



Мерцалова Татьяна Анатольевна,
кандидат педагогических наук, ведущий научный сотрудник Центра
социально-экономического развития школы Института образования
НИУ ВШЭ

НЕЗАВИСИМАЯ ОЦЕНКА

КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ: НА ЧТО ДЕЛАТЬ СТАВКУ?

ГОД РЕЙТИНГОВ В ОБРАЗОВАНИИ

Существует международная практика — присваивать году какой-либо тематический статус: «Год семьи», «Год ребенка», «Год культуры». **2013 год по праву можно назвать Годом рейтингов в российском образовании.**

Как и положено статусному году, старт этому событию был дан Указом Президента РФ в мае 2012 года.

В соответствии с этим указом в 2013 году проблеме независимой оценки и рейтингования образовательных организаций и территориальных образовательных систем на всех

уровнях было уделено большое внимание.

В ситуации ак-

тивного 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 и рейтингованию 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);
- из центра начинают идти и сами рейтинги федерального (национального) масштаба. Наиболее активным «игроком» на этом поле является «Социальный навигатор» РИА «Новости», опубликовавший за последнюю пару



Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

лет более десятка различных образовательных рейтингов.

При этом федеральные рейтинги очень часто становятся не инструментом первичной диагностики состояния образовательной системы региона, а провоцируют накачивание ресурсами «образцовых» образовательных организаций, которыми потом можно отчитываться и получать дополнительные бонусы.

Однако роль федеральных рейтингов принимать 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.

А ЧТО ЕСЛИ ЗАЙТИ С ДРУГОЙ СТОРОНЫ?

Итак, как мы уже говорили, на федеральном уровне формируются требования, задаются критерии качества независимой оценки и образовательных рейтингов.

Никто не предлагает механизмов помощи, поддержки регионов в процессе рейтингования.

В рамках проекта, реализованного Институтом образования НИУ ВШЭ в 2013 году, была осуществлена попытка пойти именно таким путем: стать третьей стороной, обеспечивающей методическую, технологическую, информационную и консультационную поддержку регионам в работе с рейтингами.

Работа с регионами в рамках данного проекта подтвердила (даже на небольшом количестве пилотных субъектов РФ), что условия в них очень сильно отличаются. В связи с этим даже в рамках локальной апробации были выделены и апробированы различные модели развертывания системы независимой оценки качества

(далее — НОК) и общественного рейтингования образовательных организаций.

В ходе апробации стало очевидно и то, 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 НОК 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.

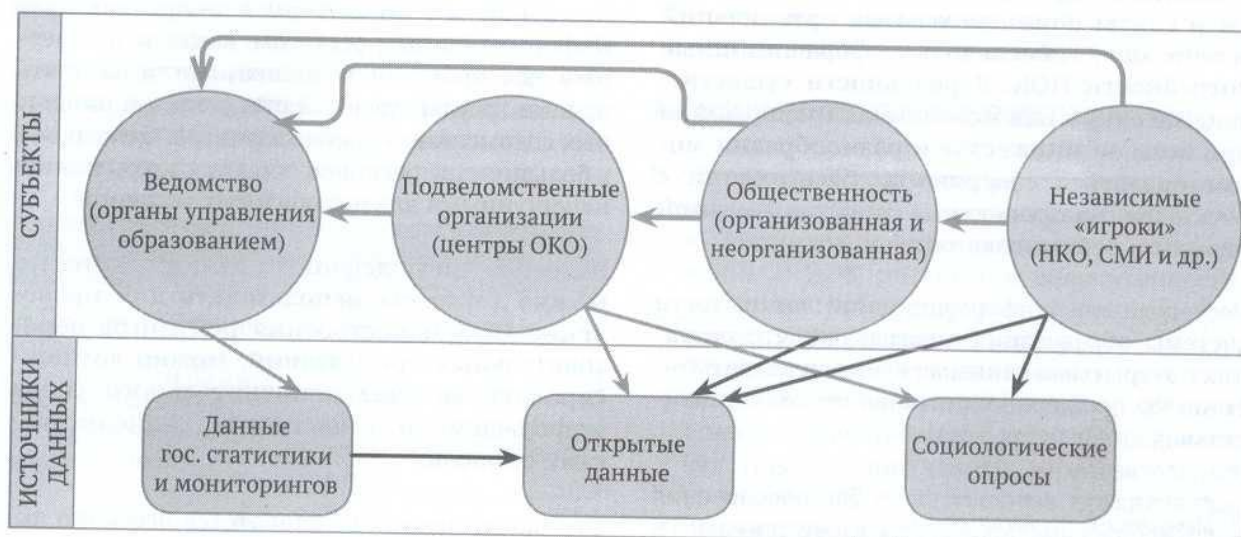
УСЛОВИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ НОК

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

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. Здесь могут быть представлены как коммерческие (например, рейтинговые агентства, СМИ), так и некоммерческие организации (НКО). Особое место в этой группе занимают коммерческие и некоммерческие независимые центры оценки (экспертизы) образования, функционирующие, например, в Чебоксарах, Самаре и др.

РИСУНОК 1. СХЕМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЭЛЕМЕНТОВ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ ЭФФЕКТИВНОСТЬ НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ



Очевидно, что в разных регионах РФ степень представленности различных субъектов оценки и их активность будут различными. Например, в столице 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 года реализовывались комплексные проекты модернизации образования (КПМО), как правило, сильно развита ведомственная система оценки качества образования (СОКО), эффективно функционируют центры оценки качества образования.

Чуть меньшим разнообразием отличаются региональные условия, связанные с источниками данных, которые могут быть использованы для проведения НОК и рейтингования.

Основными элементами этой системы являются:


- данные, находящиеся в источниках, доступ к которым полностью закрыт или ограничен. К ним относятся:

- а) большинство данных государственного статистического и административного учета;
- б) результаты ведомственных мониторингов, осуществляемых подведомственными организациями;
- в) 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, то есть требуют дополнительной работы по их сбору и обработке. Здесь можно выделить две основные категории:
 - а) данные, которые можно получить от самих образовательных организаций;
 - б) данные, которые можно получить только от общественности (в том числе от потребителей образовательных услуг), например, путем социологических опросов и (или) экспертных оценок.

Не любые сведения могут быть использованы для проведения независимой оценки и рейтингования.

Даже в профессиональной среде существует иллюзия, что, например, публичные доклады и сайты образовательных организаций вполне могут обеспечить информационные потребности НОК. В реальности существующая в открытых источниках информация при всем ее множестве и разнообразии может оказаться совершенно бесполезной с точки зрения проведения сопоставительной оценки и рейтингования.

Исследования информационной открытости системы образования показывают, что ситуация с открытыми данными в большинстве субъектов РФ примерно одинаково неудовлетворительная.

 Мерцалова Т., Косарецкий С. Анализ итогов // ж-л «Директор школы». — 2013. — № 7. — С. 27–37.

Для обеспечения качественной НОК необходимо реализовать доступность (открытую или по запросу) не просто к информации о школах и детских садах, а к такой информации, которая обеспечила бы возможность использования ее для проведения сопоставительной оценки и рейтингования образовательных организаций.

Информация, используемая в НОК, должна соответствовать стандартному набору требований: релевантность, достоверность, проверяемость, полнота. 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 учащихся 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.

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 недоступными для независимых экспертов.

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 документах зафиксирована позиция об обязательном учете в НОК степени удовлетворенности потребителей качеством оказываемых им услуг.

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.

 Постановление Правительства РФ от 30.03.2013 № 286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги» (вместе с Правилами формирования независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги) и др.

СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ НОК

Неоднородность условий в субъектах РФ определяет необходимость создания разных моделей движения в этом направлении, вариативность региональных стратегий.

При этом принципиальным является понимание того, что система рейтингования может одновременно включать как ведом-

ственную, так и независимую (внешнюю) оценку, которые не исключают и не подменяют друг друга, а дополняют, достраивают.

Ориентация только на ведомственную систему представляется проблемной, поскольку последняя кроме очевидных плюсов имеет и ряд минусов.

Сильные стороны	Слабые стороны
<ul style="list-style-type: none"> — Профессиональные кадры; — опыт работы по данному направлению; — собранные базы данных и методик 	<ul style="list-style-type: none"> — Недостаточность учета интересов потребителей услуг; — акцентированность на учебных результатах; — закрытость результатов оценки

Задача развития двух параллельных систем оценки качества образования требует от регионального ведомства определения границ их «равновесия», 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 «вырастить» новое.

При этом ставку каждый субъект РФ может делать как опираясь на наиболее сильные свои позиции (то, что уже хорошо развито и эффективно функционирует в регионе), так и акцентируясь на наиболее продвинутых (на международном и федеральном уровнях), наиболее перспективных трендах, например «Открытые данные (Open Data)».

Такие тренды могут пока не иметь развитой базы в регионе, но в будущем способны обеспечить определенный прорыв в развитии региональной системы образования, вывести ее на лидерские позиции в РФ.

Можно выделить четыре основные стратегии развития НОК:

- ставка на общественное участие,
- ставка на независимых «игроков»,
- ставка на открытые данные,
- ставка на социологические исследования.

1. СТАВКА НА РАСШИРЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В НОК

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

- **институционализированное** — 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, ассоциации (профессиональные, родительские, специализированные);
- **массовое** — привлечение к НОК неорганизованных представителей общественности через различные механизмы сбора и учета общественного мнения: социологические опросы (в том числе с использованием электронных информационных ресурсов), технология краудсорсинга.

Деятельность органов управления образованием, ориентированных на усиление общественного участия в НОК, должна быть направлена на:

- а) формирование и обеспечение деятельности общественных советов (палат, ассоциаций), наделенных функциями в сфере оценки качества деятельности образовательных организаций;
- б) разработку и обеспечение нормативного регулирования отношений между учредителем, общественным советом (палатой, ассоциацией), 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 (палат, ассоциаций), включая их обучение и консультирование по вопросам НОК;
- г) разработку и внедрение механизмов краудсорсинга для привлечения широкого круга независимой (неангажированной) общественности к формированию общественных

и экспертных советов, наделенных функциями в области НОК.

2. СТАВКА НА ПРИВЛЕЧЕНИЕ НЕЗАВИСИМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Независимые организации, включенные в проведение НОК в сфере образования, могут представлять как коммерческие, так и некоммерческие негосударственные структуры. Но очевидно, что основной акцент в региональной стратегии необходимо делать на социально ориентированные некоммерческие организации (НКО).

Коммерческие организации будут включаться в эту деятельность только при наличии для себя коммерческого интереса, который в бюджетной образовательной системе России очень невысок.

Направления деятельности органов управления образованием, таким образом, будут в основном ориентированы на стимулирование проведения НОК, формирования рейтингов и создания сервисов по поиску организаций и услуг (ренкинг-навигаторов) независимыми организациями (особенно в тех случаях, где отсутствуют коммерческие основания для оценки и рейтингования), в том числе через:

- а) прямой государственный заказ на разработку методики и проведение НОК деятельности образовательных организаций;
- б) целевую государственную поддержку социально ориентированных НКО, реализующих проекты по независимой оценке сферы образования (гранты, субсидии);
- в) разработку механизмов нефинансового стимулирования;
- г) методическое и информационное обеспечение деятельности социально ориентированных НКО, включая обучение и консультирование по вопросам НОК.

3. СТАВКА НА РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ОТКРЫТЫХ ДАННЫХ

Наличие достоверных качественных данных в открытом доступе является условием эффективного развития НОК, поскольку обеспечивает любых заинтересованных субъектов необходимыми сведениями для проведения оценки, построения рейтингов и формирования ин-

формационно-поисковых сервисов (ренкинг-навигаторов).

В связи с этим развитие системы открытых данных может стать ведущим направлением деятельности органов управления образованием при реализации проектов формирования НОК.

Основная деятельность образовательного ведомства в этом направлении должна быть ориентирована на:

- а) расширение перечня баз данных о деятельности образовательных организаций и систем, публикуемых в формате открытых данных;
- б) раскрытие первичной информации в формате открытых данных по всем показателям текущего статистического и административного учета;
- в) обеспечение публикации информации в формате открытых данных (машиночитаемый формат), что позволяет в автоматическом режиме собирать данные по организациям на уровне субъекта;
- г) разработку 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.

4. СТАВКА 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 инстру-

ментом изучения общественного мнения по различным вопросам, включая мнение населения о качестве образовательных услуг.

Основные задачи, которые необходимо решить органам управления образованием в рамках реализации данной стратегии, связаны с обеспечением качества и достоверности информации и снижением затратности исследовательских процедур и повышением их эффективности.

Для решения данных задач целесообразно реализовать следующие направления работы:

- а) привлечение для проведения опросов профессиональных социологов и социологических исследовательских коллективов, имеющих необходимый уровень квалификации и опыт работы в соответствующей проблематике;
- б) 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;
- в) 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.

В реальной практике ни одно из перечисленных направлений не может быть эффективно реализовано в чистом виде.

Выбор субъекта РФ в данном случае будет зависеть от того, какое из этих направлений работы будет развиваться в первую очередь и в боль-

шем объеме, с большей концентрацией внимания и сил.

И СНОВА ПРО КАЧЕСТВО НОК

Вне зависимости от выбранной стратегии остается актуальным вопрос об обеспечении качества независимой оценки и формируемых на ее основе рейтингов.

Понимание того, насколько надежен рейтинг, стоит ли доверять опубликованным результатам оценки, даст ответ на важные прикладные вопросы: можно ли использовать эти результаты при выборе учебного заведения или при принятии управленческих решений?

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.

Обязательным направлением работы региона, ориентированного на формирование и развитие системы НОК, является выстраивание работы по использованию результатов таких оценок.

Сами по себе результаты НОК являются интересным продуктом, но их функциональная ценность для системы образования и потребителей образовательных услуг определяется тем, насколько они могут обеспечить решение их прикладных задач.

В этом смысле наиболее оптимальными продуктами, полученными в результате проведения НОК образовательных организаций, могут стать:

- рейтинги образовательных организаций, которые могут служить как основанием для потребительского выбора, так и информационной базой для принятия управленческих решений;
- ренкинги (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 деятельности для региона (муниципалитета) и (или) для отдельных образовательных организаций (персональные или обобщенные);

— общественное обсуждение результатов оценки (на общественных советах, заседаниях общественных палат, встречах руководителей системы образования с общественностью).

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 РФ по их индивидуальной траектории.