

Оценка качества образования на муниципальном уровне

*А.М. Шамаева,
О.О. Хроменкова,
О.М. Пашаева*

Муниципальной системе оценки качества образования города Липецка более семи лет. За это время она прошла этапы проектирования (2005–2006), экспериментальной апробации (2006–2008), с 2008 года введена в режим штатного функционирования. Таким образом, на создание системы оценки качества образования мы смотрим сегодня с позиции тех, кто на практике оценил сложность проблемы, натолкнувшись на явные и скрытые противоречия, определил возможные пути их преодоления, достиг определённых результатов и пришёл к необходимости совершенствовать созданные управленческие механизмы.

В опрос о муниципальной системе оценки качества образования — это вопрос не только о предмете и инструментарию оценки, но и о разграничении полномочий между уровнями управления образованием. Сегодня, когда у многих муниципальных органов управления образованием есть собственные (или в соавторстве разработанные) системы оценки качества образования, именно такой подход остаётся инновационной задачей. И как всякая инновация, вызывает естественное сопротивление. Однако для нас это стало не единственной причиной, повлиявшей на значительное расширение функций МСОКО в пределах системы образования Липецка.

Во-первых, МСОКО в системе образования Липецка складывалась на начальном этапе формирования общероссийской и региональной систем оценки качества образования.

Во-вторых, особенности подхода к оценке были продиктованы необходимостью решения задач, определённых образовательными стратегиями федерального и регионального уровней. Так, в Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года в качестве приоритетной выделена стратегическая цель — *создание механизма устойчивого развития системы образования*, а в число приоритетных вошла задача развития образования как открытой государственно-общественной системы и повышения роли всех участников образовательного процесса. Следовательно, нужен был инструмент оценки, который бы позволял ответить на вопросы сторон, предъявляющих разные требования к качеству образования. Как известно, родителям неважно, сколько школ в системе образования города и сколько педагогов в них работает. Родители пре-

жде всего хотят знать, какая школа лучше, какая из них подойдёт их ребёнку. Органам управления образованием важно выстроить структуру образовательной сети с позиций удовлетворения запросов населения, обеспечения устойчивого развития школ. Самой школе необходимо оценить свои конкурентные преимущества перед другими образовательными учреждениями, увидев себя в системе.

Кроме того, закреплённая базисным учебным планом вариативность содержания образования позволила значительно расширить перечень предоставляемых образовательных услуг. Поэтому целесообразно было понять, как школы используют возможности обновлять содержание образования, чтобы скоординировать развитие муниципальной образовательной сети для создания равных условий для получения качественного образования независимо от территории проживания.

Эти факторы привели к необходимости выработать целостный подход к школе в системе образования Липецка, насчитывающей в разные годы 95–97 школ, 43–48 тысяч учащихся и 5–6 тысяч педагогов. В результате была спроектирована муниципальная система оценки качества образования, которая способствовала преодолению внутриведомственной замкнутости отрасли, позволяла участникам образовательного процесса получить достоверную информацию о качестве предоставляемых услуг, соотнести ожидания потребителей и их удовлетворённость качеством образования.

Говоря о модели МСОКО, остановимся на основных её характеристиках. Согласно принятой Концепции МСОКО г. Липецка — это совокупность процедур внутренней и внешней оценок результатов образовательной деятельности школы и факторов, влияющих на эти результаты (образовательных услуг и условий образовательного процесса).

К механизмам внешней оценки относятся процедуры независимой экспертизы, разработанные и стандартизированные на федеральном уровне (ЕГЭ, аттестация учащихся в новой форме, до 2011 года аккредитация по технологии «КАС ДОУ — Аттестация (Новая версия)», федеральные мониторинги «Наша новая школа», «ИКТ-проекты в образовании», региональная система оценки качества образования. Анализируются также данные государственной статистики.

Кроме того, при поддержке администрации г. Липецка и Липецкого городского Совета депутатов в течение четырёх лет проводится социологический опрос «Наша школа», который позволяет выявить уровень удовлетворённости населения качеством образовательных услуг, зафиксировать изменения в обществе по отношению к проблемам образования и своей роли в их решении. Ежегодно в опросе принимают участие до трёх тысяч респондентов, среди них — работники градообразующего предприятия, жители микрорайонов, посетители портала администрации города Липецка и Липецкого городского Совета депутатов¹, сайта Департамента образования².

Внутренняя оценка качества образования опирается на отслеживание динамики развития школ по соответствующим параметрам МСОКО, самооценку дея-

¹ <http://www.lipetskcity.ru>

² <http://www.doal.ru>

тельности школ и Департамента образования (публичные отчёты). Ведущий инструмент внутренней оценки качества образования — оценка качества образования при электронном мониторинге (с использованием программного продукта МСОКО).

БЛОК I. Качество образовательных услуг

1. Услуги по предоставлению образования повышенного уровня.
2. Услуги по предоставлению образования детям с нарушением здоровья.
3. Услуги по предоставлению образования в различных формах.
4. Услуги по организации дошкольной подготовки.
5. Услуги по предоставлению дополнительного образования.
6. Платные дополнительные образовательные услуги.

БЛОК II. Качество условий организации образовательной деятельности

1. Общая характеристика контингента учащихся.
2. Особенности комплектования классов.
3. Особенности режима функционирования школы.
4. Нормативное и программно-методическое обеспечение образовательного процесса в школе.
5. Материально-техническое обеспечение школы.
6. Финансовое обеспечение школы.
7. Кадровое обеспечение школы.
8. Условия для освоения (реализации) инновационных программ (проектов).
9. Условия для эффективного управления качеством образования, обеспечения открытости школы.
10. Условия для обеспечения здоровьесберегающей среды.

БЛОК III. Качество результатов образовательной деятельности

1. Результаты аттестации выпускников 4-х классов.
2. Результаты государственной (итоговой) аттестации выпускников 9-х классов в новой форме, выпускников 11(12)-х классов в форме ЕГЭ.
3. Результаты интеллектуальных состязаний (олимпиад, конкурсов, т.п.) учащихся.
4. Результаты творческих конкурсов (смотров, выставок и т.п.).
5. Результаты спортивных конкурсов (смотров и т.п.) учащихся.
6. Организованный досуг.
7. Достижения педагогических коллективов.
8. Негативные тенденции.

Тенденции роста, спада в состоянии образовательных систем по ряду параметров определяются также при диагностических исследованиях, в форме выборки. Преимущественно в них используются параметры, отражающие работу школ по развитию ключевых компетенций учащихся, их личностных качеств.

Школа, таким образом, находится на пересечении информационных потоков, которые обобщаются на разных уровнях управления, а набор параметров МСОКО оказывается достаточно широким. С одной стороны, это безусловное благо для потребителей образовательных услуг, заинтересованных в достоверной информации, с другой — риск составления нефункциональной отчётности.

Такое состояние МСОКО — следствие перехода от разрозненных систем оценки качества образования, созданных по инициативе на местах, к централизации процессов оценки качества образования.

В условиях меняющихся информационных запросов МСОКО включает две подсистемы: информационно-справочную и информационно-оценочную. Задача первой — получать, аккумулировать и хранить достоверную информацию о качестве образования по заданной системе параметров. Назначение второй — анализ и интерпретация полученной информации о качестве образования в школе, прогнозирование характерных тенденций в состоянии и развитии отрасли, выработка обоснованных предложений для принятия управленческих решений, а также предоставление информации заинтересованным пользователям МСОКО.

Как не превратить оценку качества образования в очередной миф?

Сегодня очевидно, что обязательные условия функционирования системы оценки качества образования — наличие нормативной базы, а также применение автоматизированной технологии сбора и статистической обработки данных.

Пакет документов, регулировавших создание, а теперь работу МСОКО, включал Концепцию муниципальной системы оценки качества образования, программу городского эксперимента «Система оценки качества образования на муниципальном уровне: разработка модели и технология внедрения», ряд положений и регламентирующих приказов. Автоматизировать процессы сбора статистических данных и их обработки позволяет программный продукт «Муниципальная система оценки качества образования», разработанный на платформе «1С. Предприятие».

Эта информационная система содержит базу данных показателей школ по параметрам МСОКО, на основе которых в автоматизированном режиме формируются различные статистические отчёты как по отдельному параметру, так и по их комплексу.

Оценивание тех или иных явлений, процессов — это сравнение по какому-либо принятому образцу, норме, идеалу, т.е. критерию оценивания. Одним из таких критериев в МСОКО выступают эталонные показатели — установленные экспертами значения параметров, ниже которых показатели школы считаются недопустимыми. Эталонные показатели определяются для каждого параметра информационно-оценочной подсистемы МСОКО. Это может быть среднегородской, минимально (или максимально) возможный показатель параметра, показатель, определённый нормативными документами. Например, для параметра «число (в процентах) выпускников 11(12)-х классов, набравших количество баллов выше минимального порога, установленного Рособрнадзором, на ЕГЭ по русскому языку» в качестве эталонного принят показатель 100%. Параметр «Наличие библиотеки с оборудованным читальным залом (включая места для самостоятельной работы учащихся, открытый доступ к ресурсам, наличие каталогов и др.)» имеет эталонный показатель параметра — 1 (наличие), а для параметра «Уровень развития воспитательного процесса» (определяется по методике, разработанной департаментом образования) установлен эталонный показатель параметра — 3.

Более наглядно оценить близость показателей школы к эталонным позволяют графики отклонений показателей параметров от эталонных значений. В графическом представлении эталонный показатель изображается линией на оси x , а в коор-

динатной плоскости точками отмечаются коэффициенты отклонения показателей школы от эталонного, т.е. разница между показателем школы и эталонным показателем.

$$КООП_i = ПП_i - ЭПП, \text{ где}$$

ПП_i — показатель *i*-го школы по параметру;

ЭПП — эталонный показатель;

КООП_i — коэффициент отклонения показателя *i*-го школы по параметру от эталонного показателя.

Деятельность школ, коэффициенты отклонения которых по параметрам больше нуля или близки к нулю, не нуждаются в контроле со стороны муниципального органа управления образованием. Деятельность школ, коэффициенты отклонения которых по параметрам имеют отрицательные значения, требует специального исследования с последующими управленческими решениями.

Ещё один критерий оценки деятельности школ — сравнение показателей школ со своими же показателями других временных периодов. Таким образом, по каждой школе отслеживается рост или снижение показателя параметра. Сравнение позволяет получать объективные данные о позитивных и негативных тенденциях в состоянии муниципальной системы образования. Графически описанное сравнение представляется в виде гистограммы, на которой каждый столбец — это динамика показателей школ.

Для оценки сложившейся ситуации по каждому параметру в целом, а не по отдельным школам, информационная система «МСОКО» вычисляет также описательные статистики, связанные с распределением частот показателей по параметрам: среднее значение, медиану, моду, минимум, максимум, сумму, количество значений за каждый период и по каждому объекту. Также предоставляется информация о числе школ с показателями по параметрам больше, меньше эталонного, равно эталонному, с визуализацией сравнения в виде гистограммы.

Анализ по каждому параметру — достаточно простая процедура. Но что делать, если требуется комплексный анализ по нескольким параметрам? Например, необходимо дать оценку деятельности школы по блоку «Качество результатов образовательной деятельности», включающему параметры по восьми разделам. Комплексное оценивание деятельности школы осложняется тем, что не все параметры МСОКО равнозначны в системе и, кроме того, имеют различные единицы измерения. Эти проблемы решаются статистической корректировкой параметров за счёт использования процедур взвешивания и преобразования шкалы.

При *взвешивании* каждому параметру присваивается весовой коэффициент, отображающий степень его значимости по сравнению с другими. Значение *весового коэффициента* — это целое число от 1 до 5. Например, параметр «Наличие библиотеки с оборудованным читальным залом (включая места для самостоятельной работы учащихся, открытый доступ к ресурсам, наличие каталогов и др.)» имеет весовой коэффициент — 3; для параметра «Уровень развития воспитательного процесса» установлен весовой коэффициент — 4; для параметра «число (в процентах) выпускников 11(12)-х классов, набравших количество баллов выше минимального порога, установленного Рособрнадзором, на ЕГЭ по русскому языку» — 5. Параметры, связанные с приоритетными направлениями деятельности системы образования, имеют более высокий весовой коэффициент, а следовательно, вносят больший вклад в общую оценку.

Для приведения всех параметров к единым относительным единицам измерения используется статистическая процедура *преобразования шкалы измерения* — нормализация (нормирование). *Нормализация (нормирование)* — корректировка данных для приведения их к одной

и той же шкале вычитанием выборочного среднего и деления полученного значения на стандартное отклонение. Нормализация позволяет сравнивать параметры, полученные с использованием разных типов шкал. Математически нормализованные значения (относительные показатели параметров) можно вычислить с помощью следующего уравнения с учётом весового коэффициента параметра:

$$ОПП_i = \frac{ПП_i - \overline{ПП}}{S_{ПП}} \cdot ВК, \text{ где}$$

$\overline{ПП}_i$ — показатель параметра i -го школы;

$\overline{ПП}$ — выборочное среднее параметра; , где

$S_{ПП}$ — стандартное отклонение параметра;

$ВК$ — весовой коэффициент параметра;

$ОПП_i$ — относительный показатель параметра i -го школы (нормализованное значение показателя параметра).

Используя процедуру нормирования, можно привести к единым относительным единицам измерения как эталонные показатели, так и показатели школы по параметрам. Если просуммировать относительные показатели совокупности параметров (по разделу, блоку), а также относительные эталонные показатели, то получится относительный показатель этой совокупности и её относительный эталонный показатель. В этом случае можно вычислить коэффициент отклонения относительного показателя совокупности параметров от относительного эталонного показателя этой совокупности параметров.

Используя процедуры взвешивания и нормирования можно комплексно оценить деятельность школ по разделам, блокам МСОКО, а также сразу по всем информационно-оценочным параметрам системы.

Какие управленческие решения можно принять с помощью МСОКО?

Этот вопрос руководителей школ звучал наиболее остро и часто на заседаниях различных органов государственно-общественного управления на этапе перехода МСОКО в режим штатного функционирования. На наш взгляд, подобный вопрос директора одного из лучших (по показателям МСОКО) школ — свидетельство несовершенства системы и одновременно показатель результативности её работы, так как в нём и ясное понимание, что все подсчёты бессмысленны, если не вписаны в цикл управленческой деятельности, и неудовлетворённость соотношением затрат и эффектов.

Продуктивно решить эту проблему, на наш взгляд, также невозможно вне «общественного договора» не только по поводу образовательных стандартов, но и по поводу оценки качества образования.

Характеризуя наш опыт перехода на управление по результатам, остановимся на основных его составляющих.

Вопросы, связанные с созданием и функционированием МСОКО, широко обсуждаются на коллегиях Департамента образования. Перечень их тем отража-

ет содержательную направленность обсуждения в профессиональном сообществе: «Об управлении качеством образования на муниципальном и школьном уровнях», «Об экспериментальной модели муниципальной системы оценки качества образования», «О муниципальной системе оценки качества образования как инструменте выявления, оформления и регулирования выполнения общественного заказа на качество образования», «О научно-методических и организационных мерах, обеспечивающих функционирование муниципальной и процесс создания школьных систем оценки качества образования», «Об использовании показателей параметров муниципальной системы оценки качества образования в управленческой деятельности и формировании школьных систем оценки качества образования».

Данные МСОКО последовательно используются при формировании аналитических материалов, характеризующих состояние муниципальной системы образования. Среди них сборники под общим названием «Муниципальная система оценки качества образования» со статистическими данными о состоянии образовательного процесса и его результатах, их аспектный и многоаспектный анализ, результаты диагностических исследований в форме выборки, ежегодный публичный доклад о состоянии и развитии системы образования Липецка, годовой отчёт Департамента образования как структурного подразделения администрации Липецка.

Анализ, интерпретация, оценка показателей параметров МСОКО позволяют определять направления и объекты стабилизации (приведения к эталонным показателям) и развития, корректировать отрицательные тенденции, отражающиеся на деятельности школ, муниципальной системы образования в целом.

Принципиально, что данные МСОКО используются при разработке документов стратегического управления муниципальной образовательной системой, таких как ведомственная целевая программа «Развитие образования в г. Липецке (2010–2012 гг.)», Концепция создания единого воспитательного пространства г. Липецка, план реализации национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» в системе образования г. Липецка на 2011–2015 годы, план мероприятий по введению стандарта начального образования. На данные МСОКО опирается и оценка результативности и эффективности проводимой работы.

Аналитические материалы МСОКО учитываются при разработке документов тактического управления образовательной системой (план работы на год). Данные МСОКО становятся основанием для оптимизации сети школ, распределения финансовых средств на укрепление их материально-технической базы. Информация, представленная в МСОКО, помогает выявить «точки роста», носителей успешного опыта, что особенно актуально в рамках деятельности Комплекса инновационных площадок в системе образования Липецка, ориентированного на распространение передового опыта и создание профессиональной компетентностной среды.

Наконец, данные МСОКО используются при определении мер морального и материального стимулирования руководителей школ. Проводим городской конкурс «Школа года», победителем становится школа с наивысшими суммарными показателями развития. Постоянное совершенствование инструментария и механизмов оценки позволило в этом году при оценке качества образования распределить школы Липецка по кластерам и проводить конкурс среди учреждений общего образования («статусных» и «нестатусных») и дополнительного образования.

Меры материального стимулирования на основе данных МСОКО предполагают распределение стимулирующих выплат руководителям школы по результатам учебного года.

Перспективы развития сформированной системы

Как бы ни был дорог накопленный опыт, сегодня мы подошли к необходимости совершенствовать концептуальные основы МСОКО (соответственно, полномочия оценки, набор параметров и т.д.), информационное обеспечение.

Основные направления реформирования МСОКО — это, безусловно, её интеграция в многоуровневую структуру общенациональной системы оценки качества образования, отработка механизмов оценки эффективности использования ресурсов, создание мотивационных условий для развития школьных систем оценки качества образования (ШСОКО), позволяющих оценить усилия педагогов в главной точке их приложения — применительно к ученику. Наконец, федеральные государственные образовательные стандарты требуют переосмыслить роль, задачи и функции дополнительного образования, выработать и/или освоить модели организации внеурочной деятельности учащихся при взаимодействии с учреждениями дополнительного образования, что, несомненно, усилит актуальность оценки качества дополнительного образования.

Задачи, безусловно, сложные. Однако благодаря пройденному пути на решение этих проблем мы смотрим сегодня с позиции высокого старта. Так, в Липецке уже работают по программе экспериментальной деятельности муниципального уровня «Система оценки качества дополнительного образования детей: разработка модели и технология внедрения».

Обеспечены организационные и мотивационные условия для создания школьных систем оценки качества образования: разработано примерное положение о ШСОКО, инвариант оценочных параметров для всех образовательных учреждений, на базе школ-лидеров организована деятельность опорных учреждений в системе образования Липецка, распространяющих через сетевые сообщества успешный опыт, внедряющих новшества в школах-партнёрах. В результате сегодня более 70% школ включены в процесс создания внутренних систем оценки качества образования, из них более трети прошли этапы проектирования и становления систем и заявляют о своей готовности с 1 сентября 2011 г. работать в условиях стабильного функционирования ШСОКО. Кроме того, значимым эффектом этой деятельности становится повышение компетентности педагогов и управленческих команд в вопросах качества образования и его оценки.

Подводя итоги сказанному, отметим: дом не начинают строить со второго этажа. Фундамент теоретической подготовки и нормативно-правовой базы, а также этап «инвентаризации» ресурсов необходимы прежде, чем мы сможем оценивать эффективность использования ресурсов: кадровых, материально-технических, научно-методических. Поэтому уверены: опыт создания МСОКО станет дополнительным, но мощным ресурсом решения актуальных управленческих задач.

Анна Митрофановна Шамаева,
председатель Департамента образования администрации города Липецка, кандидат педагогических наук, Заслуженный учитель России

Ольга Олеговна Хроменкова,
Оксана Митрофановна Пашаева,
консультанты Департамента образования администрации города Липецка