

НЕЗАВИСИМАЯ ОЦЕНКА ШКОЛЫ: зона особого внимания общественности



Татьяна Анатольевна Мерцалова,
ведущий научный сотрудник Центра социально-экономического развития школы Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат педагогических наук, e-mail: t_merts@mail.ru

Участие общественности в независимой оценке деятельности образовательных организаций декларируется российским правительством как важное условие обеспечения качества образования. Право общественности осуществлять такую оценку закреплено в статье 95 действующего Федерального закона «Об образовании в РФ» (№ 273-ФЗ). В мартовском Указе¹ Президента РФ (2012 г.) и в последующих документах Правительства РФ² это право фактически получило статус государственного приоритета.

- экспертный совет • качество независимой оценки • общественная экспертиза
- культура открытости • краудсорсинг

Для того чтобы воспользоваться этими правами и осуществить предоставленные государством возможности, ответим на вопросы:

¹ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

² Постановление Правительства РФ от 30.03.2013 № 286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги» (вместе с «Правилами формирования...»); Распоряжение Правительства РФ от 30 марта 2013 г. № 487-р «О плане мероприятий по формированию независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, на 2013–2015 гг.»; Письмо Минобрнауки России от 14.10.2013 № АП-1994/02 «О методических рекомендациях по внедрению НСОКО» (вместе с «Методическими рекомендациями...»).

что такое независимая оценка? От кого она независима? Какую пользу от этой оценки получают наши школы и ученики? Какую роль в этом процессе может и должен играть управляющий совет школы?

Независимая оценка качества (НОК) деятельности школ — это *внешняя* по отношению к оцениваемой школе оценка; независимой может считаться любая оценка, которая проводится не самой школой, а любыми внешними субъектами.

Основная *цель* независимой оценки: обеспечить полной, актуальной и достоверной информацией о порядке и качестве обучения и воспитания в школе, а для управляющего совета — это возможность повлиять на качество работы школы.

Результаты независимой оценки качества деятельности школы при условии её грамотного и качественного проведения становятся ценным инструментом для всех участников образовательного процесса.

В системе российского образования существует два типа независимой оценки: ведомственная и неведомственная³.

Нашу школу мы оценим сами

Управляющий совет имеет право стать заказчиком независимой оценки собственной школы. Такая потребность у совета может возникнуть при неудовлетворённости ситуацией в школе или имиджем школы в ближайшем социальном пространстве. Для поиска причин этой неудовлетворительной ситуации и нужна оценка: её результаты позволят выявить причины этой ситуации, выработать рекомендации.

Особого внимания заслуживает ситуация, когда, по мнению совета, их хорошая школа почему-то не пользуется в микрорайоне (в округе, в городе) заслуженным признанием; когда чужие внешние суждения о школе противоречат мнению её представителей; когда ведомственные оценки не отражают важных достоинств школы (например, все школы рейтингуют по результатам ЕГЭ и всероссийских олимпиад, а такие важные аспекты, как: психологический климат, комфортность пребывания детей в школе, разностороннее их развитие — не учитываются).

В этом случае управляющий совет школы может стать инициатором и заказчиком независимой оценки не одной своей школы, а всех школ муниципалитета или даже региона. Это позволит сопоставить разные школы и либо обоснованно опровергнет внешние не очень лестные суждения о школе (за счёт этого можно работать на улучшение её имиджа), либо подтвердит правильность этих суждений (тогда можно будет определить причины такого отставания и их устранять).

³ Мерцалова Т.А., Косарецкий С.Г. Культура общественного рейтингования: снизить риски и усилить эффекты // Народное образование. — 2013. — № 9. — С. 33–42.

Заказ на независимую оценку управляющий совет школы может адресовать:

- Учредителю школы, органу управления образованием (муниципальный или региональный), который при наличии у него возможностей и желания может организовать независимую оценку по заказу управляющего совета. Основная сложность этого пути заключается в том, что «уговорить» орган управления провести оценку отдельно взятой школы, да ещё по критериям и параметрам, заданным родительской общественностью, непросто. Здесь высока вероятность конфликта интересов между руководством системы образования и представителями общественности, потребителями образовательных услуг. Эту возможность необходимо учитывать и заранее проектировать механизмы её минимизации вплоть до выработки компромиссных вариантов.

Финансовые и юридические отношения между общественным заказчиком (например, школьным управляющим советом) и органом управления образованием должны регулироваться в рамках российского законодательства. Механизмы регулирования этих отношений целесообразно зафиксировать в соответствующих региональных и/или местных нормативных правовых документах, включая «Положения о советах», «Регламенты взаимодействия в целях проведения НОК» и т.п. Инициатива разработки таких документов тоже может исходить от общественности.

- Внешним организациям: коммерческим рейтинговым агентствам, социально ориентированным некоммерческим организациям, средствам массовой информации, независимым экспертным группам и т.п. Сложности, возникающие на этом пути, могут быть связаны с отсутствием достаточно квалифицированных внешних организаций, способных провести качественную оценку школы, а также с высокими ценами на подобную работу в коммерческом секторе.

- *Управляющий совет* сам может провести оценку своими силами или привлечь к конкретным видам работ отдельных представителей заинтересованной общественности: родителей, представителей местного сообщества, партнёров школы.

Привлекать к проведению независимой оценки школы её руководителей и педагогов нецелесообразно: в этом случае оценка перестанет быть независимой.

Заказ

При формировании заказа на проведение независимой оценки школы (или группы школ) управляющему совету важно определить следующие параметры своего заказа:

- Для кого и для чего будет проводиться оценка? Каковы её цель и задачи? Кто и для чего сможет воспользоваться её результатами?

Возможно, для определения этих позиций управляющему совету придётся провести небольшое исследование потребительского запроса на результаты такой оценки.

- Кого будем оценивать? Кто станет объектом оценки: только одна школа или даже только одно её подразделение? Или необходимо провести сопоставительную оценку, а для этого оценить все школы муниципального округа или региона, или некоторые из школ, которые работают в сходных условиях и по сходным образовательным программам?
- По каким критериям будет осуществляться оценивание? Какие характеристики школы или её деятельности будут подвергнуты оценке?
- Как в итоге будут выглядеть результаты оценки (*итоговый формат*)? Это будет набор оценок или аналитическое экспертное заключение по результатам оценки? Это будет рейтинг школ или база данных, из которой каждый желающий сможет построить свой рейтинг? Или как-то по-другому?

- Будут ли публиковаться результаты оценки? Где, когда и в каком виде?

- Кто будет проводить оценку? Как, по каким критериям будет выбран технический исполнитель, организация-оператор — то есть те специалисты, которые разработают методику оценки и расчётов, соберут и обработают данные и т.д.?

Функции

Кроме заказа на проведение НОК общественность, в том числе управляющий совет школы, может и должен (согласно требованиям нормативных документов⁴) выполнять и другие важные функции:

- экспертизу качества независимой оценки;
- обеспечение оптимального использования результатов оценки;
- продвижение результатов НОК;
- формирование «культуры открытости».

Качество

Качество независимой оценки⁵ становится базовым условием её эффективности и «складывается» из качества методики и инструментария (надёжность, валидность), качества работы оценщиков и экспертов, их добросовестности и соблюдения всех требований методики.

Экспертиза

Для обеспечения качества независимой оценки необходима экспертиза, причём

⁴ Постановление Правительства РФ от 30.03.2013 № 286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги» (вместе с «Правилами формирования...»); Письмо Минобрнауки России от 14.10.2013 № АП-1994/02 «О методических рекомендациях по внедрению НСОКО» (вместе с «Методическими рекомендациями...»).

⁵ Мерцалова Т.А., Косарецкий С.Г. Культура общественного рейтингования: снизить риски и усилить эффекты // Народное образование. — 2013. — № 9. — С. 33–42.

её целесообразно проводить на разных этапах подготовки, оценивания, публикации и использования её результатов. Имеет смысл подвергнуть экспертизе:

- техническое задание, сформированное для исполнителей (организации-оператора);
- методику оценки и оценочный инструментарий (например, анкеты, опросники, если они используются);
- результаты оценки и подготовленные на их основе аналитические и экспертные заключения;
- рекомендации, сформулированные на основе полученных результатов, и меры, принятые руководством школы, округа, города, региона.

Очевидно, что экспертизу, например, качества методики оценки должны проводить профессионалы, которые имеют опыт подобной работы, разбираются во всех её сложностях и аспектах. Профессиональная оценка призвана обеспечить учёт специфических особенностей функционирования школы, использование новейших разработок и достижений в области оценки качества, соответствие интересам развития школы, муниципальной и региональной систем образования в целом. Но это не значит, что общественность, управляющий совет не могут быть здесь полезными.

Экспертизу качества НОК нельзя ограничить только профессиональной оценкой: это неизбежно приведёт к преобладанию ведомственного подхода. Существует целый ряд специфических вопросов, которые оценить без участия общественности невозможно. Поэтому управляющему совету следует не только самому стать экспертом в этом вопросе, но и привлекать к оценке качества НОК общественные организации, независимых общественных экспертов, представляющих интересы различных групп потребителей образовательных услуг. Общественная экспертиза в первую очередь ориентирована на оценку соответствия проводимой НОК сформулированному ранее заказу, интересам и потребностям общественности.

Другой важный аспект, который может отслеживать общественная экспертиза, — добросовестность проведения расчётов, достоверность полученных результатов, надёжность и проверяемость использованных данных.

Серьёзное внимание следует уделить экспертизе того, насколько проводимая НОК учитывает специфические особенности школы, её образовательных программ, контингента учащихся. Особенно важно это в ситуации, когда оцениваются несколько школ и проводится их сопоставление, сравнение (например, строится рейтинг этих школ).

Обоснованность интерпретаций в аналитическом или экспертном заключении также могут стать объектом общественной экспертизы.

Открытость

Открытость процедур и результатов НОК в значительной мере влияют на качество независимой оценки. Если все материалы оценки, включая методику, информацию об исполнителе, список экспертов, источники данных и полученные результаты находятся в открытом доступе, то каждый желающий может внимательно изучить их и дать им оценку. Такая открытость, с одной стороны, становится стимулом для исполнителей и экспертов сделать свою работу качественно и добросовестно. С другой — позволяет оперативно выявить случайные ошибки или недоработки, от которых не застрахован даже самый добросовестный исполнитель. Поэтому обеспечение открытости НОК, контроль за публикуемыми материалами, отслеживание обратной связи также становятся экспертными задачами общественных управляющих.

Зоной особого внимания общественности должна стать практика использования результатов оценки всеми ответственными лицами: администрацией и педагогами школы, руководителями и сотрудниками органов управления образованием, органами местной и региональной власти: необходимо постоянно отслеживать эффективность и уместность принимаемых мер и их последствий, возможности минимизировать негативное влияние результатов НОК на оцениваемые объекты.

Общественная экспертиза может осуществляться:

- самим *управляющим советом школы* или одной из его комиссий;
- привлечёнными *общественными организациями*, в том числе Общественной палатой, Общественным советом при органе управления образованием и т.д.;
- специально сформированным *общественным Экспертным советом*.

Экспертный и управляющий советы

В тех случаях, когда специально создаётся Экспертный совет, при его формировании необходимо учитывать следующие основные требования к экспертам и процедуре формирования экспертного совета. Эксперты должны иметь достаточно высокий уровень образования, позволяющий качественно и эффективно выполнять экспертные функции; иметь определённый вес (влияние) в обществе, обладать признанным авторитетом; представлять различные социальные и профессиональные группы общественности.

При этом доля представителей профессиональной педагогической общественности в составе Экспертного совета не должна превышать четвертой части общего состава. Процедура формирования экспертного совета должна быть максимально открытой и прозрачной; минимизировать возможность возникновения конфликта интересов.

Обеспечение со стороны управляющего совета эффективности *использования результатов* оценки не ограничивается только контролем и экспертизой. Организация процесса использования результатов должна включать:

- участие в анализе и интерпретации полученных результатов оценки;
- разработку предложений и рекомендаций об улучшении качества работы школы;
- доведение их до сведения руководства школы, органов управления образованием, представителей органов государственно-общественного управления в сфере образования;

- обеспечение минимизации негативного влияния результатов оценки на школу;
- контроль за выполнением проектов и реализацией мер по совершенствованию системы образования, сформированных на основе предложенных рекомендаций;
- внесение предложений по корректировке этих мер и проектов.

Силы, время и ресурсы, затраченные управляющим советом на проведение независимой оценки, могут оказаться напрасными, если её результаты останутся неизвестными, невостребованными большинством потенциальных пользователей. Востребованность результатов оценки складывается из их полезности для целевой группы, знания потенциальными пользователями о проведённой оценке. Первая часть обеспечивается общественным характером заказа на оценку, процедура формирования которого была описана выше; вторая часть — информирование о результатах оценки требует специальной работы.

Для того чтобы заинтересованные лица знали о проведении оценки и могли воспользоваться её результатами, управляющему совету необходимо заранее продумать и организовать работу по их презентации и «продвижению». Эта работа включает:

- распространение информации о проведении оценки, её задачах и методике проведения, о полученных результатах, перспективах (планах) их использования и результативности мер, принятых для улучшения качества школьного образования;
- разъяснение этой информации различным представителям общественности так, чтобы любой заинтересованный человек максимально точно понимал смысл проведённой НОК и специфических нюансов, которые могут возникнуть при интерпретации результатов.

Разъяснительная работа имеет особое значение, поскольку она помогает любому пользователю адекватно использовать результаты оценки для решения своих задач, снижает риски неправильного понимания и необоснованных реакций. Например,

школа не попала в топ лучших в рейтинге, построенном по заказу управляющего совета. Означает ли это, что школа плохая? Что нужно срочно забирать своего ребёнка и переводить в другую школу? Очевидный ответ: «Нет!»: рейтинг может быть построен по ограниченному набору критериев и быть ориентированным на решение довольно узкой задачи. В этом случае на его основании нельзя выносить комплексного всеобъемлющего суждения о школе. Но не разобравшись в этих нюансах, некоторые родители могут действительно принять кардинальное решение, тем самым спровоцировав отток из школы.

Задача совета — объяснить: что показала оценка? Что это означает для школы? Для её учеников? Как эти результаты будут использованы для улучшения школы?

Культура открытости

Умение правильно и эффективно использовать информацию — это часть так называемой «культуры открытости», которая пока ещё недостаточно сформирована в нашем обществе. Люди уже привыкли, что информации много, что можно найти самые разные сведения практически о чём угодно. Они знают, что могут высказать публично и открыто своё мнение по любому вопросу. Но пользуются они этими возможностями нерационально, неконструктивно. Тут всем ещё нужно учиться и учиться.

Общественные управляющие могут стать лидерами этого движения по освоению культуры открытости. Умение интерпретировать результаты оценок и принимать по ним адекватные решения — один из шагов к такой культуре.

Яркие примеры культуры и безкультурия можно увидеть в поведении участников коммуникативных сервисов, форумов, социальных сетей. Такие явления, как «флуд» и «тролинг» известны всем, кто пользуется этими сервисами. В то же время обсуждения на форумах, посвящённых социальным вопросам, могут стать инструментом конструктивного решения реальных проблем, в том числе проблем конкретной школы.

Культура обсуждения проблем предполагает не эмоциональные восклицания о том, как всё

плохо и безнадежно, крутом ворье и коррупционеры... В культурном обсуждении ищут не виновных, а способы решения проблем, хотя, конечно, в некоторых случаях найти виновного — это уже решение проблемы. Так, объединившись через форум, жители микрорайона находят возможность сделать переход к школе через дорогу безопасным. Собрав (через форум) инициативную группу, они добиваются установки на переходе светофора и «лежачих полицейских». Таких примеров становится всё больше.

Тематические образовательные форумы можно использовать в качестве интерактивных механизмов продвижения и обсуждения процесса и результатов независимой оценки. Для этого управляющим советом могут быть созданы коммуникативные площадки, на которых организуется:

- обсуждение критериев качества работы школы (мнения профессиональных экспертов, потребителей образовательных услуг, других заинтересованных лиц);
- сбор общественного мнения по различным вопросам деятельности школы и её общественная оценка;
- консультирование школ (если оцениваются не одна, а несколько школ) и возможность внести изменения в оценки (при условии обоснования этих изменений, например, ошибка в данных);
- обсуждение проблем школы и путей их решения (в том числе с использованием технологии краудсорсинга).

Краудсорсинг — культурный, технологичный, современный механизм включения неинституционализированной общности. Его сущность в двух словах можно обозначить как использование интеллекта народных масс для решения конкретных проблем конкретной организации (или человека).

Сегодня в Интернете можно найти довольно подробные описания процедур и технологий его проведения. Например, правительство Москвы в этом году

начало активно использовать эту технологию для решения проблем города (на сайте <http://gorod.mos.ru/>).

В контексте НОК краудсорсинг может быть эффективно использован для:

- формирования Общественного совета и/или Экспертного совета по проведению независимой оценки;
- разработки НОК: от замысла до методики;
- проведения оценки школ (как альтернатива — дистантная электронная форма социологического опроса общественного мнения);
- разработки рекомендаций по использованию результатов оценки для развития системы образования («мозговой штурм»).

Неорганизованная общественность

Такие интерактивные площадки позволяют увеличить число представителей общественности, включённых в процесс независимой оценки школ за счёт привлечения общественности, т.е. тех, кто не включён в деятельность соответствующих общественных организаций: в нашем случае это те, кто не входит в управляющие советы школ, общественные палаты и советы при органах управления образованием, специализированные, родительские и профессионально-педагогические общественные объединения.

Неорганизованная общественность представляет собой подавляющее большинство. Возьмём, к примеру, школу, в которой учатся полторы тысячи учеников. В управляющий совет такой школы входят примерно 15–16 родителей, то есть соотношение, в лучшем случае, составляет 1 к 100 (а то и меньше).

Организованная общественность — управляющий совет школы, конечно, обладает преимуществами перед неорганизованной массой, но имеет и ряд недостатков, в том числе малочисленность; ангажированность (зависимость от пригласившего, например, от администрации школы); «узость» («ограниченность») взглядов, мнений, интересов, которые ограничива-

ются социально-благополучным социальным слоем и активной жизненной позицией.

Неорганизованная общественность с точки зрения участия в независимой оценке образования также имеет существенные недостатки: различие интересов, представлений, требований к школе; пассивность; склонность подавляющего большинства представителей неорганизованной общественности к эмоциональному реагированию на любую значимую для него ситуацию, что снижает возможность объективной оценки школ; неартикулированность запросов, то есть неготовность не только озвучить для других, но и сформулировать для самого себя свои интересы, потребности, представления и требования, предъявляемые к школе.

Для уравнивания, взаимной компенсации этих недостатков полезно использовать различные способы массового привлечения неорганизованной общественности к проводимой управляющим советом независимой оценке школ. Это могут быть уже упоминаемые ранее механизмы сбора и учёта общественного мнения: социологические опросы (в том числе с использованием электронных информационных ресурсов), технология краудсорсинга и т.д.

Чужие оценки на пользу школе

Независимая общественная оценка позволяет органам государственно-общественного управления выстроить конструктивный обоснованный, опирающийся на данные, диалог с системой образования: с администрацией и педагогическим коллективом школы, с учредителем, работниками органов управления образованием. Имея на руках результаты таких оценок, особенно если оценка проведена грамотно и качественно, можно не просто прийти к руководству с просьбой или с претензией, а предъявить веские доказательства своей правоты.

Но проведение независимой оценки — дело весьма трудное, кропотливое и очень

ответственное, для его реализации мало одного желания и понимания того, что оценка нужна. Тот, кто берётся за организацию и проведение НОК, должен обладать довольно широким набором компетенций в сфере оценки качества образования. Среди управляющих советов школ таких найдутся единицы.

С другой стороны, мода на рейтинги и пропаганда государственного приоритета на независимую оценку социальных услуг могут привести (и уже приводят) к тому, что на широких информационных просторах появляются самые разные рейтинги и оценки вузов, школ, детских садов.

Среди них есть рейтинги и навигаторы, созданные профессионалами, такими как «Социальный навигатор» (МИА «Россия сегодня»), РИА-рейтинг (НИУ ВШЭ), «Эксперт-РА», «РосНоу», «Российский Союз ректоров», «МАМСО» и другие. Ещё больше так называемых пользовательских рейтингов, построенных на мнениях пользователей. Их основной недостаток — низкий уровень объективности. Оценки школам ставятся на эмоциональном уровне, они имеют субъективный характер, отсутствует какая бы то ни было методика, единственный критерий: «Нравится / Не нравится». Оценки складываются из предвзятого мнения тех, кто по каким-то причинам (часто сугубо эмоциональным) решил поставить школе «оценку». Поэтому говорить о её объективности нет никаких оснований. Однако такие ресурсы существуют и ощутимо влияют на потребительский выбор и мнение о школе.

Понимая, как сильно может навредить школе неадекватный рейтинг, управляющий совет не может полностью проигнорировать его результаты. По отношению к любому такому рейтингу управляющий совет школы в первую очередь должен выстроить своё отношение, определить для себя, как относиться к его результатам. Для этого необходимо: изучить методику рейтинга; оценить её качество (возможно, для этого придётся привлечь профессиональных экспертов), соотнести методику с реальностью своей школы: можно ли, корректно ли оценивать данную конкретную школу по этой методике; проанализировать результаты оценки и рейтингования; оценить их качество и достоверность;

определить, что дают эти результаты для анализа ситуации в школе.

Фактически по отношению к «чужому» рейтингу, к «чужой» оценке управляющий совет школы должен занять позицию эксперта. По результатам проведённой экспертизы можно будет выстраивать дальнейшую работу с этим рейтингом.

С одной стороны, как описывалось ранее, необходимо провести подробную разъяснительную работу о достоинствах и/или недостатках каждого такого рейтинга. Можно организовать его публичное обсуждение на информационной площадке школы и совета, где привести аргументированное мнение о нём и его результатах.

С другой стороны, надо попытаться увидеть конструктивные возможности использования любой внешней оценки, любого рейтинга в интересах своей школы. Если результаты оценки хотя бы частично соответствуют реальности, необходимо эту их достоверную часть использовать для анализа школьной ситуации и подготовки рекомендаций органам управления школы по улучшению школьной системы образования.

Если результаты оценки (рейтинга) вообще ни о чём не говорят, они не объективны и полностью лишены смысла, это тоже повод для совершенствования работы школы. В этом случае надо разрабатывать рекомендации и план усиления взаимодействия школы с общественностью, использования публичных площадок в интересах школы.

В работе с результатами «чужих» оценок важно не просто предложить меры по их использованию: нужно отслеживать и контролировать процесс реализации этих мер, их эффективность и продуктивность. Не менее важно отслеживать и пресекать негативное влияние любых рейтингов и оценок на школу, её учеников, родителей и педагогический коллектив. **НО**