

# Публичный доклад как инструмент управления процессами совершенствования деятельности образовательного учреждения

*Александр Матвеевич Моисеев*

*Публичный доклад общеобразовательного учреждения — форма ежегодного широкого информирования общественности о деятельности школ, об основных результатах и проблемах его функционирования и развития за отчётный период.*

Подготовка и публикация ежегодных докладов помогает решить стратегические и организационно–политические задачи управления системой образования: сделать систему образования более открытой; вовлечь в диалог о направлениях развития систем образования на региональном и муниципальном уровнях различные социальные и профессиональные группы; провести общественную экспертизу решений о развитии образовательной системы на региональном и муниципальном уровнях, а также на уровне школы; повысить информированность общества о целях, задачах и ожидаемых результатах проводимых преобразований; удовлетворить информационные потребности различных групп пользователей (органы власти, педагоги, родители, дети, работодатели, СМИ); создать информационное обеспечение рынка образовательных услуг.

Сегодня очевидно, что условием участия общественных институтов в развитии образования, в том числе — привлечение инвестиций в систему образования становится открытость системы, информированность общества о состоянии системы образования, целях развития и конкретных действиях для их достижения.

Термины «открытость образования» или «открытость образовательной среды» довольно новы для сферы образования. Однако они уже имеют множество различных трактовок, в том числе связанных с новыми возможностями, которые нам открывают информационно–коммуникационные технологии. Открытость образования может пониматься как возможность получить информацию об образовательном процессе и его результатах учениками, родителями, всеми заинтересованными лицами. Возможно и более широкое понимание открытости, где предоставление информации — одно из необходимых условий участия общественности в управлении школой, одна из характеристик государственно–общественного управления.

Постановка задачи обеспечить «открытость» системы образования действительно обусловлена изменением механизмов управления и финансирования в современном образовании.

Образование — общественное благо. Его результаты важны для государства, общественности, работодателей. Все заинтересованы в высоком качестве образования. Однако при этом представления о желаемом качестве у заинтересованных сторон различаются. Поэтому политика открытости системы образования направлена на построение механизмов учёта общественного заказа системе образования, интересов потребителей образовательных услуг при разработке программ развития и образовательных программ школы.

Образование финансируется государством из бюджета, формируемого за счёт налогоплательщиков. С этих позиций предоставление открытой и объективной информации о состоянии и результатах функционирования системы (то, что называют «прозрачностью», «транспарентностью») демонстрирует ответственность органов управления за эффективное использование полученных средств.

С другой стороны, сегодня, несмотря на значительный рост государственных вложений в систему, всё острее ощущается дефицит государственного финансирования, что ставит перед системой образования задачу поиска дополнительных ресурсов. В этих условиях политика «открытости» позволяет привлечь внимание общественности к проблемам образования и обеспечить её деятельное участие в их решении, в том числе через инвестирование, что в свою очередь предполагает информирование об использовании внебюджетных средств.

Однако смысл публичной отчётности не исчерпывается идеей открытости и прозрачности; публичная отчётность органа управления — необходимый элемент *системы управления, ориентированной на результат* и предполагает новый уровень знаний системы образования о самой себе.

Сбор и анализ информации об эффективности функционирования системы образования — условие выработки обоснованных и адекватных политико-управленческих решений, разработки обоснованных стратегий и программ развития.

Сегодня, к сожалению, значительное число управленческих решений органов управления и администрации образовательных учреждений принимается на основе субъективных оценок и представлений. Исследовательская культура, культура систематизации, обработки и интерпретации данных, характеризующих состояние объекта управления, остаётся на низком уровне.

Управленцев захлестывает поток информации, и они часто, по выражению Р. Хилсмана, «не в состоянии даже прочесть её, не говоря уже о её разумном использовании».

Публичный доклад представляет результаты комплексного анализа системы образования на основе данных государственной статистической отчётности и специальных мониторинговых исследований. Поэтому его подготовка предполагает серьёзную работу по сбору данных, их интерпретации и анализу, что позволяет: выявлять дефицит достоверной информации и принимать меры для его восполнения; вести коллективный управленческий анализ ситуации с использованием эмпирических данных; выявлять объективные тенденции развития системы.

Сочетание в структуре доклада, принципах и механизмах его подготовки ответственной самооценки и внешней оценки, фиксирующих возможные недостатки, «точки роста», перспективы развития, позволяет рассматривать доклад как инструмент управления качеством образования и качеством самого управления. Периодичность подготовки докладов (ежегодная) позволяет вести мониторинг функционирования и развития системы образования, отслеживать результативность управленческих решений.

Сегодня всё больше утверждается представление, что публичный доклад — это доклад не директора, а школы, подготовка и презентация которого имеет государственно–общественный характер:

- структура доклада утверждается органом государственно–общественного управления (например, управляющим советом);
- члены органа государственно–общественного управления входят в состав рабочей группы по подготовке доклада;
- проект доклада рассматривается на расширенном заседании этого органа;
- итоговая версия доклада утверждается органом государственно–общественного управления;
- орган государственно–общественного управления организует презентацию доклада и получение обратной связи.

Таким образом, можно сформулировать основные *функции публичного доклада школы*:

- привлечение дополнительного социального ресурса — ресурса доверия и поддержки (что, кстати, становится условием привлечения в школу и материальных ресурсов);
- ориентация общественности в особенностях организации образовательного процесса, уклада жизни школы, изменениях и нововведениях;
- отчёт о выполнении государственного и общественного заказа на образование;
- привлечение внимания общественности и власти к проблемам школы;
- получение общественного признания успехов школы, в том числе эффективности деятельности органа управления;
- привлечение общественности к оценке деятельности школы, подготовке рекомендаций, принятию решений и планированию развития школы.

Кто становится *целевыми группами доклада* и каковы их интересы в отношении доклада?

Основные целевые группы, для которых готовится доклад школы, — ученики, родители, социальные партнёры, местная общественность, учредитель.

С помощью доклада *родители* могут получить информацию об образовательных услугах школы, правилах и процедурах приёма, условиях обучения, эффективности использования внебюджетных средств.

*Социальным партнёрам школы* доклад позволит конкретизировать область и задачи сотрудничества со школой, определить её наиболее важные потребности.

*Местной общественности* доклад даёт представление об активности школы в социуме, о достижениях школы и её учащихся, о проблемах, требующих активного участия общественности.

*Учредителю* доклад позволяет получить более широкое представление о школе, чем то, которое формируется на основе традиционных форм отчётности, оценить общую эффективность реализации стратегии развития школы.

Доклад полезен для *работников школы*, которые далеко не всегда в полной мере информированы об её деятельности.

Знакомство с докладом важно и для *учащихся школы*, позволяет им осознать себя активными и равноправными участниками общественной жизни школы.

*Как соотносится публичный доклад с традиционными формами отчётности?*

Публичные доклады — новый для системы образования документ, но появившийся не на «пустом месте». В сфере образования существует множество разнообразных форм отчётных, презентационных и аналитических документов, в которых в той или иной мере раскрываются различные аспекты образовательной системы: финансовая отчётность, статистические сборники, годовые аналитические отчёты и справки муниципальных органов образования и образовательных учреждений, отчётность о реализации целевых программ, доклады на августовских педагогических советах (конференциях) и т.д.

На первых порах авторы Докладов часто воспроизводят сложившиеся стереотипы подготовки отчётных и презентационных материалов.

Поэтому важно указать на существующие *отличия Докладов* от иных форм отчётных, презентационных и аналитических документов.

Как отмечают эксперты, для большинства подобных текстов характерны:

- отсутствие или недостаточный объём аналитической части, разделов с интерпретацией представленных данных;
- представление преимущественно фактологических данных, а не аналитических показателей, характеризующих систему образования и тенденции её развития;
- публикуемые данные часто несопоставимы и не позволяют проводить сравнительный анализ;
- недостаточно жёсткая логика изложения, объединение в рамках одной публикации разномасштабного, взаимно не увязанного материала;
- трудности воспроизведения единой содержательной структуры из года в год.

Так, в качестве информационной базы доклада используются данные государственной статистической отчётности (статистика образования, демографическая статистика, статистика занятости), которые обеспечивают надёжность и достоверность расчётов. При этом доклады не являются *статистическими сборниками*, которые регулярно издаются многими территориальными органами управления образованием.

Основная задача доклада — анализ и интерпретация статистической информации для выявления состояния и тенденций развития системы образования, существующих проблем, оценки эффективности мер для их решения.

Сегодня существует практика масштабных *исследований и мониторингов* в системе образования в рамках различных проектов, грантов; они, как правило, проводятся специалистами академических институтов и научно-методических центров в системе образования. По результатам этих исследований готовятся аналитические отчёты и доклады. Однако последние также не могут отождествляться с публичными докладами, хотя данные проведённых исследований могут (с соответствующими ссылками) использоваться в публичном докладе.

Главным отличием публичного отчёта от *ежегодного анализа*, представляемого *учредителю*, определяющим различия в структуре, языке, показателях докладов, является именно разница в *главном адресате документа*. Публичный доклад (при том, что он призван решать в числе прочих и презентационные задачи) не должен приобретать форму «рапорта» о достижениях.

*Структура публичного доклада* включает основные разделы:

1. Общая характеристика школы и условий её функционирования (экономические, климатические, социальные, транспортные условия района нахождения).

2. Состав учащихся (основные количественные данные, в том числе по возрастам и классам обучения; обобщённые данные по месту жительства, социальным особенностям семей учащихся).
3. Структура управления школой.
4. Условия осуществления образовательного процесса, в том числе материально-техническая база, кадровое обеспечение образовательного процесса.
5. Финансовое обеспечение функционирования и развития школы (основные данные по бюджетному финансированию, привлечённым внебюджетным средствам, основным направлениям их расходования).
6. Режим обучения. Организация питания. Обеспечение безопасности.
7. Учебный план школы. Перечень дополнительных образовательных услуг (в том числе на платной договорной основе), условия и порядок их предоставления.
8. Приоритетные цели и задачи развития школы, их решение в отчётный период (в том числе решения органа государственного-общественного управления).
9. Основные учебные результаты учащихся и выпускников последнего года (в том числе в рамках ЕГЭ, внешней аттестации выпускников основной школы, в процессах регионального и/или аттестационного образовательного тестирования, на олимпиадах, в ученических конкурсах).
10. Результаты воспитания учащихся, достижения в спорте, искусстве, техническом творчестве и т.д.
11. Состояние здоровья школьников, меры по охране и укреплению здоровья.
12. Социальная активность и социальное партнёрство школы (сотрудничество с вузами, учреждениями среднего профобразования, предприятиями, некоммерческими организациями и общественными объединениями; социально значимые мероприятия и программы). Публикации в СМИ о школе.
13. Основные проблемы школы (в том числе не решённые в отчётном году).
14. Основные направления развития школы в ближайшей перспективе.

Структура доклада должна быть чёткой и отражать логику анализа. Целесообразно выделять подразделы, сделать оглавление, что поможет читателю лучше ориентироваться в докладе. В заключение каждого раздела представляются краткие итоговые выводы, обобщающие и разъясняющие приводимые данные. Чётко обозначаются конкретные результаты, которых школа добилась за отчётный год, по каждому из разделов доклада.

Структура публичных докладов различных школ может отличаться друг от друга. Отличия в структуре докладов определяются, прежде всего, особенностями основного адресата (целевой группы). На содержание документа влияют характеристики родительской и местной общественности (уровень образования, уровень обеспеченности, отношение к школе и т.д.).

Для определения структуры будущего доклада надо изучить информационные запросы основных потребителей. Содержание доклада определяют задачи, которые его авторы предполагают решить с помощью доклада, подход школы к своему позиционированию в системе образования, на рынке образовательных услуг.

Если доклад публикуется школой впервые, его содержание может отличаться по структуре от всех последующих. Так, например, подробная характеристика внешних условий функционирования школы или информация об её основных целях и задачах развития важна при первичной публикации, но в дальнейшем её можно исключить.

*Информационная база докладов.* Качество докладов в значительной степени определяется качеством используемой при подготовке докладов информации. Информация должна быть надёжной, достоверной и, по возможности, полной.

Основная информация для подготовки доклада содержится в статистической отчётности. Однако часть информации, важной для подготовки доклада и интересующей внешних потребителей, отсутствует в традиционном статистическом наблюдении школы. Она может быть получена за счёт локальных социологических исследований, опросов и мониторинга конкретных процессов.

Информация, необходимая для анализа социального контекста деятельности школы и сравнительного анализа, есть у других школ, у органов управления образованием, у органов внутренних дел, здравоохранения и т.д. Поэтому задача доклада школы — не только и не столько представить информацию, сколько её проанализировать: читателю важны и факты, и их оценка.

При этом в большинстве случаев в докладе рассматривается не исходная информация (данные как таковые), а индикаторы — аналитические расчётные показатели, содержательно характеризующие состояние и тенденции развития школы. Так, по количеству компьютеров в школе нельзя однозначно судить о состоянии информатизации. Поэтому для оценки используется соотношение «число учащихся на один компьютер». Или, например, читателю доклада трудно оценить уровень развития дополнительного образования в школе, если приводится количественное значение («92 ученика посещают кружки»). Картина становится более ясной, если рассматриваемый параметр выражен в относительных значениях (долях) — «85% учащихся охвачены кружковой работой».

Кроме того, аналитические индикаторы позволяют провести корректные сопоставления с другими школами (общей ситуацией по району, городу, региону), оценить изменения определённого аспекта деятельности школы за определённый период.

Для расчёта индикаторов используются специальные формулы.

Критерии оценки достижений школы профессионалами и общественностью могут не только различаться, но и вступать в противоречия. Кроме того, даже в профессиональном сообществе нет единодушия относительно показателей качества образования, эффективности деятельности школы.

Естественно, любой набор индикаторов не может быть полным и оптимальным: в каждом конкретном случае он определяется в зависимости от специфических задач деятельности школы и информационных потребностей, и в течение учебного года этот набор может меняться. Показатели есть смысл обсудить на заседании школьного управляющего совета.

Эксперты отмечают, что в образовании, как и вообще в социальной сфере, за редким исключением нет объективных эталонов или аналитически рассчитываемых нормативов, сравнение с которыми позволило бы точно оценить, насколько эффективна та или иная система образования, насколько хороши отдельные её показатели. Поэтому качественная оценка состояния и результатов системы образования может быть сделана только на основе сопоставительного анализа, в сравнении с другими системами, в сходных условиях.

Основными инструментами, позволяющими дать качественную оценку системе образования, становятся: динамический анализ — анализ изменений показателей во времени (за несколько лет) и сопоставительный анализ — сравнение характеристик системы с характеристиками аналогичных образовательных систем. Для родителей ценной будет информация, данная

в сравнении с другими школами (особенно если последние находятся в одном микрорайоне). При этом для сравнения нужно выбирать школы с похожими характеристиками, чтобы избежать неправомерных сопоставлений.

*Язык и оформление доклада.* Адекватный язык доклада — важнейшее условие выполнения им функции диалога с общественностью. Язык современного администратора школы, в частности, язык программ развития — это беда современной школы, уродливое сочетание бюрократической и псевдонаучной лексики. Ещё острее это проявляется в публичных докладах: неадекватный язык обесценивает работу по сбору интересных данных, результаты качественного анализа. Поэтому особое значение приобретает «человеческий» язык доклада.

Большое значение имеет *оформление* доклада. Для того чтобы выводы были доступны для читателя, в докладе надо максимально использовать средства наглядности: графики, диаграммы, схемы, рисунки. К подготовке публикации желательно привлекать редактора, корректора, художника.

*Процедура подготовки доклада.* Подготовка доклада включает организационные этапы:

1. Управляющий совет школы принимает решение о подготовке доклада.
2. Формируется рабочая группа, утверждается координатор работ. Состав рабочей группы утверждается приказом руководителя школы и включает, как правило, заместителей директора школы, бухгалтера (экономиста), методистов, педагогов, членов управляющего совета, учащихся.
3. Утверждается план–график работ. Как правило, доклад готовится к презентации на августовской конференции, которой, с одной стороны, предшествует период отпусков, а до этого — итоговая аттестация и завершение учебного года, предполагающие практически полную занятость основных авторов докладов.
4. Разрабатывается и согласуется аннотированный макет доклада: макет отражает его структуру, основное содержание каждого раздела, включает список диаграмм и таблиц, необходимых для аналитических заключений. Фактически речь идёт о плане–проспекте будущего издания. Разработка макета позволяет более чётко структурировать доклад, выделить разделы и подразделы, определить перечень показателей для сопоставительного анализа. Качественная проработка аннотированной версии макета облегчает подготовку базовой версии доклада и экономит время. Макет доклада должен быть согласован с управляющим советом.

Для разработки оптимального макета доклада полезно изучить информационный запрос целевых групп, проведя опрос родителей, учащихся, педагогов и партнёров школы относительно информации, в которой они заинтересованы. Можно привлечь представителей целевых групп к разработке макета в рамках проектного семинара.

5. Формирование базы данных доклада (сбор и обработка данных). Сбор данных для подготовки докладов включает запрос на дополнительные статистические данные в органы управления образованием, органы государственной статистики.
6. Создание текста доклада. Результат этого этапа — проект доклада, на основе которого готовятся проекты вариативных версий для целевых групп и форм презентации.
7. Согласование и утверждение текста доклада. Оптимальный вариант — публичная экспертиза–обсуждение проекта доклада с представителями целевых групп. По результатам обсуждения доклад дорабатывается и утверждается решением органа государственно–общественного управления.

8. Подготовка к публикации и распространению. Специфика некоторых целевых групп доклада («заинтересованные непрофессионалы») и новизна для специалистов системы образования некоторых задач, для решения которых используется доклад (связи с общественностью), предполагают серьезное внимание к стилю и качеству оформления доклада.

*Публикация, презентация и распространение доклада.* Доклад может быть опубликован только после официального утверждения управляющим советом. Можно тиражировать доклад отдельной брошюрой в виде типографского издания или средствами «малой полиграфии». Тираж доклада определяется масштабом конкретной муниципальной системы образования и школы, её финансовыми возможностями. Сокращённые версии доклада могут быть опубликованы в СМИ.

Для презентации доклада необходимо использовать все средства массовой информации регионального и муниципального уровней (телевидение, радиовещание, пресса, Интернет); одновременно текст доклада (или информацию о его публикации с адресом на сайте в сети Интернет) целесообразно направить различным властным, коммерческим и общественным структурам, юридическим и физическим лицам, которые могут быть заинтересованы в этой информации и влиять на развитие системы образования. Для этого можно использовать традиционную почтовую рассылку, электронную почту. Полезно провести презентацию доклада на мероприятиях для целевых аудиторий, на семинарах, совещаниях и конференциях — это сформирует к нему устойчивый интерес.

Окончательную версию публичного доклада школы можно распространять: на родительских собраниях, встречах с учениками; направить электронный файл с текстом доклада в семьи школьников, имеющих компьютеры; распространять в школьном микрорайоне информационные листки с кратким вариантом доклада и указанием адреса Интернет-сайта, где расположен полный текст доклада; на Днях открытых дверей.

*Получение обратной связи.* Ежегодный публичный доклад может быть использован для внешней оценки деятельности образовательной системы. Для этого после презентации доклада надо получить обратную связь (отзывы, отклики, мнения, оценки) по поводу содержащейся в докладе информации.

Для этого можно осуществить *следующие шаги*.

1. Указать координаты обратной связи (включая электронные) в тексте самого доклада — куда, кому и по каким адресам можно направлять вопросы, замечания и предложения по докладу и связанными с ним аспектами деятельности образовательной системы.
2. Организовать систему мероприятий по получению обратной связи от пользователей доклада, провести анкетирование, опросы, интервью.

В состав анкеты могут войти самые разные вопросы, касающиеся:

*Оценки самого доклада:*

доступность информации; ясность изложения; достоверность приведённых данных; важность обсуждаемых проблем; полнота информации с точки зрения читателя; логичность выводов и заключений и т.п.

*Оценки состояния школы:*

какие ещё есть проблемы; каковы пути их преодоления; какие перспективы могут рассматриваться дополнительно; каковы механизмы их реализации.

Кроме вопросов, в анкете необходимо предусмотреть раздел, в котором в свободной форме можно высказать предложения, замечания и комментарии относительно представленного доклада.

В обобщённом виде результаты опросов могут стать предметом специального обсуждения управляющего совета.

В документах, подвергшихся корректировке, целесообразно отметить те направления, разделы и мероприятия, которые были внесены или изменены по предложению общественности. Такой шаг позволит показать, что общественное мнение значимо для коллектива школы и не проигнорировано. Предложения общественности должны быть отражены в следующем публичном докладе.

В Московской области, в системе образования которой работают авторы, есть некоторый опыт подготовки публичных докладов. Есть и первые результаты анализа практики, которые, в частности, позволяют указать на *типичные недостатки*<sup>1</sup>:

- доклад состоит из очень крупных содержательных блоков, не выделены подразделы;
- представлены преимущественно фактологические данные, а не аналитические показатели;
- информация распределяется по разделам без связи с их ключевым содержанием, в докладе много повторов;
- преобладает описание деятельности по широкому спектру направлений без определения связи с проблемами школы, без представления результатов и эффектов;
- отмечаются различные изменения в развитии школы без выводов о факторах, их определивших, практических шагах, управленческих действиях, без обозначения связи со стратегией развития;
- констатируются факты, приводится большой объём количественных данных, но они не комментируются, по отношению к ним не формулируются выводы;
- сформулированные выводы не подкрепляются данными, для их обоснования не используются инструменты анализа (динамического или сопоставительного);
- заключение не становится логическим завершением текста. Выводы, сформулированные в заключении, не вытекают из текста основной части, имеют общий характер. Авторы перечисляют список мероприятий на перспективу, которые решают некоторые проблемы, но не те, которые были рассмотрены в основной части. Другая крайность: в тексте доклада фиксируются важные проблемы, связанные с развитием образования, но в заключении эти проблемы вообще не упоминаются и, соответственно, не приводятся предложения для их решения;
- недостаточно ясно раскрыты специфические особенности школы. Для описания используются общепринятые стандартизированные положения из международных и российских документов. В результате все школы выглядят совершенно одинаково.

В ближайшее время в рамках *комплексных проектов модернизации образования* будут разработаны (в ряде субъектов РФ уже разработаны) модельные положения о публичном докладе школы, и по итогам года станут видны реальные масштабы развития этой практики (число школ, подготовивших доклады в регионах).

---

<sup>1</sup> Методические рекомендации по подготовке публичных докладов муниципальных систем образования и общеобразовательных учреждений / Под ред. Т.А. Мерцаловой, С.Г. Косарецкого. М.: АСОУ, 2007.

**Моисеев А.М. Публичный доклад как инструмент управления процессами совершенствования деятельности образовательного учреждения**

У руководителей школ появляется новая забота, но одновременно и новый ресурс. У органов государственно общественного управления появляется новый канал информирования (в том числе — о себе и своём участии в жизни школы). У аналитиков и экспертов появляется обширный материал для исследования проблем, с которыми сталкивается школа, решившая подготовить доклад; подходов, используемых школами для представления результатов своей деятельности; эффектов, которые удалось обеспечить при представлении доклада. У общественности появляется реальная возможность больше узнать о наших школах, активнее участвовать в их повседневной жизни.

---

**Моисеев Александр Матвеевич —**

*проректор по научной работе и инновационной деятельности Академии социального управления, кандидат педагогических наук, Москва*