

О КУЛЬТУРЕ ОБЩЕСТВЕННОГО рейтингования ¹

Татьяна Анатольевна Мерцалова,
*ведущий научный сотрудник Института образования
Научно-исследовательского университета
«Высшая школа экономики»*

Сергей Геннадьевич Косарецкий,
*директор Центра социально-экономического
развития школы Института образования НИУ ВШЭ,
кандидат психологических наук*

В ситуации активного развития «рейтингового движения» в России на федеральном и региональном уровне, которое стимулируется органами исполнительной власти², актуальным становится вопрос о качестве рейтингов.

Качество рейтинга

Как правило, тема качества рейтингов связывается с качеством методики: надёжностью, валидностью. Однако этим нельзя ограничиться. Качество рейтингов важно рассматривать в в более широкой рамке — *задач* рейтингования, возможностей и особенностей *использования результатов рейтингов, влияния* рейтингов на образовательную систему. Существующая практика (зарубежная и отечественная) свидетельствует о том, что это влияние достаточно сильное и неоднозначное. Примерами рисков рейтингования образовательных организаций могут служить: отток детей из школ нижней части рейтингов; использова-

ние рейтингов для «чёрно-белых» решений о поощрении/наказании школ и т.п.

Большинство этих рисков могут быть минимизированы, с одной стороны, за счёт качественного построения методики рейтингования, учитывающей все наработанные международной практикой механизмы и требования к рейтингам организаций социальной сферы, с другой стороны — за счёт создания механизмов формирования рейтингов и использования их результатов. В совокупности речь идёт о культуре рейтингования.

Существующие в настоящий момент рейтинги можно разделить на две группы:

- ведомственные — где заказчиком и участником конструирования методики

¹ При подготовке статьи использованы материалы исследования, осуществленного при поддержке РГНФ по теме: «Моделирование коммуникативных стратегий взаимодействия образовательных институтов с общественностью в условиях модернизации», проект № 11-06-00380-а.

² Указ Президента РФ от 7.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»; Постановление Правительства РФ от 30.03.2013 № 286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги».

(определение целей рейтинга, выбор критериев, определение формата представления результатов и т.д.) выступает образовательное ведомство в лице регионального или федерального органа управления образованием (министерство, департамент, комитет...);

- общественные — где заказчиком и субъектом формирования рейтинга становятся институты гражданского общества — общественные организации, общественные советы при органах власти и управления, СМИ (представляющие интересы той или иной группы общественности, потребителей образовательных услуг), которые сами определяют ключевые элементы методики и формируют рейтинг.

Анализ лучших практик рейтингования образовательных и других организаций социальной сферы позволил выделить наиболее актуальные для современного российского образования критерии качественного общественного рейтинга.

Под *качественным общественным* рейтингом будем понимать рейтинг, который ориентирован на конкретные интересы определённой целевой аудитории (общественности); адекватно отражает существующую ситуацию в рейтингуемой системе; построен на основе надёжного инструментария; обеспечивает обоснованную информацию для развития рейтингуемой системы; оказывает минимальное негативное воздействие на рейтингуемые объекты.

Общественный рейтинг в системе образования выполняет *функции* независимой оценки качества деятельности школ (с различных значимых для общественности точек зрения); информационной поддержки; реализации общественно-государственного характера управления системой образования. Именно эти задачи зафиксированы в Указе Президента РФ от 7.05.2012 № 597 и закреплена в Постановлении Правительства РФ от 30.03.2013 № 286.

По сути, общественные рейтинги должны стать:

- инструментом *привлечения внимания* общественности, институтов гражданского общества к проблемам системы образования (школ);
- механизмом *влияния* общественности на ситуацию в системе образования на муниципаль-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ном, региональном, федеральном уровнях, в школах.

Преимущества общественного рейтинга

Основное преимущество общественного рейтинга — возможность *максимального учёта актуального потребительского запроса*. Это может быть обеспечено, в первую очередь, за счёт *расширения набора критериев оценки* школ.

Ведомственные рейтинги при их неоспоримом значении и качественной реализации не могут учесть всего разнообразия общественного заказа. Многие характеристики деятельности школ часто игнорируются ведомственными системами оценки качества. Примером может служить дискуссия в мае этого года между представителями школьных управляющих советов одного из регионов РФ с представителями регионального управления образованием. На просьбу родителей: «Давайте сделаем ещё один рейтинг школ, с **другими** параметрами, важными для нас — родителей...» — руководитель регионального ведомства ответил, что «основная функция образования — обучение детей. Поэтому оценивать качество деятельности школ мы будем только по качеству их учебных результатов. Всё остальное — вторично и не имеет такого значения». По-своему руководитель прав, но правы и родители в своём потребительском запросе, в котором, например, уровень безопасности и комфортности пребывания ребёнка в школе, качество питания и здоровьесбережения занимают не менее (а часто и более) важное место, чем средний показатель школы по ЕГЭ. Собственно, само развитие системы общественных рейтингов в современной ситуации, на наш взгляд, стимулируется во многом описанной позицией «ведомства».

Ограничение рейтингования школ критериями качества результатов обучения

Т.А. Мерцалова, С.Г. Косарецкий. **О культуре общественного рейтингования**

не просто снижает их потребительское значение, но и сужает базовое представление о качестве или эффективности образовательной деятельности, ограничивает возможности для вариативности школ и уничтожает мотивацию к многообразию образовательных программ и траекторий образования. Тем более это опасно в ситуации, когда качество обучения отождествляется с результатами ЕГЭ или ГИА.

Известно, что ЕГЭ как инструмент ориентирован на оценку (аттестацию) учебных достижений учащихся при переходе на следующий уровень образования, а не для оценки качества работы педагогов, школы, региональной системы образования. В свою очередь инструментов для решения этих задач в общероссийском масштабе не создано (есть отдельные прецеденты в регионах). Поэтому использовать данные ЕГЭ для рейтингования или оценки школ нужно крайне осторожно, недопустимо использовать ЕГЭ в качестве базовой (основной) позиции в рейтинге школ: это влечёт «нечестные» способы повышения показателей, обострив и без того крайне острую проблему надёжности процедур и данных ЕГЭ. Впрочем, и любая другая характеристика, если она будет определять место школы в федеральном или региональном рейтинге, в современной этической ситуации в системе образования рискует очень быстро стать объектом манипуляций — и это ещё один довод в пользу использования широкого и разнопланового набора критериев для рейтингования школ.

Другим механизмом расширения учёта потребительского запроса при общественном рейтинговании становится *множественность самих рейтингов*, причём основная ценность множественности не только и не столько в различных методиках, сколько в появлении разных заказчиков рейтингов. Различия в методиках (в том числе использование разных критериев оценки, разных механизмов оценивания) становятся следствием появления разных заказчиков со свои

ми целями и приоритетами. Множественность рейтингов в значительной мере расширяет спектр точек зрения на систему, что позволяет глубже и детальнее проанализировать её достоинства и недостатки, выработать на их основе более обоснованные и эффективные решения.

Учёт актуального потребительского запроса обеспечивается также за счёт разумной *динамичности методик рейтингования*. Никакой рейтинг не может оставаться неизменным на протяжении нескольких лет (если речь идёт о периодическом, например, ежегодном рейтинге). Изменения в методике не просто возможны, а порой необходимы: меняется социальная ситуация в обществе, появляются новые источники данных, новые технологии; изменяются интересы и требования потребителей к качеству образовательных услуг; развивается сама система образования. Все эти изменения должны учитываться в рейтинге.

Наличие общественного заказчика на рейтинг определяет иной характер *использования его результатов*. В традиционном ведомственном рейтинге вся ответственность за полученные результаты целиком ложится на участника рейтинга. В адрес школы закономерно звучит вопрос: «Почему вы на 600-м месте, а не попали в сотню лучших?». Рейтинг, заказанный и сформированный общественным институтом, может перевести эту ответственность, в том числе, на уровень органов власти: «Почему у вас все сельские школы попали в нижнюю часть рейтинга?», «Почему школы, работающие в сложных социальных условиях, дополнительно ещё и хуже всех обеспечены ресурсами?», «Почему в школах, аккредитованных как школы с углублённым изучением предметов, результаты ЕГЭ по этим предметам ниже среднего значения?» и т.д.

При наличии общественного заказчика, готового не просто строить рейтинги, но и использовать полученные результаты,

естественным образом происходит переход от прямого принятия мер по результатам рейтинга (лучших — наградить, к худшим — принять меры) к конструктивному анализу, поиску причин и механизмов изменения ситуации. Происходит переориентация результатов рейтингов на проблемы развития системы образования в целом. Таким образом, общественные рейтинги способствуют разделению ответственности за результаты между школой, ведомством (учредителем) и обществом.

Кроме перечисленного, участие общественности в рейтинговании школ может обеспечить:

- адресность рейтингов за счёт контекстуализации — учёта индивидуальной специфики школ, и «регионализации» — учёта специфики региональной системы образования, региональных (муниципальных) условий функционирования школ;
- снижение рисков рейтингования, связанных с неадекватным реагированием учредителей на «отстающие» школы и использованием руководителями рейтингуемых школ некорректных методов повышения своих оценок;
- повышение востребованности рейтингов. Активизация общественности с точки зрения влияния на развитие системы образования, оценки качества образовательной деятельности и привлечения общественных ресурсов к решению школьных проблем.

Механизмы формирования рейтинга и использования его результатов

Для эффективной реализации своих преимуществ и задач общественные рейтинги должны соответствовать определённым критериям, что обеспечит качество методики рейтингования и эффективность механизмов формирования рейтинга и использования его результатов.

Общественная сертификация качества рейтингов

Множественность рейтингов актуализирует вопрос об их качестве. Формирование и утверждение на международном уровне критериев качественных рейтингов могут стать важ-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ным и удобным механизмом регулирования, причём вопрос о качестве рейтингов актуален не только для разработчиков, но, в первую очередь, для потребителей рейтинга, в том числе представителей органов управления образованием различных уровней.

Как из всего многообразия рейтингов и оценок выбрать наиболее точные и достоверные? Ответом на этот вопрос может стать введение системы сертификации качества рейтингов. Сертификация призвана обеспечить соответствие проводимого рейтинга требованиям, предъявляемым к качеству методики рейтингования, к достоверности и открытости полученных результатов.

При этом экспертизу качества общественных рейтингов *нельзя ограничить только профессиональным сообществом* — это неизбежно приведёт к преобладанию ведомственного подхода в рейтинговании. Сертификация общественных рейтингов должна осуществляться с привлечением представителей гражданского общества (например, Общественной палаты, Общественного экспертного совета при региональном органе управления образованием), представляющих интересы различных групп потребителей образовательных услуг.

Такой подход обусловлен, в том числе, «Правилами...», утверждёнными Постановлением Правительства РФ от 30.03.2013 № 286, где зафиксирована роль Общественных советов в процессе рейтингования организаций социальной сферы и использования результатов рейтингов для развития этих сфер.

Открытость результатов рейтингования

Для максимального обеспечения общественного характера рейтингования необходимо предусмотреть различные форматы и каналы публикации его

Т.А. Мерцалова, С.Г. Косарецкий. **О культуре общественного рейтингования**

результатов. Для этого можно использовать различные средства массовой информации (печатные и электронные); официальные и тематические информационные образовательные порталы; отдельные самостоятельные издания (брошюры, буклеты).

Вопрос открытости результатов для общественного рейтинга должен решаться однозначно — «публиковать». Но вот в выборе того, что подлежит публикации и в каком виде, могут возникать различные варианты:

- Результаты рейтинга публикуются в печатном и/или электронном виде, но доступны только определённому кругу лиц, включая целевые группы общественности, на которые он ориентирован. Ограничение доступа и перечень круга лиц, имеющих доступ к результатам рейтинга, должны иметь веское обоснование и учитывать интересы всех сторон: школ, системы образования региона (муниципалитета) в целом, потребителей образовательных услуг. Также определяются механизмы обеспечения этого доступа, например: через регистрацию на сайте, через официальный письменный запрос, через пароль на специализированном сайте и т.п.
- Результаты рейтинга публикуются на информационных ресурсах (сайтах) в открытом доступе. При выборе этого варианта необходимо заранее проанализировать все риски полной открытости и использовать механизмы их минимизации (см. ниже). Один из таких механизмов заключается в том, что в открытом доступе публикуются только отдельные фрагменты результатов рейтингования.
- Другой вариант частичной открытости результатов рейтингования: публикация только аналитических (обобщённых) материалов (обзоров) по результатам рейтингования. Базы оценок и итоговые индексы в этом случае остаются доступными только ограниченному кругу лиц.

Снижение рисков рейтингования

В международной практике выработан ряд механизмов, позволяющих частично снизить риски. К ним относятся, в том числе, различные форматы предоставления итоговых результатов рейтинга. Например, если всех участников рейтинга по результатам оценки разделить на три группы: «лидеры», «средние» и «аутсайдеры» и при этом в опубликованном списке не указываются точные значения полученных участниками итоговых индексов, то все учреждения, попавшие в группу, считаются примерно равными. Однако для снижения рисков в таком формате необходимо предусмотреть также ограничение публикации результатов списком группы «лидеров».

Другой эффективный способ снижения рисков рейтингования — использование многокритериальной схемы оценки школ. Если используемый набор критериев охватывает самые разные стороны деятельности школ, то каждая из них получает возможность проявить те или иные свои лучшие стороны. В этом смысле рейтинги, использующие один-два критерия, проигрывают рейтингам с широкой критериальной схемой.

Для оптимизации этого подхода можно разбить весь набор критериев на несколько направлений рейтингования и построить рейтинги по этим направлениям. При таком подходе школа, не попавшая в группу лидеров по направлению «качество обучения», может оказаться среди лучших по направлению «безопасность и комфортность образовательной среды». Рейтингование по направлениям актуально и для потребителей образовательных услуг, поскольку представляет качество школ с разных сторон и обеспечивает тем самым больше оснований для потребительского выбора. Однако чрезмерное увеличение числа критериев в рамках одной методики значительно её усложняет и может привести к снижению качества оценки. Появление множества рейтингов, оценивающих школы по разным направлениям их деятельности, позволяет расширить спектр

критериев, не усложняя каждую конкретную методику рейтингования.

Эффективное средство снижения рисков рейтингования и решения потребительских задач — так называемые «пользовательские» рейтинги: потребитель сам выбирает набор значимых для него критериев и выстраивает соответствующий персональный рейтинг школ. Если при этом общий рейтинг не публикуется, то риски рейтингования минимизируются.

Ещё один механизм снижения рисков рейтингования — в добровольном участии школ в рейтинге. В этом варианте школа сама определяет для себя степень риска от участия в рейтинге, а значит, предполагает наличие внутренних механизмов их снижения. Для стимулирования участия в добровольных рейтингах могут использоваться различные механизмы повышения статусности рейтинга (см. ниже).

Учёт изменений общественного запроса включает две важные задачи: изучение актуального в настоящее время потребительского запроса; отслеживание изменений в этом запросе с течением времени.

Вторая задача более актуальна для периодических (не одноразовых) рейтингов, которые проводятся (или которые предполагается проводить) например, ежегодно. Запросы потребителей образовательных услуг меняются, хотя и недостаточно быстро. Например, некоторые исследователи отмечают снижение в последние годы запроса родителей на специализированные школы (с углублённым изучением предметов) и на детские сады с авторскими программами.

Для решения обеих этих задач можно эффективно использовать, например, технологию краудсорсинга.

В любом случае изменения, вносимые в методику периодического рейтинга, должны быть заранее опубликованы с подробным обоснованием их необходимости.

Повышение статусности и престижности рейтинга

Для решения этих задач могут быть использованы механизмы:

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- введение системы сертифицирования школ, показавших лучшие результаты в рейтинге. Это можно сделать, например, в виде баннера на сайте школы. Традиционная форма сертификации — выдача сертификатов (дипломов) победителей рейтинга, которые школа может добавить в своё портфолио;
- учёт результатов предыдущих рейтингов при последующих рейтингованиях. Место (или итоговый индекс) в предыдущем рейтинге может быть включено в систему критериев как отдельная позиция в комплексной характеристике школы. Например, «Индекс информационной открытости школьного сайта», полученный в соответствующем рейтинге, может быть использован как один из показателей открытости школы;
- учёт результатов рейтингов в общественной аккредитации школ.

Критерии качественной методики

Максимальный учёт потребительского запроса

Этот критерий реализуется через такие механизмы, как:

- точное определение целевой аудитории рейтинга;
- исследование (анализ) интересов и потребностей целевой аудитории, в том числе их неоднородности, определение приоритетов целевых групп;
- подбор критериев, показателей и индикаторов рейтинга, релевантных интересам целевой аудитории;
- участие представителей общественности (представителей целевой аудитории) в разработке методики рейтингования и/или в оценке (экспертизе) её качества (например, экспертиза методики рейтингования Общественным советом при региональном органе власти).

Качество методики рейтингования

Основными показателями качества методики выступают:

Т.А. Мерцалова, С.Г. Косарецкий. **О культуре общественного рейтингования**

► *Внутренняя согласованность (логика)* всех элементов методики (рис. 1):

- цели и задачи формулируются, исходя из интересов и возможностей целевой аудитории рейтинга и с учётом особенностей рейтингуемых объектов;
- на основании сформулированных целей и задач разрабатываются стратегия и тактика (методика) рейтингования, включая определение формата итогового рейтинга, разработку системы направлений (параметров) рейтингования, состав и механизмы отбора экспертов, выбор источников данных о рейтингуемых объектах;
- направления (параметры) рейтингования должны соответствовать интересам целевой аудитории и учитывать специфику рейтингуемых школ;
- критерии определяются в соответствии с параметрами, учитывая их внешние связи и внутреннюю структуру;
- показатели и индикаторы должны соответствовать критериям и отражать все стороны оцениваемых характеристик рейтингуемых объектов, они отбираются с учётом возможностей выбранных для рейтингования источников данных;
- формулы расчётов определяются форматом итогового рейтинга и используемых показателей и индикаторов.

► *Надёжность методики оценивания* — это однозначность оценок и интерпретаций, не допускающая возможности вариантов оценки по одному и тому же параметру, минимизация субъективного фактора влияния личности оценщика на выставляемую им оценку. Надёжность методики оценивания также предполагает единство источников сведений об оцениваемых объектах. Если, например, характеристики кадрового состава решено брать из сведений на сайтах самих школ, то это условие обязательно для всех школ: брать эти данные из форм муниципальной или региональной отчётности в этом случае нельзя.

Ещё одно требование, обеспечивающее надёжность оценивания — использование единых методик получения дополнительных сведений о школе: оно актуализируется в том случае, когда нет необходимых данных в открытых источниках. В этом случае разрабатывается единая методика получения этих сведений (например, анкетирование школ).

• *Валидность методики оценивания* — соответствие методики (критериев, показателей, индикаторов, расчётов) оцениваем-

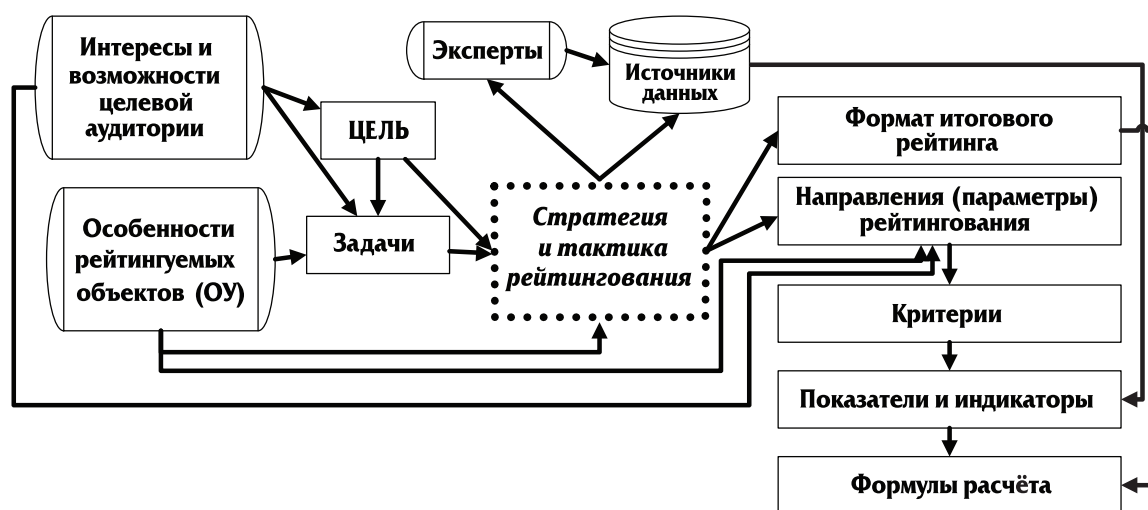


Рис. 1. Схема построения методики рейтингования

мому объекту. В случае рейтингования валидность предполагает, в том числе, определение необходимого и достаточного набора критериев, используемых для оценки объекта по заданным параметрам, а также показателей (индикаторов), необходимых для полноценной и достоверной оценки по каждому критерию. Например, качество математического образования в школе нельзя оценивать только по результатам ЕГЭ по данному предмету, необходимо ещё учитывать как минимум результаты участия детей в математических олимпиадах, мониторингах и конкурсах, результаты итоговых аттестаций на разных ступенях образования, поступление выпускников в вузы соответствующей направленности.

- **Обоснованность расчётов и интерпретаций** — использование только тех математических, статистических и аналитических методов, которые обеспечивают достоверный, убедительный результат. Например, расчёт динамики результатов ЕГЭ и использование её в качестве параметра по критерию «Качество обучения» не обоснованно из-за различий в тестовых заданиях и составе выполняющих их выпускников разных лет.

Достоверность и проверяемость данных, используемых при рейтинговании школ, обеспечиваются за счёт:

- *приоритетного использования сведений, находящихся в открытом доступе;*
- открытости (публикации в открытых источниках) методологии и методики рейтингования, включая: механизмы и критерии отбора участников рейтинга, критерии отбора и состав экспертов, перечень и описание критериев, показателей и индикаторов оценки, источники сведений (в том числе методики сбора дополнительной информации, отсутствующей в открытых источниках), формулы расчёта индексов, схему формирования итогового рейтинга.
- *использования надёжных социологических методов для получения дополнительных сведений (при невозможности использовать имеющиеся открытые данные);*
- *подробного представления в методике источников и методов получения данных;*
- *доступности для потребителей и участников рейтинга (возможно, по запросу с их стороны) данных, собранных с привлечением*

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

дополнительных методов (опросов, анкетирования, голосований).

Контекстуализация — учёт контекстных данных, позволяющих обеспечить корректность сравнения школ, действующих в разных условиях.

Для адекватного сопоставления необходимо включать в методику рейтингования сбор контекстных данных, отражающих специфику условий, в которых они функционируют. Для школ это могут быть: общая численность учащихся, доля детей-инвалидов, занимающихся в школе, число детей, проживающих в других населённых пунктах (или других микрорайонах города), занимающихся в школе, количество семей, где хотя бы один из родителей имеет высшее образование, количество полных, неполных, малообеспеченных семей, социально неблагополучных семей (находящихся в социально опасном положении), число детей с неродным русским языком, доля детей, состоящих на учёте в комиссии по делам несовершеннолетних, наличие конкурсного отбора при зачислении в школу, годовой объём бюджетных и внебюджетных средств.

На основании полученных контекстных данных можно использовать различные механизмы их учёта при составлении рейтинга: формировать *индивидуальный индекс школы*, который будет использоваться как коэффициент при подсчёте итогового индекса в рейтинге³; *объединять школы в группы (кластеры)* с определённым набором контекстных показателей. В этом варианте рейтинги целесообразнее строить по полученным группам (кластерам). Можно также

³ Контекстуализация с использованием индексов используется в зарубежной практике (Англия, Австралия, Новая Зеландия) оценки школ. В России Центром социально-экономического развития школы Института образования НИУ ВШЭ разработан «Индекс социального благополучия школы» на основе контекстных показателей.

Т.А. Мерцалова, С.Г. Косарецкий. **О культуре общественного рейтингования**

ввести систему индексов группы (кластера): тогда при подсчёте итогового индекса в рейтинге для всех школ данной группы будет использоваться единый коэффициент.

Трудности развития

За счёт использования всех перечисленных выше принципов и подходов общественный рейтинг становится чем-то более конструктивным, чем просто расстановка школ по порядку в соответствии с полученными оценками. Качественный общественный рейтинг может стать инструментом, позволяющим гражданским институтам, органам общественно-государственного управления выстроить конструктивный обоснованный (опирающийся на данные) диалог с ведомством.

Постановлением Правительства РФ общественным советам приписаны полномочия установления, утверждения самых важных моментов: критериев и порядка рейтингования, перечня оценивания школ, что крайне редко встречается в реальной работе общественных советов при ведомствах.

Эти функции приводят к утрате ведомствами монополии на информацию о положении дел в системе. Общественное мнение приобретает

характер «обоснованного», «просвещённого», а не рассматривается как суждения «непрофессионалов» о «сложных вещах». Это позволяет на основании результатов рейтингов давать ведомству, школам рекомендации, улучшающие качество образования; учитывать эти результаты, когда принимаются решения по другим вопросам, которые могут быть отнесены к их компетенции: согласование программ и планов, выделение грантов и т.п.

Очевидно, что не везде институты гражданского общества, в том числе органы государственно-общественного управления, готовы стать субъектами общественного рейтингования, не все, к сожалению, готовы к ответственному (сочетающему готовность к независимым критическим высказываниям с культурой конструктивного диалога) взаимодействию с ведомствами. Существуют также риски отчуждённости Общественных советов от общества, что не позволяет им быть носителями интересов общественности, общественного заказа. Это известные трудности развития гражданского общества, проявляющиеся, в том числе, в сфере образования. Процесс их преодоления требует времени. Вместе с тем система общественного рейтингования может стать дополнительным стимулом для институтов гражданского общества, общественно-государственного управления.