

Раздел 1. Стратегии оценки деятельности образовательных институций в России

*Р. В. Горбовский*¹

УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА И ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ОБРАЗОВАНИИ

Сотрудничество государства и общества — та плодородная почва, на которой могут произрасти эффективные механизмы решения самых разных проблем системы образования. Однако почему мы до сих пор наблюдаем столь чахлые всходы?

В постсоветской России на национальном уровне задача по созданию благоприятных условий для развития гражданского общества была сформулирована в начале 2000-х годов и озвучена президентом в 2001 году в рамках Гражданского форума². На мероприятии обозначилась важность участия гражданского общества наравне с государством в решении задач по различным направлениям государственного строительства, в том числе в области образования. Общественный контроль и независимая оценка активно начали внедряться в практику отечественного образования немногим позже — с 2007 года. Здесь ключевую роль сыграли региональные комплексные проекты модернизации образования. Одна из целей обозначалась как «обеспечение государственно-общественного характера управления образованием»³.

Еще более серьезную роль в развитии этого направления должны были сыграть Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁴ и Федеральный закон

¹ Горбовский Ростислав Викторович — аналитик центра социально-экономического развития школы Института образования НИУ «Высшая школа экономики».

² Выступление В. В. Путина на Гражданском форуме в 2001 году. <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21408>.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 года № 848 «О мерах государственной поддержки субъектов Российской Федерации, внедряющих комплексные проекты модернизации образования».

⁴ Косарецкий С. Г., Мерцалова Т. А., Седельников А. А. Общественное участие в управлении качеством образования // Народное образование. 2014. № 1. С. 41–48.

от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Вместе они предоставляют довольно широкие возможности для реализации независимой оценки качества и общественного контроля на разных уровнях образования.

Несмотря на упомянутые инициативы со стороны государства в течение почти 18 лет, так или иначе стимулирующие гражданское общество к проявлению активности в области образования и интересующих нас в рамках этой статьи направлений, существенных успехов достигнуто не было.

Подобное состояние дел предопределило не только качество самих механизмов привлечения общественности, способы их внедрения — это тема отдельной статьи, но и состояние гражданского общества как одно из ключевых условий. О последнем аспекте и пойдет речь далее.

Состояние гражданского общества в мире, США и России

Лучше всего понять условия, в рамках которых внедрялись независимая оценка и общественный контроль в сфере образования, можно при помощи сопоставления некоторых основных характеристик состояния гражданского общества в нашей стране с зарубежными государствами.

К сожалению, по многим показателям сложно проводить эти сравнения. Это касается как результатов социологических опросов (например, даже в рамках одной страны исследователи могут по-разному понимать термин «волонтерство», что кратно влияет на итоговые цифры), так и данных статистики, позволяющих учитывать различные формы некоммерческих организаций (далее по тексту — НКО).

Например, в нашей стране, если считать по формальным признакам, численность НКО будет гораздо выше, чем в других. Так, школы, детские сады и прочие подобные организации согласно закону¹ относятся к их числу, госкорпорация «Росатом» и другие, кстати, тоже. Однако к организациям гражданского общества их, конечно, отнести нельзя. Впрочем, несмотря на все сложности, существуют международные сопоставительные исследования и в этой области.

¹ Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О некоммерческих организациях».

Хорошим примером может служить проведенное Gallup — известной международной организацией, занимающейся аналитикой и консалтингом¹, исследование, направленное на выявление уровня гражданской активности. В их докладе 2011 года фигурируют 130 стран², а в 2016 году — уже 140³. В рамках обоих циклов исследования нужно было выбрать из трех вариантов то, что респондент делал в течение последнего месяца:

- жертвовал свои деньги на благотворительность;
- работал в качестве волонтера;
- оказывал помощь незнакомому человеку.

Результаты основывались на почти 1000 телефонных или личных интервью в каждой из стран с людьми в возрасте 15 лет и старше. По каждому из вопросов оценивался процент ответивших утвердительно. На основании этих данных формировался итоговый индекс, по которому Россия заняла 103-е место (22 балла) в 2011 году и 116-е место (22 балла) — в 2016-м

В 2011 году на первом месте были США (рис. 1). Также впереди нашей страны, иногда с весьма значительным отрывом, оказались

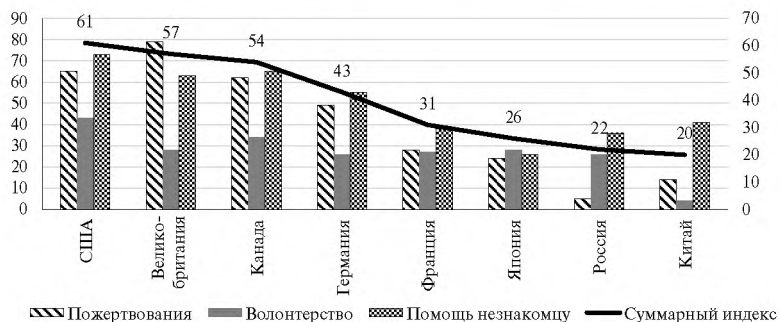


Рис. 1. Доля респондентов, ответивших положительно на вопросы исследования, и суммарный индекс, % и баллы соответственно

Источник: Global Civic Engagement 2011, Gallup.

¹ Подробнее о Gallup см.: <https://www.gallup.com/corporate/212381/who-we-are.aspx>.

² Доклад Gallup 2011 года «Civic Engagement Highest in Developed Countries». <https://news.gallup.com/poll/145589/civic-engagement-highest-developed-countries.aspx>.

³ Global Civic Engagement Report. Gallup. Washington, 2016.

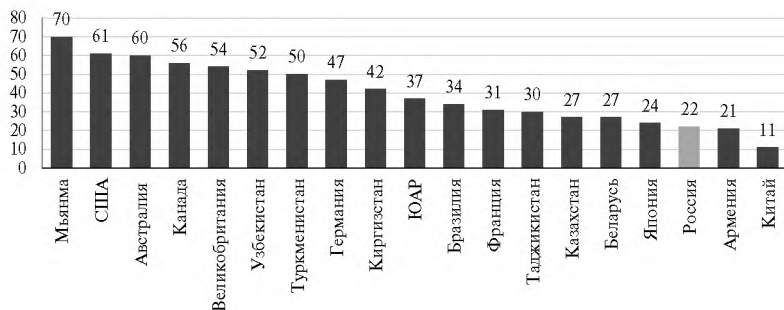


Рис. 2. Суммарный индекс гражданской активности в некоторых странах мира, баллы

Источник: Global Civic Engagement 2016, Gallup.

бывшие советские республики, например, Туркменистан (47 баллов), Таджикистан (38 баллов), Узбекистан (37 баллов) и другие.

В 2016 году наше положение никак не изменилось — итоговый индекс равен 22 (смещение со 103-го на 116-е место произошло из-за расширения числа стран-участниц, у которых суммарный балл оказался выше нашего). В этом году Мьянма опередила США на 9 баллов — суммарный индекс составил 70 (рис. 2).

Судя по приведенным данным, с гражданской активностью, одним из основных показателей сформированности гражданского общества и ключевым ресурсом для внедрения общественных форм контроля и оценки в образовании, дела у нас обстоят не лучшим образом. Но это лишь один из критериев сформированности гражданского общества. Кроме того, как уже отмечалось выше, существует сложность в проведении социологических исследований. Здесь будет удачным привести пример Германии.

Согласно результатам Немецкого добровольного опроса (Deutschen Freiwilligensurvey), проведенного в 2014 году, 43,6% населения Германии в возрасте от 14 лет и старше работали в качестве волонтеров (в 1999 году — 34%)¹. Здесь стоит отметить, что такой высокий процент обеспечен главным образом за счет широкого определения самого термина.

¹ Simonson J., Vogel C. Tesch-Roemer C. Freiwilliges Engagement in Deutschland: Zusammenfassung zentraler Ergebnisse des Vierten Deutschen Freiwilligensurvey. Berlin, 2016.

Согласно другому исследованию Немецкого института экономических исследований (Sozio-oekonomisches Panel — SOEP¹), которое дает более строгое толкование понятию «волонтерство», в 2013 году показатель находился на уровне 30%. Существуют и другие исследования, которые демонстрируют еще более низкие результаты по этому показателю в те же годы. Важно, как задается вопрос и что понимается под волонтерством. Поэтому для лучшего понимания стоит детальнее рассмотреть состояние гражданского общества в нашей стране, а для сопоставления, основываясь на данных Gallup, возьмем одного из лидеров по показателю гражданской активности — Соединенные Штаты Америки.

Соединенные Штаты Америки

Pew Research Center² в 2011 году опубликовал результаты исследования «The Social Side of the Internet» («Социальная сторона интернета»)³. Оно было сосредоточено на изучении степени, в которой интернет, сотовые телефоны и другие информационные и коммуникационные устройства влияют на социальную жизнь американцев, что подразумевало выявление и собственно ряда характеристик уровня гражданской активности. Данные собирались в конце 2010 года.

Исследование показало, что 75% населения проявляют социальную активность как минимум в одной какой-либо добровольной группе или организации (религиозные объединения, профсоюзы, экологические группы и организации, клубы, политические партии и т. д. — всего 27 различных вариантов). Около 14% одновременно проявляют активность в восьми различных объединениях. В среднем же каждый американец состоит в чуть более чем в трех с половиной объединениях и при этом активен в них. В исследовании делается вывод о том, что главными движущими сила-

¹ https://www.diw.de/en/diw_02.c.221182.en/publications_with_soep_data.html.

² Pew Research Center — внепартийный информационный центр, который освещает общественность о проблемах, установках и тенденциях, формирующих мир. Организация проводит опросы общественного мнения, демографические исследования, контент-анализ и другие социологические исследования, основанные на данных. Является дочерней организацией благотворительных фондов Pew. <https://www.pewresearch.org/about/>.

³ Purcell K., Smith A. The Social Side of the Internet. Pew Research Center. <https://www.pewinternet.org/2011/01/18/section-1-the-state-of-groups-and-voluntary-organizations-in-america/>.



Рис. 3. Виды гражданского и политического участия американцев и доля респондентов, принимающих в них участие, %

Источник: PRRI/The Atlantic 2018 Civic Engagement Survey.

ми проявления социальной активности людей являются чувства их собственной способности изменить ситуацию и доверия к другим. Лишь 10% считают, что не смогут изменить ситуацию, а 69% утверждают, что смогут внести большой (30%) или умеренный (39%) вклад в изменение жизни к лучшему.

Более свежие данные о гражданской активности можно найти, например, в исследовании PRRI / The Atlantic 2018 Civic Engagement Survey¹. Результаты этого опроса, как и ряда других, свидетельствуют о движении настроений американцев в сторону большего пессимизма по отношению к способности преодолевать разногласия и решать важные национальные проблемы. Однако на местном уровне, в противоположность предыдущей тенденции, отмечается рост уверенности в возможности преодоления разногласий для решения местных проблем — так считают 56% опрошенных.

Среди вариантов проявления гражданской активности, в которых американцы принимали участие в течение последних 12 месяцев до исследования, наиболее популярны подпись онлайн-петиций (28%), бойкотирование или целенаправленная покупка

¹ PRRI / The Atlantic 2018 Civic Engagement Survey. <https://www.prii.org/wp-content/uploads/2018/10/Civic-Engagement-Topline.pdf>.

чего-то в знак протеста или поддержки (25%), а также размещение чего-то в социальных сетях о проблеме, которая имеет для них значение (23%). Обращает на себя внимание, что 19% участников опроса связывались с выборным должностным лицом.

Исследователи PRRI отмечают, что 45% американцев не участвуют в решении ни гражданских, ни политических вопросов. Однако 35% респондентов отметили свое участие в одной, двух или трех приведенных выше видах активности, а 21% приняли участие по крайней мере в четырех из них.

В этом же исследовании также приводятся причины невмешательства молодых граждан США, которые немного менее активны, чем пожилые люди, в решение тех или иных проблем. Одна из них — уверенность, что деятельность не возымеет эффекта. Однако к 59% процентам респондентов это не относится.

По другим данным, которые публикует Национальный центр благотворительной статистики в США¹, по состоянию на 2015 год было зарегистрировано более чем 1,5 млн некоммерческих организаций. В этом же году их вклад в экономику страны составил 5,4% ВВП — это почти 1 трлн долл. Объем частных пожертвований от физических лиц, фондов и предприятий составил около 40% от этой суммы. Каждый четвертый взрослый американец в 2016 году работал в некоммерческих организациях в качестве волонтера, что в сумме дало примерно 8,7 млрд рабочих часов. Если бы за эти часы нужно было выплачивать заработную плату, то, по оценкам экспертов, потребовалось бы примерно 187,4 млрд долл. США.

Несмотря на внушительность приведенных данных, исследователи все чаще говорят о кризисных явлениях в американской демократии, основах гражданского общества.

Российская Федерация

Одно из важных исследований о состоянии гражданского общества в нашей стране было проведено в 2008 году Всероссийским советом местного самоуправления². Его ценность для нас возрас-

¹ Национальный центр благотворительной статистики в США. <https://nccs.urban.org>.

² Аналитический отчет о проведении количественного и качественного исследования «Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем». Исполнитель: Всероссийский Совет местного самоуправления, 2008 год.

тает ввиду некоторой схожести вопросов с уже приведенными данными Pew Research Center по США в 2010 году. В нем говорится, что, за исключением выборов, только 25% граждан участвуют в других формах организации жизнедеятельности в муниципальных образованиях. 75% граждан убеждены, что их активность ничего не изменит, участвуют в работе общественных организаций лишь 8% опрошенных.

Другими учеными были представлены результаты вторичного анализа 31 исследования, которые были проведены в период с 2002 по 2012 год и направлены на выявление тенденций в сфере социальной активности как в целом по России, так и по отдельным регионам страны. По его результатам было выявлено, что наиболее распространенными формами участия россиян в социальной жизни, то есть теми, в которых участвовала большая часть опрошенных, являются формы, не требующие существенных затрат сил и времени¹.

Фонд общественного мнения в 2013 году провел опрос, по результатам которого 89% населения в течение последнего времени не работали в составе какой-либо волонтерской группы². Однако, по данным Всероссийского центра изучения общественного мнения³, с 2014 по 2017 год фиксируется рост общественной активности. Доля участвовавших хотя бы в одном из видов общественной активности увеличилась с 16 до 25%. В 2017 году готовность участвовать в работе общественных организаций выразили 44% (против 32% в 2014 году). Об отсутствии возможностей для участия заявили 48% респондентов.

По состоянию на 2017 год было зарегистрировано 220 тыс. НКО, из них социально-ориентированных — около 60%. В докладе о развитии гражданского общества в России за 2018 год приводятся следующие данные Росстата: общий объем доходов социально ориентированных НКО в 2015 году составил 686 млрд руб. — это, кстати, лишь 0,8% ВВП. На конец 2016 года в их работе приняли участие 3,8 млн человек, то есть каждый тридцать третий взрослый россиянин.

Как видно из приведенных сведений, состояние гражданского общества в России значительно отличается от США. Особого вни-

¹ *Сергеева С. Ю.* Формы и уровень социальной активности граждан в современной России (по результатам вторичного анализа) // Теория и практика общественного развития. 2015. № 13. С 41–44.

² Результаты опроса ФОМ «О волонтерах». <https://soc.fom.ru/posts/11005>.

³ Результаты опроса ВЦИОМ. <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=8811>.

мания заслуживает уровень гражданской активности: вовлеченность в деятельность общественных групп и организаций, вера в свои силы, участие в благотворительности. Ведь именно на него делается ставка при внедрении независимой оценки и общественного контроля качества образования.

Почему так происходит?

Среди ключевых факторов отмечается уровень доверия населения к социальным институтам и наличие свободного времени¹.

Доверие в России низкое. Оно самое низкое среди 26 стран, которые представлены в докладе 2019 года под названием «Trust Barometer» от Edelman². В нем обозначен средний уровень доверия населения к правительству, бизнесу, НКО и СМИ, индекс выражается в процентах. В России самый низкий суммарный индекс: 29% (у США — 49%, у Китая — 79%) и одно из самых сильных падений в отношении предыдущего года — минус 7 пунктов (рис. 4).

Что особенно важно — у нас также и самый низкий уровень среди всех стран по доверию к НКО: им доверяют лишь 23% населения

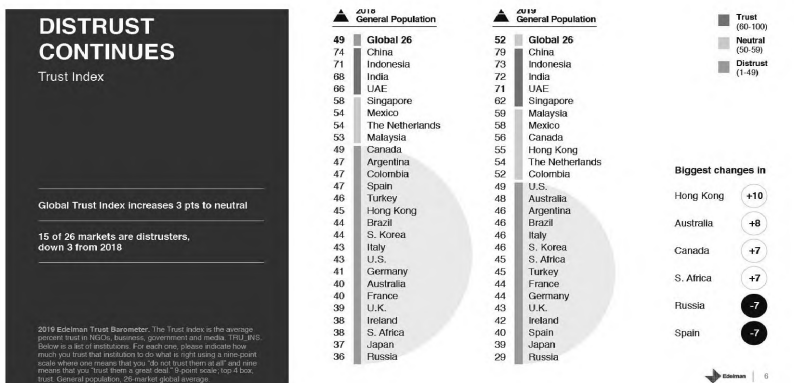


Рис. 4. Данные о глобальном индексе доверия в странах мира
Источник: Global Report «Trust Barometer — 2019» Edelman.

¹ Носков А. П. К вопросу изучения проблемы гражданской активности в России // Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. Т. 8. № 3/1. С. 117–121.

² Global Report «Trust barometer — 2019» EDELMAN. https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2019-03/2019_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report.pdf?utm_source=website&utm_medium=global_report&utm_campaign=downloads.

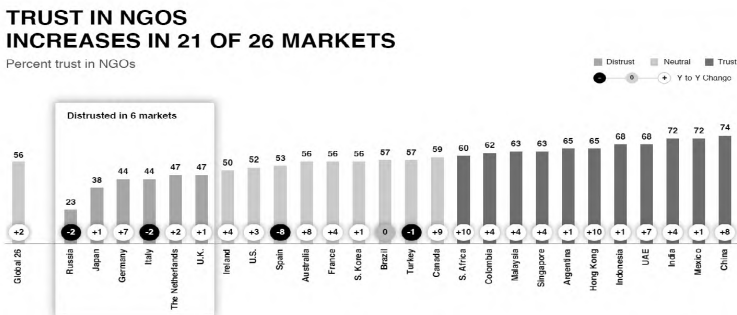


Рис. 5. Данные о доверии граждан к НКО в разных странах мира

Источник: Global Report «Trust Barometer — 2019» Edelman.

(в США — 52%, в Китае — 74%) (рис. 5). Даже в отношении правительства, несмотря на негативное отношение населения, доверие к нему проявляют 34% граждан при резко негативной динамике. А ведь именно из представителей НКО формируются наши общественные структуры при опять же различных правительственных ведомствах.

Один из самых популярных общественных советов при Министерстве образования в нашей стране в социальной сети имеет всего несколько сотен подписчиков. Региональный общественный совет — а подписчиков едва набирается на число родителей одной небольшой школы! А сколько школ в регионе? Вот такой сегодня реальный интерес граждан к независимой оценке и к субъекту общественного контроля в образовании.

Приведенные данные из доклада Edelman сопоставимы с результатами отечественного социологического исследования «Институциональное доверие», которое было проведено Левада-Центром в октябре 2018 года¹. По суммарному индексу и 100-балльной шкале в плюс и минус: доверие к благотворительным организациям — плюс 7, региональные органы власти — минус 14,5, профсоюзы — минус 15, политические партии — минус 33,5. Последние за почти тридцатилетний период так и не стали представителями и выразителями общественных интересов. Это сильно контрастирует с уже приводимыми выше данными PRRI / The Atlantic 2018 Civic Engagement Survey, в которых говорится, что 19% американцев для решения проблем обращаются к выборным должностным лицам.

¹ Исследование Левада-Центра «Институциональное доверие». <http://www.levada.ru/2018/10/04/institutsionalnoe-doverie-4/>.

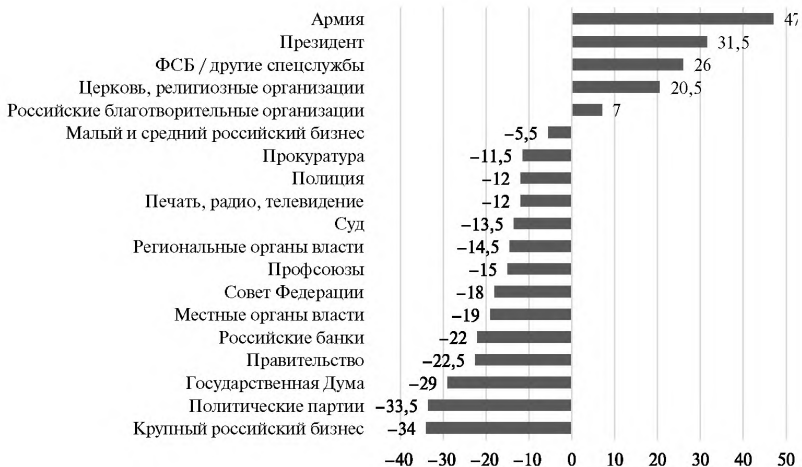


Рис. 6. Институциональное доверие в России, баллы

Источник: Данные Левада-Центра, 2018.

Свободного времени мало. В социологических исследованиях причиной не проявления социальной активности очень часто называют отсутствие свободного времени. По данным ОЭСР¹, в России в течение 17 лет, в отличие от других стран, среднее количество фактически отработанных часов в год на одного работника сократилось лишь на два часа против 128 в Италии или 52 в США (рис. 7). Из-за сложностей в сопоставлении статистических данных ОЭСР не рекомендует сравнивать абсолютные данные по странам. Но удержаться сложно, неправда ли?

Вот так на сегодняшний день выглядит реальность общественного контроля и независимой оценки в образовании: чтобы принять участие в работе, например, общественных советов — им нужно не только доверять, то есть в том числе верить, что твои труды будут не напрасны, но необходимо также время на этот самый труд на общественных началах. К сожалению, пока нет ни того ни другого.

Можно ли интересоваться деятельностью тех институтов, которым не доверяешь? Тоже нет. И это во многом определяет уровень востребованности результатов общественного контроля и общественной оценки в образовании.

¹ База данных ОЭСР. <https://stats.oecd.org>.

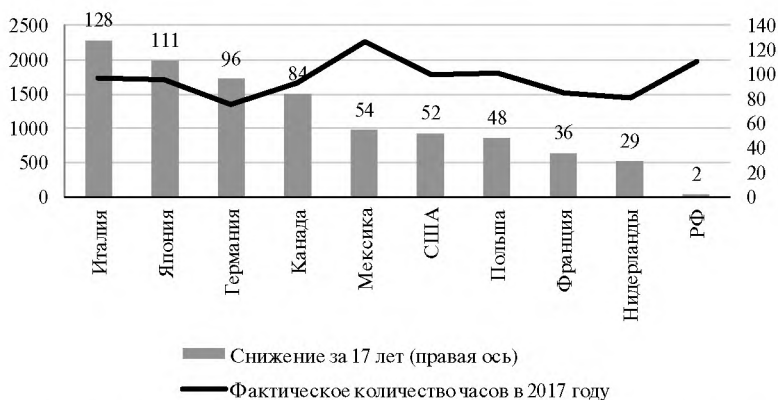


Рис. 7. Динамика среднего количества фактически отработанных часов в год на одного работника за период с 2000 по 2017 год, часы

Источник: Данные ОЭСР.

Говорят ли все вышеприведенные данные о том, что внедрение общественного контроля и независимой оценки преждевременно или даже неуместно в наших условиях? Несмотря на всю дискуссионность этого вопроса, уверен, что нет. Все это лишь подчеркивает необходимость более детальной проработки всех мер, направленных на вовлечение гражданского общества в решение тех или иных проблем сферы образования. Создание нормативных условий, призывы и различные формы обсуждения текущих проблем — важно, но все это лишь часть необходимого.

Свободное время и доверие — ключевые составляющие будущих успехов. При этом система образования может влиять на оба этих показателя, но по-разному. На первый — через изменение практики использования свободного времени, пусть и того немого, которое есть у среднестатистического россиянина. Всегда есть выбор между созиданием и потреблением: труд на благо общества и, тем самым, своего собственного блага как части общего или удовлетворение своих непосредственных, зачастую примитивных личных потребностей. На второй — через осуществление работы системы и учреждений образования, направленной на формирование доверия, на его воспитание между гражданами, между гражданами и государством. Это позволит взойти прекрасным примерам доверительного взаимодействия государства и общества на благо развития образования в нашей стране.