

## **Мониторинг как институт измерения качества образования: проблемы и перспективы.**

**Заиченко Н.А. к.п.н., профессор  
СПб филиала НИУ ВШЭ**

Формирование смыслов начинается с определения понятий в контексте обсуждения. В данном случае, в целях статьи, необходимо определиться, как минимум с двумя ключевыми понятиями – «мониторинг» и «качество образования» и двумя вспомогательными – «институт» и «измерение» этого самого качества.

Относительно рациональным подходом к разворачиванию дискуссии будет подход, использующий единое синтаксическое пространство. В нашем случае для расшифровки ключевых понятий будут использованы формальные правила - нормативные документы «нового времени» - новый закон об образовании в России, вступивший в силу с 1 сентября 2013 года (далее Закон)<sup>1</sup> и, одновременно с ним, вступившее в силу Постановление правительства «Об осуществлении мониторинга системы образования»<sup>2</sup>

Пафос статьи направлен на актуализацию проблемы, состоящей в том, что мониторинг в том виде и качестве, который заявлен в нормативных документах, не является *институтом*, в том числе институтом измерения качества образования.

Закон вводит понятие качества образования и это «комплексная характеристика образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающая степень их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программ»<sup>3</sup>.

Далее, из ст.97 Закона «Информационная открытость системы образования. Мониторинг в системе образования» узнаем, что «мониторинг системы образования представляет собой систематическое стандартизированное наблюдение за состоянием образования и динамикой изменений его результатов, условиями осуществления образовательной деятельности, контингентом обучающихся, учебными и внеучебными достижениями обучающихся, профессиональными достижениями выпускников организаций, осуществляющих образовательную деятельность,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 5 августа 2013 г. N 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования»

<sup>3</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации

состоянием сети организаций, осуществляющих образовательную деятельность»<sup>4</sup>.

Примечательно, что по Закону организация мониторинга системы образования осуществляется исключительно органами власти разных уровней.

Первое противоречие методологического характера состоит в том, что инструмент «позитивной науки» - мониторинг, формулируется на языке нормативного подхода – органами власти. Более того, позитивистский подход предполагает безоценочное суждение об объекте исследования и отвечает на вопрос «как есть» в отличие от нормативного - который отвечает на вопрос «как должно быть» и предполагает впоследствии вмешательство контролирующих и «карающих» органов.

Обращение к следующему нормативному документу - постановлению «Об осуществлении мониторинга системы образования» (далее *Постановление*) подтверждает наши опасения по поводу «перерождения» мониторинговой сущности из статуса «сущего» в статус «должного». Так, мониторинг будет осуществляться не только в целях получения информации для принятия решений по образовательной политике, но и для «... оценки состояния и перспектив развития образования (в том числе в части эффективности деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность), усиления результативности функционирования образовательной системы....., а также в целях выявления нарушения требований законодательства об образовании» (курсив авт.).

Постановление включает достаточно внушительный перечень обязательной информации о системе образования, подлежащей мониторингу. Однако, в этом перечне отсутствует такая институционализирующая составляющая, как характеристика степени соответствия качества образования потребностям физического лица, заявленная в дефиниции «качества образования», предлагаемой Законом. И это можно считать вторым противоречием – нестыковкой целей и задач, заявленных в двух нормативных документах - Законе и Постановлении.

Таковыми противоречиями разрушается и без того слабо выраженная институциональная среда образования. Мониторинг в том формате, который представлен, нормативными документами, как институт не исполняет своей заглавной роли – не формирует единого пространства понимания, не уменьшает издержки на получение информации для принятия решений, так как исполняет несколько взаимоисключающих функций – информирующую, контролирующую, аудирующую, карающую.

Обратимся к следующему вспомогательному понятию в контексте статьи – «измерение качества образования» .  
Задача измерений – получение аутентичной информации об объекте и изменениях, происходящих с ним, что следует производить в логике позитивистского подхода (а в нашем случае, мониторинг перерожден в

---

<sup>4</sup>Там же

инструмент нормативный и оценивающий). Потенциальный эксперт по измерению качества образования и происходящим изменениям, по сути, должен оценивать *как* и *почему* происходили (происходят) *изменения*, достигают (не достигают) ли они поставленных целей.

Цели разнообразны, они могут быть связаны с достижением: 1) нового качества обучения; 2) нового качества управления и/или качества условий труда (изменения структуры); 3) расширением «образовательного поля» через предоставление новых услуг; 4) улучшение приспособленности к внешним условиям, наращивание человеческого или социального капитала и пр. Измерение разносторонне, оно происходит как формально так и неформально (через включенное наблюдение), внешними экспертами – государством и профессиональным сообществом и внутренними экспертами – самими учителями, администрацией школы, обучающимися, родителями. Можно предполагать, что каждый из «экспертов» по измерению качества образования будет ставить перед собой свои специфические цели, и эти цели не будут совпадать между собой, и интегральной оценки качества мы не получим.

Вполне возможны и спонтанные, незапланированные изменения, развивающие школу, которые относятся к типу положительных (или отрицательных) экстерналий, т.е. положительных (или отрицательных) последствий планового действия. Например, формализованный акт – присутствие внешних независимых наблюдателей на ЕГЭ, может дать положительный эффект, проявляющийся в том, что у родителей будут формироваться стимулы к участию в жизни школы, в которой учатся их дети, появляется потребность быть информированным, непассивным участником школьной жизни, образовательной политики города, региона, страны. При наличии постоянного внутришкольного мониторинга изменений, мы можем вовремя «уловить» формирующуюся тенденцию и использовать ее для достижения выстроенных целей, или же сформировать новые направления развития.

Имплицитно считается, что рассуждения о качестве образования, безусловно связаны с эффектом развития как обучающихся так и образовательной организации в целом, т.е. мы предполагаем, что оптимизируем положение каждого из участников (субъектов) образовательного процесса (одновременно являющихся и потенциальными мониторами качества) и стремимся к Парето-улучшению (в котором изменение, которое не приносит убытков, а некоторым людям приносит пользу, по их собственной оценке, является улучшением).

Можно признать, что измерения качества являются одновременно и двигателем и показателем развития.

Ограничим рассмотрение феномена «развитие» его связкой с «качеством». Упростим понятие, данное Законом, и определим качество, как совокупность свойств, признаков образования (образовательной услуги), обуславливающих их способность удовлетворять потребности и запросы людей, соответствовать своему назначению и предъявляемым требованиям.

В перечень «накопителей» качества образования относим:

- ▶ качество ресурсов : кадры, книги, финансы, капитальные ресурсы, учебная база, информация;
- ▶ качество институтов : правила формальные и неформальные – жизненный уклад образовательной организации;
- ▶ имидж, репутация, статус;
- ▶ качество внешней среды : территория, население, экология...
- ▶ качество результата деятельности: ЕГЭ, ИГА, аккредитационные показатели, наличие конкурса в школу;
- ▶ качество социального капитала: родители и дети - качество семей, формирующих контингент школы; наличие частных инвесторов.

Для того, чтобы понять, что изменения качества произошли, необходимо чтобы кто-то умел это измерить.

Потенциальные «эксперты» качества образования – дети, родители, учителя, школьная администрация (директор), государство. С точки зрения каждого из перечисленных субъектов попробуем разобраться с феноменом измерения качества образования и многофакторности этой процедуры на конкретном примере - кейсе «качества развития петербургской школы». В данном случае под «петербургской школой» мы будем понимать некую среднестатистическую виртуальную школу, расположенную на территории Санкт-Петербурга. Наша задача – показать неоднозначность выводов каждого из субъектов оценивания по одному и тому же объекту (школе) и необходимость спецификации показателей развития для каждой оцениваемой школы.

Первый эксперт-оценщик развития школы – государство.

В данном случае речь идет о внешней, формализованной оценке развития школы. В предлагаемом кейсе государство будет оценивать развитие школы по трем группам показателей: первая группа – финансовые показатели; вторая группа – показатели качества обучения по результатам ЕГЭ; третья группа – показатели качества управления образованием.

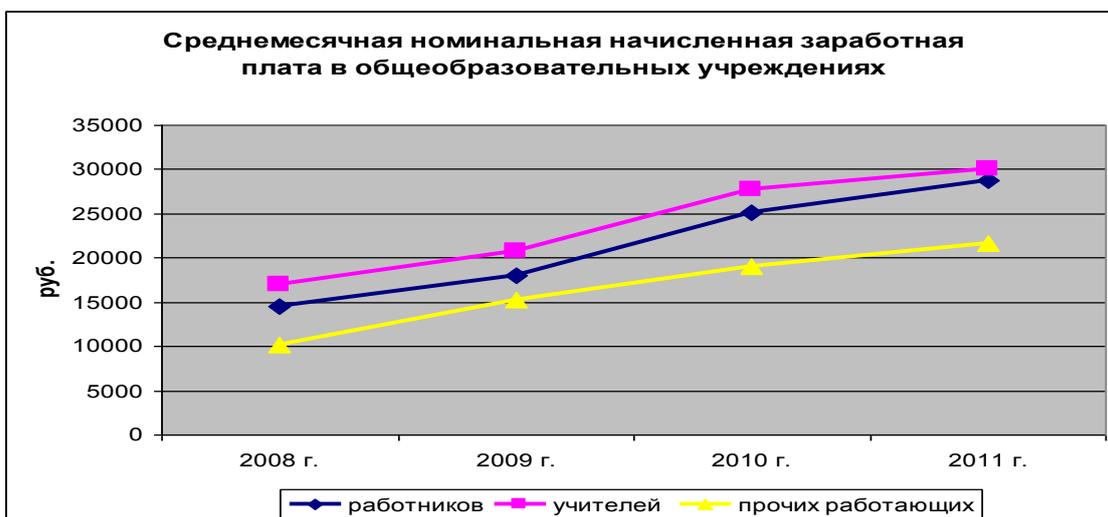
Финансовые показатели развития, представленные на диаграммах (Рис.1., Рис 2, Рис.3) ясно свидетельствуют о создании государством (правительством Санкт-Петербурга) условий для положительной динамики развития петербургской школы. Так, по показателям «бюджет образования», «нормативы расходов на одного обучающегося», «уровень заработной платы» петербургская школа в сравнении с самой собой в динамике за 4-5 лет формирует, безусловно, оптимистические ожидания как у самого оценщика – государства, так и у потребителей и исполнителей образовательной услуги – семьи и работников системы образования.

**Рис.1.**

**Рис. 2.**



**Рис.3.**



Вторая группа факторов оценивает качество обучения. Так как это внешняя (аут) экспертиза, в данную группу помещаем показатели результатов ЕГЭ, в нашем блиц-кейсе это будут результаты по двум обязательным предметам – русскому и математике ( Рис.4, Рис.5)<sup>5</sup>. По результатам ЕГЭ внешний эксперт – государство, делает вывод о «среднем» качестве знаний выпускников петербургской школы по русскому языку (наибольшая «плотность распределения» в промежутке от 40 до 70 баллов) и ниже среднего в целом по виртуальной школе – по математике.

**Рис.4.** Распределение баллов ЕГЭ по русскому языку.

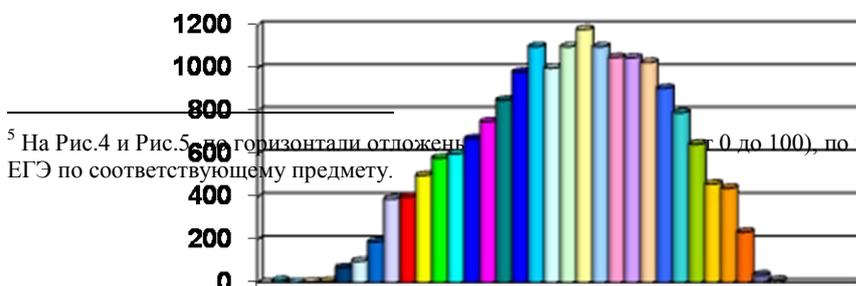
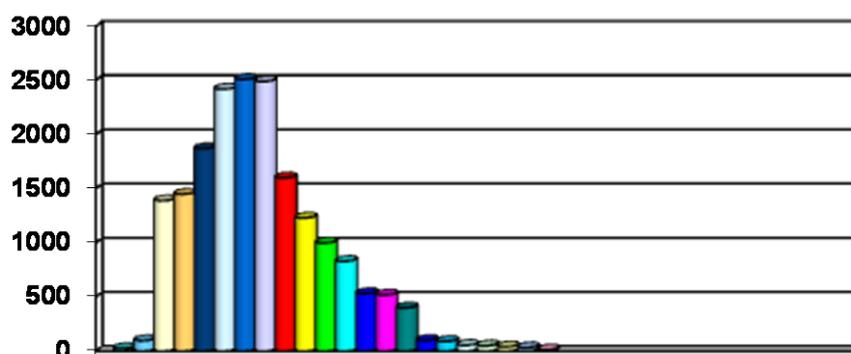


Рис.5. Распределение баллов ЕГЭ по математике



Третья группа - показатели качества управления школой, точнее – эффективности управления. По действующей сегодня методике государство оценивает эффективность управления образованием по трем критериям:

1- расчет объемов неэффективных расходов на управление кадровыми ресурсами педагогического персонала (критерий эффективности – не более 15 учащихся на одного учителя)

2- расчет объемов неэффективных расходов на управление кадровыми ресурсами прочего персонала (критерий эффективности – не более 53% прочего персонала по отношению к педагогическому персоналу)

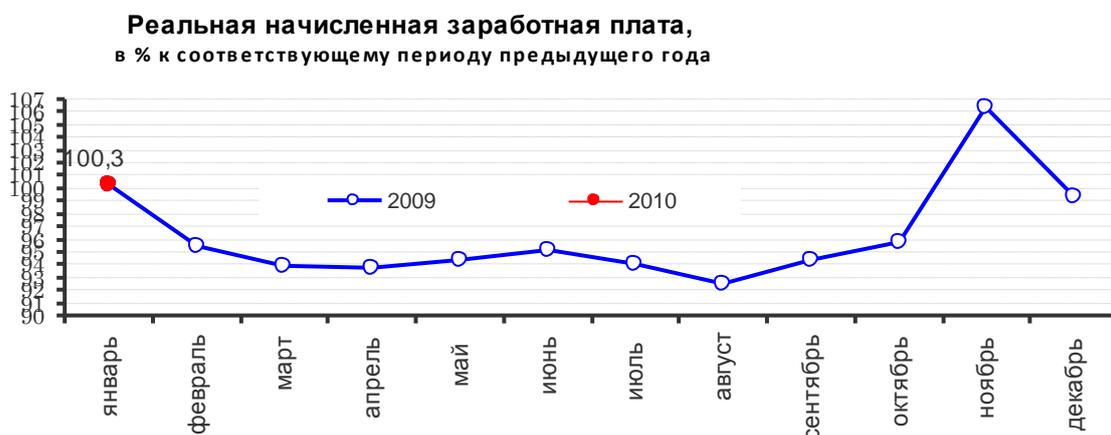
3- расчет объемов неэффективных расходов на управление наполняемостью классов (критерий эффективности – не менее 25 учащихся в классе).

Не комментируя степень адекватность методики оценивания государством качества управления школой, можно предполагать, что ни родители, ни учителя, ни сами обучающиеся не будут рассматривать данную внешнюю оценку качества или (в динамике) развития как полезную для себя при выборе школы для работы или для обучения.

Второй субъект – «эксперт- оценщик» развития школы – учитель.

Учитель тоже может оценить происходящие изменения через финансовый фактор – собственную заработную плату. Только в данном случае он будет оценивать реальную зарплату ( **Рис. 6** ) и выводы учителя о развитии будут не совпадать с выводами первого эксперта – государства, так в течение 9 месяцев 2009 года зарплата снижалась...

Рис.6. График реальной начисленной заработной платы учителя.



Следующим критерием оценивания развития со стороны учителя можно взять характеристику, связанную с творческим потенциалом обучающихся. Логично было бы предположить, что учитель заинтересован в работе с детьми творческими, целеустремленными. Косвенным показателем «потенциала творчества» может служить статистически оформленный показатель, связанный с результатами ЕГЭ по части «С». Реальные результаты петербургского школьника показаны в диаграмме на Рис.7.



Рис.7.

Дополнительным источником информации о том, как учитель оценивает качество (развитие) школы и что влияет на качество, служат

систематически проводимые социологические опросы<sup>6</sup>. Среднестатистический уровень развития школы, как места профессиональной деятельности, оцениваемой учителем, выражен в следующих характеристиках:

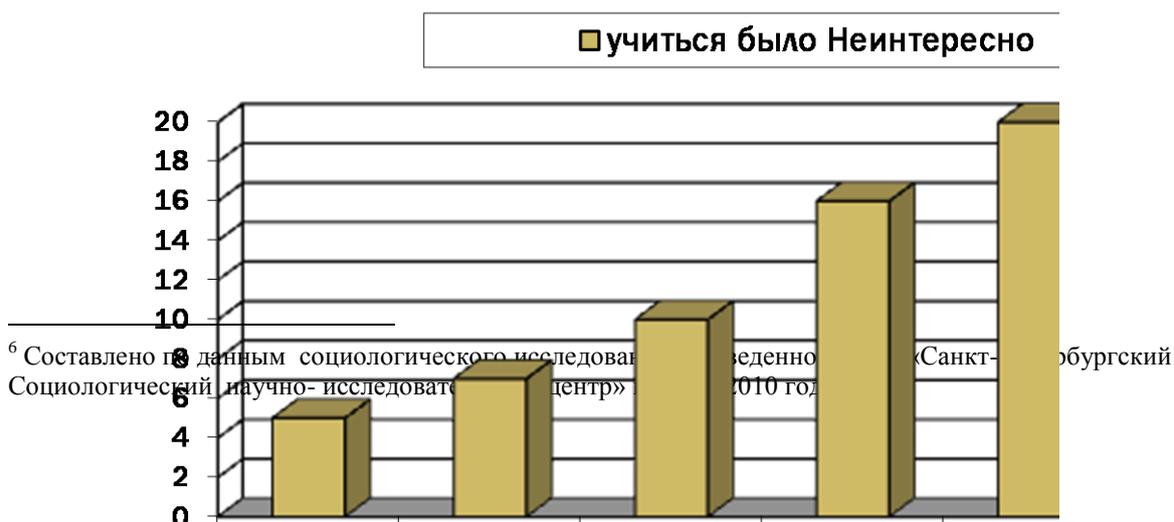
- ▶ 3% учителей полностью удовлетворены заработной платой и считает, что работа на 1,5 ставки не влияет на качество обучения

По 5- балльной шкале :

- ▶ Качество преподавания в школах = 4,1 балла
- ▶ Качество материально – технической базы = 3,5 балла
- ▶ Качество учебных планов = 3,9 балла
- ▶ Качество питания = 4,2 балла ; спорта = 4,4
- ▶ Качество профильного обучения считают хорошим около 70% учителей
- ▶ 57% учителей не приветствуют появление в школах специалистов без педагогического образования
- ▶ Каждый второй учитель считает, что основной мотив для развития инноваций в школе материальное поощрение, каждый четвертый думает, что важнее - созданный творческий климат, и только 37% учителей знакомы с идеями национальной образовательной инициативы «Наша новая школа».

**Третьим экспертом виртуальной школы будем считать самого ученика.** Ученик может оценивать деятельность школы по факту «интереса к учебе». Любопытна и познавательна динамика изменений одного из важных факторов, формирующих «образовательные мотивы» - интерес к учебе. Диаграмма, представленная на Рис.8 дает нам подтверждение выводов по Рис.7 «о творческом потенциале обучающихся». Так, в 2009 году около 20% среднестатистических выпускников петербургской школы отвечали, что «учиться было не интересно», десять лет назад таких ответов было в 5 раз меньше.

**Рис.8.** Диаграмма «интереса к учебе» выпускников школы



Можно предполагать, что ученик, оценивая качество жизни школы, будет ориентироваться на то, создает ли школа условия для формирования у него личностных качеств, которые он ценит выше всех других. А на протяжении последних пяти лет выпускники называют<sup>7</sup> «самостоятельность и независимость» в числе наиболее авторитетных качеств и меньше других ценится «хорошая успеваемость». Так, 68% старшеклассников «за» независимость, собственную позицию; 27% - «за» эрудицию и знания; 6% - «за» хорошую успеваемость; 53% - «за» обаяние и внешнюю привлекательность. Одновременно, выпускники считают, что жизненный успех в меньшей степени зависит от качества полученного образования (31%) и в большей степени – от личных способностей (72%) .

Таким образом, целевые установки нашего внутреннего «эксперта – оценщика» качества (развития) образовательной услуги не только не совпадают с целями предыдущих экспертов - государства и учителя, но, в большой степени – противоречат им.

Четвертым экспертом, измеряющим и оценивающим качество школьной жизни «назначим» родителя. У родителей собственные взгляды на развитие школы и свои целевые установки. Они могут ничего не знать о стратегических направлениях развития школы<sup>8</sup>, однако, они полноправные участники процесса и именно они принимают решение о «потреблении» образовательных услуг.

При сравнении качества современного среднего образования с тем, которое было, когда сами родители учились в средней школе, в 2009 году они дают следующие ответы<sup>9</sup>:

*раньше качество образования было выше (46,5%); сейчас качество образования примерно такое же как и раньше (14,9%); в настоящее время качество образования выше (28,5%). При оценивании морально-психологического климата в школе родители склоняются к мнению о том, что как минимум в 10,% случаев климат «плохой» , однако от до 52,5% в 2009 утверждают , что климат «хороший». При оценке в целом качества*

---

<sup>7</sup> Данные составлены по результатам исследований, проводимых профессором СПб Академии постдипломного педагогического образования С.Г.Вершловским.

<sup>8</sup> По данным социологического опроса проведенного ЗАО «Санкт-Петербургский Социологический научно-исследовательский центр» в марте 2010 года только 1% петербургских родителей знает ( что- то слышали) о национальной образовательной инициативе «Наша новая школа»

<sup>9</sup> Данные составлены на основе информации по материалам «Мониторинга удовлетворенности населения Санкт-Петербурга общим образованием в 2010 г.», проводимым СПб информационно- аналитическим центром Комитета по информатизации и связи.

*образования, которое получает ребенок в школе 33,2% родителей считают, получаемое образование высоким, около 11% - низким.*

Родители считают, что более всего качество школьного образования зависит от: 1) квалификации педагогов; 2) уровня организации учебного процесса; 3) морально-психологического климата в школе; 4) состояние здания и помещений школы.

Однако, даже если квалификация педагогов достигнет самого высокого уровня, это «закроет» проблему качества не более, чем на 75-80%, т.е. для качественного образования необходимо комплексное улучшение всех значимых в данном случае параметров.

Оценка родителями уровня развития (качества) школы не совпадает с оценкой учителей, так по 5- балльной шкале родители оценивают:

- Качество преподавания в школах = 3,6 (учитель 4,1)
- Качество мат. техн. Базы = 3,5 балла (учитель 3,5)
- Качество учебных планов = 3,4 балла (учитель 3,9)
- Качество питания = 3,2 (4,2 учитель) ;
- Качество спорта = 3,6 балла (учитель 4,4)
- Качество профильного обучения считают хорошим 49% родителей (против 70% учителей)
- 49% родителей НЕ приветствуют появление в школах специалистов без педагогического образования (против 57% учителей)
- Не более 2% родителей поддерживает такое качество учителя, как реформаторство и инноваторство; 31% считает главным – любовь к детям и 35% - профессионализм ....
- 52% родителей считают качество воспитательной работы в школе «достаточным»

«Пятый элемент» в сообществе экспертов по развитию школы – директор.

Зачем нужна мониторинговая информация по развитию школы директору? В данном случае необходимо разделить мониторинговые мероприятия на мониторинг обязательный и достаточный для внешнего аудитора – государства и мониторинг специального назначения по уникальным показателям, специфицированным на развитие конкретного образовательного учреждения.

Внешний заказ по показателям самообследования регламентирован государством<sup>10</sup>, и руководителю эти экспертные оценки важны, исключительно для сравнения собственной скорости и динамики развития с

---

<sup>10</sup> ПРОЕКТ Приказа Минобрнауки «Об утверждении показателей деятельности образовательной организации, подлежащей самообследованию»

другими «подобными». Но не менее важным является «самомониторинг», организованный по специфическим для данной организации направлениям и показателям. Если руководитель знает с какой целью он организует самооценку развития школы – значит у него есть стратегия – и он знает «куда» идти. Можно предполагать, что смысл «самомониторинга» - получение аутентичной информации о качестве образования конкретной образовательной организации.

Продвинутые международные практики используют аутентичные оценочные системы, где в качестве основного критерия самооценки выступает система личностных смыслов. В качестве инструмента оценивания выступает портфолио. Введение портфолио требует изменения концепции деятельности школы, содержания и организационной структуры предложения образовательных услуг. Портфолио должно объединять все ранее описанные способы оценивания развития школы, качества ее деятельности для всех субъектов образовательного процесса - учеников, учителей, родителей, которые, в свою очередь также являются внутренними экспертами по развитию. Руководитель организует планирование развития «против течения»: учителя на основе анализа необходимых для учащихся компетенций, которые входят в портфолио, вносят коррективы в учебные программы и методики обучения; учитель работает в нескольких ролях : исследователь, эксперт, тьютор, менеджер. При таком подходе к мониторинговым мероприятиям в образовательной организации возникает и культивируется новое содержание взаимоотношений учитель - ученик – родитель; трансформируется взаимодействие учитель – администрация; администрация обслуживает цели, создает условия для вовлечения учителей, родителей и учащихся в процесс работы над портфолио. Так преобразуется качество жизни в школе, а значит и качество образования. В таком формате мониторинг становится институтом и формирует культурную среду образования.