

Статья поступила
в редакцию
в августе 2007 г.

ЭКСПЕРИМЕНТ ПРОДОЛЖАЕТСЯ

О разработке системы рейтингования регионов по показателям развития образования

Опубликованная на страницах этого номера статья Е. Чепурных и А. Майорова является своего рода откликом на представление общественности первых результатов эксперимента по формированию системы рейтингования регионов по показателям развития образования¹. Выражая признательность авторам за внимательное прочтение нашего первого материала на эту тему, мы сожалеем, что они не включились в дискуссию еще в начале прошлого года, как это сделали другие заинтересованные коллеги. Дело в том, что активная дискуссия по этому вопросу началась более года назад, ее инициировала публикация в тематическом приложении к журналу «Вестник образования». Как и ожидалось (точнее, как и планировалось — ведь неслучайно нам было предложено опубликовать результаты эксперимента в таком издании, которое совершенно точно попадает на столы руководителей и специалистов органов управления образованием субъектов Российской Федерации), цифры вызвали самый живой интерес. За время, прошедшее с момента их презентации (в журнале, на сайте ГУ ВШЭ, на конференции по вопросам модернизации статистики образования 2006 г. и т.п.), нам звонили и писали из самых разных регионов страны.

¹ См.: Рейтинг субъектов Российской Федерации по показателям развития образования // Вестник образования. 2006. № 1. Тематическое приложение.



Актуальность этого направления и тот большой интерес, который оно вызывает, подтверждается недавним Указом Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». В целях реализации положений Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» этим документом утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также сформулировано требование разработать в кратчайшие сроки перечень соответствующих дополнительных показателей. На их базе предусматривается проведение сопоставлений субъектов Российской Федерации, выделение успешных регионов и регионов-аутсайдеров по показателям, включенным в утвержденную систему: от объема валового регионального продукта и объема инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на душу населения до показателей, характеризующих развитие социальной сферы, в том числе образования. В состав последних включены такие показатели, как: «отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников государственных (муниципальных) учреждений образования к среднемесячной заработной плате работников, занятых в сфере экономики региона»; «удельный вес детей первой и второй групп здоровья в общей численности учащихся государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений»; «доля выпускников государственных (муниципальных) учреждений начального и среднего профессионального образования, трудоустроившихся по полученной профессии в первый год, в общей численности выпускников таких учреждений»; «удовлетворенность населения качеством общего образования, начального и среднего профессионального образования (процент от числа опрошенных)»; «расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации в расчете на одного обучающегося: на общее образование; на начальное и среднее профессиональное образование»; «доля государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, переведенных: на нормативное подушевое финансирование; на новую (отраслевую) систему оплаты труда, ориентированную на результат». Часть предложенных показателей пока не обеспечена ни методически, ни информационно, а статистические обследования по соответствующим вопросам предполагается внедрять в ближайшие годы.

Реакция специалистов на публикацию региональных рейтингов не только продемонстрировала заинтересованность в подобного рода оценках, но и оказалась весьма полезной для дальнейших исследований. Все комментарии были проанализированы, многие из них учтены на новом этапе эксперимента. Что интересовало наших коллег из регионов, какие вопросы они ставили, что предлагали, с чем не соглашались?



Следует отметить, что число обращений, оспаривавших существенно значения образовательных рейтингов, оказалось минимальным. Все поняли (как это и было заявлено буквально в первых строках нашей публикации), что речь идет об эксперименте; методология рейтингования регионов по показателям развития образования только формируется.

Важно и то, что вместе с самими значениями рейтингов была приведена базовая методология расчетов (пока еще совершенно осознанно не усложненная применением математических методов) и опубликована вся первичная информация, представленная показателями государственного статистического наблюдения, данными Рособнадзора о результатах ЕГЭ, а также сведениями Федерального казначейства о бюджетных расходах на образование, т.е. показателями, которые имеют официальный характер. В то же время зачастую требовалось более подробно разъяснить методологию и алгоритмы расчета показателей с тем, чтобы рассеять те или иные сомнения.

Другая группа вопросов была связана с тематикой рейтингов. Читателям хотелось бы видеть более широкий их диапазон; при этом высказывались весьма интересные предложения. Такие рекомендации рассматриваются нами и, вполне вероятно, будут реализованы после уточнения спорных концептуальных моментов и при появлении соответствующей достоверной статистической или иной (социологической, административной и т.п.) информации.

Третья группа комментариев касалась ограниченности состава показателей, характеризующих тот или иной аспект развития системы образования, что, по мнению читателей, снижает достоверность рейтингов. И это тоже было учтено, но отчасти. Дело в том, что основные трудности при построении рейтингов по показателям развития образования (или других целевых систем индикаторов) определяются не только числом используемых показателей, но возможностью получения исходной информации и ее качеством. Именно поэтому — исходя из требований объективности и надежности данных, во избежание потенциальных искажений в расчетах рейтингов регионов в связи с использованием, например, результатов отдельных социологических опросов — безусловный приоритет отдается государственной статистике, представленной либо в официальных изданиях, либо в соответствующих базах данных. В ряде случаев некоторые регионы «выпали» из рейтинговых расчетов, поскольку не представили необходимые данные, что, кстати, тоже служит своего рода индикатором открытости их образовательной политики.

В ходе обсуждений высказывались мнения, что показатели, используемые при расчете тех или иных образовательных рейтингов, не должны иметь одинаковые веса. Действительно, отдельные факторные показатели, различаясь по степени своего влияния на значения соответствующих результирующих индикаторов, приобретают собственную значимость (вес) в составе определенного их



набора, отобранного для формирования соответствующего рейтинга. Это очевидное соображение; включение поправочных коэффициентов было предусмотрено методикой изначально, однако разработчики совершенно сознательно отказались от их использования при презентации первых результатов исследования, чтобы обеспечить прозрачность расчетов для читателей.

Уже опубликовано продолжение работы по формированию системы рейтингования регионов по показателям развития образования¹. В этой публикации представлены следующие материалы: тематическая структура образовательных рейтингов в новом формате, алгоритмы их построения, структура системы показателей, а также — и это мы считаем принципиально важным — «паспорта» всех показателей, которые содержат указания на источники получения первичных данных и могут быть использованы для рейтинговой оценки состояния образования в субъектах федерации в настоящее время. Совсем скоро общественности будет представлена продолжение этой работы — результаты очередного этапа экспериментальных расчетов и в обязательном порядке вся исходная информация.

Базовый тезис, который не оспаривается рецензентами, заключается в том, что система региональных рейтингов представляет собой один из наиболее действенных и востребованных инструментов поддержки принятия решений, который позволяет получить комплексное представление об уровне развития образования в регионах и обеспечить сравнительную оценку эффективности управленческой деятельности органов власти субъектов Российской Федерации по модернизации образования. На наш взгляд, в условиях децентрализации управления образованием система рейтинговой оценки является одним из немногих возможных способов формирования единого образовательного пространства, регулятором взаимодействия регионального и федерального уровней управления образованием, инструментом формирования объективного представления об условиях и результатах предоставления образовательных услуг в регионах России.

И это не какой-то особый оригинальный подход. Проведение межрегиональных сопоставлений, отбор индикаторов, разработка их методологии представляют собой традиционное направление научной и практической деятельности не только в нашей стране, но и в большинстве стран мира и в международных организациях. Примеров множество: от рейтингования университетов до сравнения стран и регионов по уровню развития человеческого потенциала. И практически все соответствующие оценки несут определенную долю условности, причем чем сложнее методика расчета, тем больше вопросов возникает в связи с интерпретацией результатов.

¹ См.: Рейтинг субъектов Российской Федерации по показателям развития образования: эксперимент продолжается. Часть 1 // Вестник образования. 2007. № 2. Тематическое приложение.



Региональная проблематика развития социальной сферы, в частности системы образования, активно исследовалась еще в доперестроечный период, и ее неснижающаяся актуальность для такой огромной страны, как наша, очевидна.

Международные организации — ЮНЕСКО, ОЭСР и Евростат — уже более 20 лет разрабатывают методологию проведения международных сопоставлений в сфере образования, постоянно совершенствуют систему индикаторов, характеризующих актуальные аспекты развития образования, и методологию их расчета, проводят аналитические исследования, так или иначе «выстраивая» страны, существенно различающиеся по уровню экономического и социального развития, в зависимости от показателей их продвижения в соответствующих направлениях. Аналогичную нагрузку несут международные сравнительные исследования качества знаний обучающихся (PISA, TIMSS, PIAAC и др.). Европейская комиссия активно использует методы рейтингования стран и регионов для сопоставительного анализа (бенчмаркинга) и оценки эффективности экономической, социальной, образовательной, научно-технической, инновационной и иных политик. Так создается международно гармонизированный инструментарий, при помощи которого каждая страна, независимо от уровня ее экономического и социального развития, основываясь на международных сопоставлениях и достижениях ведущих в той или иной области стран, могла бы разрабатывать и корректировать свою образовательную политику.

Нельзя не учитывать и тот факт, что работа по формированию системы региональных рейтингов идет практически параллельно с созданием новых форм статистического наблюдения в сфере образования. Важнейшим фактором успеха является реальная модернизация государственной статистики образования — основного источника объективных, достоверных и сопоставимых в разрезе субъектов федерации первичных данных, на основании которых рассчитываются рейтинги. Мы не можем полностью согласиться с той оценкой состояния дел в этой области, которую дают авторы статьи, утверждая, что «...заметных системных изменений, к сожалению, не происходит. Давно ведутся обсуждения и финансируются разработки по модернизации системы государственной статистики. Работы над изменением статистики идут, по крайней мере, последние 10 лет, но до сих пор существенных изменений не произошло» (курсив наш). Коллеги ошибаются. Разработки не только финансируются. Создана полноценная научно-методологическая база модернизации статистики образования, гармонизированная с международными стандартами и обеспечивающая комплексную характеристику системы образования независимо от уровня, вида образовательных учреждений, формы собственности и т.п.¹ Реа-

¹ См., например: Гохберг Л.М., Ковалева Н. Статистика образования // Курс социально-экономической статистики: учебник для вузов. М.: Омега-Л, 2006; Статистика образования: новый инструментарий / Гохберг Л.М., Забатурина И.Ю., Ковалева Н.В., Кузнецова В.И., Озерова О.К. М.: ГУ ВШЭ, 2006; Гохберг Л.М.,



лизуются на практике решения Минобрнауки России и Росстата о пересмотре всего комплекса форм статистической отчетности о деятельности образовательных учреждений и формировании единой унифицированной системы статистического наблюдения в сфере образования, внедрение которой уже началось¹.

Это позволит внедрить в систему рейтингования показатели, характеризующие дифференциацию финансовых условий деятельности образовательных учреждений различных уровней, их экономическую деятельность, материально-техническую и компьютерную базу. Появится основа для проведения межрегиональных сопоставлений в части оценки возможностей получения дополнительного образования детьми в соответствии с их запросами (охват детей программами дополнительного образования), а также повышения профессионального уровня руководителей образовательных учреждений, педагогических работников (например, «удельный вес преподавателей, прошедших повышение квалификации или переподготовку, в общей их численности») и т.д.

Кроме того, определены необходимые индикаторы, которые требуют организации специальных статистических и социологических обследований, репрезентативных на уровне субъектов Российской Федерации. В их число включены, например, характеристики готовности преподавателей к использованию информационно-коммуникационных технологий («удельный вес преподавателей, владеющих навыками работы на персональном компьютере, в общей их численности»). В систему рейтингования предлагается включить показатели качества профессиональной подготовки обучающихся по профессиям и специальностям, востребованным на региональном рынке труда, что позволит оценить эффективность взаимодействия профессионального образования и работодателей, функционирующих на местных рынках труда.

При этом из всего многообразия информации, как уже имеющейся, так и проектируемой, выбираются только те показатели, которые в принципе имеют смысл при проведении межрегиональных сопоставлений.

Именно в таком контексте на основе международного и отечественного опыта формируется система рейтингования субъектов Российской Федерации по показателям развития образования. Конечной целью этой работы является перевод результатов иссле-

Забатурина И.Ю., Ковалева Н.В., Кузнецова В.И., Озерова О.К. Модернизация статистики общего и начального профессионального образования // Как узнать, что происходит в образовании. М.: Логос, 2006; *Гохберг Л.М., Забатурина И.Ю., Ковалева Н.В., Кузнецова В.И., Озерова О.К.* Экономика образования в зеркале статистики: новые данные // Мониторинг экономики образования. 2005. № 6 (14); *Гохберг Л.М., Ковалева Н.В.* Статистика финансирования образовательных учреждений // Статистика финансов: учебник для студентов вузов. М.: Омега-Л, 2006; *Гохберг Л.М., Ковалева Н.В.* Актуальные направления совершенствования статистики образования // Вопросы образования. 2004. № 1; *Ковалева Н.* Комментарий к докладу К. Соважо и Н. Беллы «Образовательные индикаторы и политика: практическое руководство» // Вопросы образования. 2004. № 4; *Гохберг Л.М., Ковалева Н.В., Соколов А.В.* Концепция модернизации национальной системы статистики образования. М.: ЦИСН, 2002 и др.

¹ Постановление Росстата от 9 июня 2007 г. № 46.



дований из сугубо научной плоскости в практическое русло. Система рейтингования позиционируется нами в первую очередь как информационно-аналитическая система — такой инструмент в руках (точнее, на персональном компьютере) специалиста (и управленца, и аналитика), разрабатывающего образовательную проблематику, который позволил бы вести эту работу более эффективно.

В ходе исследований мы последовательно решаем целый комплекс вопросов. Так, осуществляется выбор актуальной тематики межрегиональных сопоставлений для проведения экспериментальных расчетов и отбор индикаторов (идеальных, потенциальных и реальных), разработка методики их расчета и рекомендаций по организации сбора первичных данных. Рассматриваются и анализируются различные подходы к рейтингованию / ранжированию, с тем чтобы в конце концов выбрать из них наиболее надежный и прозрачный. Ведется разработка программного обеспечения и его развитие путем расширения набора аналитических и презентационных функций (т.е. того, что называется «дружественный интерфейс»). Все это сопровождается собственно проведением экспериментальных расчетов тематических рейтингов с использованием различных наборов индикаторов и применением специальных методологических подходов.

И эта работа еще не закончена. Эксперимент продолжается.

Только после его завершения, когда и мы сами, и эксперты, и наши заказчики — Минобрнауки России и Рособразование — убедятся в том, что система работает, методология корректна, индикаторы достоверны, можно будет позиционировать такой «продукт» внедрения системы, как собственно региональный рейтинг. Этот «продукт» получит официальный статус только после того, как будет разработан и утвержден документ, утверждающий регламент соответствующих работ. Но, подчеркнем еще раз, сам рейтинг является лишь «надводной частью» огромного информационного ресурса (ресурса, обладающего мощным аналитическим и управленческим потенциалом), который представляет собой формируемая система рейтингования субъектов Российской Федерации по показателям развития образования.

В заключение хотелось бы подчеркнуть еще один момент. Рейтинги, рассчитанные на основе специально отобранных индикаторов образования, сами, по сути, тоже являются индикаторами. А индикаторы (и это общепринятый международный подход¹) — это те средства, при помощи которых можно получить представление о текущем состоянии системы образования и информировать об этом образовательное сообщество. Важно обратить особое внимание на то, что индикаторы не являются обычными данными в математическом выражении. Они представляют собой информацию, разработанную для изучения процессов, происходящих в сфе-

¹ *Соважо К., Белла Н.* Ключевые индикаторы. Образовательные индикаторы и политика: практическое руководство. Европейский фонд образования, 2003.



ре образования. Именно поэтому они должны соответствовать поставленной задаче, обобщая информацию; быть структурно и организационно связанными с другими индикаторами, что позволяет произвести общий анализ состояния системы; быть точными и сравнимыми, достоверными и надежными. Задача индикаторов состоит в том, чтобы предоставить возможность оценить продвижение к цели, выявлять проблемные или критические области; отвечать на вопросы, встающие перед политиками, сравнивать текущие показания с эталонными значениями или с аналогичными показаниями за предшествующие периоды. Важно подчеркнуть, что система рейтингов как индикаторов сравнительной эффективности региональных систем образования должна способствовать выявлению имеющихся проблем, оценке их масштаба и возможных последствий. При этом детальная диагностика и поиск возможных решений должны быть сделаны уже в ходе дополнительного анализа и глубинных исследований.

* * *

В одном из следующих номеров журнала «Вопросы образования» мы более подробно представим концептуальные, методологические и аналитические аспекты формирования системы рейтингования субъектов Российской Федерации по показателям развития образования.