

Человек и образование 2013-2024

ISSN 2079-8784

URL - <http://ras.jes.su>

Все права защищены

Выпуск 1 (62) Том . 2020

Независимая оценка качества условий осуществления образовательной деятельности в России: проблематика и нормативное обеспечение

Федорчук Юлия Михайловна

заведующая лабораторией, ФГБНУ «Институт управления образованием Российской академии образования»

Российская Федерация, Москва

Панфилова Людмила Генриховна

ведущий научный сотрудник, СПб филиал ФГБНУ «Институт управления образованием РАО»

Российская Федерация, Санкт-Петербург

Кузнецов Андрей Николаевич

заведующий лабораторией управления образовательными системами, ФГБНУ «Институт управления образованием Российской академии образования»

Российская Федерация, Москва

Аннотация

В статье представлены результаты исследования формирования системы независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности в общеобразовательных организациях на основе анализа зависимости ее функционирования от изменений международного и внутрироссийского образовательного и социального контекстов.

Ключевые слова: управление образованием, независимая система оценки качества образования, НОКО, нормативная база образования, оценка качества условий осуществления образовательной деятельности, мониторинг в образовании, показатели качества образования, результаты оценки качества образования, образовательные организации

Дата публикации: 26.06.2022

Источник финансирования:

Статья подготовлена в рамках реализации Государственного задания Министерства просвещения Российской Федерации № 073-00089-19-01 на 2019 г. по теме «Теоретико-методологические основы профессионального развития руководителей системы образования».

Ссылка для цитирования:

Федорчук Ю. М. , Панфилова Л. Г. , Кузнецов А. Н. Независимая оценка качества условий осуществления образовательной деятельности в России: проблематика и нормативное обеспечение // Человек и образование – 2020. – Выпуск 1 (62) С. 22-29 [Электронный ресурс]. URL: <https://человекиобразование.рф/S181570410020820-7-1> (дата обращения: 22.07.2024). DOI: 10.54884/S181570410020820-7

¹ Российская система оценки качества образования включает оценку следующих объектов: образовательные системы различного уровня, образовательные организации, образовательные программы, обучающиеся, педагогический коллектив. Авторы в данной статье рассматривают один из элементов оценки – независимая оценка качества условий осуществления образовательной деятельности образовательными организациями, которая является одним из элементов оценки образовательных организаций [1]. Данный вид оценки, сначала как понятие «независимая оценка качества услуг», появилось в нашей стране еще в 2005 году, оформилось концептуально - в 2009 году. Нормативная работа по разработке системы независимой оценки началась в 2012 году для реализации исполнения Указа Президента РФ о реализации государственной социальной политики [2] и Поручения Правительству РФ, где была поставлена задача формирования независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, с определением показателей эффективности работы и рейтингования организаций. Постановлением Правительства РФ был введен регламент проведения независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, на базе которого федеральные отраслевые министерства разработали рекомендации по организации НОКО организаций, оказывающих социальные услуги. [3].

² Была разработана Государственная программа РФ «Развитие образования» на 2013-2020 годы, утратившая силу в 2018 году, где в качестве цели подпрограммы 3 стояло - развитие системы оценки качества образования и информационной прозрачности системы образования [4]. И создание механизма независимой оценки качества образования (НОКО), учет мнения участников образовательных отношений, их включение в оценку деятельности и результатов системы образования - представляло собой стратегическую задачу. Также эта задача была прописана в Федеральной целевой программе развития образования на 2016-2020 годы [5].

3 Следующим этапом формирования системы независимой оценки стало принятие в 2013 г. Федерального закона, определяющего изменения в отдельных законодательных актах по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования» [6], в котором была закреплена обязанность применения механизма НОКО в том числе в образовании в ст. 95 - 95.2 Федерального закона [7].

4 Понятийный аппарат независимой оценки качества образования стал представлять собой нормативно-закрепленную форму общественного контроля, отражающего степень соответствия условий образовательного процесса ожиданиям потребителей, которые оценивается количественно по совокупности критериев. Для снижения в оценке уровня субъективизма в процедуре оценки заложены мнение эксперта и потребителя оказываемой образовательной услуги. Это обусловлено тем, что потребитель может детально охарактеризовать условия оказания образовательной услуги в динамике, а эксперт сравнить общие нормативные и в среднем сложившиеся в системе образования современные стандарты условий оказания образовательных услуг. Все это в совокупности даёт возможность выявить, сильные и слабые стороны условий осуществления образовательной деятельности.

5 Регламент проведения НОКО введен приказом Минобрнауки РФ [8], где были утверждены показатели, характеризующие общие критерии оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Методическими рекомендациями Минобрнауки РФ по проведению независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, [9] и Методическими рекомендациями Минобрнауки РФ по расчету показателей независимой оценки качества образовательной деятельности организаций от [10] описан весь механизм независимой оценки. В соответствии с этими методическими рекомендациями проводились процедуры НОКО и НОК УОД в сфере образования с 2015 по 2018 годы.

6 Методика анализа официального сайта и других открытых информационных источников об организации, а также анкета для опроса респондентов – потребителей образовательных услуг, представленные в этих методических рекомендациях являлись едиными для всего образовательного пространства. Но Общественные советы в регионах могли вводить оценку дополнительных показателей деятельности, необходимые для принятия управленческих решений.

7 Сфера образования является единственной отраслью, где независимая оценка осуществляется в двух формах. В соответствии с законом «Об образовании в РФ» [7] НОКО включает два направления:

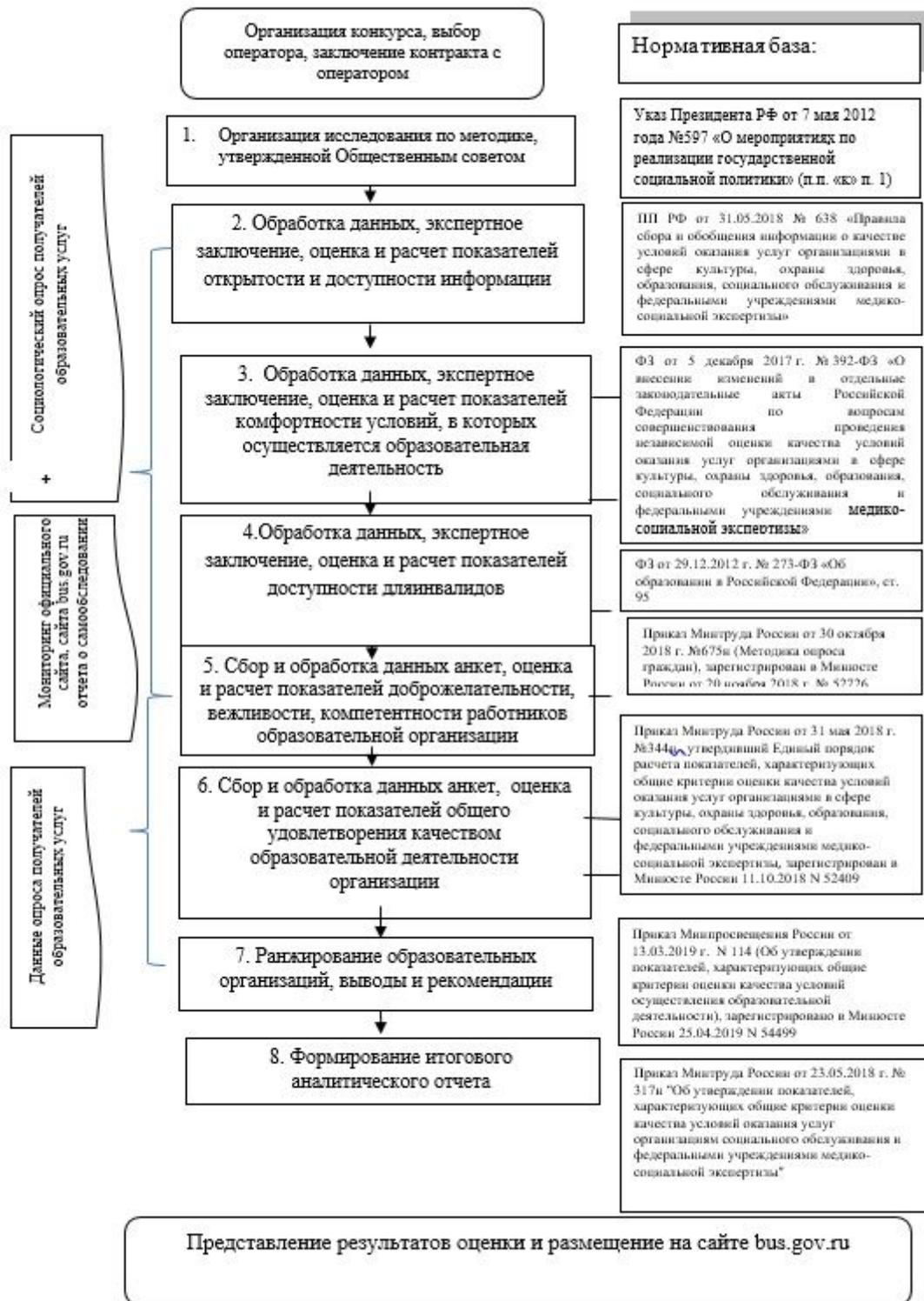
1. независимую оценку качества подготовки обучающихся (НОК ПО, ст. 95.1 № 273-ФЗ), направленную на изучение качества подготовки обучающихся и в других отраслях не применяется;
2. независимую оценку качества условий осуществления образовательной деятельности организациями, осуществляющими образовательную

деятельность (НОК УОД, ст. 95.2 №273-ФЗ).

⁸ Второй вид независимой оценки претерпел изменения: до 2017 года осуществлялась «независимая оценка качества образовательной деятельности», с конца 2017 года введено понятие «независимая оценка качества *условий* осуществления деятельности, что совпадает с теми же процедурами, которые используются в других социальных сферах.

⁹ Результаты НОКО не влияют на процессы лицензирования или аккредитации образовательных организаций, но входят в систему оценки эффективности деятельности руководителей системы образования различного уровня, согласно Программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) организациях на 2012-2018 годы, утвержденной Правительством РФ [11], План мероприятий («дорожной картой») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки»). В соответствии с этими рекомендациями учредителями (муниципальными/региональными органами управления образованием) в эффективном контракте руководителя были предусмотрены соответствующие показатели эффективности деятельности. А указом Президента РФ [12] с 1 января 2019 года при оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов учитываются результаты НОК УОД муниципальных организаций, расположенных в муниципальном образовании и оказывающих услуги за счет соответствующих бюджетов. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [13] включает показатель - п.24 «Результаты независимой оценки качества оказания услуг организациями социальной сферы». При загрузке результатов НОК УОД по каждой образовательной организации в систему bus.gov.ru можно выстроить рейтинги на любом уровне образовательной системы.

¹⁰ Регламент проведения НОК УОД образовательными организациями в 2019 году представлен на рис. 1.



12 **Рис. 1–Регламент проведения НОК УОД образовательными организациями и нормативное обоснование**

13 Ключевой фигурой всех процессов по проведению НОК УОД являются Общественные советы при органах исполнительной власти различного уровня. Они объединяют экспертов и общественность для решения проблем в системе образования, определяют образовательные организации, подлежащие оценке в разные периоды, выбирают оператора, проводят оценку, рассматривают результаты, выносят предписания руководителям образовательных организаций и

контролируют их реализацию. В состав Общественных советов, которые формируют общественные палаты, теперь не могут входить представители органов государственной власти, руководители и работники образовательных организаций.

14 Таким образом, с 2014 по 2018 гг. были апробированы процедуры и методики НОКО, созданы общественные советы на различных уровнях, определены «узкие места» технологий НОКО. Показатель 100% охвата образовательных организаций к 2018 году процедурой НОК УОД в соответствии с дорожной картой Минобрнауки РФ был выполнен.

15 С учетом итогов проведения процедур независимой оценки качества образования, была усовершенствована нормативно-правовая база, введены новые показатели, изменена структура и дополнены функции участников НОК. Результаты НОК подведомственных организаций стали включаться в систему оценки эффективности деятельности управленческих структур, таким образом, ужесточая ответственность за качество предоставления социальных услуг всем участникам сообщества.

16 Так как процедура независимой оценки за несколько лет получила свое нормативное и организационное закрепление, то в Государственной программе «Развитие образование» на 2018-2025 годы по подпрограмме "Совершенствование управления системой образования" уже обозначены приоритеты развития направления участия Российской Федерации в международных сопоставительных исследованиях качества общего и профессионального образования [4].

17 Для совершенствования процедуры НОКО с 06.03.2018 года введен в действие Федеральный закон об изменениях в отдельных законодательных актах РФ по вопросам совершенствования процедуры проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в разных сферах, включая образование. [14], который изменил направление процедуры НОКО в сторону условий образовательной деятельности. В соответствии с ним вышло Постановление Правительства РФ о правилах сбора и обобщения информации о качестве условий оказания услуг организациями в разных сферах [15].

18 В соответствии с этими изменениями Приказ Минтруда России отменяет прежние параметры оценки [16] и вводит показатели, характеризующих общие критерии оценки качества условий оказания услуг организациям социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы" [17], вступившие в силу 26 июня 2018. Для каждого общего критерия утверждены обязательные показатели. Представленные критерии имеют разные веса при расчете интегрального показателя.

19 Для методического обеспечения проведения независимой оценки условий оказания услуг организациями социальной сферы Минтрудом России в мае 2018 года был разработан Единый порядок расчета показателей, характеризующих общие критерии оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы»[18].

20 Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации утверждаются методики выявления и обобщения мнения граждан о качестве условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы»[19] вводится новый вид анкеты для выявления мнений граждан. Реализация процедур НОК УОД в сфере образования производится на основании, утвержденных Минпросвещением, общих критериев оценки, зарегистрированных в Минюсте России[20], который устанавливает пять показателей качества условий по два-три критерия в каждом. С его введением утрачивает силу приказ Министерства образования и науки Российской Федерации о показателях, характеризующих общие критерии оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность[8].

21 В связи с этим изменилась методика расчета результатов НОК УОД. Значения показателей оценки качества рассчитываются в баллах и их максимально возможное значение составляет 100 баллов, вместо прежних 160 баллов. Таким образом, в 2019 году процедура НОК УОД в системе образования проводится по новым правилам.

22 Публичный отчет о результатах НОК УОД и принимаемых мерах по совершенствованию деятельности образовательных организаций ежегодно размещается на официальных сайтах образовательных организаций, их учредителей, органов исполнительной власти, на сайте bus.gov.ru. Вводится ответственность руководителей организаций за устранение недостатков, выявленных в ходе НОК УОД. В показатели эффективности работы руководителей включаются результаты НОК УОД и выполнения плана по устранению недостатков [21, 22]. Результаты НОК УОД учитываются также при оценке эффективности деятельности руководителя уполномоченного федерального органа исполнительной власти, высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ и руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ, руководителей органов местного самоуправления [13]. Таким образом, выстроена эффективная система, чтобы голос каждого потребителя был услышан, мнение учтено, и недостатки были устранены. Это оперативный метод реагирования на обратную связь от потребителя.

23 Можно отметить общий тренд развития системы НОК УОД- «новые вызовы образовательным системам - новые условия развития систем оценки». Концептуальным направлением развития систем оценки качества образования, как в России, и в мировой практике, является курс на решение прикладных задач, автоматизацию процесса, стремление к независимым операторам и развитие процедур самообследования. Как показали результаты НОКО за предыдущий период, во-первых, процедура обладает мощным эффектом устранения недостатков. Выявленные проблемы на фоне деятельности аналогичных организаций оперативно исправляются. Уровень и условия оказания образовательных услуг становятся выше, приближаясь к современным международным стандартам. Услуги могут быть оказаны в разных условиях, с разным качеством, поэтому перевод качественных оценок удовлетворенности или

неудовлетворенности от услуг в количественные стандартизированные параметры позволит принимать эффективные решения всем участникам образовательных отношений, в том числе органам управления образования всех уровней.

²⁴ В качестве главного вывода по результатам проведенного исследования можно утверждать, что авторами подтверждена гипотеза о зависимости функционирования системы независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности от трансформации международного и внутрироссийского образовательного и социального контекстов.

²⁵ Статья подготовлена в рамках реализации Государственного задания Министерства просвещения Российской Федерации № 073-00089-19-01 на 2019 г. по теме «Теоретико-методологические основы профессионального развития руководителей системы образования»

Библиография:

1. Fedorchuk Yu., Arinushkina A, Neustroev S. Independent Assessment of the Quality of Education in Russia: Results and Development Directions// International Conference on the Development of Education in Russia and the CIS Member States (ICDEE 2018). — November 2018. — Pp. 12-16.

2. Указа Президента РФ от 07.05.2012 г. N 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики" – режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129344

3. Постановление Правительства РФ от 30.03.2013 г. N 286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги» (утратило силу Постановлением Правительства РФ от 27 ноября 2014 г. N 1263) – режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171568

4. Государственная программа «Развитие образования» на 2018-2025 гг., утвержденная Постановлением Правительства РФ от 26.12.2017 г. №1642 [Электронный ресурс] // Официальный сайт правительства РФ: [сайт] – режим доступа:
<http://static.government.ru/media/files/313b7NaNS3VbcW7qWYslEDbPCuKi6lC6.pdf>
(дата обращения: 22.09.2019).

5. Федеральной целевой программы развития образования на 2016-2020 годы (утратила силу с 01.01.2018 г. на основании постановления Правительства РФ от 22.11.2017 N 1406). – режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_283361

6. Федерального закона N 256-ФЗ «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» – режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165899

7. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 г. №273-ФЗ(Собрание законодательства Российской Федерации, 2012, N 53, ст. 7598; 2015, N 27, ст. 3989) – режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174

8. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 5 декабря 2014 г. N 1547 "Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность" – режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174924

9. Методические рекомендации Минобрнауки России по проведению независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, от 03.04. 2015 №АП-512/02 – режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_178509

10. Методические рекомендации по расчету показателей независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, от 14.09.2016 №02-860 – режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_204859

11. Программой поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) организациях на 2012-2018 годы (утверждена распоряжением Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. №2190-р) – режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138313

12. Указ Президента РФ от 09.05.2018 № 212 «О внесении изменений в перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» - режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297530

13. Указ Президента РФ от 14 ноября 2017 года N 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» - режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282702

14. Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 392-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы» – режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284137

15. Постановление Правительства РФ от 31 мая 2018 года N 638 «Об утверждении Правил сбора и обобщения информации о качестве условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального

обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы» – режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_299563

16. Приказ Минтруда России от 23.05.2018 г. № 317н "Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества условий оказания услуг организациям социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы" – режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_300165

17. Приказ Минтруда РФ от 08.12.2014 №995н "Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания" – режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_123351

18. Приказ Минтруда России № 344н от 31 мая 2018 г. «Об утверждении Единого порядка расчета показателей, характеризующих общие критерии оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы» (зарегистрирован в Минюсте России, регистрационный № 52409 от 11 октября 2018 г.) – режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_308927/

19. Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 30 октября 2018 года № 675н «Об утверждении методики выявления и обобщения мнения граждан о качестве условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы» – режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_311588

20. Приказ Министерства просвещения РФ от 13 марта 2019 г. № 114 «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества условий осуществления образовательной деятельности организациями, осуществляющими образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам, образовательным программам среднего профессионального образования, основным программам профессионального обучения, дополнительным общеобразовательным программам». - Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72131012/>

21. Жуковицкая Н.Н. Независимая оценка качества условий осуществления образовательной деятельности образовательными организациями Ленинградской области в 2018 году: сборник аналитических материалов. – СПб: ЛОИРО, 2018. - 156 с.

22. Независимая оценка качества деятельности образовательных организаций. Методические рекомендации. /Составитель О.А. Лепнева, Великий Новгород, НИРО, 2015. -14 с.

Independent assessment of educational conditions quality in Russia: issues and regulatory support

Yuliya Fedorchuk

Head of Laboratory, Institute of Education Management of the Russian Academy of Education

Russian Federation, Moscow

Lyudmila Panfilova

Leading Researcher, Branch of Federal State Budget Scientific Institution «Institute of Education Management of Russian Academy of Education» in St. Petersburg

Russian Federation, St. Petersburg

Andrei Kuznetsov

Head of the Laboratory of Management of Educational Systems, Institute of Education Management of the Russian Academy of Education

Russian Federation, Moscow

Abstract

The article presents the results of the study on developing independent system for assessing the quality of the conditions for the implementation of educational activities in educational institutions based on the analysis of the dependence of its functioning on changes in international and Russian educational and social contexts.

Keywords: educational management, independent education quality assessment, education regulatory framework, education conditions quality assessment, education monitoring, quality assessment indicators, education quality assessment results, educational institutions

Publication date: 26.06.2022

Citation link:

Fedorchuk Y., Panfilova L., Kuznetsov A. Independent assessment of educational conditions quality in Russia: issues and regulatory support // *Man and Education* – 2020. – Issue 1 (62) С. 22-29 [Electronic resource]. URL: <https://человекиобразование.рф/S181570410020820-7-1> (circulation date: 22.07.2024). DOI: 10.54884/S181570410020820-7