

В последние годы идёт активный поиск способов государственно-общественного управления образованием. Один из путей к этому – новый аспект деятельности образовательных учреждений – отчёт перед общественностью. Это один из реальных способов сделать школу открытой обществу, окончательно преодолеть её ведомственную замкнутость. Такой честный профессиональный разговор с родителями, учащимися, работодателями повышает рейтинг школы во мнении жителей окружающего социума. Надеемся, что этот взаимно полезный диалог не станет очередной данью моде.

Но процесс этот идёт сложно: у школы нет опыта такого откровенного разговора с обществом. Поэтому она нуждается в помощи, в осмыслении причин слабых докладов, в которых нередко частокोल цифр и вереница случайных фактов заслоняют суть дела – перспективы развития школы, её способность постоянно совершенствовать качество образования.

Предлагаем подборку публикаций на эту тему и очень советуем обсудить её на секции августовских конференций.

ПУБЛИЧНЫЙ ДОКЛАД ШКОЛЫ: сильные и слабые стороны

Сергей Геннадьевич Косарецкий,
начальник Центра стратегических разработок Академии социального управления Министерства образования Московской области

Татьяна Анатольевна Мерцалова,
ведущий научный сотрудник Центра стратегических разработок

Александр Александрович Седельников,
председатель Совета по образованию Советского района г. Красноярск

- *публичная отчётность* • *стандарты отчётности*
- *аналитическая основа доклада*

«Образовательные учреждения должны стать более открытыми, в том числе регулярно публиковать отчёты о своей деятельности, содержащие полную и объективную информацию».

Из выступления В.В. Путина на заседании Президиума Совета при Президенте РФ 26 февраля 2010 г.

Пять лет назад публичный (открытый) доклад школы воспринимался как род инновационной деятельности. Сегодня это становится широкой практикой. Но на пути публичной отчётности остаются ещё некоторые барьеры, замедляющие развитие этой практики. Стимулом к внедрению публичной отчётности стал приоритетный национальный проект «Образование».

Ежегодный отчёт школы рассматривался как критерий участия в конкурсе в рамках проекта. Во многих субъектах РФ требование предоставлять публичный отчёт о реализации программы развития было адресовано победителям конкурса. Так, в Московской и Ленинградской областях все учреждения-победители за три года реализации проекта обрели первый опыт подготовки публичных докладов. При этом очевидно, что качество их содержания вызывало много вопросов.

Включение публичного отчёта о реализации программы развития в состав конкурсных документов получило продолжение в рамках Всероссийского конкурса «Лучшие школы России».

Массовая практика публичной отчётности школ связана также с реализацией **комплексных проектов модернизации образования**. Регионы, участвующие в проекте, приняли и выполнили такие обязательства:

- школы готовят и размещают в Интернете публичный отчёт об образовательной и финансово-хозяйственной деятельности;
- создают сайты, обновляемые не реже двух раз в месяц.

В прошлом году в регионах, реализующих проект модернизации образования, доля общеобразовательных учреждений, имеющих опыт выступления перед общественностью с публичными докладами составила в среднем 92%. В последние годы расширяется практика публичной отчётности учреждений дошкольного и профессионального образования, хотя в меньшей степени, чем в общем образовании. Институт развития государственно-общественного управления образованием провёл мониторинг и вот каковы его результаты. Публичные доклады опубликовали в СМИ или в Интернете 72% школ, 27% институтов, 25% учреждений начального профессионального образования и только 12% — учреждений дополнительного образования.

Нормативно-правовая база

Ориентация на открытость и подотчётность образовательных учреждений декларируется во всех основных документах последних лет —

в Концепциях модернизации и общероссийской системы оценки качества образования, в других документах, сделан существенный шаг в реализации этого принципа работы школы. Но на федеральном уровне отсутствует нормативное закрепление обязательности и стандартов публичной отчётности образовательных учреждений и органов управления образованием. Традиционно используется ссылка на п. 2 статьи 32 Закона РФ «Об образовании»:

«3) предоставление учредителю и общественности ежегодного отчёта о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств». Но это не решает задачи предоставления общественности информации обо всех значимых аспектах деятельности школы. Исходя из этой статьи, школа не обязана предоставлять общественности информацию по другим аспектам своей деятельности — об условиях образовательного процесса, о качестве образования и о других сторонах её уставной образовательной деятельности. Нет на это оснований в федеральном законодательстве. Не получила нормативного правового закрепления эта проблема и в типовых положениях об образовательных учреждениях различных типов и видов. В этой ситуации субъекты РФ, заинтересованные в развитии практики публичной отчётности, вынуждены самостоятельно разрабатывать нормативно-правовую базу.

Пилотным регионом законодательного регулирования правоотношений в области государственно-общественного управления в образовании стал в 2006 году Ханты-Мансийский автономный округ — Югра. Региональный закон в статье 14 «Публичная отчётность в сфере общего образования автономного округа» дал определение этому понятию: «Публичная отчётность в сфере общего образования автономного округа — форма регулярного... информирования общественности о состоянии дел и результатах функционирования и развития сферы общего образования и образовательных

учреждений в виде подготовки и распространения (публикации в средствах массовой информации, включая сеть Интернет) особого документа — публичного доклада». В статье 15 «Публичная отчётность...» содержится перечень возможных форм представления (распространения) доклада: «на открытых конференциях (собраниях) педагогического коллектива,... и в открытой печати и (или) отдельным изданием, тиражом, достаточным для ознакомления с ним всех заинтересованных лиц».

Аналогичный подход использовали в своих законах о государственно-общественном управлении в сфере образования и другие регионы — Пензенская и Астраханская области, Республика Саха (Якутия). Так, статья 10 Закона Республики Саха (Якутия) «О государственно-общественном управлении в сфере дошкольного и общего образования в Республике Саха (Якутия)» «Публичные отчёты органов управления образованием и образовательных учреждений» обязывает органы управления образованием ежегодно публиковать отчёты о состоянии и развитии системы дошкольного и общего образования в республике, муниципальных районах (городских округах), а образовательные учреждения публиковать отчёты о результатах своей деятельности.

В большинстве субъектов РФ, реализующих комплексный проект модернизации образования, постановлением правительства или приказом органа управления образованием утверждены примерные положения о публичном докладе (Астраханская, Челябинская области, Республика Хакасия).

Большинство областей — Новгородская, Челябинская и другие определили заданный формат отчёта — доклад директора. В Томской области понятие «публичный доклад» используется шире — «открытый информационно-аналитический доклад».

Типичные структурные элементы докладов общеобразовательных учреждений таковы:

- общая характеристика общеобразовательного учреждения, характеристика района (города);
- состав учащихся;
- структура управления и органов самоуправления, включая ученическое;
- условия осуществления образовательного процесса;
- образовательная программа, учебный план школы;
- финансовое обеспечение функционирования и развития;
- результаты образовательной деятельности;
- состояние здоровья учащихся;
- обеспечение безопасности;
- социальная активность, социальное партнёрство;
- основные проблемы и перспективы развития школы.

Вопросы информирования граждан, публичная отчётность включены в содержание документов, определяющих региональные системы оценки качества образования. Так, например, разработанный в Тамбовской области «Регламент региональной системы оценки качества образования» предусматривает доступ к статистической и аналитической информации о качестве образования:

- информация о качестве образования публикуется в ежегодных докладах соответствующего уровня (публичные доклады);
- информация также размещается на сайте управления образования и науки области, издаются информационно-аналитические сборники.

При этом публичная отчётность используется в процедурах оценки качества деятельности руководителей образовательных учреждений и самих учреждений. В Алтайском крае данные публичного отчёта при разработке региональной системы оценки качества образования и введении новой системы оплаты труда используются как основание при рассмотрении вопроса о назначении директору школы премиальных выплат стимулирующего характера. В Мурманской области

показатель «Наличие публичной отчётности» включён в оценку эффективности деятельности школы и эффективности управления ею. Публичная отчётность также стала одним из критериев при государственной аккредитации образовательных учреждений.

Необходимым условием дальнейшего внедрения публичной отчётности образовательных учреждений станет нормативное закрепление её обязательности, механизмов и стандартов федеральным законодательством и субъектов РФ. Институт развития государственно-общественного управления образованием и Государственный университет «Высшая школа экономики» подготовили соответствующие предложения, в том числе в проект Закона РФ «Об образовании».

Ориентиром для разработки нормативной регламентации публичной отчётности государственных и муниципальных образовательных учреждений могут быть Правила опубликования отчётов о деятельности автономного учреждения и об использовании закреплённого за ним имущества (утверждены Постановлением Правительства РФ от 18 октября 2007 г. № 684). Они предусматривают включение в отчёт данных, которые можно отнести к сведениям об уставной образовательной деятельности школы: исполнение задания учредителя, количество потребителей, пользующихся услугами автономного учреждения, бесплатными, частично платными и полностью платными услугами; предоставляют возможность учредителю и автономному учреждению самостоятельно определить дополнительный перечень сведений, включаемых в отчёт. Это открывает возможность использовать отчётный доклад для отражения информации, позволяющей оценивать качество образовательной деятельности школы. Ограничивающим фактором здесь является требование публиковать отчётность в СМИ, что накладывает финансовые и технические ограничения на возможность расширять перечень публикуемых сведений.

К несомненным достижениям Правил относится требование информировать о рассмотрении и утверждении публичного отчёта коллегиальным органом управления — наблюдательным или управляющим советом, а также регламентация его размещения на сайтах в сети Интернет, порядок его публикации.

Относительный недостаток Правил — их нацеленность, прежде всего, на показатели экономического, финансово-хозяйственного, имущественного характера. А публичная отчётность в образовании должна стать инструментом вовлечения общества, в оценку качества образования и в управление им. Неоднозначно и требование обязательно публиковать доклад: это дорогостоящая процедура с учётом объёма сведений, которые школа обязана отразить в публикации. Образовательные учреждения традиционно готовят многообразие отчётных материалов для учредителя. Объём ведомственной отчётности возрастает из года в год, что вызывает негативную реакцию руководителей и учителей школ.

Практика публичной отчётности школ находится на ранней стадии становления. Её массовый характер в процессе реализации комплексного проекта модернизации образования обеспечил и массовый «охват», что во многих случаях приводит к формализму, к имитации, а это негативно сказывается на качестве публичных докладов: оно остаётся низким. Экспертиза публичных докладов выявляет такие основные их недостатки:

- подмена оригинального текста публичного доклада существующими в практике видами отчётности (информационная справка, анализ учебно-воспитательной работы, буклеты), построение доклада как компиляции из их фрагментов без какой-либо редакционной обработки и адаптации к информационным потребностям целевой аудитории;
- неадекватный объём текста (избыточный, достигает 150 страниц) или крайне малый (от 1 до 6 страниц);
- наукообразный либо формально-бюрократический стиль и язык;
- отсутствие или крайне низкое качество анализа: перечисление фактов без сравнительного анализа ключевых показателей деятельности школы; утверждения о результатах деятельности школы, истинность которых не подтверждается достоверными данными;

- фрагментарность, мозаичность структуры текста, отсутствие логики изложения и причинно-следственных связей; избыток фотографий, даже грамматические ошибки.

Сходные выводы делают и другие эксперты. Так, «Аналитическая справка о качестве публичных докладов областного конкурса «Лучший муниципальный и школьный публичный доклад» (Томская область) содержит такой перечень основных замечаний о представленных на конкурс публичных докладах:

- недостаточное использование методов статистического анализа, низкий уровень владения динамическим и сопоставительным методами анализа;
- нерациональное использование диаграмм, графиков и таблиц;
- доклады не отражают особенности муниципальных систем образования;
- большой объём фактологической (описательной) информации;
- отсутствие аналитических комментариев к статистическим и фактологическим данным;
- выводы (проблемы, задачи, перспективы) в общем оторваны от анализа.

Основные причины этих недостатков в том, что у администрации нет достаточной практики глубокого и всестороннего анализа результатов деятельности школ, незначительный опыт работы с фактами, дефицит навыков их представления в тексте (использование графиков, диаграмм, таблиц). Администрация школ не имеет также опыта вести диалог с общественностью — и устный, и тем более письменный. Но главное, нет и необходимой мотивации к этому диалогу и понимания значимости публичной отчётности как инструмента коммуникации, основы открытости школы. Директора школ часто не видят целесообразности в публичной отчётности, рассматривают её как очередную «нагрузку» и подходят к подготовке доклада формально. Приоритетный национальный проект и комплексный проект модернизации образования — это лишь внешние стимулы. Прекратится их действие и сократится доля школ, публикующих доклады.

Нельзя сбрасывать со счетов и такую причину аморфности, отсутствия анализа в докладе, как стремление его авторов представить свою школу в наилучшем виде, а потому умолчать и о недостатках, и о нерешённых проблемах. И это совершенно напрасно, ибо ничто так не привлекает в позиции руководителя, как мужество честно, искренне, самокритично сказать правду о состоянии дел. Это вызовет ответную реакцию симпатии общественности к школе, желание родителей помочь ей, поделиться своими мыслями, предложениями, оказать практическую помощь.

Развитие публичной отчётности связано с нормативным подушевым финансированием, которое формирует конкурентную среду и тем самым стимулирует стремление директора школы выступать перед общественностью с рассказом о школе. Это в свою очередь может повысить эффективность нормативно-подушевого финансирования и привлечь к школе потребителей. Директора школ должны понять: *содержание информации*, включаемой в публичный доклад, должно быть интересно запросам потребителей. В условиях слабой конкуренции выявление потребностей родителей и общественности не рассматривается как приоритетная задача школы. И в этом плане директорам надо помочь — ввести обязательный минимум информации, исходя из типичных, актуальных запросов потребителей образовательных услуг. В то же время директору должна быть предоставлена возможность включать и вариативный компонент содержания публичной отчётности на основе специфических для конкретных территорий и школ запросов родителей, общественности, регионального рынка и работодателей.

В доклад целесообразно включить и результаты независимой оценки качества образования в школе в сравнении со средними показателями региона и среднероссийскими. Сегодня ведь это качество определяют сами школы с помощью своих критериев, что не даёт возможности сравнить их, сопоставлять. К тому же публичная

отчётность внедряется в условиях незавершённости разработки государственных образовательных стандартов.

А при отсутствии чётких норм и стандартов федерального уровня в ряде регионов появились к тому же громоздкие, не очень содержательные публичные доклады, дискредитирующие саму идею документа, ориентированного на интересы и запросы потребителя.

Формат публичного доклада даёт возможность вовлечь в его подготовку заинтересованные стороны — членов управляющего совета, родительского комитета, обсуждать с этими органами общественного управления содержание отчёта.

Так, в Лицее № 2 г. Протвино Московской области в ходе подготовки к отчёту был проведён опрос родителей учащихся и старшеклассников, выработаны рекомендации к содержанию доклада. Его первичный и итоговый варианты обсуждались на заседании Управляющего совета школы. Родители активно участвовали в поиске ресурсов для публикации документа — выбирали типографию, оплатили издание. Доклад обсуждался на педсовете, классных родительских собраниях, на заседаниях ученического актива. Директор лицея Л.И. Иващенко справедливо оценивал эту работу как реальную демократизацию управления лицеем, причём от анализа проблем и поиска их решения до реализации замыслов в конкретных проектах.

В средней школе посёлка Луговской Ханты-Мансийского района Ханты-Мансийского автономного округа структуру доклада утверждает Управляющий совет, и родители учащихся входят в состав рабочей группы по подготовке доклада. По мнению директора школы Е.А. Евстратова, этот опыт дал родителям возможность почувствовать свою причастность к деятельности школы, к анализу её работы, к принятию управленческих решений. Родители поняли, что нужно глубже вникать в деятельность школы.

Оптимальный способ публикации доклада — размещение его на сайте школы. К сожалению, сегодня законодательно не закреплено понятие «официальный сайт образовательного учреждения» и стандарты раскрытия информации на нём.

Доступность публичной отчётности на сайте пока ещё ограничивается в силу недостаточно качественного её размещения (сложно найти на сайте, большой объём файла и т.п.). Но и на этом пути есть удачные находки. Например, на странице сайта публикуется сокращённая версия публичного доклада и ссылка на его полный вариант. Ссылку лучше делать вверху сокращённой версии, чтобы пользователи сразу могли скачать полный текст доклада. Электронная версия доклада строится из таких элементов: краткая аннотация, оглавление с гиперссылками на соответствующие разделы и документы, полный текст доклада с гиперссылками возврата к оглавлению.

За рубежом публичная отчётность встроена в целостную систему управления и финансирования в образовании. Подотчётность стала инструментом реализации стратегии предоставления образовательным учреждениям и муниципалитетам самостоятельности в разработке и реализации политических мер и управленческих решений, финансово-экономической деятельности. Это позволяет приблизить школу к потребителю, повысить требования к качеству работы школ и местных властей. В России эта стратегия декларируется, но до последнего времени реализуется без особого успеха. Система управления остаётся чрезмерно централизованной, а автономия образовательных учреждений ограничена. Будем надеяться, что ситуация изменится. Национальная образовательная инициатива «Наша новая школа» включает одно из направлений — расширение самостоятельности школ, их открытости. Определение «Открытая школа» становится одним из ключевых в характеристике «нашей новой школы». А иначе — какая же она «наша»?

*Методические рекомендации и материалы из практики подготовки публичных докладов образовательных учреждений вы можете найти на сайте Института развития государственно-общественного управления образованием <http://www.gouo.ru> **НО***