включает в себя национальные экзамены, мониторинговые исследования образовательных достижений, оценку на уровне школы и т.д.

³ Подробнее с методикой шкалирования можно ознакомиться на Официальном портале ЕГЭ: <<http://ege.edu.ru/ru/main/scaling/>>.

ся в свидетельство о результатах ЕГЭ. При этом значимой характеристикой является не только балл по 100-балльной шкале, но и величина минимального порога по каждому учебному предмету (его достижение свидетельствует об освоении выпускником основных общеобразовательных программ среднего (полного) общего образования по предмету). Эти пороги ежегодно устанавливаются распоряжением Рособрнадзора⁴.

Существующая система шкалирования ЕГЭ имеет существенные различия как между предметами, так и в рамках одного предмета (но в разные годы проведения экзамена). Методика шкалирования определяет два пороговых значения в каждом предмете.

Первый порог (ТБ1 — тестовый балл «1» по 100-балльной шкале, или ПБ1 — первичный балл «1» по шкале первичных баллов теста) — наименьший балл, получение которого свидетельствует об усвоении участником экзамена основных понятий и методов по соответствующему предмету. В обязательных предметах преодоление этого порога позволяет получить аттестат, в предметах по выбору — использовать результаты для участия в конкурсе в вузы.

Второй порог (ТБ2 и ПБ2 соответственно) — это наименьший балл, получение которого свидетельствует о высоком уровне подготовки участника экзамена, а именно о наличии системных знаний, овладении комплексными умениями, способности выполнять творческие задания. В табл. 1 приведены пороговые значения баллов для результатов ЕГЭ 2013⁵.

Таблица 1. **Пороговые значения уровней освоения образовательного стандарта**

Предмет	ПБ1 (ТБ1 — балл по 100-балльной шкале)	ПБ2 (ТБ2 — балл по 100-балльной шкале)
Русский язык	17 из 64 (36 из 100)	54 из 64 (73 из 100)
Математика	5 из 32 (24 из 100)	15 из 32 (63 из 100)
Обществознание	15 из 59 (39 из 100)	48 из 59 (72 из 100)
История	13 из 58 (32 из 100)	47 из 58 (72 из 100)
Физика	11 из 51 (36 из 100)	33 из 51 (62 из 100)
Химия	14 из 65 (36 из 100)	58 из 65 (80 из 100)
Биология	17 из 69 (36 из 100)	60 из 69 (79 из 100)
География	14 из 53 (37 из 100)	43 из 53 (69 из 100)
Информатика	8 из 40 (40 из 100)	35 из 40 (84 из 100)
Английский язык	16 из 80 (20 из 100)	65 из 80 (82 из 100)
Литература	8 из 42 (32 из 100)	36 из 42 (73 из 100)

⁴ В 2014 г. распоряжением Рособрнадзора минимальный порог снижен по русскому языку с 36 до 24 баллов, по математике — с 24 до 20 баллов по 100-балльной шкале.

⁵ По данным официального информационного портала ЕГЭ: <<http://www.ege.edu.ru>>.

Таким образом, ЕГЭ позволяет установить соответствие результатов обучения требованиям образовательного стандарта относительно двух пороговых значений шкалы — минимального и высокого. Именно они являются значимыми в результатах ЕГЭ как основной формы итоговой аттестации выпускников школы и являются приоритетными при выборе позиций для рейтингования школ по результатам ЕГЭ.

Получение же очень высоких баллов более связано с поступлением в вузы и для рейтингования школ малозначимо (часто вклад в высокие баллы ЕГЭ делают не столько школы, сколько другие образовательные институты).

Точное понимание того, что стоит за баллами результатов ЕГЭ, позволяет правильно выбрать и рассчитать значимые для построения рейтингов школ показатели.

Некоторые особенности анализа результатов ЕГЭ

Обратим внимание на особенности анализа, которые целесообразно учитывать при формировании рейтингов школ на основе результатов ЕГЭ.

1. *Учет результатов выпускников школы лишь данного года обучения.*

ЕГЭ совмещает в себе и итоговую аттестацию учащегося, и вступительную компанию в вузы. Это значит, что кроме учащихся 11-х (12-х) классов школ данного учебного года здесь могут быть участники, которые не справились с экзаменом в предыдущем году и сдают его снова, а также выпускники среднего профобразования, которые прикреплены в информационной системе ЕГЭ к данной школе.

Рейтинги школ, в которых используются результаты ЕГЭ, должны быть построены на результатах только выпускников 11-х (12-х) классов. Это важная позиция, которая увеличивает доверие к рейтингу. Каждая школа должна отвечать за результаты только своих выпускников.

2. *В фокусе анализа должны быть совокупные результаты каждого учащегося.*

Сегодня в результатах ЕГЭ не учитывается конкретный выпускник, а ведь именно он является непосредственным получателем образовательной услуги, предоставленной школой, качество работы которой мы оцениваем. Поэтому вторая важная позиция заключается в том, что расчет должен быть построен *на совокупных предметных результатах, продемонстрированных каждым выпускником*, а не на результатах школы по отдельным предметам. Важны не результаты отдельных экзаменов по предметам, а совокупность предметных результатов выпускника и вытекающие из них последствия.

Допустим, выпускник сдал в форме ЕГЭ четыре экзамена — два обязательных и два по выбору. Если он не справился с обязательным (-ми) экзаменом (-ами), то не получит аттестат. Если не справился с одним экзаменом по выбору, то не получит свидетельство о результатах ЕГЭ по данному предмету. Если он сдал все экзамены выше установленного порога, то может выбирать как

место, так и форму обучения. Таким образом, важно, преодолел ли выпускник порог по обязательным предметам и по каждому из предметов по выбору. *Единицей расчетов должны стать не человеко-экзамены и баллы, а совокупные результаты ЕГЭ отдельного выпускника каждого общеобразовательного учреждения.*

3. *Следует разделять категории участников при анализе результатов ЕГЭ.*

Третья позиция — необходимость различать результаты выпускников средних полных и вечерних школ. Результаты вторых всегда заметно ниже, и поэтому школа, имеющая учебно-консультационный пункт и обучающая вечерников наряду с обычными классами, покажет заметно более низкий результат. Имеет смысл разделить категории участников и результаты ЕГЭ выпускников вечерней формы обучения данной школы сравнивать с выпускниками этой же формы обучения других школ.

Следует отметить, что форма обучения — это лишь одна из многих, но самая явная из влияющих на результаты ЕГЭ характеристик контингента учащихся школы.

Ключевой позицией при составлении рейтингов школ по результатам ЕГЭ является определение, за что в результатах ЕГЭ школа отвечает, на какие показатели может и должна оказывать влияние. Приводим характеристики результатов ЕГЭ, которые могут быть положены в основу рейтинга школ.

➤ Каков уровень освоения образовательного стандарта на минимальном уровне (доля выпускников, успешно сдавших два обязательных экзамена, и доля выпускников, успешно сдавших все экзамены в форме ЕГЭ)?

В рамках данного показателя мы понимаем, что *выпускники ХОРОШЕЙ школы успешно справляются с двумя обязательными экзаменами и сдают все экзамены по выбору выше минимального порога.*

➤ Соответствует ли заявленный профиль старшей ступени школы спектру предметов, выбираемых выпускниками 11-х (12-х) классов для сдачи в форме ЕГЭ?

Выпускники ХОРОШЕЙ школы выбирают экзамены в форме ЕГЭ из числа предметов профиля школы.

➤ Каков уровень освоения образовательного стандарта на профильном уровне (доля выпускников, успешно сдавших все предметы из числа изучавшихся на профильном уровне с результатом, соответствующим повышенному уровню (ТБ2) и выше)?

Значительная часть выпускников ХОРОШЕЙ школы преодолевает порог профильного уровня по всем профильным предметам.

➤ Каковы позиции школы в рейтинге по вышеназванным показателям среди школ города (района) и среди аналогичных (кластер) школ региона и какова динамика значений ключевых показателей?

ХОРОШАЯ школа показывает положительную динамику, или стабильность, в высоких результатах по каждой из указанных позиций.

Оценка
деятельности
школы
по результатам
ЕГЭ

В данной системе координат можно строить рейтинги школ, применяя следующие показатели результатов ЕГЭ:

Таблица 2. **Пример набора показателей для оценки школы по результатам ЕГЭ**

Предмет оценки	Показатель	Пояснения и примеры
ОСВОЕНИЕ МИНИМАЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО СТАНДАРТА		
Уровень освоения образовательного стандарта для получения аттестата о среднем образовании	Доля выпускников школы, успешно сдавших два обязательных экзамена из числа выпускников, допущенных к итоговой аттестации	Для получения аттестата выпускнику достаточно сдать только два обязательных экзамена (русский язык и математику) с результатом не ниже установленного минимального порога
Уровень освоения образовательного стандарта для получения профессионального образования	Доля выпускников, успешно сдавших все экзамены (обязательные и по выбору) в общем числе допущенных к итоговой аттестации выпускников школы	Для участия в конкурсе на выбранную специальность выпускник школы должен сдать все экзамены (обязательные и по выбору) выше установленного минимального порога. Таким образом, независимо от высоты результатов, достигнутых выпускником по каждому предмету, можно считать, что школа обеспечила ему достижение минимального уровня стандарта для получения профессионального образования в том направлении, которое этот выпускник выбрал
КАЧЕСТВО ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ		
Качество подготовки по обязательным предметам	Средний балл по 100-балльной шкале с учетом результатов по русскому языку и математике	Ввиду того, что каждый выпускник сдает экзамен как по русскому языку, так и по математике, суммарный средний балл одной цифрой показывает качество подготовки по обязательным предметам. Различие в 100-балльных шкалах можно учесть, выполнив пересчет баллов одного из предметов по методике М.Л. Аграновича*
УРОВЕНЬ И КАЧЕСТВО ПРОФИЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ		
Соответствие заявленного профиля школы спектру предметов, выбираемых выпускниками для сдачи в форме ЕГЭ	Доля выпускников, выбравших все экзамены (учитываются только экзамены по выбору) для сдачи в форме ЕГЭ из числа предметов, изучавшихся на профильном уровне	Например, в школе естественно-научного профиля с изучением биологии, химии и физики на профильном уровне, каждый выпускник из профильного класса в качестве предметов по выбору должен выбрать предметы из этого перечня. Для поступления нужно три предмета — русский язык и два из трех, которые он изучал на профильном уровне
Качество заявленной профильной подготовки	Доля выпускников, сдавших все предметы, из изучавшихся на профильном уровне, не ниже порога профильной подготовки (ТБ2)**	Показатель отражает качество профильной подготовки на единицу получателя бюджетной услуги — ученика и получается сравнимым независимо от профиля школы. Но расчет должен строиться с учетом только тех предметов, которые изучались выпускником как профильные. Это потребует учета дополнительных данных об ассортименте профильных предметов, которые изучал каждый выпускник

* Агранович М.Л. Можно ли сопоставить результаты ЕГЭ и ГИА. Сравнение показателей, рассчитанных на основе разных тестовых испытаний // Вопросы образования. 2014. № 1. С. 80–91.

** Упрощенным вариантом этого показателя является доля экзаменов, сданных с результатом не ниже порога профильной подготовки (ТБ2). Этот показатель имеет значительно более высокие значения по сравнению с первым и допустим при сравнении результатов общеобразовательных школ, в которых профиль по факту не выражен.

Задавая такую рамку требований к школе, мы, с одной стороны, акцентируем внимание на тех позициях качества результатов, за которые может и должна нести ответственность школа, а с другой — транслируем необходимость оказания качественной образовательной услуги каждому ученику на минимальном уровне требований образовательного стандарта и на профильном уровне в зависимости от потребностей учащегося. Эти требования в значительной степени зависят от ресурсов школы и соответствуют приоритетным задачам развития образования.

В качестве примера приведем картину по одному из муниципалитетов региона А. На рис. 1 видно, что школы отрейтингованы последовательно по двум значимым показателям: доле успешно сдавших два обязательных экзамена (в 8 из 10 школ 100%-й результат — нет выпускников, не получивших аттестат) и доле успешно сдавших все экзамены в форме ЕГЭ. Значение второго показателя зависит не только от уровня подготовки выпускников школ, но и от количества и спектра выбранных ими предметов. Получается, что в СОШ № 8 почти 80% выпускников вышли на один или несколько экзаменов, не имея даже минимального уровня подготовки.

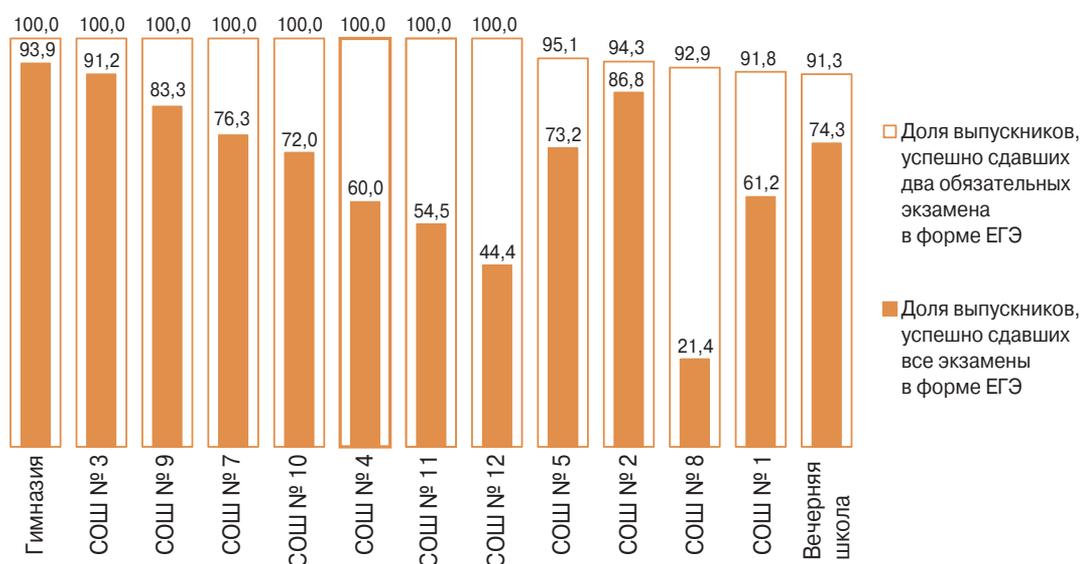


Рис. 1. **Уровень освоения образовательного стандарта выпускниками школ города, %**

Другой пример (рис. 2) касается ситуации с качеством общеобразовательной подготовки. Школы отрейтингованы по величине

среднего балла ЕГЭ с учетом двух обязательных предметов. Верхний и нижний «усы» показывают максимальный и минимальный индивидуальный результат по школе, «черточка» в середине — средний балл по школе, а величина «бруска» — размах в баллах, куда попадают 68% (две сигмы⁶) выпускников школы.

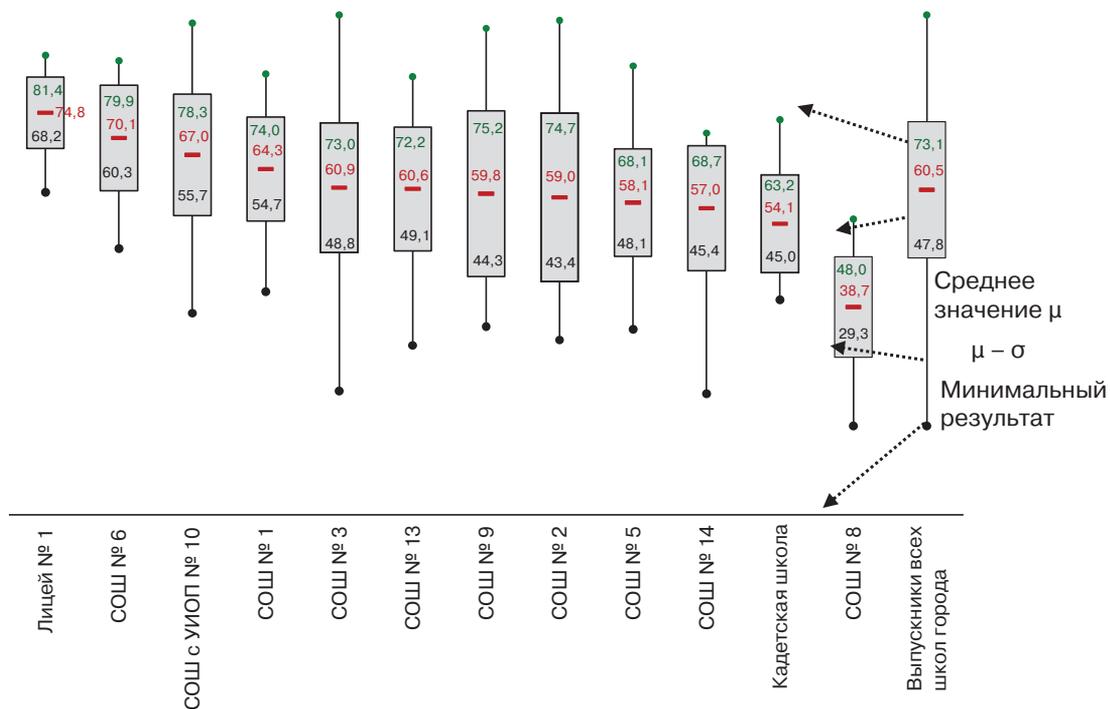


Рис. 2. **Качество общеобразовательной подготовки по результатам ЕГЭ 2013 в школах города**

В лицее № 1 ожидаемо высокие результаты при незначительных перепадах — 68% выпускников распределяются в пределах от 68,2 до 81,4 балла, т.е. в 13,2-балльный отрезок. В СОШ № 8 напротив, низкие результаты, но также при небольшом размахе. Сравнивая их с результатами по городу, видим, что большинство выпускников этой школы сдали ЕГЭ хуже основной массы выпускников города.

Для оценки качества профильной подготовки по отдельным предметам приведем сравнение трех школ разного профиля по показателям востребованности учебных предметов (рис. 3) и качества подготовки по ним (рис. 4).

По представленным данным можно сделать следующие выводы о качестве профильной подготовки: школа А не обеспечивает

⁶ Сигма — стандартное отклонение.

качества подготовки по востребованным предметам (биология, химия); школа Б обеспечивает высокий уровень подготовки как по предметам профиля (английский язык, обществознание), так и по другим предметам; школа В кроме востребованной физики обеспечивает высокий уровень практически по всем предметам.

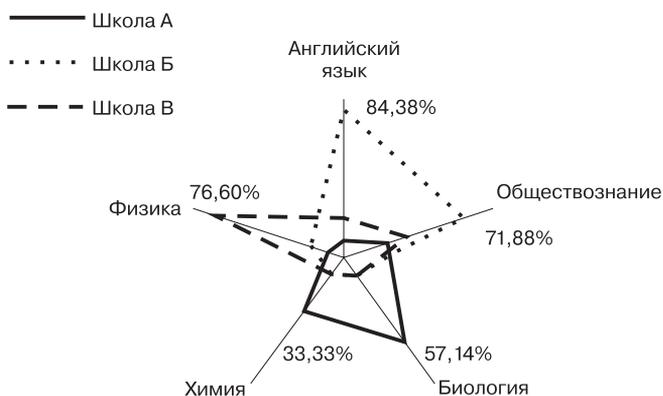


Рис. 3. **Востребованность учебных предметов. Доля выпускников, сдававших ЕГЭ по предметам**



Рис. 4. **Качество подготовки. Доля выпускников, показавших высокий уровень подготовки к ЕГЭ (Т2 и выше)**

Предлагаемые критерии оценки качества работы школы в результатах ЕГЭ пока не получили должного распространения в рейтингах общеобразовательных учреждений, а между тем именно на уровне школы результаты ЕГЭ, правильно проанализированные и интерпретированные с учетом детализации условий организации образовательного процесса и характеристик семей учащихся, могут стать основой мониторинга уже ведущихся школой преобразований и проектирования направлений ее дальнейшего развития.

Показатели, которые не рекомендуется использовать в рейтингах школ по результатам ЕГЭ

Средний балл по 100-балльной шкале⁷ — это самый распространенный и принятый в системе образования РФ показатель результатов ЕГЭ. Один из примеров использования среднего балла — это представление в виде диаграммы или таблицы результатов школы в сравнении с результатами по муниципалитету, региону и по России в целом. Другой пример — фиксация динамики среднего балла по учебным предметам по годам. При этом не только обсуждаются тренды (лучше или хуже становятся результаты за несколько лет), но и выносятся оценочные суждения о том, по каким предметам результаты оказываются лучше, а по каким хуже.

Средние величины удобны. Они позволяют одной цифрой выразить все многообразие единичных данных. Но только не в случае с результатами ЕГЭ! При использовании среднего балла ЕГЭ не учитывается ряд важных факторов: а) сравниваемые группы выпускников неоднородны; б) число индивидуальных результатов различно; в) 100-балльные шкалы по разным предметам и по одному и тому же предмету в разные годы не совпадают; г) даже в пределах одного года 80 баллов по математике не равны 80 баллам по русскому языку. Это наглядно демонстрирует рис. 5.



Рис. 5. **Результаты ЕГЭ в 80 баллов в разных предметах соответствуют разным уровням освоения образовательного стандарта**

⁷ Вариантами этого показателя являются случаи, когда считают средний балл всех предметов, которые сдавал выпускник, или средний балл профильных предметов. Эти показатели также несут в себе ошибки.

Примерами таких показателей являются: доля выпускников, получивших от 50 до 70 баллов, 70 баллов и выше и т.д. Эти показатели не отражают реальность, так как в одном предмете 70 баллов — высокий результат, а в другом — посредственный.

Яркий пример ошибочного показателя — выбор в качестве критерия результатов ЕГЭ в рейтинге «500 лучших школ России»⁸. По нему школам за каждого выпускника, набравшего по каким-либо трем общеобразовательным предметам ЕГЭ 2013 г. не менее 220 баллов, начислялся 1 балл, от 190 до 219 — 0,5 балла. Ошибка в том, что при равных результатах (допустим, результат ЕГЭ по каждому предмету равен ТБ2) выпускник — будущий медик, набравший по биологии 79, по химии 80 и по русскому языку 73 балла, принесет в этом рейтинге школе 1 балл (сумма баллов 232), а будущий инженер, набравший по физике 62, по математике 63 и по русскому языку 73 балла — только 0,5 балла (сумма 198)! Итог — школы разного профиля оказываются в неравных условиях.

Важно понимать, что 100-балльные шкалы по разным учебным предметам по сути своей не совпадают, и баллы (максимальные, минимальные, средние и т.д.) нельзя сравнивать напрямую ни между предметами, ни по одному и тому же предмету в динамике по годам.

Данный показатель и его варианты: число экзаменов со 100-балльным результатом или количество участников, набравших 100 баллов, на 1000 участников — часто используется в официальной статистике⁹ и применяется в практике рейтингования школ в некоторых регионах. Но получение 100-балльного результата¹⁰ является скорее исключением, и к характеристикам государственной итоговой аттестации этот показатель отношения не имеет. Сравнение по данному показателю толкает систему образования к нарушению процедуры проведения ЕГЭ.

В разных рейтингах школ по результатам ЕГЭ в зависимости от целей и адресата могут быть выбраны два противоположных подхода к сравнению школ между собой.

Первый подход состоит в использовании **линейного рейтинга**, когда высокое положение школы определяется достижением максимального значения показателя, а далее школы распределяются линейно от большего значения к меньшему. В таких рейтингах в верхней части, как правило, оказываются гимназии и лицеи,

Показатели, построенные на выделении групп выпускников, набравших определенное число баллов по 100-балльной шкале

Число (доля) выпускников, получивших 100 баллов

Линейный рейтинг или сравнение школ внутри своего кластера?

⁸ Перечень 500 лучших образовательных организаций, которые продемонстрировали высокие образовательные результаты в 2012/2013 учебном году: <http://ria.ru/sn_edu/20130917/963539712.html#13795710350284&message=resize&refo=login&action=removeClass&value=registration>.

⁹ Например, в статистике результатов ЕГЭ официального информационного портала: <<http://ege.edu.ru/ru/main/satistics-ege/>>.

¹⁰ Кроме того, результат в 100 баллов по сути практически не отличается (находится в пределах ошибки измерения) от результатов в 99 или 98 баллов.

в нижней — вечерние школы и малочисленные сельские школы. При таком подходе не учитывается, что один и тот же балл может быть непозволительно низким для одних школ и недостижимо высоким для других. Поэтому для рейтинга более правильно сравнивать результаты школ, работающих в сходных условиях (в пределах своего кластера¹¹). **Кластерный подход** предполагает, что **позиция школы в рейтинге определяется величиной превышения значения показателя данной школы над средним для данного кластера**. Тогда лидерами оказываются школы с максимально возможными показателями, а далее те, чьи показатели превышают средние для данного кластера. При таком подходе учитывается, что на результат ЕГЭ влияют различные факторы, которые не всегда зависят от общеобразовательного учреждения (социокультурная среда, вид учреждения, образовательные программы и многое другое).

Если такой рейтинг будут использовать родители, выбирающие школу, то вряд ли у них будет понимание того, что в школах отдельных кластеров обеспечивается значительно лучшее (или худшее) образование.

Но с точки зрения управления системой образования сравнение результатов работы школ в пределах кластера является более обоснованным и справедливым, если значимые контекстные характеристики учтены правильно.

Рассмотрим контекстные характеристики.

Тип учреждения. Поскольку программы и контингент учащихся, обучающихся в дневных и вечерних общеобразовательных учреждениях, существенно отличается, надо выделить соответствующие группы.

Вид учреждения и образовательная программа. Выделяются группы образовательных учреждений, реализующих программы начального и основного общего образования, среднего (полного) общего образования и с углубленной подготовкой по одному или нескольким предметам.

Тип населенного пункта. Эта характеристика отражает комплекс факторов, относящихся к образу жизни, социокультурной среде. Поэтому выделены группы городских и сельских общеобразовательных учреждений.

Размер учреждения по числу выпускников. Размер образовательного учреждения положен в основу выделения кластеров общеобразовательных школ. При этом ключевым показателем является не общая наполняемость школы, а число учащихся 11-х (12-х) классов.

Все эти данные есть в региональной информационной системе ЕГЭ. Кроме того, существует целый ряд характеристик, которые было бы целесообразно учитывать в силу их значительной

¹¹ Здесь под кластером понимается группа школ, сходных по условиям организации образовательного процесса, контингенту обучающихся и другим контекстным характеристикам.

связи с образовательными результатами, но для сбора которых необходима дополнительная работа, что делает пока невозможным их учет при кластеризации школ¹². Речь идет об уровне у образования родителей, образовательных ресурсах и материальной обеспеченности семей, языке общения в семье¹³, величине фильтра при поступлении в школу и т.д.

Сравнение в пределах кластера используется в целом ряде регионов РФ: Чувашии, Ханты-Мансийском АО-Югра, Ямало-Ненецком АО, Чеченской Республике, Новосибирской области, Красноярском крае и других регионах. Например, в Чувашии система кластеров включает восемь различных типов школ¹⁴:

Кластеры городских общеобразовательных учреждений

Кластер № 1. Городские инновационные школы: гимназии, лицеи, школы с углубленным изучением отдельных предметов.

Кластер № 2. Крупные городские общеобразовательные школы (две и более параллели выпускных классов).

Кластер № 3. Небольшие городские школы (одна параллель выпускных классов)

Кластеры сельских общеобразовательных учреждений.

Кластер № 4. Сельские инновационные школы: лицеи, гимназии, ресурсные центры.

Кластер № 5. Крупные сельские школы (две и более параллели выпускных классов)

Кластер № 6. Небольшие сельские школы (одна параллель выпускных классов).

Кластер № 7. Малочисленные сельские общеобразовательные школы (менее 10 выпускников 11-х классов).

Кластер вечерних (сменных) общеобразовательных учреждений.

Кластер № 8. Вечерние (сменные) школы и Учебно-консультационные пункты.

¹² Во многих развитых странах существуют методики оценки школ, учитывающие социально-экономический контекст, однако в России такой методика пока не существует. Разрабатывается методика НИУ ВШЭ, в которой предложена формула индекса социального благополучия школы, включающего контекстные параметры, связанные с образованием родителей, родным языком в семье и др. См. подробнее: *Косарецкий С.Г.* и др. Проблема контекстуализации образовательных результатов: школы, социальный состав учащихся и уровень депривации территорий // Вопросы образования. 2013. № 4.

¹³ Язык, используемый в семье, показывает значительную связь со всеми видами образовательных результатов: применение в общении другого языка (т.е. русский язык не родной) сказывается в меньшей степени на текущей отметке (вероятно, из-за большого разнообразия видов работ на уроках), в большей степени — на результатах письменных работ, и в самой значительной степени — при оценке функциональной грамотности, особенно в работах с текстами (грамотность чтения). Разница в результатах этих двух групп учащихся составляет от 9 до 55% шкалы (Норильск, 2010).

¹⁴ *Боченков С.А.* Учитель, школа, система образования в зеркале ЕГЭ // Проблемы современного образования. [Электронный ресурс]: Научно-информационный журнал Российской Академии Образования. 2013. № 3. С. 27–47.

Использование данных по кластеру дает хороший фон для отражения позиции каждой школы. На рис. 7 показано, как за три года школа улучшила свои позиции. Например, по уровню освоения образовательного стандарта общего образования школа от худших позиций в кластере в 2011 г. показывает стабильную позитивную динамику и выходит в лидеры по результатам 2013 г. Отметим, что объем картинке придает использование сразу четырех показателей результатов ЕГЭ.

Как видно из рис. 6, за три года школа А заметно улучшила свои позиции по ключевым показателям результатов ЕГЭ относительно аналогичных школ.



Рис. 6. Динамика результатов образовательного учреждения на фоне школ своего кластера

Подчеркнем, что справедливое сравнение результатов должно основываться на кластерном анализе данных, когда школы группируются по ряду схожих характеристик. При оценке необходимо отказаться от линейного рейтинга и перейти к кластерному сравнению. Только в этом случае использование результатов ЕГЭ и других оценочных процедур будет приводить к решениям, ориентированным на выработку и реализацию адресных мер поддержки образовательных учреждений и наиболее уязвимых групп детей¹⁵.

¹⁵ Болотов В.А., Вальдман И.А. Условия эффективного использования результатов оценки образовательных достижений школьников // Педагогика. 2012. № 6.

Еще раз зафиксируем наиболее важные позиции, которые необходимо учитывать при построении рейтингов школ на основании результатов ЕГЭ.

Важно различать результаты итоговой аттестации выпускников средней школы и результаты вступительной кампании в вузы. Для этого необходимо анализировать индивидуальные результаты только выпускников текущего учебного года.

Важно, чтобы в фокусе анализа был совокупный индивидуальный результат выпускника по всем выбранным предметам, а не результаты школы по отдельным предметам.

Использование показателей ЕГЭ на основе баллов 100-балльной шкалы имеет существенные ограничения, так как эта шкала по предметам и по годам не совпадает.

Важно четко различать характеристики результатов ЕГЭ, понимая, в какой мере они зависят от деятельности школы. Для объективной оценки стоит учитывать:

- долю выпускников, успешно сдавших два обязательных экзамена из числа выпускников, допущенных к ЕГЭ;
- долю выпускников, успешно сдавших все экзамены (обязательные и по выбору) в общем числе допущенных к ЕГЭ;
- средний балл по 100-балльной шкале с учетом результатов по русскому языку и математике;
- долю выпускников, выбравших все экзамены (из экзаменов по выбору) из числа предметов, изучавшихся на профильном уровне;
- долю выпускников, сдавших все предметы из изучавшихся на профильном уровне не ниже порога профильной подготовки (на уровне ТБ2).

Следует использовать кластер сравняемых объектов, сопоставлять результаты школ, находящихся в сходных условиях.

Необходимо использовать результаты ЕГЭ только в сочетании с контекстными данными, данными об условиях организации образовательного процесса или показателями, полученными из других оценочных процедур.

Построение рейтинга — не окончание, а начало работы с результатами ЕГЭ. Место школы в рейтинге не повод для раздачи наград и вынесения наказаний. Это важный сигнал о состоянии дел и повод для более углубленного изучения ситуации. Школе необходимо понять, чем определена ее позиция в рейтинге, увидеть свои сильные и слабые стороны, спланировать шаги дальнейшего развития.

Обсуждение рейтингов школ по результатам ЕГЭ должно быть направлено на формирование конструктивной рефлексивной позиции у администрации школы, учителей, учащихся и их родителей. Именно в этом заключается польза любого рейтинга для конкретной школы и в целом для системы образования.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Аверкин Владимир Николаевич — ректор Новгородского института развития образования, доктор педагогических наук, профессор

Агранович Марк Львович — руководитель Центра статистики и мониторинга образования Федерального института развития образования, исполнительный директор Межрегиональной ассоциации мониторинга и статистики образования, кандидат экономических наук

Боченков Сергей Анатольевич — эксперт Независимого агентства оценки качества образования «Лидер», г. Чебоксары

Болотов Виктор Александрович — научный руководитель коллектива, научный руководитель Центра мониторинга качества образования Института образования НИУ ВШЭ, доктор педагогических наук

Вальдман Игорь Александрович — научный сотрудник Центра мониторинга качества образования Института образования НИУ ВШЭ, кандидат педагогических наук

Весова Яна Александровна — директор ГКУ ЯНАО «РЦОКО»

Гутман Виталий Александрович — министр образования и науки Астраханской области, кандидат педагогических наук

Илюхин Борис Валентинович — заведующий Центром мониторинга и оценки качества образования Томского областного института повышения квалификации и переподготовки работников образования, доцент кафедры педагогических измерений Национального исследовательского Томского политехнического университета

Каплунович Татьяна Александровна — проректор Новгородского института развития образования, доктор педагогических наук, профессор

Кацман Юлий Янович — доцент кафедры вычислительной техники Национального исследовательского Томского политехнического университета

Ковалева Наталья Васильевна — директор центра статистики и мониторинга образования Института статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ, кандидат экономических наук

Косарецкий Сергей Геннадьевич — директор Центра социально-экономического развития школы Института образования НИУ ВШЭ, кандидат психологических наук

Кузнецова Вера Ивановна — главный эксперт центра статистики и мониторинга образования Института статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ

Мерцалова Татьяна Анатольевна — ведущий научный сотрудник Центра социально-экономического развития школы Института образования НИУ ВШЭ, кандидат педагогических наук

Москалева Марина Юрьевна — главный редактор газеты «Частник» и портала деловой информации Частник.ru (Иваново), преподаватель кафедры журналистики, рекламы и связей с общественностью Ивановского государственного университета, член Союза журналистов России, кандидат исторических наук

Нечаева Елена Георгиевна — директор центра обработки социально-экономической информации Института статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ, кандидат экономических наук

Осипов Анатолий Алексеевич — руководитель департамента образования и молодежной политики Новгородской области

Пинская Марина Александровна — ведущий научный сотрудник Центра социально-экономического развития школы Института образования НИУ ВШЭ, кандидат педагогических наук

Предеина Александра Ивановна — начальник отдела организационного и технологического обеспечения качества образования ГКУ ЯНАО «РЦОКО»

Рачевский Ефим Лазаревич — директор Центра образования «Царицыно» (№ 548), заместитель председателя Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по развитию образования (2010–2014 гг.)

Седельников Александр Александрович — председатель Общественной палаты по образованию и просвещению Гражданской ассамблеи Красноярского края, кандидат педагогических наук

Семенов Сергей Викторович — директор Красноярского центра оценки качества образования

Сидорова Лариса Сергеевна — заместитель министра образования и науки Пермского края

Тюрина Наталья Владимировна — руководитель проекта «Социальный навигатор» МИА «Россия сегодня»

Усачева Анна Алексеевна — директор Департамента информационной политики Министерства образования и науки Российской Федерации

Фирсова Анна Владимировна — начальник отдела мониторинга и статистики Центра качества образования ГБОУ ВПО МО «Академия социального управления»

Чепурных Елена Евгеньевна — заместитель генерального директора МИА «Россия сегодня»

Шугаль Николай Борисович — заместитель директора центра статистики и мониторинга образования Института статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ, кандидат экономических наук

Ястребов Гордей Александрович — старший научный сотрудник Лаборатории сравнительного анализа развития постсоциалистических обществ НИУ ВШЭ, кандидат социологических наук

Научное издание

**Рейтинги в образовании:
от разовых практик к культурным решениям**

Сборник материалов

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*
Литературный редактор *И.М. Гумерова*
Художественный редактор *А.М. Павлов*
Компьютерная верстка и графика: *О.А. Иванова*
Корректор *В.И. Каменева*

Подписано в печать 18.11.2014. Формат 70×100¹/₁₆
Гарнитура Pragmatica. Усл. печ. л. 14,3. Уч.-изд. л. 9,7
Тираж 1500 экз. Изд. № 1834

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20
Тел./факс: (499) 611-15-52

Общественная палата Российской Федерации
125993, Москва, Миусская пл., д. 7, стр. 1

ООО «Печатай-Просто»
115580, Москва, ул. Шипиловская, д. 55, к. 1