

Проектирование комплексной оценки эффективности региональной системы образования

В статье рассматривается реализация технологии проектирования электронного мониторинга деятельности системы образования республики Бурятия в проекте комплексной оценки эффективности региональной системы образования (КОЭРСО). Определены цели деятельности региональной образовательной системы как обеспечение возможности получения качественного образования каждым ребёнком независимо от места жительства. Данный проект рассмотрен как цифровой мониторинг эффективности функционирования образовательной системы, основанный на электронном сборе данных для выявления выполнения требований к образовательным программам, условиям образовательного процесса на основе следующих интегральных показателей и индикаторов: индекс проектной активности работников образования, уровень образовательной капитализации жителей республики, уровень образовательных инвестиций в экономику республики. Автор определяет ряд стратегических направлений в развитии внешней оценки эффективности системы образования.

Ключевые слова: региональная образовательная система, внешняя оценка, проектирование, электронный мониторинг, интегральные показатели, эффективность.

G. N. Fomitskaya
Ulan-Ude, Russia

Designing a Comprehensive Evaluation of the Regional Education System Effectiveness

This article discusses the implementation of design technology of electronic monitoring of the educational system of the Republic of Buryatia in the project of comprehensive assessment of the effectiveness of the regional system of education and defines the objectives of the regional educational system as providing access to quality education for every child regardless of the place of residence. This project is viewed as a digital monitor of the effectiveness of the educational system based on electronic data collection to identify the requirements for an educational program, the terms of the educational process on the basis of the following integral indicators: an index of project activity of educators, educational level of capitalization of the republic's residents, the level of educational investment in the republic's economy. The author identifies a number of strategic directions in the development of the external evaluation of the effectiveness of the education system.

Keywords: regional education system, external evaluation, design, electronic monitoring, integral indicators, effectiveness.

Перспективы развития образования в современной России зависят в большей мере от того, как развиваются и функционируют региональные образовательные системы. Для анализа региональной составляющей образовательной стратегии необходимо определиться в отношении понятия «регион», ибо в образовательной практике это понятие до недавнего времени практически отсутствовало по причине жёсткой централизации в управлении образованием и унификации учебных планов и программ. Основное различие образовательных программ определялось не региональным своеобразием, а принадлежностью школы к городу или селу. После провозглашения в 1991 г. Российской Федерации под регионами стали понимать, прежде всего, субъекты федерации. Для системы образования наибольший

интерес представляют автономные республики, поскольку это не столько административно-территориальная единица, сколько национально-территориальная. Это регионы компактного проживания национальных меньшинств, которые имеют свою государственность в рамках РФ. С этой точки зрения образовательная система Республики Бурятия вполне соответствует определению «региональная образовательная система».

Результаты выборочного исследования, проведенные в 2002 г. государственным университетом «Высшая школа экономики» по направленности образовательной политики, позволяют отнести образовательную систему Республики Бурятия к региональным образовательным системам, проводящим инновационную политику, ориентированную на системное изменение ме-

ханизмов финансирования сферы образования в целях оптимизации системы, повышения её качества и доступности.

В этой связи целью деятельности региональной образовательной системы является обеспечение возможности получения качественного образования каждым ребёнком независимо от места жительства. Для выявления выполнения требований к образовательным программам, условиям образовательного процесса, выступающим основными составляющими качества образования, необходимо проведение постоянной экспертно-информационной оценки эффективности деятельности системы в соответствии с указанными требованиями.

Отметим, что выявление эффективности и результативности региональной системы образования по экономическим, политическим и социальным показателям с учётом социокультурной, этно-демографической и экономико-географической многомерности регионального образовательного пространства представляет собой достаточно сложную проблему. Отсутствие практического опыта в подходах к её решению предопределяет целесообразность использования именно такой модели комплексной оценки, которая позволит проводить анализ возникающих тенденций, отслеживать влияние на ход реализации мероприятий в области образовательной и социальной политики и сугубо локальных, специфических и общих условий, целостно оценивать процесс изменений.

Анализ технологий, применяемых в ходе мониторинга реализации приоритетного национального проекта «Образование», способствовал возникновению идеи построения на основе этих технологий электронного мониторинга деятельности региональной системы образования.

Эта идея была реализована в проекте комплексной оценки эффективности региональной системы образования (КОЭРСО). Проект КОЭРСО представляет собой цифровой мониторинг эффективности функционирования образовательной системы, основанный на электронном сборе данных по индикаторам и показателям любой формы отчётности, вплоть до лицензирования и аккредитации образовательных учреждений. Интегральные показатели, индикаторы и логические цепочки были разработаны группой республиканских общественных экспертов, а аппаратно-программный комплекс, его организационно-техническая, научно-методическая, консультационная поддержка осуществлена специалистами Института проблем образовательной политики «Эврика» (г. Моск-

ва). В заполнении базы данных по интегральным показателям задействованы Минэкономики РБ, Минсоцзащиты РБ, Минздрав РБ, Минсельхоз РБ, Минкультуры РБ, МВД, Управление записи актов гражданского состояния РБ, Республиканское агентство занятости населения, Агентство инноваций промышленности РБ, Информационно-аналитический комитет администрации Президента и Правительства РБ, территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по РБ, профсоюзы, что обеспечивает внешнюю оценку деятельности образовательной системы.

В основу мониторинга положен интегральный показатель «Ценность человеческого капитала». *Человеческий капитал* – это капитал в форме знаний, умений и навыков, полученных человеком в процессе образования и практической деятельности и позволяющих ему успешно выполнять свою профессиональную деятельность. Основную роль в формировании и развитии человеческого капитала играет образование, ибо вложения человеком средств в образование производятся на рациональной основе – ради получения больших доходов в будущем. Соответственно, чем качественнее образование, тем больше шансов стать успешным в профессиональной карьере, жизни. В проекте КОЭРСО интегральный показатель «Человеческий капитал» учитывает изменение уровня жизни, здоровья, занятости населения, конкурентоспособности качества образования на рынке труда, безопасность, социальное благополучие, возможности и стоимость пользования инфраструктурой.

В качестве публичных индикаторов развития образования были предложены три интегральных индикатора:

1. Индекс проектной активности работников образования.
2. Уровень образовательной капитализации жителей республики.
3. Уровень образовательных инвестиций в экономику республики.

Образовательное направление включает следующие данные: результаты ЕГЭ, соответствие государственным стандартам, обеспеченность условий для получения образования, качество образования, проектная активность.

Индивидуально-социальное направление: уровень жизни по сравнению с потребительской корзиной, занятость, безопасность, заболеваемость, смертность, рождаемость; социальное благополучие, мобильность внутри региона; развитие и эффективность инфраструктуры, коррупционность.

Экономико-политическое направление: рост ВВП, инвестиционная привлекательность региона, условия ведения предпринимательской деятельности, политическая стабильность, уровень свободы и т. д.

Система имеет трехуровневую структуру (школа, район, субъект), схема взаимодействия которых отражена на рис. 1.

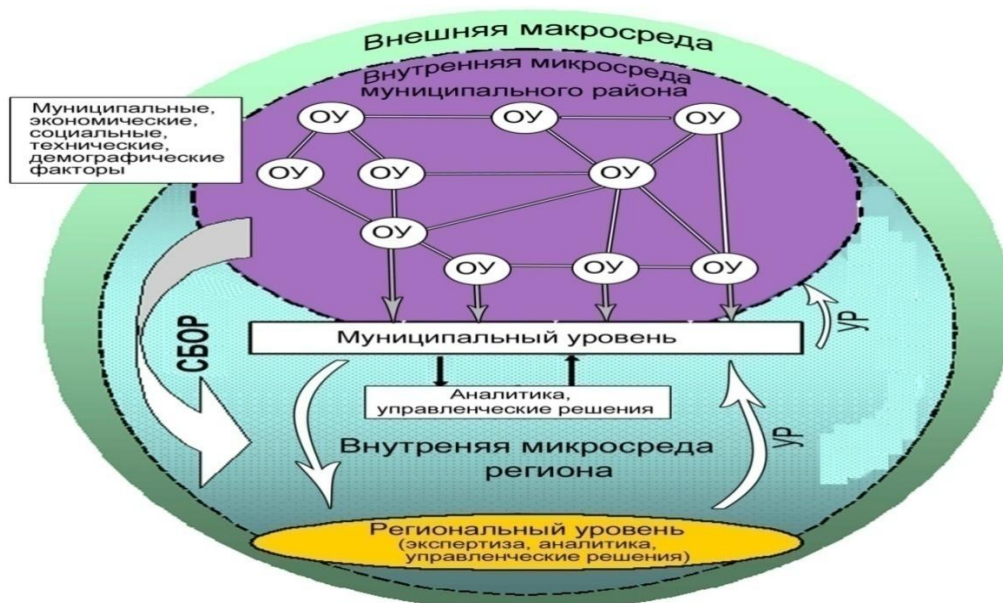


Рис. 1

Реализация проекта в региональной системе образования началась в 2008 г., в 2011 г. проведена экспертиза первых результатов проекта. В качестве экспертов выступили учёные Бурятского государственного университета, преподаватели республиканского института кадров управления и образования, Бурятского республиканского педагогического колледжа.

Анализ данных проекта КОЭРСО показал, что на уровне региона функциональным является учёт интегральных показателей и рейтинга муниципалитетов, но анализ по показателям в целом

по региону затруднён из-за их множественности и малоэффективен, поскольку управленческие решения по деятельности конкретного ОУ принимаются на уровне муниципалитетов. Отсюда можно сделать вывод о том, что ключевым звеном в аналитике и управлении являются муниципальные районы.

Тем не менее, комплексный анализ результатов 8 интегральных показателей позволил сделать следующие выводы по интересующим нас параметрам.

Таблица 1

Качество образовательных услуг

Показатель	Значение
Удельный вес лиц, не сдавших ЕГЭ от числа выпускников, участвовавших в ЕГЭ	уменьшился по сравнению с 2008 г. на 2,35 %, но несколько выше (4,03 %), чем в 2009 г. на 0,59 %
Рост количества школьников победителей всероссийских и международных олимпиад и конкурсов	уменьшился с 11 до 5 %
Доля учащихся, участвующих в общественно-полезной социальной деятельности	57,17 %
Доля выпускников, включённых в активную социальную деятельность после окончания школы	увеличилась по сравнению с 2008 г. на 3,43 % и составляет 80,73 %
Доля учащихся со сформированной информационной компетентностью	32,66 %
Доля школьников, имеющих I и II группу здоровья	78 %
Уровень заболеваемости инфекционными заболеваниями	остаётся высоким; среди детей до 14 лет – 6211,2 чел.; в старшей школе – 2018,9 чел. Снижение уровня за последние два года не наблюдается

Данные таблицы в целом свидетельствуют об успешности учащихся общей школы и высоком уровне сформированности предметных компетенций, но не позволяют судить об уровне ключевых компетентностей. Социальная активность

учащихся и выпускников по региону находится на уровне выше среднего. Уровень инициативности и ответственности за результаты своего учебного труда и жизнедеятельности за последние несколько снизился.

Таблица 2

Качество преподавательского состава Индекс проектной активности (ИПАРО)

<i>Показатель</i>	<i>Значение</i>
Общее количество педагогических работников ОУ в 2010 г.	увеличилось на 1940 чел.
Количество педагогов-победителей профессиональных конкурсов муниципального, регионального и федерального уровня	увеличилось на 208 чел. по сравнению с концом 2009 г.
Доля педагогов, являющихся членами авторских коллективов, разрабатывающих учебники, пособия, методические материалы, которые опубликованы в течение последних трёх лет	увеличилась на 1 % (238–260 чел.)
Доля педагогов, подавших собственный проект на конкурсы муниципального, регионального и федерального уровня	по сравнению с 2009 г. снизилась на 3 % (349 чел.)
Доля педагогов, участвующих в апробации новых стандартов общего образования	снизилась на 2 % (259 чел.)
Доля педагогов, имеющих сертификат, свидетельствующий о прохождении подготовки по технологиям преподавания по системе развивающего обучения Эльконина-Давыдова или Занкова	снизилась на 1 %
Доля педагогов, имеющих в прошедшем учебном году публикации в федеральных и региональных педагогических и научных изданиях (журналы, сборники, книги)	по сравнению с 2008 г. увеличилась на 5 %, но ниже, чем в 2009, на 2 % (5–12–10 %)
Доля педагогов, применяющих современные информационные технологии в повседневной работе (уроки, подготовка к ним, организация внеурочной деятельности)	по сравнению с 2008 г. увеличилась на 11 %, значительно ниже, чем в 2009, на 13 % и составляет 64 % (7716 чел.)
Доля педагогов, имеющих собственную интернет-страницу (сайт), обновляемую не реже 2 раз в неделю и посвящённую позиционированию собственного профессионального опыта, обучению посетителей страницы, профессиональному общению и т. п.	по сравнению с 2008 г. увеличилась на 3 %, но на 2 % меньше, чем в 2009 г., – 5 % (618 чел.)
Доля учителей, имеющих программы собственного профессионального роста, предъявленные и оцененные на мероприятиях муниципального, регионального и федерального уровней	уменьшилась по сравнению с 2009 на 2,05 %
Доля инновационно работающих педагогов	уменьшилась на 10 % и составила 11 %

Данные показатели могут свидетельствовать не только о росте профессиональной компетентности и успешности преподавательского состава общей школы, но и снижении уровня проектной, исследовательской активности и инициативности преподавателей, что может являться следствием снижения мотивированности и удовлетворенности результатами своей деятельности. Наиболее вероятной причиной является отсутствие материальной заинтересованности. Так, средняя заработная плата в РБ за три года выросла на 37,7 % при росте ВРП на 6,7 %, при том, что существенного роста заработной платы педагогических работников в 2010 г. не произошло. Наоборот, динамика роста заработной

платы учителей не просто замедлилась, но и (в сравнении с 2009 г.) снизилась к началу 2011 г. на 15 % и приобрела негативный характер. Это обстоятельство было вызвано, с одной стороны, уменьшением в республиканском бюджете общей доли финансирования целевых программ, в том числе в части поддержки инновационных проектов, что, в свою очередь, привело к снижению почти наполовину (с 21 % в 2009 г. до 11 % в 2010 г.) количества педагогов, использующих в своей деятельности инновационные методики и разработки. Как следствие – уменьшение числа школьников призёров всероссийских и международных олимпиад и конкурсов с 61 % в 2009 г. 15 % к концу 2010 г.

Качество образовательной среды

<i>Показатель</i>	<i>Значение</i>
Общее количество школ по сравнению с 2008 г.	уменьшилось на 16 и составило 487
Доля школьников, обучающихся в современных условиях, за 2008 г.	не изменилась – 70 %, но выросла по сравнению с предыдущим периодом (до 2007 г.) с 53,2 до 70 %
Доля учащихся, обучающихся в учреждениях, осуществляющих деятельность в соответствии с требованиями ФГОС	составляла 99,97 %. За 2009 и 2010 г. данные отсутствуют
Доля учреждений, реализующих компетентностный подход что отражено в образовательной программе учреждения, учебных планах и тематических планах учителей	увеличилась на 2,46 % и составила 96,3 %
Доля образовательных учреждений, реализующих сетевые образовательные программы	увеличилась на 1,66 %
Доля школ – федеральных экспериментальных площадок, федеральных инновационных площадок	снизились на 1 % и составила – 10 % (55 и 48 школ соответственно)
Доля школ – республиканских экспериментальных площадок, республиканских инновационных площадок (на основании нормативных актов Минобрнауки России) значительно выросла – на 6 % и составила 13 %	(34 и 61 школа соответственно)
Доля школьников, обучающихся в школе полного дня	26% (данные 2008 г.)
Доля школ, предоставляющих на возмездной основе дополнительные образовательные услуги для школьников и жителей микрорайона	увеличилась на 0,76 %
Доля школьников, занятых в школе или системе дополнительного образования во II половине дня	68 % (данные 2008 г.)
Число детей, занятых в дополнительном образовании	сократилось на 85 %
Доля руководящих работников, владеющих управленческими компетентностями	увеличилась на 3,75 %
Доля директоров школ, имеющих сертификат о подготовке или переподготовке по направлению менеджмента или менеджмента в сфере образования	увеличилась на 14 % и составила 60 % (219 чел.)
Доля школ, имеющих в соответствии с уставом управляющие советы	выросла на 1 % и составила 98 %
Количество детей, стоящих на внутришкольном учёте	снизилось на 54 %
Количество стоящих на учёте в КДНи ЗП и ПДН	снизилось на 16 %
Количество преступлений, совершённых несовершеннолетними за последние два года	уменьшилось в среднем на 18 % (на 261 чел.)
Уровень подростковой преступности (12–15 лет)	сократился на 14 %
Количество общественно опасных деяний, совершённых несовершеннолетними в возрасте до 16 лет	сократилось на 79 %
Количество преступлений, совершённых детьми, вовлечёнными взрослыми в преступную деятельность	сократилось на 42 %
Объём средств по целевым программам в сфере образования в общем бюджете образования	вырос на 55 % (30 750 тыс. р.) и составил 69 220 тыс. р.

Таким образом, показатели КОЭРСО свидетельствуют о значительных достижениях общего образования как на уровне обучающихся, так и на уровне преподавательского состава и образовательной среды ОУ. Следовательно, в школах региона созданы и обеспечиваются современные условия для удовлетворения потребностей учащихся основной школы в построении образа «я» при общении со сверстниками; участия в социально значимой деятельности, автономности, осознании и общественном признании собственной компетентности и успешности.

Об этом свидетельствует количество положительных отзывов о системе образования в РБ в республиканских СМИ – 102. В общем числе положительных отзывов об исполнительной власти их доля составляет 8,9 %, а за последние годы их количество увеличилось на 7,3 %.

Анализ уровня политической стабильности также даёт основания сделать выводы об определённых сквозных достижениях учащихся, преподавателей, ОУ и муниципалитета, т. е. в целом о достижениях региона на всех уровнях образования.

Отсутствие зарегистрированных конфликтов (межконфессиональных, этнических, религиозных) свидетельствует о высоком уровне толерантности среди обучающихся всех уровней образования и эффективности воспитательной системы ОУ каждого МО.

Таким образом, можно судить о некоторой положительной динамике уровня социального благополучия жителей нашего региона, обусловленного определёнными успехами системы образования региона.

Анализ интегральных показателей на региональном уровне в рамках проекта КОЭРСО позволяет сделать выводы о следующих сквозных результатах образования: учащиеся общей школы вполне успешны и имеют высокий уровень сформированности предметных компетенций. Социальная активность учащихся и выпускников по региону находится на уровне выше среднего по Сибирскому федеральному округу. Вместе с тем, уровень инициативности и ответственности за результаты своего учебного труда и жизнедеятельности (т. ч. физического развития и сохранения здоровья) за последние несколько снизился. Учащиеся всех ступеней образования имеют высокий уровень толерантности, значимую гражданскую позицию, в целом законопослушны.

Аналитическая работа по исследуемой проблеме в рамках проекта КОЭРСО показала, что

для комплексной оценки сквозных результатов образования необходимо чётко структурировать показатели по уровням образования во всех группах отчётов, осуществить корреляцию показателей на уровне ОУ, муниципалитета и региона.

Так, текущий Интегральный показатель ИПАРО на уровне 67 % не отражает результативность отдельных уровней общего образования и динамику первичных индикаторов, которые свидетельствуют о росте профессиональной компетентности преподавателей и директоров школ, но одновременно показывает снижение уровня инициативности педагогического состава общей школы.

Текущий Интегральный показатель УОКР на уровне 42 % также не отражает результативность отдельных уровней общего образования и не содержит данных о результативности МО. При общей положительной динамике первичных показателей в региональном и муниципальном отчёте снижение УОКР на 8 % по сравнению с 2008 г. свидетельствует о необходимости доработки структуры данного ИП.

Текущий Интегральный показатель УОИ (Вклад системы образования в развитие экономики) составляет 37 % от возможного, что на 11 % ниже, чем в 2008 г. Он также не отражает результативность отдельных уровней общего образования, не содержит данных о результативности МО и свидетельствует о необходимости доработки его структуры.

Текущие интегральные показатели социально-экономического направления дают лишь единичные сведения о результатах образования на уровне региона и лишь отчасти отражают результативность муниципалитетов и отдельных ОУ. На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Основой стратегии внешней оценки региональной системы образования являются два узловых момента – определение роли образования в процессе социально-экономического развития региона и как социального института, и как инструмента. При этом мы попытались определить, какие показатели внешней оценки важны для государства, какие для общества, а какие для отдельной личности. Так, государство уже получает результаты внешней оценки в виде ЕГЭ, однако для общества этой оценки качества образования не достаточно, ибо это оценка учебных достижений ребёнка, оценка мастерства учителя вести урок. А всё, что за пределами урока, остаётся, по сути, неизмеримым. Активное включение региональных

систем образования в проектную деятельность расширяет границы деятельности далеко за пределы урока, расширяет возможности получения качественного образования каждым ребёнком независимо от места жительства. Для того, чтобы выявить эти возможности, необходима постоянная экспертно-аналитическая оценка эффективности функционирования образовательной системы.

2. В отсутствие нормативно закреплённых рекомендаций проведения внешней оценки необходима разработка собственной модели такой оценки. Это обстоятельство определило проектный режим работы, ибо качество образования не появляется внезапно. Его необходимо проектиро-

вать. Таким образом, проектирование можно назвать инновационным процессом, т. к. в результате рождается модифицированная или абсолютно новая (на уровне конкретного педагога, учреждения, сферы) модель, облик педагогических процессов и систем. Проектирование нацелено на повышение качества объекта, а его предназначение заключается в развитии объекта.

Таким образом, реализация технологии проектирования при организации внешней оценки качества образования позволила определить и ряд стратегических направлений в развитии внешней оценки эффективности региональной системы образования.

Список литературы

1. Рейтингование регионов на основе показателей статистики для обеспечения управленческих решений в области региональной политики: научный отчёт. М.: ГУ-ВШЭ, 2005.
2. Бацын В. К., Клячко Т. Л. Региональная составляющая образовательной стратегии России // Россия-Китай: образовательные реформы на рубеже XX–XXI вв. М., 2007. С. 142–157.

Рукопись поступила в редакцию 12.08.2011