

УДК 332.143:373(470.12)

ББК 65.497.4(2Рос-4Вол)

© Головчин М.А., Соловьева Т.С.

## МОНИТОРИНГ КАК ИНСТРУМЕНТ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТОВ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В РЕГИОНЕ

*В статье представлена система мониторинга развития образования в регионе. Система может быть использована органами государственной власти и управления для оценки результативности проводимых в социально-экономической сфере реформ.*

*Образование, образовательная политика, реформы, мониторинг.*

В условиях сокращения численности населения качество человеческого потенциала может позволить регионам России быть конкурентоспособными и адекватно отвечать на вызовы постиндустриальной эпохи. Одним из ключевых факторов качества человеческого капитала является состояние образования, в котором происходит генерация инновационных знаний, а также формирующихся годами способностей людей к продуцированию и трансформации новых знаний.

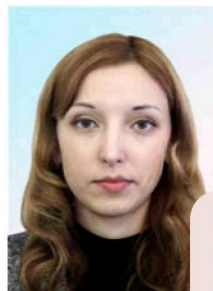
Переход к рыночной экономике и реальному федерализму сопровождается тем, что каждый регион Российской Федерации становится социально-экономической системой, характеризующейся сильной взаимосвязью своих основных подсистем, одной из которых является образование [7, с. 33].

Помимо того, что образование выполняет роль социально-экономической подсистемы, оно ещё и важнейший инструмент вертикальной мобильности, используя который люди находят своё место на рынке труда, поднимаются по служебной лестнице, достигают высокого материального благосостояния. Кроме того, качественное образование, рассчитанное на перспективу, решает стоящую перед страной и регионами проблему вхождения в экономику знаний, основанную на инновациях. В связи с этим ключевое значение в блоке социально-экономической политики регионов приобретает образовательная политика.

Ориентиры развития системы образования в Российской Федерации в современных условиях определены рядом про-



ГОЛОВЧИН Максим Александрович  
научный сотрудник  
ФГБУН ИСЭРТ РАН  
mag82@mail.ru



СОЛОВЬЕВА Татьяна Сергеевна  
младший научный сотрудник  
ФГБУН ИСЭРТ РАН  
solo\_86@list.ru

граммных документов<sup>1</sup>. Среди основных целей образовательной политики следует выделить:

1. Создание условий для получения всеми детьми конституционных прав на получение образования.

2. Разностороннее и своевременное развитие детей и молодёжи, их творческих способностей, развитие отечественных традиций в работе с одарёнными детьми и молодёжью.

3. Обеспечение организации учебного процесса с учётом современных достижений науки, обеспечение качества образования на основе развития её материальной базы, создание условий для развития качественного образования, подготовка высокообразованных людей, способных к профессиональному росту и профессиональной мобильности.

4. Развитие кадрового потенциала в сфере образования, совершенствование учительского корпуса, участие педагогических работников в научной деятельности.

5. Создание программ, реализующих информационные технологии в образовании и способствующих развитию открытого образования, доступности системы образования и учебных заведений для общественного контроля.

6. Воспитание здорового образа жизни, развитие детского и юношеского спорта, противодействие негативным социальным процессам.

7. Нормативное финансирование образовательных учреждений, стимулирование негосударственных инвестиций в систему образования.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (принят Государственной думой 21 декабря 2012 года); Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования на 2013 – 2020 годы» (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 22.11.2012 № 2148-р); Распоряжение Правительства РФ от 07.09.2010 № 1507-р (ред. от 05.12.2011) «О реализации национальной образовательной инициативы «Наша новая школа».

Для достижения данных целей на федеральном и региональном уровнях был проведён комплекс модернизационных мероприятий, таких как интеграция образования и науки и создание технопарков; переход высшего образования на двухуровневую (болонскую) систему подготовки кадров; введение единого государственного экзамена и новых образовательных стандартов в общеобразовательных школах, нормативного финансирования образования, новой системы оплаты труда педагогов, проведение оптимизации сети образовательных учреждений. В ходе реализации данных мероприятий были сформированы приоритеты, которые определяют развитие образования на настоящий момент. Цели и содержание основных образовательных реформ подробно представлены в *таблице 1*.

В то же время анализ социологических данных позволяет сделать вывод о том, что среди педагогов и потребителей образовательных услуг нет полного одобрения проводимых государством в системе образования реформ. Так, реформирование образовательной системы позитивно воспринимает только треть учительского корпуса (27%). На первом месте в рейтинге одобрения проводимых реформ стоит интеграция образования и науки, на последнем – оптимизация сети образовательных учреждений (*табл. 2*).

По данным Фонда «Общественное мнение», в успех образовательных реформ не верят 82% жителей России. Причины подобных негативных оценок лежат не только в общей неудовлетворённости респондентов качеством образования, но и в усилившейся дифференциации учебных заведений по качеству предоставляемых услуг [4].

Предпринятые в ходе реформ меры имеют точечный характер, не являются

Таблица 1. Содержание основных реформ в сфере образования Российской Федерации

Мероприятие	Цели, содержание
1. Оптимизация сети образовательных учреждений	- создание базовых школ и школьных округов; - закрытие малокомплектных школ с критической наполняемостью обучающихся; - открытие групп кратковременного пребывания при дошкольных учреждениях и школах
2. Введение нормативного финансирования образования	- формирование расходов на реализацию государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного образования на основе принципа нормативного подушевого финансирования (на 1 ученика)
3. Введение новой системы оплаты труда педагогов (НСОТ)	- формирование фонда оплаты труда педагогов, исходя из базовой, специальной и стимулирующей частей
4. Единый государственный экзамен (ЕГЭ)	- введение тестовой балльной системы оценки знаний выпускников школ
5. Введение новых образовательных стандартов в общеобразовательных школах	- создание условий развития личности учащегося через новую структуру образовательной программы, здоровьесберегающие технологии, открытую образовательную среду
6. Интеграция образования и науки	- создание интеграционных научно-образовательных структур, обеспечивающих раннюю подготовку научных кадров
7. Переход высшего образования на двухуровневую систему подготовки кадров	- переход высшего образования на программы подготовки бакалавров и магистров

Источник: Вифлеемский А.Б. От народного образования к платному обучению. – М.: Народное образование, 2008. – С. 7-29.

Таблица 2. Отношение педагогов к проводимым сегодня в образовании реформам (в % от числа опрошенных)

Реформа	Положительное	Скорее положительное	Скорее отрицательное	Отрицательное	Затрудняюсь ответить
Интеграция образования и науки	9,1	37,1	10,9	7,6	35,3
Переход высшего образования на двухуровневую систему подготовки кадров	2,5	26,4	25,1	14,7	31,3
Единый государственный экзамен	6,9	32,2	26,9	26,4	7,6
Введение новых образовательных стандартов в общеобразовательных школах	2,3	21,1	29,9	25,4	21,3
Введение нормативного финансирования образования	1,5	14,2	32,2	30,5	21,6
Введение новой системы оплаты труда педагогов	2,0	17,3	31,2	32,0	17,5
Оптимизация сети образовательных учреждений	2,0	13,7	35,3	37,8	11,2

Источник: Опрос педагогов общеобразовательных учреждений Вологодской области. Опрос проведен в 2011 году среди преподавателей общеобразовательных школ г. Вологды, г. Череповца и 8 районов Вологодской области (Бабаевского, Великоустюгского, Вожегодского, Грязовецкого, Кирилловского, Никольского, Тарногского и Шекснинского). Общий объем выборочной совокупности – 394 чел. Репрезентативность выборки обеспечивало соблюдение пропорций между педагогами с различным стажем работы и пропорций между педагогами, работающими в городских и сельских школах.

комплексными по своему содержанию и поэтому оставляют нерешёнными накопившиеся в сфере образования структурные проблемы, такие как:

1. Низкий уровень государственного финансирования сферы образования в РФ (доля расходов на образование в совокупном объёме ВВП составляет во Франции – 5,6%, Финляндии – 6,1, Швеции – 7,02, России – 3,9% [9, с. 130]), который приводит к моральному и физическому устареванию инфраструктурной и методологической базы учебных заведений.

В 2011 году в Вологодской области 8% (42 ед.) учебных заведений требовали капитального ремонта, 1,3% (7 ед.) находились в аварийном состоянии (в России 23% и 2% соответственно) [3, с. 123-124].

2. Низкое качество школьного образования, не соответствующее требованиям инновационной экономики. Согласно данным международного исследования PISA<sup>2</sup>, в 2009 году средний балл по читательской грамотности по РФ

<sup>2</sup> PISA (Programme for International Student Assessment) – программа по оценке образовательных достижений учащихся.

составил 459 по 1000-балльной шкале, по математической грамотности – 468, по естественнонаучной – 478 (по странам ОЭСР соответственно 493, 496, 501) [10, с. 50]. В России выделяется целый сегмент школ (как сельских, так и городских), постоянно демонстрирующих низкие учебные результаты на всех ступенях образования. В разных регионах РФ таких учреждений насчитывается от 4 – 5 до 25%. В 2011 году более 20% выпускников общеобразовательных школ в Чеченской Республике и Республике Алтай и получили балл по ЕГЭ ниже минимального. В Республике Ингушетия, Магаданской, Сахалинской, Амурской и Иркутской областях удельный вес таких обучающихся превышает 15%. В таких школах, как правило, почти нет отличников, участников олимпиад, много детей с трудностями в обучении, девиантным поведением [3, с. 123-124].

3. Низкая ротация педагогических кадров. Несмотря на предпринятые Правительством РФ меры в области повышения средней заработной платы педагогам общеобразовательных школ, в феврале 2013 года средняя заработная плата работников образования Вологодской области была на 6% ниже среднеобластного значения (19,0 тыс. руб.), а оплата труда молодых специалистов и педагогов без категории – на 19% меньше (16,4 тыс. руб.). Низкий уровень доходов минимизирует возможности педагогов к воспроизводству трудового потенциала. За период 2002 – 2011 гг. доля учителей пенсионного возраста в Вологодской области выросла с 11 до 17%. Удельный вес молодых специалистов составляет лишь 3%. Материальная необеспеченность учителей ограничивает их возможности в сохранении и поддержании здоровья, снижает возможность их профессионального и культурного развития, приобретения жилья, возможность достойно

содержать своих детей [3, с. 123-124]. Из-за низкого размера оплаты труда и непрестижности профессии желают сменить место работы 63% педагогов области<sup>3</sup>.

4. Недостаточная доступность дошкольного образования. По данному индикатору Россия находится на уровне развивающихся стран (Албании, Хорватии, Украины, Белоруссии и т. д.). Вовлечённость населения в дошкольное образование постоянно снижается. Доля воспитанников детских садов Вологодской области в общей численности детей в возрасте 1 – 6 лет составляла 77% (в РФ – 58; в СЗФО – 72%). По показателям охвата дошкольными учреждениями Вологодская область уступает трём регионам СЗФО – Мурманской, Новгородской областям и Республике Коми. В 2010 году в списках детей, нуждающихся в устройстве в образовательные учреждения области, реализующие программы дошкольного образования, числились около 1,7 тыс. чел. Это означает, что система образования должным образом не отреагировала на рост рождаемости последних лет, что привело к возникновению очереди в детские сады, дополнительной нагрузке на педагогический персонал образовательных учреждений [3, с. 123-124].

Сложность, многоаспектность и взаимозависимость проблем региональной образовательной политики, недостаточность мер по реформированию отрасли требуют новых идей и подходов, раскры-

<sup>3</sup> Опрос педагогов общеобразовательных учреждений Вологодской области. Опрос проведён 2011 году среди преподавателей общеобразовательных школ г. Вологды, г. Череповца и 8 районов Вологодской области (Бабаевского, Великоустюгского, Вожегодского, Грязовецкого, Кирилловского, Никольского, Тарногского и Шекснинского). Общий объём выборочной совокупности – 394 чел. Репрезентативность выборки обеспечивало соблюдение пропорций между педагогами с различным стажем работы и пропорций между педагогами, работающими в городских и сельских школах.

вающих пути повышения эффективности региональной системы образования. Одним из таких механизмов является образовательный мониторинг.

Необходимость организации образовательного мониторинга обусловлена отсутствием актуальной, систематизированной и комплексной информации, касающейся результатов образовательных реформ, а также современных методов её сбора, обработки и анализа. Причины сложившейся ситуации связаны не только и не столько с медленным внедрением новых направлений и методов государственного статистического наблюдения в этой сфере, сколько с изменениями экономических отношений, которые до настоящего времени не получили должного информационного отображения.

Мониторинг системы образования – это масштабная диагностическая процедура, специально организованное наблюдение и отображение в определённых формах информации, нацеленное на получение обратной связи от всех субъектов системы образования [1, с. 124].

Долговременные мониторинговые исследования являются крайне распространённым механизмом в сфере управления образованием. В настоящее время этот механизм используется практически повсеместно:

- на международном уровне (исследования TIMSS, PIRLS, PISA);
- на федеральном уровне (мониторинг комплексного проекта модернизации образования «Наша новая школа», общероссийский мониторинг приоритетного национального проекта «Образование» – проводится ФГНУ «Центр социологических исследований», мониторинг деятельности федеральных образовательных учреждений высшего профессионального образования – был впервые проведён в 2012 году Министерством образования и науки РФ, мониторинг экономики образо-

вания – проводится НИУ «Высшая школа экономики» с 2002 года, мониторинг реализации социальных задач, определённых в указах Президента Российской Федерации от 7.05.2012 № 596-606);

- на региональном уровне (проводится в Самарской, Новосибирской областях, Пермском крае и т. д.).

Необходимость развития мониторинга состояния системы образования, а также совершенствования методов и механизмов прогнозирования объёмов подготовки специалистов с учётом потребностей личности, общества и территориальной экономики становится актуальной для органов региональной власти. Так, одной из перспективных задач, необходимых для обеспечения сбалансированности профессионально-квалификационной структуры спроса и предложения рабочей силы, отмеченной в «Основных направлениях развития трудовых ресурсов Вологодской области до 2020 года», является создание системы мониторинга, анализа и прогнозирования рынка образовательных услуг [5].

Исходя из этого, авторами статьи был разработан механизм проведения мониторинга региональной системы образования, целью которого является оценка результативности реформирования системы образования региона.

Задачи мониторинга:

1. Выработка комплекса показателей, обеспечивающих целостное представление об эффективности реформирования образования на межрегиональном и муниципальном уровнях.
2. Оценка тенденций развития систем образования на макроуровне (уровне регионов Российской Федерации) за период 1990 – 2012 гг.
3. Оценка тенденций развития систем образования на микроуровне (уровне муниципалитетов Вологодской области) за период 1990 – 2012 гг.

4. Прогноз показателей развития системы образования в Вологодской области до 2020 года.

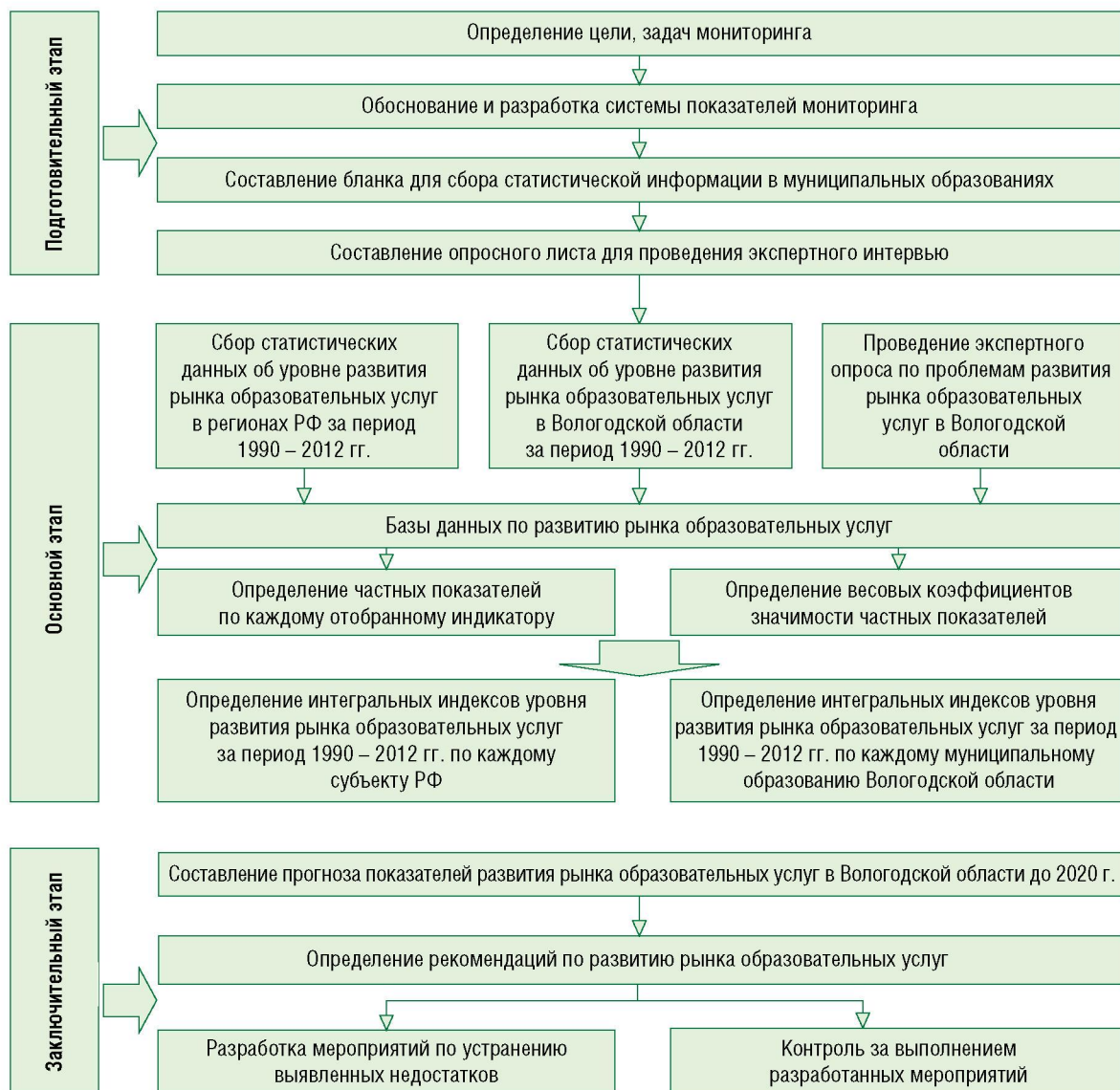
5. Разработка перспективных направлений модернизации образования в Вологодской области.

Мониторинг состоит из трёх этапов: подготовительного, основного и заключительного (рисунок).

На первом (подготовительном) этапе проводится разработка оценочной системы показателей, которая отражает количественные и качественные признаки образовательной системы: кадро-

вые ресурсы образования, доступность образования, материально-финансовая база образования, качество образовательного и воспитательного процессов. В статистическом блоке оценочной системы выделены расчётные (статистические) измерители, необходимые для группировки территорий по уровню развития системы образования. В социологическом блоке представлены оценочные (социологические) измерители, отражающие отношение к процессам, которые происходят в сфере образования Российской Федерации.

Общая схема мониторинга системы образования Вологодской области



Источник: Разработано авторами.

На этапе отбора показателей целесообразно воспользоваться индикаторами эффективности образовательных реформ, представленными в государственных программных документах (государственная программа Российской Федерации «Развитие образования на 2013 – 2020 гг.»; Распоряжение Правительства РФ от 07.09.2010 № 1507-р «О реализации национальной образовательной инициативы «Наша новая школа»).

На основном этапе происходит сбор и обработка статистических и социологических данных. Для приведения разнородных частных показателей развития образования к сопоставимому виду используется предусмотренная методом многомерной средней процедура предварительной стандартизации (нормализации) их значений путём отнесения числового значения каждого показателя к среднему значению по исследуемым территориям в целом. В результате указанной процедуры все частные показатели преобразуются в стандартизованные, т. е. безразмерные относительные индексы. Таким образом, каждый частный стандартизованный показатель будет равен 1,0 [6, с. 68].

С учётом указанного условия расчёт интегрального показателя уровня развития образования по каждой отдельной территории производится по формуле простой средней (арифметической) из соответ-

ствующих частных показателей. Сводный (интегральный) индекс в свою очередь определяется как средняя арифметическая величина из интегральных индексов уровня развития образования (за периоды 1990 – 2011 гг.).

На третьем (заключительном) этапе предполагается составление долгосрочного прогноза показателей, характеризующих состояние рынка образовательных услуг по Вологодской области и в разрезе её муниципальных территорий до 2020 года. На основе анализа полученных данных будут сформулированы предложения органам исполнительной власти по совершенствованию институциональной среды развития образования.

С целью апробации представленной схемы в 2011 – 2012 гг. был осуществлён пилотный этап мониторинга на материалах 2010 года, в ходе которого проведена группировка регионов РФ и муниципалитетов Вологодской области по показателям развития образования<sup>4</sup>.

Представленная схема мониторинга основана на опыте проведения количественных и качественных измерений в образовательной отрасли. Мониторинг позволит проанализировать результаты реформ в системе образования Вологодской области, определить место региона по уровню развития образования среди субъектов РФ.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Вифлеемский, А.Б. От народного образования к платному обучению [Текст]: монография / А.Б. Вифлеемский. – М.: Народное образование, 2008. – 416 с.
2. Головчин, М.А. Образование: региональные проблемы качества управления [Текст]: монография / М.А. Головчин, Г.В. Леонидова, А.А. Шабунова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. – 197 с.

<sup>4</sup> Подробнее о результатах пилотного этапа см.: Шабунова А.А., Головчин М.А. Оценка развития образования в муниципальных территориях // Проблемы развития территории. – 2012. – Вып. 1 (57). – С. 91-96; Головчин М.А., Соловьева Т.С. Уровень развития научно-образовательного пространства в регионах России / М.А. Головчин, Т.С. Соловьева // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – № 5 (23). – 2012. – С. 197-205.

3. Головчин, М.А. Проблемы реформы образования: оценки педагогов [Текст] / М.А. Головчин, Т.С. Соловьева // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 2. – С. 121-132.
4. Данные опроса «Фомнибус» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fom.ru> (дата обращения: 08.04.2013).
5. Комплексная оценка развития образовательных систем на муниципальном уровне [Текст]: препринт / Г.В. Леонидова, М.А. Головчин, Т.С. Соловьева, Е.А. Гутникова; под общей ред. д.э.н. А.А. Шабуновой. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. – 72 с.
6. Об основных направлениях развития трудовых ресурсов Вологодской области до 2020 года: Постановление Правительства Вологодской области от 02.07.2012 № 724 [Текст]. – Вологда, 2013. – 10 с.
7. Польшин, А.О. Комплексная оценка уровня инфраструктурной обеспеченности регионов [Текст] / А.О. Польшин, В.Н. Разбегин, Б.М. Штульберг // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 3(75). – С. 58-72.
8. Региональные экономические системы: методология исследования и практика развития [Текст] / под ред. Л.С. Шаховской. – Волгоград: ВолГТУ, 2006. – 115 с.
9. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2011: стат. сборник. – М.: Росстат, 2011. – 990 с.
10. Россия и страны мира. 2010: стат. сборник. – М.: Росстат, 2010. – 316 с.
11. Цукерман, Г.А. Оценка читательской грамотности: материалы к обсуждению [Текст] / Г.А. Цукерман. – М.: Институт содержания и методов обучения, 2010. – 67 с.