

М.Л. Агранович, к.э.н.

Руководитель Центра мониторинга и статистики  
Федерального института развития образования

## **Несколько слов касательно мониторинга.**

У замечательного польского писателя и поэта Юлиана Тувима есть очень остроумное эссе, которое называется «Несколько слов касательно оперетки». Первая фраза в этом эссе звучит так: «Велики и неисчислимы мерзости зрелища, именуемого опереткой». Почему-то эта фраза приходит на ум при рассмотрении современной практики мониторинга в образовании...

Мониторинг - одно из самых модных слов и в современной литературе по образованию и, что важнее, в принимаемых нормативных и программных документах. При этом в большинстве случаев то, что называется мониторингом, таковым не является, поскольку предполагает разовую оценку, замер, а не периодически проводимое обследование.

Построение и проведение мониторинга - профессиональная деятельность, требующая наличия знаний, владения определенными инструментами проведения обследований и методиками анализа результатов. Поскольку, судя по выпускаемым сегодня на различных уровнях положениям о мониторингах, авторы не всегда обладают необходимой квалификацией, представляется необходимым обсудить некоторые общие принципы построения мониторинга применительно к сфере образования, возможные ошибки и ловушки.

Начнем с того, что, как уже отмечалось выше, мониторинг всегда предполагает периодический характер обследования. С данным принципом, что очень важно для мониторинга в сфере образования, связана проблема обеспечения сопоставимости результатов, полученных в разных раундах проведения мониторинга. Если речь идет о тестировании, то с каждым новым раундом и учителя, и учащиеся приобретают опыт, который способствует повышению результатов. В качестве примера можно привести сравнительный анализ результатов ЕГЭ по регионам, проведенный в конце периода экспериментального внедрения. Этот анализ показал, что регионы, которые раньше вошли в эксперимент, показывали результаты существенно выше, чем те, которые только включились: регионы, которые участвовали в эксперименте свыше трех лет имели в среднем результат на 5-6 баллов выше, чем те, у которых опыт участия в эксперименте по ЕГЭ был менее трех лет.

В целом проблему сопоставимости результатов мониторинга, полученных в разных раундах, и пути ее решения подробно рассмотрел А.Н. Майоров своей в известной монографии<sup>1</sup>.

Важнейший принцип мониторинга - его целевой характер. Вероятно, можно представить себе мониторинг ради мониторинга, но в подавляющем большинстве случаев результаты мониторинга являются информационной основой принятия решений. Я присутствовал однажды на совещании, когда один из руководителей системы образования федерального уровня ставил задачу создания системы, которая позволила бы в режиме реального времени получать информацию о численности учащихся, педагогов и т.п. в каждой школе. На мой вопрос, какие решения он будет принимать, узнав, что сегодня в школе X на два ученика меньше и на одного учителя больше, чем вчера, руководитель затруднился с ответом.

Следующий принципиальный момент - это адресный характер мониторинга. Надо понимать, для кого он проводится, кто потребитель результатов, и какие решения он может принимать на основе полученных результатов. Причем субъектом принятия решений не обязательно выступают органы управления образованием. Адресатом, потребителем результатов мониторинга могут быть и родители, или даже их специфические группы, и учителя, и органы законодательной власти, и общественные организации. Понятно, что адресат мониторинга определяет его содержание и форму представления результатов. Более того, интерпретация даже одних и тех же показателей для разных потребителей может быть противоположной.

Важнейшим элементом мониторинга является комплекс показателей. Этот комплекс должен строиться исходя из того, на какой содержательный вопрос потребителя мы отвечаем<sup>2</sup>, а не из соображений «что бы еще запросить?». Здесь необходимо процитировать едва ли не единственный официальный документ, в котором сформулированы требования к показателям, Методические рекомендации Минфина и Минэкономки<sup>3</sup>. Несмотря на то, что эти рекомендации относятся к вполне определенному документу, Докладу об основных результатах и направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, часть зафиксированных в них требований к показателям носят, на мой взгляд, универсальный характер. В частности, такие требования, как однозначность интерпретации или недопущение использования показателей, «улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел, используемые показатели должны в

---

<sup>1</sup> А.Н.Майоров. Мониторинг в образовании. Москва: "Интеллект-Центр", 2005

<sup>2</sup> Этот вопрос подробно рассматривался нами в давней работе Агранович М.Л., Дымарская О.Я., Константиновский Д.Л. От сбора статистических данных – к информационному обеспечению принятия решений./ 2-е изд., доп. и перераб. М: Логос, 2006

<sup>3</sup> Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования. (Согласовано: Заместитель Министра финансов Российской Федерации Т.А. Голикова 2 июня 2004 г.. Согласовано: Заместитель Министра экономического развития и торговли Российской Федерации А.В. Шаронов 3 июня 2004 г. [Российская Бизнес-газета №464 от 22 июня 2004 г. http://www.rg.ru/2004/06/22/bydget-doc.html](http://www.rg.ru/2004/06/22/bydget-doc.html)

наименьшей степени создавать стимулы для субъектов бюджетного планирования и подведомственных организаций к искажению результатов их деятельности»<sup>4</sup>.

Мониторинги в сфере образования, как правило, служат основой для оценки. Такие оценки - всегда сравнение с заранее обозначенным целевым значением (средним, нормативом, желаемым), с предыдущими значениями (оценка динамики) или с другими объектами мониторинга (сравнительная оценка). В отсутствие объективных эталонов и аналитически обоснованных нормативов наиболее распространенный способ оценки в образовании, это сравнительная оценка и оценка динамики. Здесь сразу возникают несколько проблем:

Первая. Россия большая страна, с высокой дифференциации социально-экономических, демографических и др. условий, в которых функционируют школы и образовательные системы и возможностей, которыми они располагают. Поэтому необходимо искать пути обеспечения корректности сравнений. Наиболее простой способ - кластеризация, то есть выделение более или менее однородных групп и сравнение внутри групп, с подобными. Но этот способ не позволяет сравнить, например, сельскую школу в средней полосе России и лицей в Санкт-Петербурге.

Еще две проблемы связаны с оценкой динамики:

Стартовые позиции у школ и регионов разные и повышение показателя при низких исходных значениях требует значительно меньше усилий и ресурсов, чем при высоких. Таким образом те образовательные системы, которые уже добились высоких результатов оказываются в проигрышном положении.

При решении реальных модернизационных задач, внедрении новых образовательных технологий, инновационных программ и т.п. временное ухудшение показателей практически неизбежно. При ежегодных, не говоря уже о ежеквартальных, замерах и оценках для руководителей органов образования и школ гораздо проще «ремонтировать крышу» чем вкладываться в повышение качества образования, которое даст результат не сразу, но с высокой степенью вероятности может ухудшить показатели в краткосрочном периоде.

Важнейший этап любого мониторинга - анализ результатов. К сожалению, в подавляющем большинстве случаев анализ заканчивается оценкой или, того хуже, рейтингом. После этого принимаются решения о награждении лучших и наказании худших. Причинами достижения как высоких, так и низких значений показателей, связями между ресурсами и результатами, поиском путей решения проблем и распространением лучшей практики никто не занимается. В отсутствие этих действий мониторинг, на мой взгляд, теряет смысл.

Посмотрим, как изложенные выше, вполне очевидные, принципы мониторинга реализуются на практике. Для этого проанализируем один из самых массовых мониторингов - мониторинг КПМО<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Там же.

«На сегодняшний день электронный мониторинг развития системы общего образования включает следующие направления:

1. мониторинг НОИ «Наша новая школа» на основании ГК №03.Д 07.11.0013;
2. мониторинг Эффектов реализации Постановления Правительства от 31.05.2011 №436 «О порядке предоставления в 2011 - 2013 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на модернизацию региональных систем общего образования»
3. мониторинг внедрения Федеральных государственных образовательных стандартов на основании ГК 02.02.-013-п-Ф-116;
4. ежемесячный мониторинг динамики заработных плат работников общеобразовательных учреждений на основании ГК 02.02.-013-п-Ф-116;
5. мониторинг развития качества образования на основе сведений о состоянии объектов оценивания во взаимосвязи с внешними факторами на основании ГК 07.01.-010-п-Ф-219;
6. мониторинг внедрения механизмов нормативного финансирования задания учредителя на реализацию основных образовательных программ общего образования ГК № 08.014.11.0060 от 14.11.2012 г.»

Ни целей, с которыми проводится мониторинг, ни задач, которые он призван решить, на официальном сайте найти не удалось.

Аналогичная ситуация и с адресатом. При таком масштабном мониторинге хотелось бы понимать, что он дает федеральным, региональным, муниципальным органам управления образованием и школам.

Судя по результатам мониторинга, представленным на сайте, его задача заключается в том, чтобы определить, кто выполнил задание, а кто нет, то есть, кто «хороший» а кто не очень. Это, вероятно нужно знать федеральному руководству и интересно - региональному в отношении других регионов, поскольку про себя последние и так все знают.

Посмотрим на показатели, по которым проводится мониторинг. Начнем с того, что их очень много, причем существенная часть может быть получена из статистической отчетности. Часть показателей, как например, «Доля выпускников 11 классов, поступивших в учреждения профессионального образования по профилю обучения...» мало достоверны, поскольку практически не поддаются проверке. Встречаются и достаточно экзотические показатели, например: «Доля учащихся, обеспеченных оборудованным сектором для метания (в общей численности учащихся)».

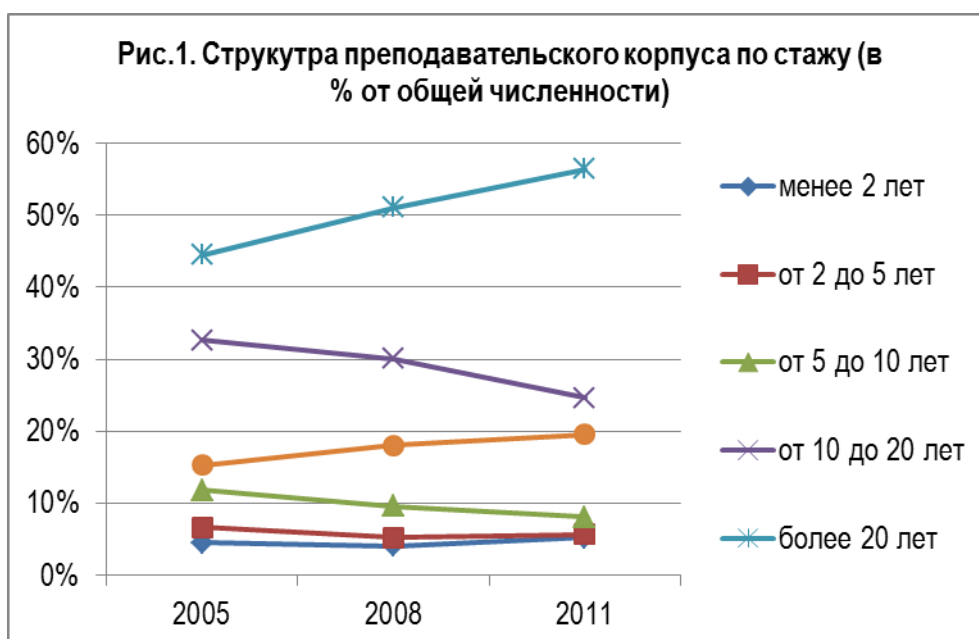
---

<sup>5</sup> Все рассматриваемы ниже материалы взяты с официального сайта <http://www.kpmo.ru>

Общее впечатление от набора показателей, которые рассчитываются в рамках мониторинга КПМО, что этот набор формировался по принципу «чего бы еще спросить?». Какие аналитические и управленческие задачи можно решать на основе этих показателей непонятно, возможно потому, что изначально такого рода задачи и не ставились.

Второй важнейший момент - отсутствие связи с актуальными проблемами регионов. То, что для одного региона важно, может оказаться не критично для другого и наоборот. Но если меня на федеральном уровне оценивают по какому-то показателю, я вынужден тратить ресурсы на его улучшение, вне зависимости от того, нужно мне это или нет.

Такой масштабный мониторинг, как мониторинг КПМО может быть также ориентирован на отслеживание и анализ ситуации по ключевым проблемам состояния и развития системы образования. В частности, общепризнано, что важнейшая проблема сегодня - обновление и повышение качества педагогического корпуса. Позволяет ли мониторинг получить ответы на актуальные вопросы в этой сфере? К сожалению, только частично. Например, из данных мониторинга мы можем узнать, сколько учителей получили различную поддержку, сколько у нас наставников, но дают ли эти меры какой-то эффект, в частности, какая доля из пришедших в школу выпускников педагогических вузов остаются в ней работать, почему и куда уходят из школы опытные учителя, мы не знаем. А между тем это проблема более чем актуальная: согласно статистической отчетности, за последние 6 лет растет только доля учителей со стажем свыше 20 лет и пенсионеров, доля проработавших в школе 5-10 лет и, особенно 10-20 лет снижается, а имеющих стаж до 5 лет остается практически постоянной (Рис. 1).



Еще одна проблема - неравномерность нагрузки педагогов. Данных для анализа этой проблемы мы тоже не найдем в результатах мониторинга.

Представленный массив показателей отличает одна особенность - полное игнорирование контекста, специфических условий регионов. Многие индикаторы образования зависят от социально-экономических, демографических характеристик, дисперсности расселения. Если это не учитывать то сравнение значений показателей по регионам не отражает реальную картину и сделанные на их основе оценки, выводы или выявленные тенденции с высокой вероятностью будут ошибочны.

Это проявляется и в представлении результатов мониторинга. На главной странице сайта <http://www.kpmo.ru> представлены данные о средней заработной плате учителей по субъектам Российской Федерации. Вероятно, регионам полезно знать, сколько где получают учителя для того, чтобы иметь какие-то ориентиры. Проблема только в том, что данные по регионам несопоставимы, по крайней мере, по двум причинам:

- a. Стоимость потребительской корзины в разных регионах разная, величина прожиточного минимума, установленная по субъектам Федерации, различается более чем в два раза. Иными словами 10 тысяч рублей заработной платы в Тамбовской области не эквивалентны аналогичной сумме в Москве или Мурманской области.
- b. Методика расчета средней заработной платы, приведенная на сайте проста: «Суммарный фонд оплаты труда учителей /суммарное число учителей, получивших заработную плату». Но нагрузка учителей по регионам также варьируется значительно - где-то учителя работают в среднем на 1,5 ставки, а где-то менее чем на одну. Это при расчете средней заработной платы никак не учитывается.

Без учета этих двух факторов, данные о средней заработной плате, представленные на сайте, информационной нагрузки не несут и не могут быть использованы.

Не дает мониторинг ответа и на другие актуальные вопросы: сколько детей и почему не учится в школе?, каковы масштабы и структура финансирования школьного и дополнительного образования по источникам и направлениям использования средств? и т.д.

Подводя итог нашего беглого анализа, приходится признать, что рассмотренный мониторинг:

- не имеет четко выраженных аналитических задач и не может служить информационной основой принятия решений;

- набор показателей не ориентирован на решение аналитических и управленческих задач, и, с одной стороны, носит избыточный характер, а с другой не позволяет получить ответ на действительно актуальные вопросы состояния и развития системы образования;
- при расчете показателей не учтено разнообразие условий, в которых функционируют региональные системы образования, и возможности, которыми они располагают. В связи с этим, представленные показатели не могут служить основой для корректного сравнительного анализа и оценок.

Мониторинг системы образования безусловно нужен, но строиться он должен на другой основе. Как представляется, он должен состоять из двух частей:

- I. Мониторинг реализации образовательной политики и отдельных актуальных проблем. Это целевой мониторинг, под который специально формируются показатели, отражающие эффекты и конечные результаты. Например, кто-нибудь оценивал результаты введения подушевого финансирования с точки зрения повышения качества образования услуг, равенства доступа к качественным образовательным услугам, эффективности использования ресурсов? Насколько я знаю, мониторинг до сих пор сводится к доле учебных заведений, переведенных на НПФ.
- II. Второе направление мониторинга - оценка затрат ресурсов и динамики результатов, направленный на поиск зависимостей конечных эффектов образования от условий и ресурсов, то есть того, чем мы можем управлять. В этом случае мы должны заранее понимать, какие зависимости мы ищем и, соответственно, какие данные нам нужны. Конечно, для управления нам надо иметь прогноз и соответствующие данные для его расчета должен также обеспечивать мониторинг.

В любом случае мониторинг должен иметь цель и задачи, исходя из которых формируется набор показателей и необходимых для их расчета данных. Причем эти задачи должны выходить за пределы оценки по типу «лучше - хуже», а обеспечивать принятие аналитически обоснованных решений.

Учитывая, что среднее образование является зоной полномочий и ответственности регионов и муниципалитетов, мониторинг должен обеспечивать релевантной и полезной информацией не только федеральный, но и региональный, и муниципальный уровни управления. То есть должен быть сделан корректный межрегиональный анализ, результаты которого могут быть использованы в практике на уровне субъекта Федерации.

И последнее, по порядку, но не по важности. Мониторинг должен стать дополнением к федеральному статистическому наблюдению, а не дублировать его. В статистической отчетности содержится значительная часть необходимых данных и заставлять школы, муниципалитеты и регионы вторично заполнять вопросники не только увеличивает объем их работы, но и создает риск расхождения данных статистики и мониторинга.