

КАК ОБЕСПЕЧИТЬ информационную открытость системы образования?

Игорь Александрович Вальдман,
директор Центра международного сотрудничества
по развитию образования, г. Москва

Система подотчётности, ориентированная на достижение запланированных результатов, положительно влияет на качество образования и меру ответственности участников образовательного процесса. Информирование заинтересованных сторон о результатах деятельности школ — один из ключевых компонентов эффективной системы подотчётности в школьном образовании. В статье рассматриваются наиболее успешные примеры информирования потребителей образовательных услуг в различных странах мира. Они полезны для совершенствования практики общественного участия в образовании, которая сравнительно недавно начала формироваться в российском образовании.

Подотчётность в образовании

Смещение акцента с широкого охвата образовательными услугами на обеспечение их качества требует перехода к децентрализованной модели образования. В рамках такой модели ключевая стратегия — предоставление школам и муниципалитетам самостоятельности в разработке и реализации политических мер и управленческих решений, что позволяет приблизить поставщиков услуг к потребителю, повысить требования к качеству работы школ и местных властей.

Самостоятельность школ и муниципалитетов реализуется на практике посредством предоставления широкой автономии, дающей право принимать решения по всем вопросам образовательной политики — найм преподавателей, определение целей и приоритетов развития, выбор методов обучения, планирование и распоряжение бюджетом и т.д.

Но такие решения должны быть ответственными и ориентированными на запросы потребителей, поэтому наряду с автономией используется принцип подотчётности. Подотчётность означает требование обязательной ответственности школ/органов управления образованием перед общественностью по результатам своей деятельности. Автономия школы и подотчётность — отличительная особенность системы управления в децентрализованном образовании.

Множество исследований, посвящённых теме подотчётности в области государственных услуг и в образовании, обобщены в докладе о мировом развитии Всемирного банка 2004 года «Как повысить эффективность услуг для бедного населения»¹. Здесь определены ключевые игроки в этой области: клиенты,

¹ Доклад о мировом развитии 2004 года. Как повысить эффективность услуг для бедного населения. М.: Весь мир, 2004.

И.А. Вальдман. Как обеспечить информационную открытость системы образования?

или потребители государственных услуг (учащиеся и родители, граждане); непосредственные поставщики услуг (например, школа); политики, которые отвечают за распространение и финансирование образовательных услуг (государственные чиновники, представители муниципальных властей).

Эти группы составляют триаду, включённую в процесс подотчётности в государственном образовании. Клиенты дают знать о своих предпочтениях политикам через избирательные наказания. Политики, принимающие решения, формулируют программы действий, которые отражают эти предпочтения, и дают команду поставщикам услуг их выполнять. Поставщики услуг следуют объявленной политике и нормам, спущенным с верхнего уровня, и за счёт финансирования обеспечивают организацию образовательных услуг.

Более кратко и прозрачно схема подотчётности реализуется для частного сектора образования — клиенты без «посредников» приобретают образовательные услуги у частных школ. Деньги движутся напрямую от клиентов к поставщикам услуг, которые также напрямую подотчётны своим клиентам. Школы, не реагирующие на потребности и ожидания своих клиентов, вполне вероятно могут оказаться за пределами бизнеса.

Причины, обуславливающие слабость подотчётности в традиционном государственном образовании²:

- *Слабость голоса (влияния) клиентов.* В большинстве развивающихся стран голос клиентов в государственном образовании крайне слаб. Клиенты, требующие лучших услуг в образовании, могут иметь крайне слабое влияние по сравнению с военными, требующими средств на вооружение, или представителями обеспеченных слоёв населения, сопротивляющимися высоким налогам.

² Donald R. Winkler. Strengthening Accountability in Public Education. EQUIP2 Policy Brief. Washington, D.C.: AED, 2004.

- *Неудовлетворительная информация.* Родители и политики нуждаются в лучшей информации о финансировании, ресурсах и результатах работы школ. Отсутствие информации по таким вопросам, как школьные достижения, также вносят вклад в незаинтересованность и пассивность родителей, особенно тех, кто малообразован.

- *Нечёткое распределение ролей.* Даже если родители имеют информацию о достижениях школы и результатах работы учителей, зачастую они не знают, как выразить запрос или претензию и в чей адрес это можно сделать. Лица, ответственные за предоставление образования, не всегда «прозрачны». Образовательное законодательство часто двусмысленно и неопределённо относительно функций каждого уровня управления, и распределённая ответственность — результат компромисса.

- *Незначительные стимулы.* Сильная подотчётность требует мощных стимулов. В ситуации конкуренции и рыночной экономики неспособность удовлетворить запросы клиентов оборачивается банкротством или снижением доли рынка. В государственном образовании, однако, почти ни один случай ненадлежащего предоставления услуг, из-за которого дети терпят неудачи в обучении, не является причиной потери клиентов и снижения финансирования школ.

Информирование — важный элемент системы подотчётности в образовании.

Школы и муниципалитеты используют различные способы информирования родителей и представителей местного сообщества о достигаемых результатах и планируемых действиях. Содержание такой информации широко варьируется от простых отчётов по результатам тестирования до всеобъемлющих отчётов, содержащих данные о социально-экономических характеристиках учащихся, финансировании, квалификации

учителей и разных измерений академических достижений.

Международный опыт информирования потребителей образовательных услуг

Опыт США

Web-ресурс «Школьная семья» для родителей и семей, меняющих место жительства (<http://www.schoolfolks.com>)

В США высокая мобильность населения, люди и семьи очень часто переезжают в другие города и штаты из-за смены места работы. Созданный и поддерживаемый Советом по переселению родителей (Parent Relocation Council) интернет-ресурс, который можно перевести как *Школьная семья* или *Школьные родственники* (SchoolFolks), даёт возможность родителям получить информацию о конкретной школе и местной общине (местном сообществе) для принятия решения о выборе нового места жительства и школы. Подробная и понятная неподготовленному читателю информация, содержащаяся на сайте в разделе «О школе», помогает родителям подобрать лучшую школу для своих детей.

Ресурсы для родителей школьного округа Сан-Диего, штат Калифорния (<http://www.sandi.net/indices/parents.htm>)

На сайте практически любого школьного округа³ США можно найти разнообразную информацию, ориентированную на родительскую аудиторию. Как правило, она размещается в специальном разделе «Для родителей».

В школьном округе Сан-Диего такие ресурсы имеют следующие комбинации.

- *Родительский университет* — ресурсы этого раздела помогают родителям быть вовлечёнными в обучение детей, способствуют улучшению родительских навыков и взаимоотношений между детьми и родителями.

³ Школьный округ — территориальное объединение государственных школ, которые управляются местной властью.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- *Словарь терминов и сокращений* — помогает родителям разобраться с педагогической и образовательной терминологией, содержащейся в различных публичных документах.

- *Факты для родителей* — буклет, дающий базовую информацию о школьном округе, о правах и обязанностях родителей и требованиях законодательства штата и страны.

- *Достижения школьников* — в разделе представлена информация о стандартах по предметам, учебном плане, образовательных программах и программах тестирования, в которых участвуют школы округа.

- *Подотчётность* — раздел содержит ежегодные информационные доклады по каждой школе округа.

Вся информация дана на языках основных этнических групп, представленных в школьном сообществе. В данном случае это английский, испанский, лаосский, вьетнамский и камбоджийский.

Информационная карта школы (<http://studata.sandi.net/research/sarcs>, <http://www.ncreportcards.org>)

Важный инструмент информирования общественности — ежегодный доклад школы, или школьная информационная карта. Подобные доклады используются во всех штатах США в качестве инструмента подотчётности на разных уровнях образования — школы, школьного округа и штата.

Например, в школьном округе Сан-Диего каждая школа готовит такую информационную карту — *School Accountability Report Cards (SARC)*. В соответствии с законом штата государственные школы по всей Калифорнии с ноября 1988 года обязаны предоставлять сообществу информацию о себе в форме такой карты, которая

И.А. Вальдман. Как обеспечить информационную открытость системы образования?

включает разнообразные данные, позволяющие оценивать и сравнивать школы по семи основным параметрам:

- демографическая информация;
- безопасная среда и учебный климат в школе;
- данные об академических успехах;
- размер класса;
- информация об учителях и персонале;
- учебный план и обучение;
- данные о финансах и расходах.

Доклады выпускаются в двух версиях — краткая (2–3 стр.) и полная (до 14 стр.). В качестве примера представим структуру полной версии школьного доклада средней школы Рузвельта (*Roosevelt International Middle School*).

- Первая титульная страница содержит оглавление, информацию о школе и описание её миссии, возможности для вовлечения родителей, адрес и контакты, что такое SARC.
- О школе (охват по классам и этническим группам, средний размер класса по предметным областям).
- Школьный климат (план школьной безопасности, практика обеспечения школьной дисциплины и поддержки учащихся, временное отстранение от обучения и исключение из школы, посещаемость).
- Материальное оснащение школы (качество состояния помещений, оборудования, освещения, водоснабжения и т.п.).
- Учителя (наличие дипломов об образовании, учителя, работающие без официального утверждения; вакансии, ведение основных предметов учителями с высокой квалификацией, наличие кадров для замены отсутствующих учителей, процесс оценки работы учителей).
- Персонал, обеспечивающий поддержку (консультанты и другой персонал, обеспечи-

вающий поддержку в области обучения, здоровья и безопасности).

- Учебный план и учебные материалы (качество, использование и доступность учебников и учебных материалов, перечень используемых учебников и учебных материалов).
- Школьные финансы (расход на одного учащегося и средняя заработная плата учителя, виды финансируемых услуг, информация о средних зарплатах учителей и администраторов по школьному округу).
- Достижения учащихся (данные стандартизированного тестирования по предметам, годам, этническим группам).
- Подотчётность (индекс академических достижений, программы интервенций на уровне штата, достижение критериев ежегодного прогресса в рамках программы «Ни одного отстающего ребёнка», федеральные программы поддержки).
- Окончание школы и подготовка к продолжению образования (раздел используется только для средних школ).
- Планирование обучения (процесс обучения и лидерство, профессиональное развитие, число сокращённых дней в учебном году).

Другой пример использования информационной карты на уровне школы представляет штат Северная Каролина. Наряду с самой картой (объёмом всего две страницы) читателям доступно руководство «Как прочесть информационную карту вашей школы», толкующее все специфические термины, используемые в тексте. Терминология разделена на разделы, соответствующие разделам карты — профиль школы, высокие достижения учащихся (результаты различных тестов), безопасность в школе и доступ к технологиям, качество учителей.

Опыт Англии

Хороший пример систематического информирования широкой общественности о результатах образования — подход, используемый в Англии. В стране имеется несколько информационных продуктов, которые применяются для коммуникаций с родителями и другими заинтересованными группами на разных уровнях образования.

Таблицы достижений
(<http://www.dcsf.gov.uk/performance/tables>)

Размещённые в открытом доступе в Интернете таблицы достижений (*Achievement and attainment tables*) содержат информацию о результатах обучения школьников на ключевых этапах обучения по разным предметам, особенно по математике и английскому языку. Такая информация даётся по каждой школе в динамике по годам, а также в сравнении с другими образовательными учреждениями.

- Общая информация (название и адрес школы; тип школы; гендерный состав, возраст учащихся).
- Информация о когорте школьников, сдававших экзамены на КЭ4 (число учащихся; число и процент школьников с особыми образовательными потребностями).
- Измерение добавленной стоимости.
- Измерение прогресса (процент школьников, продемонстрировавших минимально ожидаемый прогресс по английскому и математике между КЭ2 и КЭ4).
- Результаты экзамена на получение сертификата о среднем образовании.
- Сравнение по годам (процент учащихся, достигших уровня 5 и выше на экзамене GCSE⁴ по разным предметам в 2006, 2007, 2008 и 2009 гг.).
- Пропуск занятий (процент учебных дней, потерянных из-за пропусков; процент учащихся, систематически пропускающих занятия).

⁴ GCSE — General Certificate of Secondary Education.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Доклад государственной инспекции
(<http://www.ofsted.gov.uk>)

В Англии с 1992 года существует государственная инспекция Ofsted, которая полностью независима от национального министерства образования DCSF (Department for Children, Schools and Families). Цели инспекции школ: внешняя, независимая оценка деятельности школ; информирование родителей о качестве работы и стандартах школы, в которой учатся их дети; обеспечение вклада в улучшение работы каждой конкретной школы через определение её сильных и слабых сторон. В соответствии с законом инспектора оценивают и отражают в своём отчёте следующие стороны школьной политики:

- образовательные стандарты, достигнутые школой;
- качество образования, предоставляемое школой;
- качество руководства и управления, включая эффективность использования финансовых ресурсов;
- духовное, моральное, социальное и культурное развитие учащихся школы.

По итогам инспекции⁵ готовится доклад, который размещается на сайте Ofsted (и доступен любому желающему с ним ознакомиться), а также направляется в школу. На базе доклада, в котором содержатся рекомендации и советы по улучшению работы, школа готовит план действий, направленных на устранение обнаруженных недостатков и проблем.

Доклад имеет следующую структуру:

- *Введение* (когда проводилась инспекция, каковы были её цели, какие документы школы изучались и т.п.).

⁵ Обычно школы инспектируются один раз в три года. Для школ, демонстрирующих устойчивые положительные результаты, периодичность инспекции может быть увеличена до шести лет.

И.А. Вальдман. Как обеспечить информационную открытость системы образования?

- *Информация о школе* (её размер, особенности образовательных программ, наличие детей с особыми нуждами и т.п.);
- *Выводы инспекции* по следующим областям:
 - общее заключение о деятельности школы (характеристика таких аспектов, как управление школой, результаты обучения, учебный план, сохранение здоровья);
 - что школе следует сделать для улучшения работы;
 - насколько школа эффективно обеспечивает обучение (качество преподавания, насколько учебный план соответствует потребностям детей, насколько эффективна система поддержки и консультирования школьников);
 - насколько эффективно управление и руководство школой;
 - мнения родителей и опекунов (посредством анкетирования выясняется, насколько родители согласны с утверждениями: нравятся ли детям учиться в школе, находятся ли они в безопасности, демонстрируют ли прогресс в обучении, хорошо ли работают учителя, готовит ли школа для продолжения обучения, учитывает ли предложения и запросы семьи и т.п.);

По каждому из указанных выше разделов школе выставляется оценка (от 1 до 4 баллов), а также приводится словесное описание с выводами и рекомендациями. В тексте доклада имеется словарь с разъяснением основных терминов, используемых в тексте. Это помогает сделать доклад более понятным для родителей.

*Онлайн-профиль школы
([http://www.teachernet.gov.uk/
management/newrelationship/
schoolprofile](http://www.teachernet.gov.uk/management/newrelationship/schoolprofile))*

Все государственные школы обязаны не реже раза в год⁶ публиковать на специальном сайте информацию о своей деятельности. Школьный профиль был разработан для то-

⁶ Если школа желает, она может чаще обновлять данные.

го, чтобы образовательные учреждения могли информировать родителей о развитии школы, о её приоритетах и достижениях. Профиль заполняется и публикуется в режиме онлайн на специальном сайте. Доступ к нему возможен только через пароль, который школа выдаёт каждому родителю. Если родители не имеют доступа в Интернет, им может быть предоставлена печатная версия документа.

Формат профиля школы разработан на базе консультаций со школами, местными властями, представителями управляющих советов, родителями и учащимися и периодически обновляется на основании обратной связи с теми, кто его заполняет.

Профиль школы содержит три блока информации: данные, предоставляемые и обновляемые ежегодно национальным министерством образования DCSF; резюме последнего доклада государственной инспекции Ofsted, предоставляемого также DCSF и обновляемого не реже одного раза в три года; раздел, который создаёт школа, обновляется тоже один раз в год.

Раздел, который готовит школа, носит повествовательный характер и содержит ответы на следующие вопросы:

- Каковы наши успехи в этом учебном году?
- Что мы пытаемся улучшить?
- Как менялись наши результаты на протяжении времени?
- Как мы можем удостовериться, что каждый ребёнок получает образование, соответствующее его индивидуальным потребностям?
- Как мы можем удостовериться, что наши ученики здоровы, находятся в безопасности и получают хорошую поддержку?
- Что нам удалось сделать в ответ на доклад государственной инспекции о нашей школе?
- Как мы работаем с родителями и местным сообществом?

Проспект школы
(http://www.schoolzone.co.uk/resources/articles/GoodPractice/Management_finance/Prospectus)

Проспект школы — это ещё один информационный ресурс, ориентированный на потенциальных потребителей услуг учебного заведения и используемый для привлечения новых учеников в школу.

За подготовку и публикацию проспекта отвечает управляющий совет школы. Проспект обычно публикуется не позднее чем за шесть недель до даты подачи родителями заявления о поступлении в школу или выражения предпочтения о выборе места обучения своего ребёнка.

Управляющие советы отвечают за то, чтобы школьный проспект был доступен всем желающим (а в случае необходимости и на разных языках) в школе для ознакомления и бесплатно бы предоставлялся родителям по их просьбе.

Проспекты содержат следующую информацию:

- название школы, адрес и телефон;
- тип школы;
- имя директора школы и председателя управляющего совета;
- условия поступления в школу и другие требования для потенциальных родителей;
- миссия и ценности школы;
- основные вопросы школьной политики для детей со специальными потребностями в обучении;
- информация о предоставлении религиозного образования;
- информация о статусе школы по отношению к какой-то конкретной религии;
- информация о результатах оценки обучения учащихся школы в соответствии с требованиями национального учебного плана;
- информация о результатах достижения требований национального учебного плана на уровне страны.

Опыт Бразилии

*Информационная карта
школы штата Парана*
(<http://www.pr.gov.br/cie>)

Один из интересных примеров всесторонней системы отчётности существует в штате Парана (*Paraná*) в южной Бразилии, где местный

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

орган образования ежегодно выпускает информационные карты (*report card*) для каждой школы, большинство из которых управляются и финансируются муниципальными органами власти.

Основные цели использования информационных карт в штате Парана заключаются в том, чтобы предоставить инструмент для лучшего принятия решений, особенно на уровне школы и усилить подотчётность. Другими заявленными целями являются мониторинг качества образования, обеспечение прозрачности и стимулирование вовлечения родителей и местного сообщества в деятельность образовательного учреждения. Информационные карты включают результаты оценивания учащихся посредством тестирования (тестовый балл по португальскому языку, математике и естественным наукам в 4-х и 8-х классах), а также более широкие результаты (здоровье, безопасность и т.п.), движение учащихся и иные характеристики школы (например, процент учителей, имеющих университетское образование), результаты оценки школьной эффективности и индикаторы родительской/общественной вовлечённости.

Важная особенность этого документа в том, что в него включены мнения родителей, учащихся, учителей и директоров о школе.

Информационная карта школы содержат следующие разделы:

- *Введение* (общая информация о школе; команда, ответственная за подготовку доклада);
- *Оценка достижений школы*. Представлены результаты национального теста по португальскому языку и математике для учащихся 4-х и 8-х классов — общее число учащихся, сдававших тест; процент учащихся, продемонстрировавших овладение определённым уровнем знаний и навыков (всего четыре уровня).

И.А. Вальдман. Как обеспечить информационную открытость системы образования?

Данные приводятся в сравнении с результатами по муниципалитету и штату Парана.

- *Перевод, повторное обучение, выбытие.* Эти данные даются по трём ступеням обучения (1–4 классы, 5–8 классы, старшая школа) и также в сравнении по школе, муниципалитету и штату.

- *Учителя и учащиеся.* По каждой ступени обучения фиксируется общее число учащихся и учителей, средний размер класса и доля учителей с высшим образованием.

- *Мнения родителей* относительно:
 - качества предоставляемого образования (общая удовлетворённость образованием, качество школьной инфраструктуры, преданность учителей профессии);

- вовлечение родителей (насколько родители вовлечены в деятельность школы, сколько родителей приняли участие в различных школьных мероприятиях и т.п.);

- распространения информации (поощряет ли школа проведение регулярных встреч учителей и родителей; имеется ли в школе система регулярного информирования родителей, получают ли родители советы относительно оказания помощи детям при подготовке домашнего задания);

- вопросов безопасности (насколько защищены дети в школе, существуют ли проблемы с дисциплиной);

- сведений о родителях (участие в деятельности Совета школы, членство в ассоциации учителей и родителей, работа в качестве волонтеров школы, число детей — учащихся данной школы);

- общей оценки работы школы (подсчитывается средний балл на основе оценки, выставленной каждым родителем по 10-балльной шкале).

- *Информация от учеников* относительно: участия родителей в жизни школы (посещение различных школьных мероприятий), уровня образования родителей, чувствуют ли дети себя успешными в школе, имеется ли у них домашний компьютер, нужна ли

им систематическая помощь в подготовке домашнего задания, испытывают ли они трудности в обучении.

- *Информация от директора школы:* какую часть своего времени директор посвящает вопросам организации системы управления школой, как часто проходят заседания Совета школы, какова доля родителей, посетивших школьные мероприятия.

* * *

Итак, какие выводы мы можем сделать, рассматривая такие разные по политическому, организационному и культурному устройству образовательные системы США, Англии и Бразилии?

Школы имеют большую автономию и должны информировать государственные органы и общественность о достигнутых результатах и мерах по улучшению ситуации. Представляемая школами информация тесно увязана с национальными (региональными) образовательными приоритетами и ориентирована на запросы потребителей услуг школы (прежде всего родителей).

Информирование проводится не как частная инициатива наиболее активных школ, а как часть общей политики на уровне страны или региона (штата), зафиксированной законодательно. Имеется много различных информационных ресурсов, прежде всего в Интернете, которые предоставляют информацию о результатах деятельности учебных заведений.

Среди них:

- отчёты по итогам проведения школой процедуры самооценки⁷;
- доклады национальных инспекций;

⁷ Школы Англии, например, ежегодно проводят самооценку своей деятельности с целью определения направлений дальнейшего развития, отслеживания хода выполнения поставленных ранее задач, определения достигнутых результатов. Процесс самооценки осуществляется при помощи специальной формы — self evaluation form. (см. Политика, основанная на знании: опыт Англии и Шотландии. М.: Университетская книга, 2006).

- публичные доклады, которые готовит школа или школьный Совет (включая school report card⁸);
- другие способы информирования потребителей услуг: Интернет, СМИ, проведение очных встреч.

Появление нового информационного продукта в деятельности школы — не волевое решение сверху, оно базируется на обсуждении и широких консультациях с общественностью и профессиональным сообществом относительно формата, содержания и процедур использования (пример информационной карты школы в Англии).

На практике существуют различные информационные продукты, каждый из которых имеет конкретное целевое назначение и все вместе они являются взаимодополняющими, а не дублирующими друг друга.

Наиболее удачные образцы таких продуктов, как школьные доклады⁹, обладают следующими характеристиками¹⁰:

⁸ См. подробнее: Sevilla, Maribel, and Don Winkler. 2003. «Information for Accountability in Decentralized Education: Implementation of Report Cards». Draft EQUIP2 Policy Brief. Washington, D.C.: AED.

⁹ Под термином «школьный доклад» понимается ежегодный доклад школы или информационная карта школы (school report card).

¹⁰ Вальдман И.А. Ключевые аспекты качества образования: уроки международного опыта. М.: Московский центр качества образования, 2009.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- небольшой объём информационного продукта (который можно прочитать за короткое время);
- наличие двух версий — короткой и полной, более подробной, которые используются для разных целей;
- доступный язык изложения, ориентированный на неподготовленного пользователя;
- пояснения, как правильно интерпретировать представленные данные (например, использование тезауруса или специального приложения с комментариями);
- наличие сравнительных данных (с собой, в динамике по годам, и с другими школами, муниципалитетом, регионом);
- включение мнений о работе школы участников образовательного процесса — данные опросов родителей, учащихся, сотрудников школы;
- разнообразные способы доведения опубликованных данных до целевой аудитории — интернет-сайт школы, печатная версия, презентация в рамках встреч и собраний.

Наличие таких разнообразных ресурсов позволяет сравнивать и оценивать работу школ, создаёт основу для осознанного выбора школы родителями, способствует вовлечению общественности в образовательный процесс.