

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
ТЕРРИТОРИЙ РАН



**КОМПЛЕКСНАЯ ОЦЕНКА РАЗВИТИЯ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ
НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ**

Препринт

Вологда
2012

Галина Леонидова

**Комплексная оценка развития
образовательных систем
на муниципальном уровне**

«ИСЭРТ РАН»

2012

Леонидова Г. В.

Комплексная оценка развития образовательных систем на муниципальном уровне / Г. В. Леонидова — «ИСЭРТ РАН», 2012

[В](#) препринте представлены результаты комплексной оценки развития образовательных систем на муниципальном уровне. На основе разработанной системы показателей был осуществлён пилотный этап мониторинга системы образования в районах Вологодской области. В ходе исследования проведено сравнение уровней развития социально-экономической сферы и развития системы образования в муниципалитетах, которое позволит предоставить органам власти и управления объективную оценку территориальных образовательных систем. Материалы публикации могут быть использованы органами власти при разработке стратегических планов развития системы образования, а также при повышении квалификации руководителей образовательных учреждений.

Содержание

Введение	6
1. Опыт комплексной оценки территорий по показателям развития образования	8
1.1. Рейтинг как метод комплексной оценки территорий	8
1.2. Особенности рейтинга по показателям развития образования	12
Конец ознакомительного фрагмента.	15

**Г. В. Леонидова, М. А. Головчин,
Т. С. Соловьева, Е. А. Гутникова**
**Комплексная оценка развития
образовательных систем
на муниципальном уровне**

© Г.В. Леонидова, М.А. Головчин, Т.С. Соловьева, Е.А. Гутникова
© ИСЭРТ РАН, 2012

Все права защищены. Никакая часть электронной версии этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, включая размещение в сети Интернет и в корпоративных сетях, для частного и публичного использования без письменного разрешения владельца авторских прав.

Введение

Процессы децентрализации управления, передачи на муниципальный уровень прав собственности и ответственности за использование объектов хозяйственной деятельности изменили социально-экономический и организационно-управленческий статус муниципалитетов. Местное самоуправление теперь функционирует в качестве полноправного института власти. В особенности это проявляется в решении социальных проблем (в сфере обеспечения жильем, коммунальными услугами, в сфере образования, здравоохранения, культуры и др.).

Становление системы местного самоуправления сопровождается целым рядом проблем, связанных с недостаточностью финансово-экономической базы муниципалитетов, отсутствием четкого разграничения компетенции между органами власти различных уровней, нехваткой реальных прав и полномочий у местных властей, асимметрией в уровнях развития территорий. Наличие данных проблем особенно негативно сказывается на состоянии сферы образования. Несмотря на то что на местный уровень управления были переданы обширные полномочия по финансированию образования, около половины финансовых ресурсов консолидированного бюджета государства продолжает концентрироваться на уровне федерального бюджета, около одной трети – на уровне субъектов Федерации и лишь около одной пятой – на уровне местных бюджетов. Это порождает неравномерность в развитии муниципалитетов, в том числе и в сфере образования.

На важность создания условий для развития образования отдельных территорий не раз обращали внимание представители официальной власти. Так, Президент РФ Д. М. Медведев в выступлении на Совещании по вопросам законодательного обеспечения системы образования, проходившем 18 августа 2011 г. в г. Майкопе (Республика Адыгея), подчеркнул, что разрыв в уровне развития сферы образования на отдельных территориях «надо преодолевать и в деньгах, и в условиях жизни, и в методических возможностях» [9].

В связи с этим возникает настоятельная необходимость выработки и применения новых механизмов управления комплексной информацией, отражающей тенденции развития как традиционных для сферы образования показателей, так и новых процессов и явлений, с целью повышения результативности реализации государственной политики в сфере образования и эффективности управления процессами развития муниципальной системы образования.

Ответом на этот информационный запрос может стать система рейтинговой оценки, что и стало предметом настоящего исследования «Разработка системы показателей рейтингования муниципальных районов по оценке развития образовательной сферы», выполненного по договору с Департаментом образования Вологодской области от 6 июня 2011 г. № 301.

Целью исследования стала разработка системы показателей для проведения рейтинга муниципальных районов по показателям развития образования.

Задачи исследования:

- анализ теоретико-методологических основ комплексной статистической характеристики региональных систем образования;
- разработка ряда показателей, наиболее полно характеризующих уровень развития сферы образования в муниципальных районах области;
- группировка муниципальных районов по показателям развития образования.

Информационная база исследования: данные официальной (Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области) и ведомственной (данные Департамента образования Вологодской области, данные Управлений образования муниципальных районов Вологодской области) статистики. В исследовании были использованы методы многомерного сравнительного анализа, ранжирования объектов по определенному признаку.

Результаты исследования могут быть использованы органами власти и управления для определения стратегических направлений развития образования в регионе на среднесрочную перспективу.

1. Опыт комплексной оценки территорий по показателям развития образования

1.1. Рейтинг как метод комплексной оценки территорий

Определение позиций субъектов Российской Федерации в различных сферах играет большую роль в оценке деятельности органов власти. Рейтингование территорий по показателям развития образования может стать реальным индикатором тех изменений, которые определены на перспективу в программных документах (Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 № 3266-1; Концепция социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года; Национальная образовательная инициатива «Наша новая школа»; Приоритетный национальный проект «Образование»; Долгосрочная целевая программа «Развитие образования в Вологодской области на 2011–2015 годы»; Стратегия развития образования в Вологодской области на период до 2020 года).

Проводимая реформа российского образования предполагает, что положения Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 гг., Приоритетного национального проекта «Образование», Болонской декларации и других программных документов будут реализованы поэтапно. Поскольку Федеральная целевая программа развития образования построена на принципах достижения программно-целевых индикаторов и показателей, с помощью рейтингования можно диагностировать текущее состояние и динамику образования территорий. Создание рейтинговых механизмов, позволяющих выявлять и отслеживать тенденции в развитии образования, позволит реагировать и регулировать позиции субъекта РФ в конкурентном соревновании среди территориальных единиц, формировать обоснованную мотивированную политику исполнительной власти по укреплению и поддержке кадрового потенциала региона.

В экономической науке существует несколько точек зрения на понятие «рейтинга» (табл. 1).

Таблица 1

Некоторые характеристики понятия «рейтинг» в экономике

Авторы	Рейтинг – это...
Т.Б. Бердникова	- это метод сравнительной оценки деятельности нескольких предприятий, в основе которого лежит обобщенная характеристика по определенному признаку (признакам), позволяющая выстраивать (группировать) предприятия в определенной последовательности по степени убывания (возрастания) данного признака
Л.Н. Адрианова	- вынесение разумного и взвешенного суждения, возможность соотношения и отнесение к тому или иному классу, разряду, категории объекта на основании предварительных расчетов
А.М. Карминский	- комплексная оценка рисков фирмы, банка, страховой компании, паевого фонда, страны, региона, выпусков облигаций и других финансовых инструментов по дискретной упорядоченной шкале
А.Д. Шеремет	- место организации в классификации либо упорядочении, проведенном на основании какого-либо признака
С.А. Ершова	- метод сравнительной оценки деятельности нескольких предприятий, в основе которого лежит обобщенная характеристика по определенным критериям, позволяющая группировать предприятия в определенной последовательности по степени убывания (возрастания) данных критериев.
О.Ф. Быстров	- независимые оценки экономического, финансового и производственного состояния, а также возможного изменения состояния стран, регионов, предприятий, банков, страховых и инвестиционных компаний, пенсионных фондов и других хозяйствующих субъектов на основе определенной системы показателей
Н.А. Садовникова	- оценка общественного признания деловой состоятельности (надежности) предприятия, организации

Источники: Адрианова Л. Н. Рейтинг ценных бумаг: основы теории и практики: автореферат на соискание ученой степени кандидата экономических наук. – М., 2001; Бердникова Т. Б. Анализ и диагностика финансово-хозяйственной деятельности предприятия. – М.: ИНФРА-М, 2007; Быстров О. Ф. Методология построения и использования инвестиционных рейтингов в управлении экономикой: автореферат на соискание ученой степени кандидата экономических наук. – М., 2008; Ершова С. А. Анализ и диагностика финансово-хозяйственной деятельности предприятия. – СПб: СПбГАСУ, 2007; Карминский А. М. Рейтинги как мера финансовых рисков. Эволюция, назначение, применение // Журнал НЭА. – 2009. – № 1–2; Садовникова Н. А. Методология статистического анализа и прогнозирование строительного комплекса Российской Федерации: автореферат на соискание ученой степени доктора экономических наук. – М., 2004; Шеремет А. Д. Комплексный анализ хозяйственной деятельности. – М.: Инфра-М, 2006.

В данном исследовании рейтинг будет рассматриваться как *система сравнительной оценки субъектов экономической деятельности, основанная на применении комплекса критериев и показателей, отражающих эффективность функционирования данных субъектов, выстроенная по дискретной упорядоченной шкале и необходимая для принятия стратегических решений об их дальнейшем развитии.*

Для построения рейтингов применяются показатели, которые должны быть строго ограничены по количеству, релевантны (ориентированы на решение конкретных задач), методически корректны и структурно выдержаны.

Система рейтинговой оценки выполняет комплекс функций, к которым относятся:

- конструктивная;
- координационная;
- контрольная;
- аналитическая;
- коммуникационная;
- стимулирующая.

Основными компонентами, необходимыми для построения рейтинговой оценки, являются: целевое назначение, объекты, субъекты и процедуры проведения рейтинга (рис. 1).

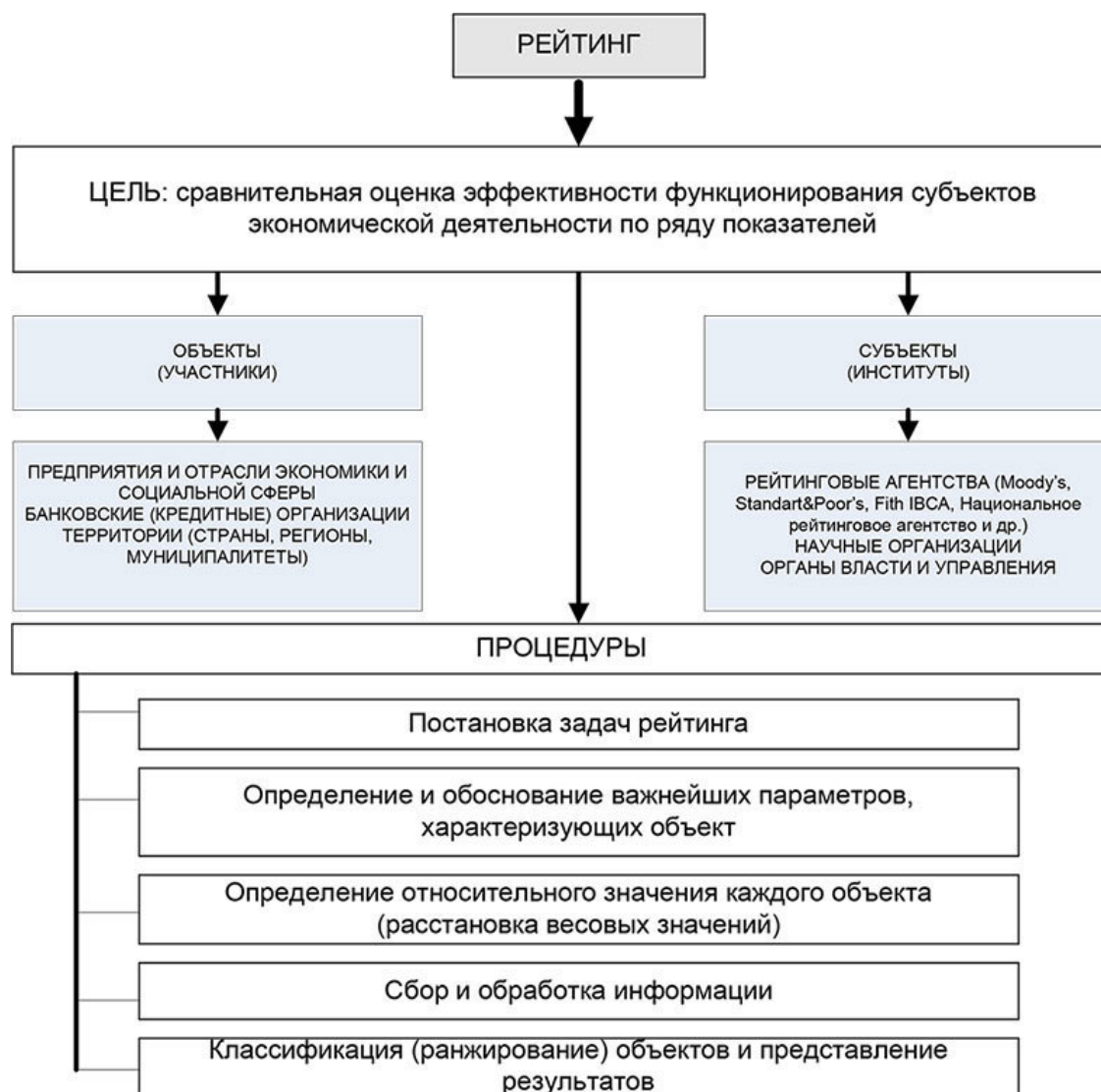


Рис. 1. Компоненты системы рейтинговой оценки

Современная наука рассматривает множество видов систем рейтинговых оценок. Рейтинги можно классифицировать на основании различных параметров.

1. По используемому инструментарию выделяются два вида рейтинга:

- упорядоченный (ранговый, рэнкинг) предполагает ранжирование участников рейтинга по убыванию и возрастанию какого-либо конкретного показателя или группы показателей;
- неупорядоченный (классификационный) предполагает определение позиции участника рейтинга на определенной рейтинговой шкале.

2. По источникам информации, на основании которой проводят оценку, рейтинги подразделяют на следующие категории:

- составленные по результатам опроса целевой аудитории;
- построенные на вторичной информации;
- основанные на данных, полученных непосредственно от ранжируемых объектов [18].

3. В зависимости от того, сколько раз был выпущен рейтинговый продукт, выделяют следующие виды рейтингов:

- периодический;
- непериодический [15].

4. По предмету изучения (отраслевой направленности) рейтинги подразделяют на следующие виды:

- социологический;
- политический;
- финансовый;
- кредитный;
- инвестиционный;
- экологический;
- образовательный.

В любом виде рейтинговых схем анализ строится на основе системы индикаторов, т. е. расчетных аналитических показателей, содержательно характеризующих предмет рейтингования.

1.2. Особенности рейтинга по показателям развития образования

Образовательные рейтинги часто используются для принятия управленческих решений в области образования. Они помогают из достаточно разнообразной и обширной информации выбрать ту, которая обеспечит квалифицированную, научно обоснованную оценку территориальных образовательных систем, и представить ее в простом, прозрачном, подчиненном практическим (управленческим) задачам, виде. Подобные рейтинги по своей сути предназначены для того, чтобы сводить описание деятельности систем образования, выполненное на базе большого числа разнообразных показателей, к комплексным сопоставимым численным индикаторам. Соответственно, основная цель формирования системы образовательных рейтингов – обеспечение пользователей прозрачной оценкой территориальных образовательных систем с точки зрения доступности и качества образования на всех его уровнях, его материально-технического потенциала, финансовых и человеческих ресурсов и с учетом параметров социально-экономического и демографического положения территорий [7].

Поиск путей и инструментов сравнительного анализа особенно важен для сферы образования, где эффективность образовательных систем является индикатором качества подготовки специалистов для экономики территории. Такая информация нужна в первую очередь органам управления образованием как в федеральном центре, так и в субъектах Российской Федерации, поскольку ее получение преследует не столько научные интересы, сколько практические цели, выявляя зоны приоритетного внимания, возможные направления повышения результативности образовательной политики, внутренние ресурсы (финансовые, материальные, кадровые и др.) территориальных систем образования.

В современной науке существует несколько толкований категории «рейтинг по показателям развития системы образования» (табл. 2).

С нашей точки зрения, рейтинг по показателям развития образования представляет собой *систему сопоставимой оценки территорий, основанную на применении комплекса показателей развития образования, выстроенных по дискретной упорядоченной шкале и необходимых для принятия управленческих решений в данной сфере*. Подобный рейтинг может являться как частью сравнительного анализа территорий, так и небольшим фрагментом формируемой информационно-аналитической системы управления развитием системы образования.

Таблица 2

Основные подходы к определению «рейтинг по показателям развития системы образования»

Автор	Образовательный рейтинг – это...
Н.В. Ковалева, В.И. Кузнецова, Е.Г. Нечаева	- инструмент, обеспечивающий формирование базы сопоставимых в региональном разрезе показателей развития образования
М. Кларк	- перечень, который составляется согласно некоторому показателю или набору показателей, которые составители рейтинга считают отражающими или измеряющими академическое качество
А.Л. Юданова	- интегральная оценка конкурентоспособности образовательных учреждений с учетом специфики социально – экономического положения территории
Ю.П. Потолков	- ранжирование образовательных учреждений по результатам их интегральной оценки, по определенным критериям и показателям
Г.А. Балыхин	- методика, основанная на сравнении образовательных учреждений по каждому показателю эффективности использования собственности со средними (эталонными, прогнозируемыми или рекомендуемыми) показателями

Источники: Ковалева Н. И. Информационно-аналитическая система рейтингования регионов по показателям развития образования: методология и результат эксперимента // Вопросы образования. – 2008. – № 1 – С. 217–230; Кларк М. Некоторые идеи о рейтингах академического качества // Высшее образование в Европе, 2002, № 4; Юданова А. Л. Конкурентоспособность вуза в системе регионального управления высшим профессиональным образованием (на примере Калининградской области): автореферат на соискание ученой степени кандидата экономических наук. – Калининград, 2007; Потолков Ю. П. Рейтинг высших учебных заведений и образовательных программ как механизм обеспечения качества подготовки специалистов; Балыхин Г. А. Управление развитием образования. Организационно-экономический аспект. – М.: Экономика, 2003;

Важнейшее значение при рейтинговании муниципалитетов по показателям развития образования приобретают полнота, однородность и сопоставимость используемых данных. Однородность и сопоставимость данных достигается за счет перехода от абсолютных величин (человек, единиц, штук и т. д.) к нормированным значениям показателей (%), т. е. переход от количественных показателей к качественным – удельным весам, что позволяет точнее охарактеризовать каждый показатель мониторинга.

В настоящее время в регионах идет поиск методов систематизации информации, необходимой для оперативного управления образовательной системой, по показателям, отраженным в законодательных актах на федеральном и региональном уровнях (табл. 3).

Таблица 3

Опыт рейтингования по показателям развития образования

Уровень	Наименование института	Наименование рейтинга	Исследуемые объекты
Федеральный	Государственный университет Высшая школа Экономики (ГУ ВШЭ)	Рейтинг субъектов Российской Федерации по показателям развития образования	Регионы РФ
	Международная информационная группа «Интерфакс»	Национальный рейтинг вузов Российской Федерации	Высшие учебные заведения РФ
Региональный	Министерство образования и науки Самарской области	Рейтинг результативности деятельности образовательных учреждений, подведомственных Министерству образования и науки Самарской области	Дошкольные, общеобразовательные учреждения, учреждения дополнительного образования детей Самарской области
	Государственное бюджетное учреждение Калининградской области «Региональный центр образования»	Рейтинговая оценка работы муниципалитетов Калининградской области по показателям качества образования	Муниципальные образования Калининградской области
	Государственное образовательное учреждение дополнительного профессионального образования «Нижегородский институт развития образования»	Рейтинг результативности деятельности муниципальных систем образования Нижегородской области	Муниципальные образования Нижегородской области
Муниципальный	Комитет по образованию Усольского муниципального района	Рейтинг образовательных учреждений Усольского муниципального района Иркутской области	Общеобразовательные школы муниципального района
	Управление образования Гремячинского муниципального района	Рейтинг дошкольных образовательных учреждений Гремячинского муниципального района Пермской области	Дошкольные образовательные учреждения муниципального района
	Управление образования Администрации Каргопольского муниципального района	Рейтинговая оценка деятельности образовательных учреждений Каргопольского муниципального района Архангельской области	Дошкольные и общеобразовательные учреждения муниципального района
	Департамент образования Администрации г. Салехарда	Рейтинг образовательных учреждений муниципальной системы образования г. Салехарда (Ямало-Ненецкий автономный округ)	Дошкольные, общеобразовательные учреждения и учреждения дополнительного образования г. Салехарда

Источники: Ковалева Н. И. Информационно-аналитическая система рейтингования регионов по показателям развития образования: методология и результат эксперимента // Вопросы образования. – 2008. – № 1. – С. 217–230; Национальный рейтинг университетов. 2009. – М.: ЗАО «Интерфакс», 2009; Распоряжение Министерства образования и науки Самарской области от 27.05.2010 г. № 185-од «Об организации проведения рейтинга результативности деятельности подведомственных образовательных учреждений»; Приказ Правительства Калининградской области от 28.11.2008 № 2511/1 «Об

Утверждении Положения о региональной системе оценки качества образования Калининградской области»; Приказ Комитета по образованию Усольского районного муниципального образования от 25.01.10 № 20 «Об утверждении положения о рейтинге образовательных учреждений»; Приказ Управления образования Администрации Гремячинского муниципального района от 05.03.2011 № 56 «Об установлении рейтинга дошкольных образовательных учреждений»; Материалы сайта Управления образования Администрации Каргопольского муниципального района [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kargroo.edusite.ru>; Положение о рейтинге образовательных учреждений муниципальной системы образования (утверждено приказом Департамента образования г. Салехарда от 10.02.2010 № 105-о); Рейтинг результативности деятельности муниципальных систем образования (МОС) Нижегородской области по данным мониторингов и выборочным данным ФСО-2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.niro.nnov.ru>.

Каждая из представленных в таблице 3 рейтинговых схем имеет свои задачи, объекты, оригинальную систему показателей.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.