



# МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИКИ ОБРАЗОВАНИЯ

Информационно-аналитические материалы по результатам социологических обследований

Выпуск № 3 (29) • 2016

Мониторинг экономики образования реализован Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» при поддержке Минобрнауки России в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 гг.

## КОНТРОЛЬ И ОЦЕНКА РАБОТЫ ШКОЛЫ

**К**онтроль и оценка деятельности образовательных организаций и педагогических работников – необходимый элемент управления в сфере образования.

В Федеральном законе № 273-ФЗ от 29 декабря 2012 г. «Об образовании в Российской Федерации» уделяется существенное внимание регулированию этих вопросов (значительно большее, чем в Законе «Об образовании» 1992 г.), в частности, в него включены статьи о государственном контроле (надзоре) в сфере образования (ст. 93), независимой оценке качества образования (ст. 95), мониторинге в системе образования (ст. 97), самообследовании и внутренней системе оценки качества образования (ст. 28).

Мероприятия по развитию системы оценки качества и подотчетности образовательных организаций интегрированы в Государственную программу развития образования на 2013–2020 годы и Федеральную целевую программу развития образования на 2016–2020 годы. Расширение спектра и объема контрольно-надзорных и оценочных процедур необходимо также для решения задачи повышения эффективности образования, реализуемой через введение показателей эффективности деятельности руководителей и педагогических работников образовательных организаций, развитие системы оценки качества образования и информационной прозрачности системы образования<sup>1</sup>.

Таким образом, в Российской Федерации формируется сложная многоуровневая и полисубъектная система контроля (надзора) и оценки работы школы и педагогов.

В этих условиях возникает опасение, что административная и отчетная нагрузка станут причиной снижения качества и эффективности деятельности образовательных организаций. Обеспокоенность этим вопросом выражают уже не только сами руководители и работники школ, но и руководство Минобрнауки России. Еще в 2012 г. им было направлено Письмо № ДЛ-150/08 «О сокращении объемов и видов отчетности, представляемой общеобразовательными учреждениями», содержащее рекомендации по сокращению объемов и видов представляемой обще-

образовательными организациями отчетности, соблюдению порядка проведения плановых проверок общеобразовательных организаций.

Оценить объем контрольно-надзорных мероприятий и отчетной нагрузки и динамику их изменений за последние годы позволяют результаты опросов руководителей и учителей общеобразовательных организаций, проведенный в рамках Мониторинга экономики образования НИУ ВШЭ<sup>2</sup>.

### Внешний контроль деятельности школы

Деятельность общеобразовательных организаций постоянно находится в фокусе внимания различных государственных структур контроля и надзора. Это объясняется, в первую очередь, необходимостью обеспечения безопасности и благополучия детей, получающих образование в школах. С другой стороны, реализуя ответственность за качество подготовки, государство стремится обеспечить соответствие предоставляемых услуг требованиям государственных образовательных стандартов. Кроме того, организация, финансируемая из средств бюджета, закономерно оказывается объектом финансового контроля. Основанием для внеплановых проверок часто становятся жалобы и обращения родителей школьников.

При этом очевидно, что любые проверки представляют серьезную нагрузку для организации. Соответственно, их число должно быть ограничено разумными рамками. В частности, законодательство определяет, что плановые проверки органов, осуществляющих государственный пожарный надзор, государственный санитарно-эпидемиологический надзор, в отношении общеобразовательных организаций проводятся не чаще одного раза в год; плановые проверки органов, осуществляющих лицензирование образовательной деятельности, – не чаще одного раза в два года<sup>3</sup>.

Судя по ответам руководителей, эти нормы не всегда выполняются – в 2015 г. в образовательных организациях проведены в среднем пять про-

<sup>2</sup> Социологические опросы проводились НИУ ВШЭ совместно с Аналитическим центром Юрия Левады осенью-зимой 2015–2016 учебного года. Опрошены 1271 руководитель и 1553 учителя школ.

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2009 г. № 944 «Об утверждении Перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью».

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 2620-р «Об утверждении плана мероприятий (“дорожной карты”) “Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки”».

верок со стороны надзорных органов (Роспотребнадзора, пожарной инспекции, прокуратуры и др.) и три – со стороны учредителя. Количество внешних проверок общеобразовательных организаций, осуществляемых различными инстанциями, в период с 2013 по 2015 гг. несколько выросло (рис. 1).

При этом 22.3% опрошенных директоров отмечают, что в отношении их образовательной организации в отчетном учебном году не было проведено ни одной проверки со стороны учредителей, и только 6.2% школ не попали под проверки иных контрольно-надзорных органов (рис. 2).

Примечательно, что частные школы реже становятся объектами оценочного внимания со стороны проверяющих органов (среднее число проверок здесь – 3.9).

В разрезе групп территорий по численности населения самая низкая доля школ, которые за прошедшие 12 месяцев не стали объектом проверки

**Рис. 1.** Количество проверок, прошедших за последние 12 месяцев в образовательных организациях: опрос директоров (в процентах от общей численности опрошенных, среднее значение)



**Рис. 2.** Доля школ, в которых за последние 12 месяцев не проводились проверки: опрос директоров, 2015 (в процентах от общей численности опрошенных)



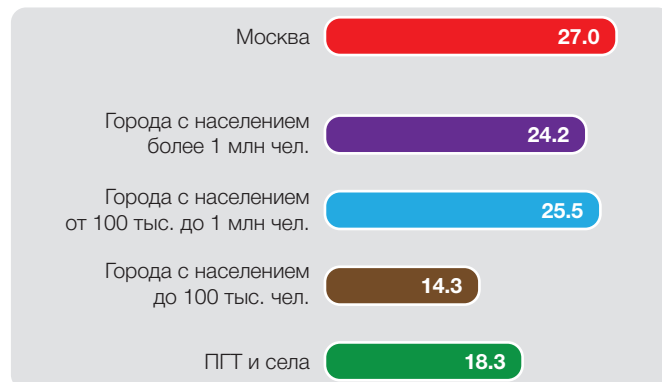
со стороны учредителя, – в областных центрах с количеством жителей менее 100 тысяч – всего 14.3% (рис. 3). Возможно, это определяется близостью к учредителю и небольшим количеством школ в таких городах.

Следует отметить равномерное распределение количества проверок в различных типах поселений: в среднем – 2.9–3.2 проверки в год (рис. 4).

Как показывает опрос руководителей общеобразовательных организаций, результаты этих оценок влекут за собой довольно серьезные последствия. По мнению половины респондентов, продление контракта или увольнение руководителя общеобразовательной организации в их городе/районе в наибольшей степени зависят именно от соответствия требованиям контролирующих органов (рис. 5).

И здесь директора частных школ оказываются также в меньшей зависимости от внешних проверок: только 38.6% из них отметили нарушение требований контрольных органов как важный фактор, определяющий сохранение ими своей должности. Самыми уязвимыми в этом плане чувствуют себя директора школ, расположенных в небольших городах

**Рис. 3.** Доля школ, в которых за последние 12 месяцев не проводились проверки, по величине населенных пунктов: опрос директоров, 2015 (в процентах от численности опрошенных соответствующей группы)



**Рис. 4.** Количество проверок, прошедших в образовательных организациях за последние 12 месяцев, по типу населенных пунктов: опрос директоров, 2015 (среднее значение)



**Рис. 5.** Причины продления контракта или увольнения руководителя общеобразовательной организации: опрос директоров, 2015 (в процентах от общей численности опрошенных)



(областных центрах) с количеством жителей менее 100 тысяч (55.4%) и директора укрупненных школ (57.6%).

### Независимая оценка качества образовательной деятельности

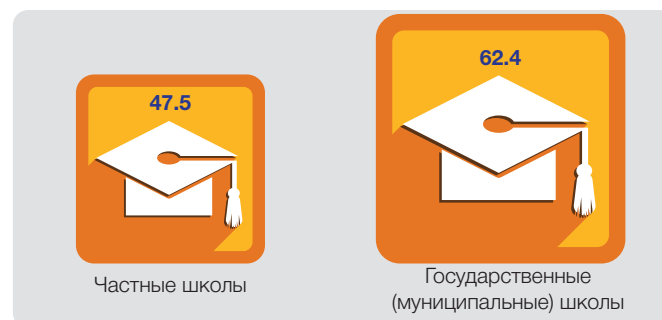
Принятие Федерального закона № 256-ФЗ от 21 июля 2014 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования» добавило к уже ставшим традиционными процедурам контроля и надзора за деятельностью образовательных организаций новый вид внешней оценки – независимую оценку качества образовательной деятельности, проводимую в интересах потребителей образовательных услуг и строящуюся на критериях, отражающих их запрос в отношении работы школы.

Почти две трети (61%) директоров отметили, что их школа оценивалась в рамках независимой оценки качества образовательной деятельности (НОК ОД) организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Лишь 5% директоров вообще не слышали о такой оценке. Это довольно высокий показатель осведомленности для практики, которая только на-

чинает внедряться. Самая высокая доля школ, ставших объектом НОК ОД, оказалась в Москве (91%). При этом нельзя исключить, что директора школ порой смешивают НОК ОД в рамках федеральных законов № 256-ФЗ и № 273-ФЗ (ст. 95.2) и независимую оценку качества уровня освоения образовательных программ, полученную в результате различных мониторингов федерального и регионального уровней.

Частные школы становятся объектами НОК ОД гораздо реже, чем государственные (рис. 6).

**Рис. 6.** Доля общеобразовательных организаций, которые оценивались в рамках независимой оценки качества образовательной деятельности образовательных организаций, по форме собственности: опрос директоров, 2015 (в процентах от численности опрошенных соответствующей группы)



Согласно нормативным положениям, НОК ОД не должна повлечь за собой повышение отчетной нагрузки на школы, поскольку в соответствии с законодательством опирается на данные, находящиеся в открытых источниках информации, и социологические опросы, организованные структурами, проводящими оценку. Однако существует риск того, что образовательные организации не смогут избежать дополнительных запросов. В перспективе в рамках Мониторинга экономики образования планируется изучить эти и другие последствия введения НОК ОД.

### Отчетность учителей

Отчетность занимает существенное место в деятельности учителей школы. Подготовка отчетной документации связана с внешними запросами к школе и мониторингами, с процедурами внутришкольного контроля качества и – в значительной степени – с процедурами оценки эффективности работы в рамках существующей системы оплаты труда (эффективного контракта).

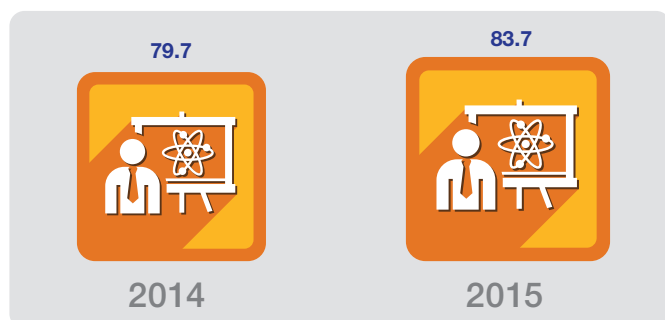
Доля учителей, вовлеченных в подготовку отчетов и работу с документацией, увеличилась в период 2014–2015 гг. с 79.7 до 83.7% (рис. 7).

При этом работники частных школ занимаются отчетностью несколько меньше (рис. 8).

В среднем эта деятельность в 2015 г. занимала у учителей 3.5 часа в неделю (в 2014 г. – 4.3 часа). Такое снижение может быть связано с активным введением электронных дневников и журналов и отказом большинства общеобразовательных школ от ведения бумажной документации. Более уверенно говорить об этом можно будет в том случае, если данная положительная тенденция сохранится. Однако, по мнению большинства (около 60%) самих учителей, объем нагрузки, связанной с текущей отчетностью, за последние два года вырос (рис. 9).

Наибольшая доля учителей, отмечающих сокращение объемов отчетной нагрузки, отмечается в Москве (рис. 10). Среди работников столичных школ меньше всего тех, кто считает, что количество отчетности значительно увеличилось. Это в некоторой степени

**Рис. 7.** Доля учителей, отметивших, что внеаудиторная деятельность во второй половине прошлого учебного года включала отчетность и работу с текущей документацией: опрос учителей (в процентах от общей численности опрошенных)

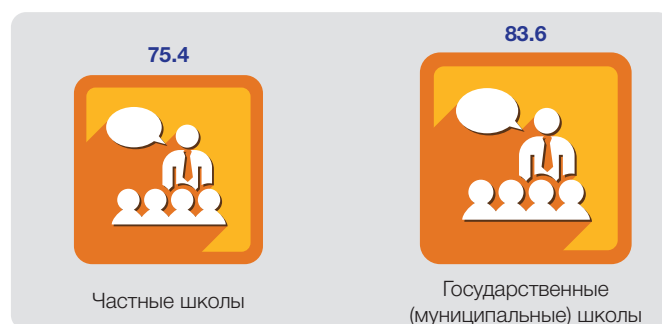


противоречит результатам интервьюирования московских учителей, проведенного осенью 2015 г. Институтом образования НИУ ВШЭ, в рамках которого многие опрошенные педагоги жаловались на рост отчетной нагрузки.

Таким образом, результаты опроса показывают, что уровень контрольно-надзорной и отчетной нагрузки школы и педагогов остается довольно высоким.

Директора и учителя ощущают рост числа проверок и объема отчетности. Надо отметить, что государство «слышит» эту озабоченность. По итогам заседания Государственного совета по вопросам совершенствования системы общего образования Президентом Российской Федерации дано поручение «Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации принять меры: по снижению административной нагрузки на образовательные организации, в том числе путем сокращения контрольно-надзорных мероприятий; по уменьшению нагрузки учителей, связанной с составлением ими отчетов, ответов на информационные запросы, направляемые в образовательные организации, а также с подготовкой внутренней отчетности образовательных организаций».

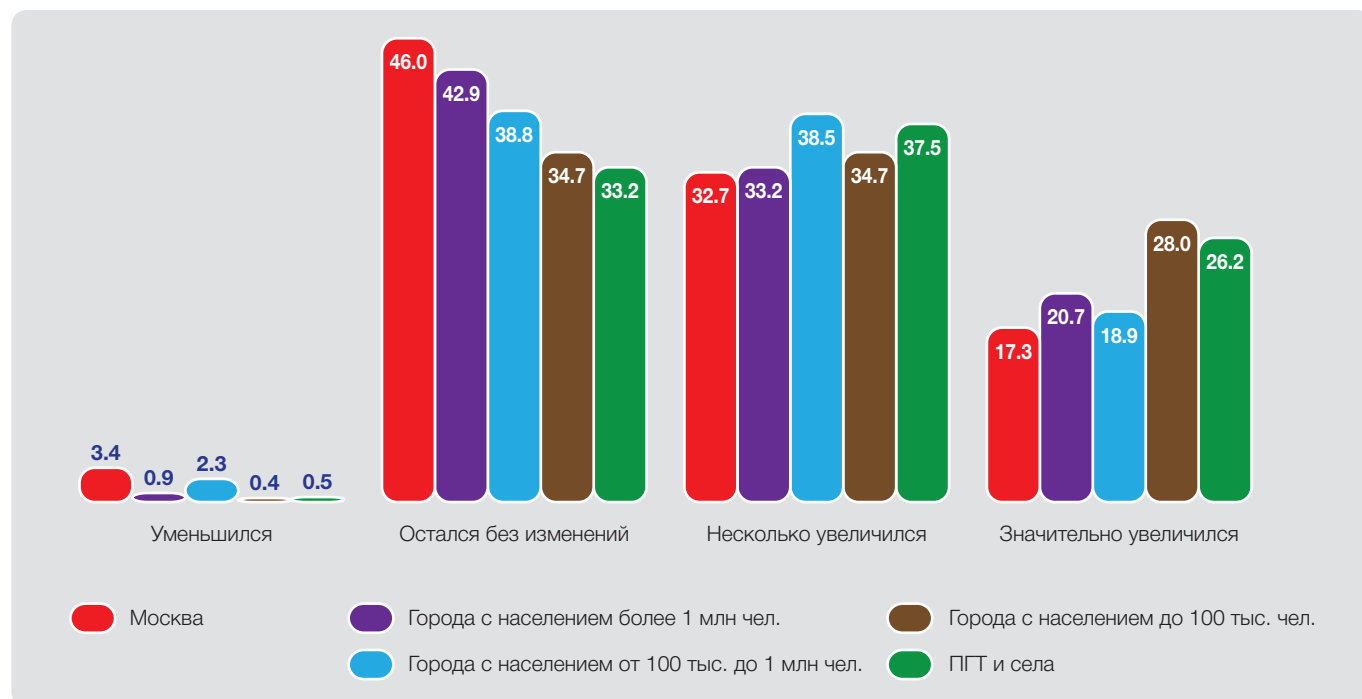
**Рис. 8.** Доля учителей, отметивших, что внеаудиторная деятельность во второй половине прошлого учебного года включала отчетность и работу с текущей документацией, по формам собственности образовательных организаций: опрос учителей, 2015 (в процентах от численности опрошенных соответствующей группы)



**Рис. 9.** Оценка динамики объема нагрузки, связанной с текущей отчетностью, за последние два года: опрос учителей, 2015 (в процентах от общей численности опрошенных)



**Рис. 10.** Оценка динамики объема нагрузки, связанной с текущей отчетностью, за последние два года, по типу населенных пунктов: опрос учителей, 2015 (в процентах от общей численности опрошенных соответствующей группы)



### Контроль, надзор и оценка в деятельности директоров школ

Контроль, оценка и надзор занимают достаточно существенное место в функционале самих директоров школ. Об этом свидетельствуют их ответы на включенный в обследование вопрос о сравнительной важности для директора тех или иных видов деятельности.

Для оценки директорами школ значимости различных видов деятельности в реальной практике была использована пятиуровневая система оценки – от «маловажно» до «очень важно». Переведя эти варианты ответов в баллы от 1 до 5 и проведя нормирование относительно максимально возможного значения (от численности ответивших), можно получить коэффициенты значимости перечисленных функций в практической деятельности директора школы. Максимальное значение коэффициента равно 1. Вариант ответа «неприменимо» соответствует 0. Полученные коэффициенты позволяют ранжировать различные управленческие функции директоров школ по степени их значимости (с точки зрения самих директоров) (рис. 11).

Первые два места в этом своеобразном рейтинге занимают оценки общего качества работы школы и качества работы учителей. Интересно, что реагирование на обращение местных и вышестоящих органов управления образованием и заполнение отчетов занимают в этом списке только 6-ю строчку (середина списка), а надзор за обязанностями и ответственностью учителей и за дисциплиной учащихся – две последних.

Особо выделяются в этом отношении школы, расположенные в сельской местности. Их директора отмечают самый высокий уровень значимости надзорных функций (за обязанностями и ответственностью учителей – 0.83, за дисциплиной учащихся – 0.81),

**Рис. 11.** Распределение определенных видов деятельности по важности в реальной практике (индексу значимости): опрос директоров, 2015



**Рис. 12.** Распределение определенных видов деятельности по важности в реальной практике (индексу значимости) по типу населенных пунктов: опрос директоров, 2015



а также отчетности перед вышестоящими органами управления (0.89) (рис. 12).

Надзорные функции менее всего значимы в работе директоров московских и укрупненных школ. Вероятно, это связано с изменением позиции директора крупного образовательного комплекса, который становится «генеральным директором», определяющим стратегию деятельности организации, осуществляющим общую координацию процессов и внешние связи. Непосредственные функции управления персоналом в этой ситуации передаются на уровень заместителей директора. Это объясняет и тот факт, что функции оценки общего качества работы школы и учителей у директоров московских и иных укруп-

**Рис. 13.** Динамика распределения определенных видов деятельности по важности в реальной практике (индексу значимости): опрос директоров



ненных школ имеют практически такой же индекс значимости, как и у всех остальных.

Следует отметить, что за последние три года индекс значимости управленческих функций, связанных с оценочной, отчетной и контрольно-надзорной деятельностью руководителей школ, медленно, но неуклонно повышается (рис. 13). Все больше директоров признают их важность.

Возможно, именно всестороннее внимание к вопросам оценки качества работы школы и учителей, необходимость регулярного сбора и предоставления информации для различных отчетов приводят к тому, что руководители общеобразовательных организаций все чаще отмечают высокую значимость собственных оценочных, надзорных и отчетных функций. Однако можно высказать и более оптимистичное предположение: директора объективно стали более отчетливо понимать важность оценивания в системе управления современной школой.

Над материалом работали  
**Т. А. Мерцалова, С. Г. Косарецкий**