



Н.М. КОНДАКОВА, начальник отдела координации контрольно-надзорной деятельности Рособрнадзора, Управление надзора и контроля за организациями, осуществляющими образовательную деятельность, г. Москва
e-mail: kondakova@obrnadzor.gov.ru

И.В. ТУГОЙ, генеральный директор ООО «Эффектон»
e-mail: support@effecton.ru

МОДЕЛЬ ПРОВЕДЕНИЯ МОНИТОРИНГА СИСТЕМЫ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В ЧАСТИ СОБЛЮДЕНИЯ ВУЗАМИ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

NM Kondakova, the head of Department of Coordination of Control and Supervising activity FESSA, Administration of Supervision and Monitoring of Organizations Engaged in Educational Activities, Moscow
IV Tugoy, General Director LLC «Effecton»

THE MODEL OF MONITORING THE HIGHER EDUCATION SYSTEM IN TERMS OF COMPLIANCE WITH THE UNIVERSITIES LEGAL REQUIREMENTS

В статье представлено описание элементов модели проведения мониторинга системы высшего образования в части соблюдения вузами требований законодательства. Мониторинг представлен в форме «белого ящика». Представлен алгоритм формирования общего рейтинга образовательных организаций по уровню соблюдения требований законодательства в сфере образования. Сформулированы общие положения обоснования принятия управленческого решения по результатам мониторинга.

This paper describes the components of the model of monitoring the higher education system in terms of compliance with the universities legal requirements.. The monitoring is represented in the form of a “white-box”. An algorithm for arrangement of the overall ranking of educational institutions by the level of compliance with the requirements of legislation in the education field is provided. General provisions on justification of adoption of a management decision upon the monitoring results are stated.

В современных условиях интеграции национальных образовательных систем остро стоит вопрос повышения конкурентоспособности кадров, выпускаемых отечественными вузами. Следовательно, существует необходимость глубокого анализа и контроля системы высшего образования с использованием постоянной обратной связи, обеспечивающей субъектов системы образования надежной своевременной и достоверной информацией о качестве образования. Одним из вариантов обеспечения обратной связи является мониторинг. Основная функция мониторинга — обеспечение органов управления образованием информацией о состоянии образования и динамике изменений его результатов, об условиях осуществления образовательной деятельности, о состоянии сети организаций, осуществляющих образовательную деятель-

ность [1, ст. 97]. Использование «мониторинговой» информации обеспечит качество принятия управленческих решений, а также позволит оценивать эффективность их реализации.

Проведение мониторинга системы образования регламентировано Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [1], а также постановлением Правительства Российской Федерации от 05.08.2013 № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования» [2]. Согласно постановлению правительства, сбор, обработку и анализ информации в части контроля качества образования и выявления нарушения требований законодательства об образовании осуществляет Рособрнадзор. В рамках своих полномочий Рособрнадзором был издан приказ от 14.07.2014 №1085 [3], которым утверждены показатели и процедура про-

ведения мониторинга системы высшего образования.

Мониторинг, проводимый Рособрнадзором, включает комплекс мероприятий, направленных на «сбор информации в части контроля качества образования и выявления нарушений требований законодательства в сфере образования из федеральных государственных информационных систем сферы образования, из форм статистического наблюдения и с официальных сайтов образовательных организаций по утвержденным показателям», на обработку и систематизацию полученной информации, а также на «анализ информации в части контроля качества образования и выявления нарушений требований законодательства» [3]. При этом ни технология, ни методика проведения мониторинга в явном виде не представлены, т.е. строго не регламентированы, что делает процедуру проведения

мониторинга предметом научных исследований.

Целью статьи является описание элементов возможной модели проведения мониторинга системы высшего образования в части соблюдения вузами требований законодательства.

Под моделью проведения мониторинга будем понимать совокупность методов и средств, используемых для регламентирования процесса сбора, обработки и анализа информации о деятельности образовательных организаций высшего образования в части соблюдения требований законодательства.

С позиций кибернетики мониторинг системы образования представим в форме «белого ящика», поскольку должны быть известны его компоненты, структура, алгоритмы расчета интегральных показателей оценки. На вход данной системы поступают векторы показателей, характеризующие текущее ее состояние по заданным направлениям. В результате интеграции показателей получают оценку соблюдения образовательными организациями требований законодательства.

Модель проведения мониторинга системы высшего образования базируется на следующих принципах: научность, объективность, прогностическая направленность, систематичность, полнота, целостность и открытость [4].

Используя теоретические подходы, изложенные в [4], опишем принципы организации и проведения мониторинга системы высшего образования. Принцип научности предполагает соответствие современным исследованиям в области анализа, оценки и контроля деятельности образовательных организаций. Принцип объективности требует использования измерителей, технологий и процедур, обеспечивающих надежность результатов измерений. Принцип прогностической направленности определяет наличие достаточного объема информации для оценки деятельности образовательных организаций с учетом изменяющихся потребностей и запросов внешней и внутренней среды по отношению к системе. Принцип систематичности и непрерывнос-

ти указывает на необходимость системного непрерывного наблюдения за образовательным процессом, условиями его осуществления и возникающими отклонениями. Принцип полноты состава системы предусматривает эффективное осуществление управленческой деятельности посредством включения всех необходимых компонентов системы, обмена информацией между ними, получения максимально возможного количества информации о состоянии управляемых объектов. Принцип целостности предполагает интеграцию всех составляющих системы мониторинга (субъектов и объектов, методов, средств и инструментария мониторинга) в единый процесс. Принцип открытости регламентирует наличие открытого доступа к исходной и итоговой информации.

Обеспечение проведения мониторинга системы высшего образования осуществляется посредством механизма правового регулирования, организационно-административного и материально-технического механизмов. Механизмом правового регулирования выступает совокупность норм и положений нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность образовательных организаций высшего образования. Материально-технический механизм предусматривает обеспечение проведения мониторинга посредством использования совокупности технических средств, сбора сведений и передачи данных. Организационно-административный механизм предусматривает координацию субъектом управления (Рособрнадзором) деятельности образовательных организаций в рамках своей компетенции.

Базовым элементом, обеспечивающим проведение мониторинга, является совокупность показателей мониторинга, утвержденных приказом Рособрнадзора №1085 [3]. Данные показатели целесообразно интегрировать методами статистического анализа, позволяющими выявлять характер и структуру взаимосвязей между компонентами исследуемого многомерного признака. Исследуемым многомерным при-

знаком в данном случае является управленческое решение по каждой конкретной образовательной организации, принимаемое субъектом управления (например, Рособрнадзором) на основе количества нарушений законодательства в сфере образования, выявленных в результате сбора и анализа данных.

Для обоснования принятия управленческого решения необходимо сформировать общий рейтинг образовательных организаций по уровню соблюдения требований законодательства в сфере образования. При этом может быть использован следующий алгоритм:

1. Предварительная обработка значений показателей, включая нормирование абсолютных величин. Нормирование позволяет перейти к сравнимым величинам. Показатели, имеющие измерение в процентах, переводятся в доли. Показатели, имеющие альтернативные варианты ответов, например, да/нет, переводятся в бинарную систему (с положительным ингредиентом — 1, с отрицательным — 0).

Нормирование абсолютных показателей осуществляется методом относительной нормализации по формуле (1):

$$f_{ji}^n = \frac{f_{ji}^q}{\max_i f_{ji}^q}, \quad (1)$$

где f_{ji}^q — значение j -го количественного показателя для i -й образовательной организации (по результатам сбора данных);

f_{ji}^n — нормированное значение j -го показателя для i -й образовательной организации.

2. Расчет рейтинга образовательной организации по формуле (2):

$$R^i = \sum_{j=1}^m f_{ji}^q + \sum_{j=1}^v f_{ji}^n, \quad (2)$$

где R^i — оценка состояния i -й образовательной организации;

m — количество показателей, имеющих процентное измерение;

v — количество нормированных показателей.

3. Группировка образовательных организаций по величине рейтинга. Для этого предварительно рассчитывается эталонный

рейтинг по всем образовательным организациям, принимавшим участие в мониторинге. Эталонный рейтинг представляет собой максимально возможное значение рейтинга — R^{max} . Также необходимо выполнить проверку на непротиворечивость: эталонный рейтинг должен соответствовать образовательной организации, деятельность которой полностью соответствует требованиям законодательства.

Формируются группы образовательных организаций:

группа 1 — «положительная оценка деятельности»: образовательные организации, для которых

$$R_i \in \left[R^{max} - \frac{R^{max}}{3}; R^{max} \right];$$

группа 2 — «удовлетворительная оценка деятельности»: образовательные организации, для которых

$$R_i \in \left[\frac{R^{max}}{3}; R^{max} - \frac{R^{max}}{3} \right];$$

группа 3 — «группа риска»: образовательные организации, для которых

$$R_i \in \left[0; \frac{R^{max}}{3} \right].$$

Результаты группировки данных могут быть использованы специалистами Рособнадзора при принятии управленческого решения о характере применяемых мер в отношении образовательных организаций, у которых были выявлены нарушения законодательства в сфере образования (рис. 1).

В отношении образовательных организаций из «группы риска» (группа 3) предлагается реализовать модель принятия управленческого решения на основании классификации и отнесения «мониторинговой» информации к конкретному предмету внеплановой проверки (рис. 2).

Модель принятия управленческих решений является структурным элементом модели проведения мониторинга и отражает особенности осуществления государственного контроля (надзора) в сфере образования в отношении образовательных организаций.

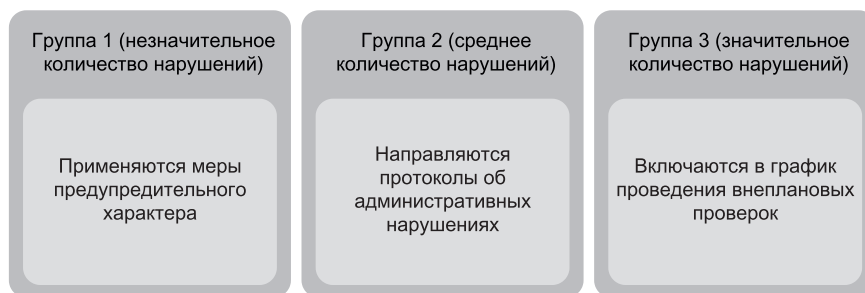


Рис. 1. Варианты управленческих решений по результатам мониторинга

В соответствии с ч. 1 ст. 93 Федерального Закона «Об образовании в Российской Федерации» государственный контроль (надзор) в сфере образования включает в себя Федеральный государственный контроль качества образования и Федеральный государственный надзор в сфере образования, осуществляемые органами по контролю и надзору в сфере образования. Основаниями для проведения внеплановых проверок организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в рамках государственного контроля (надзора) в сфере образования наряду с основаниями, предусмотренными Федеральным законом от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [5], также являются основания, установленные ч. 5 ст. 93 Федерального Закона «Об образовании в Российской Федерации» [1], а именно:

1) выявление аккредитационным органом нарушения требований законодательства об образовании при проведении государственной аккредитации образовательной деятельности;

2) выявление органами по контролю и надзору в сфере образования нарушения требований законодательства об образовании, в том числе требований федеральных государственных образовательных стандартов, на основе данных мониторинга в системе образования, предусмотренного ст. 97 Федерального Закона «Об образовании в Российской Федерации».

Следовательно, на основе данных мониторинга системы обра-

зования возможно принятие решения о проведении в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность, внеплановых проверок Федерального государственного надзора в сфере образования и Федерального государственного контроля качества образования.

Учитывая, что мониторинг представляет собой процедуру непрерывного анализа системы образования, оценки ее состояния, а также эффективности функционирования в определенных временных рамках, то вся информация, полученная на основании мониторинга системы образования, не может быть основанием для проведения внеплановых проверок. Информацию, полученную в результате проведения мониторинга системы образования, необходимо проанализировать, классифицировать и отнести к соответствующим предметам внеплановых проверок.

Классифицировать информацию необходимо на две категории: первая категория — информация, не содержащая сведения о нарушении законодательства об образовании; вторая категория — информация, содержащая сведения о нарушении законодательства об образовании, в том числе требований Федеральных государственных образовательных стандартов.

Наличие информации, содержащей сведения о нарушении законодательства об образовании, предполагает необходимость принятия решения о проведении внеплановой проверки в отношении образовательных организаций высшего образования. Принятие такого решения является логическим завершением реализации модели проведения



Рис. 2. Модель принятия управленческого решения на основании классификации и отнесения информации к конкретному предмету внеплановой проверки

мониторинга системы высшего образования.

Следует отметить, что представление результатов мониторинга в форме рейтинга образовательных организаций и систематизация имеющихся нарушений обеспечат доступность и наглядность результирующих показателей, позволят выявить «слабые места» с целью профилактического воздействия на вузы. Кроме того, общая рейтинговая оценка образовательных организаций может быть включена в комплекс информации, рекомендуемой к размещению на официальном сайте Рособнадзора и сайтах образовательных организаций с целью обеспечения открытости и доступности информации о системе высшего образования.

Библиографический список:

1. Федеральный закон от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». — [Электронный ресурс]. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.08.2013 №662 «Об осуществлении мониторинга системы образования». — [Электронный ресурс]. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150568/
3. Приказ Рособнадзора от 14.07.2014 №1085 «Об утверждении показателей и процедуры проведения мониторинга системы высшего образования Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки». — [Электронный ресурс]. — URL: http://obrнадзор.gov.ru/common/upload/doc_list/1085.pdf/

4. Ефремова Н.Ф. Тестовый контроль в образовании: учебное пособие для студентов, получающих образование по педагогическим направлениям и специальностям. — М.: Логос, 2007. — 386 с.
5. Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». [Электронный ресурс]. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/

Ключевые слова: мониторинг, система высшего образования, модель, рейтинг образовательных организаций, принятие решений.

Keywords: monitoring, higher education system, model, ranking of educational institutions, decision-making.