

## Колонка юриста

### ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ШКОЛЫ

О.Ф. Батрова

Контроль и самоконтроль, оценка и самооценка — составляющие всякой деятельности. Оценивая, мы влияем на окружающих и, в свою очередь, испытываем на себе воздействие оценок других людей. Только на основе постоянного контроля и оценивания условий, ресурсов, программ, текущих и конечных результатов, а также целей деятельности возможно управление ею.

Большинство руководителей и специалистов предпочитают оценивать, а не быть оцениваемыми, воспринимают ситуацию внешней оценки как стрессогенную и нежелательную. Поэтому возникает идея привлечь к участию в оценивании, будь то единый государственный экзамен или аккредитация образовательного учреждения, общественных наблюдателей. Официально они должны следить за соблюдением процедур всеми участниками контрольно-оценочных мероприятий, но негласно общественным наблюдателям отводится роль защитников тех, кто подвергается оцениванию.

• механизм внешнего контроля • госконтроль и стимулирование • механизм согласования • общественный контроль

**ПЕД диагностика**  
**ПЕД диагностика**

1

Законом РФ «Об образовании» предусмотрены следующие процедуры оценки условий, процесса и результатов деятельности общеобразовательных учреждений: лицензирование, государственная аккредитация и общественная аккредитация. Кроме того, в обязательном порядке проводится итоговая аттестация выпускников основной и средней (полной) школы, результаты которой учитываются при государственной аккредитации.

В настоящее время происходит становление новых форм оценивания деятельности школы: составление независимыми структурами рейтингов школ и реализуемых ими образовательных программ, экспертиза программ развития и результатов их реализации при проведении различных конкурсов, экспертиза публичных докладов (образовательных программ, программ развития школы и результатов их реализации).

Оценивание выполняет не только диагностическую и прогностическую функции необходимые для планирования, проектирования и коррекции. Оно стимулирует (мотивирует) деятельность.

В теории и практике образования давно зафиксировано, что показатели и критерии, выделенные для контроля, начинают оказывать влияние на цели и в определённом смысле нормируют их. Образовательная система сосредоточивается на отработке именно того результата, который, будет подвергаться оцениванию. Таким образом, изменение содержания оценивания — один из механизмов управления.

Организация оценивания также значимый фактор. Различные процедуры оценивания деятельности образовательных учреждений<sup>1</sup> «включают» тот или иной механизм управления качеством образования.

Первый условно назван **механизмом внешнего контроля и стимулирования**. Оценивание в этом случае имеет внешний характер, функции субъекта и объекта жёстко разделены. Основным механизмом управления качеством образования является принятие по результатам проверки и их оценке административных решений в отношении образовательного учреждения. Неизбежный побочный эффект — стремление школы по-

казать свои сильные стороны и скрыть слабые, не обсуждать проблемы и недостатки.

Идея организационно отделить деятельность от её оценивания получила распространение за рубежом в конце 1960-х годов как «система программирования, планирования и финансирования». В её основе — принцип проверок и балансов. Логика здесь следующая: поскольку основная задача оценивания — обосновать бюджет следующего года, а человеку свойственно нежелание заниматься самокритикой, объективная самооценка невозможна и оценивание должна осуществлять независимая организация. Однако нельзя путать следствие и причину: считать, что «нежелание заниматься самокритикой» имманентно человеческой природе, и поэтому требуется внешний контроль. Необходимо понимать, что подобный контроль сам провоцирует защитные реакции.

### **Лицензирование и государственная аккредитация**

Механизм внешнего контроля реализован в таких, ставших уже привычными, процедурах оценивания деятельности образовательных учреждений как лицензирование и государственная аккредитация.

Конечно, когда речь идёт о финансировании, поощрении или наказании, функцию оценивания должно осуществлять независимое подразделение, которому никакие ограничения не мешают давать честные оценки. Такая стратегия не вызывает возражений. В плане собственно оценивания возможен выход на дифференцированную оценку (соответствие минимальным требованиям «стандартов» и оценка качества со встроенными механизмами стимулирования эффективно работающих образовательных учреждений). Именно такой подход реализован в рамках национального проекта «Образование» и других конкурсов. Рекламно-информационное сопровождение подобных конкурсов стимулирует интерес к инновационной деятельности в образовании, размещение образовательных программ и программ развития выигравших школ в сети Интернет потенциально способствует распространению эффективного педагогического и управленческого опыта. Эти процессы поддерживают и курсы повышения квалификации, проводимые как при подготовке к конкурсу, так и на основе материалов участников. Однако менее всего в этом случае выигрывают с точки зрения развития школы-победители (не считая премии). Более то-

го, для них возрастает риск остановки развития (к чему стремиться, если ты лучший?).

### Механизм согласования

Второй механизм, условно названный механизмом согласования, основан на тесной кооперации исполнителя и оценщика. Оценивание строится как совместная деятельность внешних экспертов, администрации, педагогического коллектива образовательного учреждения. Это позволяет оптимизировать интерпретацию полученных данных, снимает барьеры общения, защитные реакции. Результат экспертизы обычно не только количественная, или квалитетрическая, но и качественная (описательная) оценка, дающая более полную и менее искажённую информацию. Стремление скрыть проблемы в этом случае отсутствует, поскольку результаты экспертизы не служат основанием для принятия административных решений типа присвоить или не присвоить образовательному учреждению тот или иной статус, поощрить или нет. Значимо также включение в оценивание заинтересованных в повышении качества образования в конкретном образовательном учреждении, территориальном образовании людей: учащихся, их родителей, пред-

Колонка юриста

Юриста  
Кочонка

ставителей общественных и общественно-профессиональных организаций, органов местного самоуправления и т.п. При этом необходимо помнить, что механизм согласования работает эффективно в том случае, если образовательное учреждение само инициирует проведение экспертизы, чтобы проанализировать ситуацию, определить направления и средства развития, сформировать вариативную составляющую образовательной программы и т.п.

Каждый из механизмов имеет свои возможности и ограничения. Методики оценивания, строящегося на основе механизма внешнего контроля, отличаются «измерительно-испытательной направленностью». Они могут применяться для отбора, оценки ситуации, про это ставят оцениваемого в пассивную позицию ожидающего: какой вердикт вынесет эксперт? Конечно, даже стандартное тестирование предметных знаний и умений может привести его участников к тем или иным открытиям, но вероятность подобных открытий значительно возрастает при создании специальных условий оценивания, переносе акцентов с контроля на консультирование.

Общественное участие в оценивании деятельности школ имеет смысл не столько в смысле собственно контроля и

оценки, сколько в плане общественной экспертизы, публичного обсуждения решений, принимаемых по ключевым вопросам функционирования и развития, выращивания партнёрских отношений в образовании и партнёрского отношения к образованию. И практика это подтверждает.

Доминируют процедуры внешнего государственного контроля и стимулирования. Оценочные процедуры, в основе которых лежит механизм согласования, общественный контроль в отечественном образовании представлены слабо, что отрицательно сказывается на эффективности управления качеством образования.

### **Модели оценивания**

Развитие системы оценивания, расширение общественного участия в контрольно-оценочных процедурах потенциально может происходить в рамках моделей, различающихся по двум основным критериям:

- соотношение государственной и общественной составляющей;
- соотношение механизмов внешнего стимулирования и контроля (результативной оценки) и согласования (процессуальной оценки) в системе контрольно-оценочной деятельности.

Поскольку доминирование государственной составляющей обычно сочетается с преобладанием механизмов внешнего контроля и стимулирования, а развитие общественной составляющей с увеличением роли механизмов согласования, получаем две полярные модели<sup>2</sup>.

**Консервативная модель:** доминируют процедуры государственного контроля и надзора, проводимого уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ, и результативной оценки; расширение участия общественности предусматривается за счёт введения представителей в соответствующие комиссии (чаще в роли наблюдателей, реже в роли экспертов). Наши опросы свидетельствуют, что именно к этой модели сегодня тяготеют представители региональных и муниципальных органов управления образованием.

**Перспективная модель:** получают развитие (создаются) общественно-профессиональные негосударственные структуры, занимающиеся контролем и оценкой деятельности образовательных учреждений, результаты экспертизы, проводимой такими структурами, учитываются при проведении государственной аккредитации (при условии признания этих структур со стороны государственных органов управления образованием), кото-

рая в свою очередь упрощается по содержанию. Согласно проведённым нами опросам, такая модель в большей мере отвечает представлениям о пути развития системы контроля и оценки деятельности образовательных учреждений руководителей образовательных учреждений, специалистов институтов повышения квалификации работников образования (институтов развития образования), представителей академического сообщества.

**Промежуточная модель:** при доминировании процедур государственного контроля и надзора, проводимого уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ, общественность привлекается к определению (обсуждению) показателей оценивания, её представители вводятся в комиссии в роли экспертов (при наличии соответствующей подготовки), наблюдателей (при прохождении инструктажа) и т.п.

Одна из составляющих, фиксирующих направление развития системы контроля и оценивания деятельности образовательных учреждений в сторону консервативной или перспективной модели — практика публичной отчётности образовательных учреждений. Не удивительно, что и здесь есть две противоположные точки зрения.

**Колонка юриста**

Вместе  
Колонка

2

Названия моделей не несут в себе оценочного значения и отражают лишь масштаб изменений в сравнении с действующей моделью.

Первая: информация публичного отчёта должна служить контролю общественности над деятельностью школы, использоваться при проведении государственной аккредитации. В предельном случае аккредитация образовательного учреждения может иметь форму публичной защиты с обязательным выступлением с докладом руководителя образовательного учреждения и последующим его обсуждением.

Вторая точка зрения: публичный доклад адресован общественности, и обсуждение его должно иметь неформальный характер, строиться как диалог общественности, администрации и органов школьного самоуправления. Более того, представители общественности должны принимать участие в подготовке доклада, который обязательно включает результаты изучения общественного мнения об образовательном учреждении. Информация публичного доклада не может быть основанием к получению школой каких-либо привилегий или принятия санкций, поскольку это не позволяет вести откровенное обсуждение существующих проблем.

Анализ альтернативных вариантов свидетельствует: организация общественного диалога-обсуждения публичного доклада в сравнении с использованием его информации при

проведении государственной аккредитации создаёт условия для возникновения следующих эффектов:

- достигается договорённость с общественностью относительно целей развития школы;
- школа приобретает черты открытости, гибкости, ориентированности на учащегося;
- образовательный процесс корректируется с учётом требований потребителя;
- растёт ресурс доверия и поддержки школы, развивается социальное партнёрства (а в будущем и экономическое);
- родители и школа осознают совместную ответственность за судьбу ребёнка, за качество образования.

Таким образом, именно оценивание публичного доклада, строящееся на основе механизма согласования, может обеспечить диалог общества и системы образования. Использование процедуры обсуждения публичного доклада школы для усиления внешнего контроля над ней, принятия решения о государственной аккредитации не просто недостаточно эффективно, но опасно. Конечно, данными доклада может пользоваться любой заинтересованный субъект, в том числе рейтинговые агентства, организации, занимающиеся оценкой качества образования, органы управления образованием и т.п., но речь идёт только

об опубликованном тексте. Публичный доклад должен содержать обязательную официальную информацию<sup>3</sup>, а вся дополнительная может публиковаться только по желанию образовательного учреждения, которое вправе сообщать о себе только лучшее. О недостатках же можно судить уже по тому, чего нет в перечне достоинств<sup>4</sup>. Процедура обсуждения должна оставаться неприкосновенной и, в некотором роде, закрытой.

**Государственная аккредитация** выполняет важную роль в управлении качеством образования, однако ориентация на соответствие минимальным требованиям далёко не всегда служит достаточным стимулом для развития школы<sup>5</sup>. Сегодня же речь идёт об увеличении стимулирующей роли контроля и оценивания в плане развития учебных заведений, соответствия результатов их деятельности требованиям социально-экономического развития страны, в том числе запросам развивающегося рынка труда, большей ориентации на потребности общества и личности.

Что касается процедуры **общественной аккредитации**, то в соответствии с пунктом 25 статьи 33 Закона РФ «Об образовании» образовательные учреждения могут получать её в различных российских, иност-

ранных и международных общественных образовательных, научных и промышленных структурах. Она не влечёт за собой дополнительных финансовых обязательств со стороны государства. По-видимому, в связи с этим и в силу неразвитости институтов гражданского общества в нашей стране, отсутствия признания их оценки в системе образования, общественная аккредитация пока слабо востребована. Последнее не означает, однако, отсутствия у данного института потенциала. Условием его раскрытия может стать разработка механизмов учёта результатов общественной аккредитации в процедуре государственной аккредитации.

По-видимому, этот путь более перспективен, чем расширение участия общественности в государственной аккредитации за счёт увеличения количества её представителей в экспертной комиссии, расширения их функционала, дополнения перечня показателей государственной аккредитации и перехода к их дифференцированной оценке. Дело в том, что перечисленные изменения усложняют процедуру государственной аккредитации, делают её более ресурсоёмкой, могут провоцировать возникновение в образовательном учреждении психологической напряжённости. Собираемый массив

### Колонка юриста

ВЫСТА  
КОЛОНЫ

#### 3

См. например: Методические рекомендации по разработке, публикации и распространению аналитических докладов о состоянии и развитии систем образования национального, регионального и субрегионального уровней на основе статистики / [М.Л. Агранович и др.] М.: Аспект Пресс, 2006.

#### 4

При этом необходимо помнить: идеальных школ не бывает, и недостатки, и достоинства относительны, зависят от взгляда оценивающего, его требований к условиям и результатам образовательного процесса.

#### 5

До издания нормативных правовых актов, необходимых для проведения процедуры государственной аккредитации, Рособрандзор рекомендует использовать Положение о порядке аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений, утверждённое приказом Минобрнауки России от 22.05.1998 № 1327 (зарегистрирован Минюстом России

**ПЕД диагностика**  
**ПЕД диагностика**

14.08.1998 № 1589), в части, не противоречащей действующему законодательству. Пункт 3 этого Положения задаёт следующие нормы качества результатов образования для аккредитации: положительные результаты итоговой аттестации хотя бы половины выпускников образовательного учреждения в течение трёх последовательных лет, предшествующих ей.

**6**

Ещё в октябре 2007 года были реализованы два проекта по отработке механизмов взаимодействия государственной и общественной системы оценки при аккредитации вузов. Результат, по мнению экспертов, оказался положительным: государственная аккредитация стала более полной и последовательной, а государственные гарантии качества более надёжными и обоснованными.

**7**

Механизма внешнего контроля и стимулирования, как основы государственной аккредитации и механизма согласования, как основы общественной аккредитации.

информации оказывается излишним для принятия решения об установлении (подтверждении) государственного статуса образовательного учреждения (его типа и вида).

В то же время, рассматривая возможность развития института общественной аккредитации за счёт учёта её результатов в процедуре государственной аккредитации, следует признать, что, несмотря на наличие прецедентов<sup>6</sup>, организационные, методические, нормативно-правовые предпосылки для этого пока недостаточны. Однако в перспективе за счёт использования двух взаимодополняющих механизмов управления качеством образования в процессе его оценивания<sup>7</sup> именно такой вариант развития системы государственно-общественной аккредитации может лучше других решать задачи обеспечения объективности и прозрачности процедуры государственной аккредитации, стимулирования развития образовательного учреждения, роста их самостоятельности, обеспечения новыми средствами оценки качества образования.

Решение перечисленных задач возможно только при специфической организации общественной (общественно-профессиональной) аккредитации, позволяющей проводить не только и не столько

контроль, сколько консультирование, обсуждение, обучение сотрудников и администрации аккредитуемого образовательного учреждения. В качестве условия проведения общественной аккредитации можно ввести принцип неразглашения промежуточных результатов экспертизы, когда образовательное учреждение имеет возможность исправить недостатки, выявленные в процессе общественного контроля и оценки.

Развитие системы общественной (общественно-профессиональной) аккредитации образовательных учреждений, её взаимодействие с государственной аккредитацией, а также перспективы создания негосударственной системы оценки качества образования требует решения многих вопросов и задач:

- государство должно делегировать часть полномочий общественно-профессиональным негосударственным организациям и разработать нормативные и методические основы признания результатов общественной аккредитации и негосударственной оценки качества образования при проведении государственной аккредитации;
- необходимо разработать требования к общественно-профессиональным организациям, проводящим экспертизу обра-



зовательных программ и оценку качества образования, а также требования к содержанию и организации оценочных процедур, соблюдение которых должно гарантировать профессионализм и объективность оценки, а также соответствие деятельности организации законодательству Российской Федерации и региональным законодательным актам;

- необходимо обеспечить научно-методическую и организационно-правовую поддержку деятельности общественных (общественных профессиональных) организаций по аккредитации и оценке качества образования.

Общественно-профессиональные негосударственные структуры, занимающиеся аккредитацией и оценкой качества образования, должны обязательно проходить процедуру внешней оценки и получать признание Рособнадзора или органа исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющего управление в сфере образования. Это не значит, что государство будет руководить этой организацией. Речь идёт о признании качества оценивания, соответствия деятельности организации законодательным и нормативным требованиям. В ином случае использование результатов общественной (общественной профессиональной) аккредитации и оценки

качества образования при проведении государственной аккредитации невозможно.

В общем виде компетенции независимых общественных (общественно-профессиональных) аккредитационных структур могут быть сформулированы следующим образом:

- анализ и оценка качества образовательных услуг, предоставляемых образовательными учреждениями;
- помощь и содействие образовательным учреждениям в повышении эффективности, конкурентоспособности и устойчивости в различных направлениях их образовательной деятельности;
- принятие на себя ответственности по заверению общественности, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки и органов управления образованием на местах в качестве образования в отдельно взятом образовательном учреждении.

При разработке и совершенствовании нормативно-методической документации, обеспечивающей сопряжение процедур государственной и общественной аккредитации, важно снять существующее в действующих документах противоречие: сегодня общественно-профессиональные организации для проведения общественной аккредитации требуют наличия у образовательного

**Колонка юриста**

*Юристы Колонки*

учреждения статуса государственной аккредитации.

Истоки этого противоречия в том, что за основу при составлении документов были взяты американские и европейские образцы, в которых речь идёт об аккредитации, проводимой региональными организациями в Америке или национальными агентствами в европейских странах. Эта процедура, по сути, аналогична лицензированию образовательных учреждений в Российской Федерации. В то же время аккредитация отдельных образовательных программ в зарубежных странах проводится общественно-профессиональными агентствами и нацелена на проверку объёма, уровня и качества получаемого образования. Именно таким образом исключается дублирование: общественно-профессиональная аккредитация отдельных образовательных программ не противопоставляется государственной аккредитации образовательного учреждения в целом, а естественным образом дополняет её.

Выход из сложившейся ситуации связан с принятием нескольких решений:

- условием прохождения общественной аккредитации должно стать наличие не государственной аккредитации, а лицензии на право образовательной деятельности (общественно-

профессиональные организации должны внести соответствующие изменения в свои документы);

- в переходный период программная аккредитация может осуществляться либо государственными аккредитационными органами, либо признанными государством независимыми аккредитационными структурами с последующим рассмотрением их заключения при проведении государственной аккредитации;

- в перспективе проведение программной аккредитации может быть полностью передано признанным государством независимым аккредитационным структурам с последующим рассмотрением их заключения при проведении государственной аккредитации;

- в любом случае общественная (общественно-профессиональная) программная аккредитация должна определять не только соответствие минимальным требованиям государственных образовательных стандартов, но использовать более высокие стандарты качества.

Таким образом, развитие системы оценивания деятельности образовательных учреждений может пойти разными путями. Отечественные традиции в области управления тяготеют к административному решению вопросов, активному использованию механизма

внешнего контроля и стимулирования. Если этот механизм сохранит и усилит своё доминирование в системе оценивания, мы рискуем получить весьма противоречивый результат: систематический контроль деятельности школ, налаженная система предоставления вышестоящим органам информации при отсутствии изменений, направленных на обеспечение современного доступного и качественного образования. Этот сценарий способствует консервации состояния системы образования, поскольку не работает на формирование рынка образовательных услуг, ориентации на тре-

бования их потребителей. Управление качеством образования подменяется контролем.

Реальное управление качеством образования возможно лишь при развитии оценивания, в основе которого лежит механизм согласования, рациональном сочетании «развивающего» и «контролирующего» оценивания. Для того чтобы пойти по этому пути необходимы немалые усилия, и органов управления образованием, и самих образовательных учреждений. И самое сложное — понять, что качество образования возникает не из подконтрольности, а на основе доверия и открытости.

**Колонка юриста**

*Юриста  
Колонка*