

ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ в управлении качеством образования¹

Сергей Геннадьевич Косарецкий,

*директор Центра социально-экономического развития школы
Института образования Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики», кандидат психологических наук*

Татьяна Анатольевна Мерцалова,

*ведущий научный сотрудник Центра социально-экономического развития школы
Института образования Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики», кандидат педагогических наук*

Александр Александрович Седельников,

*председатель общественного совета при Министерстве образования и науки
Красноярского края, кандидат педагогических наук*

Практика активной реализации принципа государственно-общественного характера управления образованием после окончания региональных комплексных проектов модернизации образования 2006–2009 гг. очень многим в региональных и муниципальных органах управления образованием показалась исчерпанной. И во многих субъектах РФ в последние годы наблюдалась картина забвения достижений пятого направления РКПМО, посвящённого расширению общественного участия в управлении образованием и развитию публичной отчётности образовательных организаций. Но такое решение оказалось чрезмерно поспешным.

• независимая оценка качества • общественное рейтингование • качество оценочных процедур • общественный заказ • объективная экспертиза методики • продвижение результатов оценки

Принятый 29.12.2012 года новый Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ своими законодательными предписаниями полностью опроверг поспешные управленческие решения некоторых региональных и муниципальных органов управления образованием в части отказа от дальнейшей реализации принципа государственно-общественного управления образованием. В новом законе законодатель перенёс этот принцип из сферы деклараций в перечень практических принципов организации

управления всей системой образования², на всех уровнях управления, а не только на уровне образовательных организаций.

¹ Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2013 году.

² Статья 89. Управление системой образования. 1. Управление системой образования осуществляется на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций, информационной открытости системы образования и учета общественного мнения и носит государственно-общественный характер.

Понятие «управляющий совет» теперь используется в законе как одна из форм коллегиального органа управления образовательной организацией³.

Информационная открытость муниципальных и региональных систем образования⁴, образовательных организаций и публичный характер отчёта о самообследовании образовательных организаций⁵ не только стали обязательными нормами, но и законодательно регламентированы и детализированы. Таким образом, органы государственно-общественного управления образованием получили законодательно обеспеченные необходимые источники информации для реального участия в управлении образовательными организациями, территориальными системами образования.

В условиях реализации ФГОС в общем образовании, подушевого нормативного финансирования образовательных организаций, работы образовательных организаций, нацеленной на выполнение государственного (муниципального) задания от органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя, на что может быть нацелено в основном управление образованием вообще и государственно-общественное управление в частности? Ответ на этот вопрос также можно найти в новом Законе «Об образовании в Российской Федерации».

К компетенции образовательной организации новым законом отнесено обязательное «обеспечение функционирования внутренней системы оценки качества образования»⁶. Регио-

нальные и муниципальные системы образования теперь обязаны обеспечивать, кроме внутриведомственной, ещё внешнюю, «независимую оценку качества образования»⁷.

Федеральный закон закрепил в статье 95 понятие, цели и ключевые характеристики «независимой оценки качества образования». Таким образом, новый закон ориентирует органы общественного участия в управлении образованием на всех уровнях на участие в оценке качества образования, в управлении качеством образования. Оценка качества работы образовательных организаций, результатов деятельности территориальных систем образования означает, по существу, также и оценку их эффективности в условиях установленного ресурсного обеспечения и заранее определённых количественных показателей. Следовательно, и общественное участие в управлении образованием нацеливается на повышение эффективности работы образовательных организаций, территориальных систем образования. Последнее означает направленность на предоставления населению не только общедоступного, но и более качественного образования.

Новый стимул на региональном уровнях управления для развития форм участия общественности в оценке качества образования, создания новых органов общественного участия в управлении на муниципальном придал Указ Президента РФ «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»⁸.

Правительство утвердило⁹ «Правила формирования независимой системы оценки

³ Статья 26. Управление образовательной организацией.

4. В образовательной организации формируются коллегиальные органы управления, к которым относятся... управляющий совет... и другие коллегиальные органы управления, предусмотренные уставом соответствующей образовательной организации.

⁴ Статья 97. Информационная открытость системы образования. Мониторинг в системе образования.

⁵ Статья 29. Информационная открытость образовательной организации

⁶ Статья 28. Компетенция, права, обязанности и ответственность образовательной организации (пункт 3, подпункт 13).

⁷ Статья 89. Управление системой образования, пункт 2, подпункт 7).

⁸ Подпункт «к» пункта 1 Указа Президента РФ «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» от 07 мая 2012 № 597.

⁹ Постановление Правительства РФ «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги» от 30 марта 2013 г. № 286.

качества работы организаций, оказывающих социальные услуги», в том числе в сфере образования. Эти Правила предлагают органам, осуществляющим функции и полномочия учредителя образовательных организаций, сформировать общественные советы¹⁰, которым отводится очень важная роль в формировании независимой оценки качества работы образовательных организаций.

Важный элемент Правил — рекомендаций установить серьёзные полномочия региональных и муниципальных общественных советов в регламентации и формировании независимой оценки качества работы образовательных организаций. Предполагается, что общественные советы при органе, осуществляющим функции и полномочия учредителя образовательных организаций, должны быть уполномочены:

- формировать перечень организаций для проведения оценки качества их работы на основе изучения результатов общественного мнения;
- определять критерии эффективности работы организаций, которые характеризуют:
 - ▶ открытость и доступность информации об организации;
 - ▶ комфортность условий и доступность получения услуг, в том числе для граждан с ограниченными возможностями здоровья;
 - ▶ время ожидания в очереди при получении услуги;
 - ▶ доброжелательность, вежливость и компетентность работников организации;
 - ▶ долю получателей услуг, удовлетворённых качеством обслуживания в организации;
- устанавливать порядок оценки качества работы организации на основании определённых критериев эффективности работы организаций, в том числе с учётом настоящих Правил;
- организовывать работу по выявлению, обобщению и анализу общественного мнения и рейтингов о качестве работы организаций, в том числе сформированных общественными организациями, профессиональными сообществами и иными экспертами;

¹⁰ Подпункт б) пункта 5 Правил формирования независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги.

- направлять в орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя:
 - ▶ информацию о результатах оценки качества работы организаций;
 - ▶ предложения об улучшении качества работы, а также об организации доступа к информации, необходимой для лиц, обратившихся за предоставлением услуг.

Предоставление общественным советам нормативными правовыми актами органа исполнительной власти региона и, соответственно, органа местного самоуправления, перечисленных выше полномочий — необходимое условие формирования независимой общественной оценки качества работы образовательных организаций.

Серьёзным продвижением к формированию системы независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, являются положения пункта 6 Правил, устанавливающие обязательность учёта органами, осуществляющими полномочия и функции учредителя, а также самими оцениваемыми образовательными организациями, результатов независимой оценки качества их работы и возможность открытого доступа к информации об учёте образовательными организациями в своей деятельности результатов независимой оценки:

«6. В целях улучшения качества работы организаций:

- а) органы, осуществляющие функции и полномочия учредителя:
 - направляют организациям предложения об улучшении качества их работы, подготовленные с учётом изучения результатов оценки качества работы организаций и рейтингов их деятельности, а также предложений общественных советов;
 - учитывают информацию о выполнении разработанных организациями планов мероприятий по улучшению качества работы организаций при оценке эффективности работы их руководителей;

б) организации:

- разрабатывают на основе предложений, указанных в абзаце втором подпункта «а» настоящего пункта, план об улучшении качества работы организации и утверждают этот план по согласованию с органами, осуществляющими функции и полномочия их учредителя;
- размещают планы мероприятий по улучшению качества работы организации на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (при наличии сайтов) и обеспечивают их выполнение».

Это существенно дополняет функции и полномочия общественных советов по образованию, широкая практика создания которых имела место в ходе реализации РКПМО в 2006–2009 гг.

* * *

Попыткой интегрировать Правила и статьи Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» о независимой оценке качества образования и конкретизировать механизмы реализации стали Методические рекомендации Министерства образования и науки России по проведению независимой системы оценки качества работы государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих социальные услуги в сфере образования.

Создание общественных советов при органах исполнительной власти субъектов РФ, в том числе, исполняющих функции и полномочия учредителя государственных образовательных организаций, в последнее время получило широкое распространение в регионах. Органы местного самоуправления могут формировать общественные советы по аналогии с порядком создания региональных советов, принимая для этого собственные местные нормативные правовые акты. Органам местного самоуправления, которые создали муниципальные советы по образованию в рамках реализации РКПМО в 2006–2009 гг., можно рекомендовать не распускать эти общественные сове-

ты, а внести дополнения и изменения в соответствующие нормативные акты местного самоуправления, регламентирующие создание и деятельность таких муниципальных советов в части их новых функций и полномочий по формированию системы независимой оценки качества работы образовательных организаций. Для этого в тексты соответствующих положений о муниципальных советах по образованию необходимо внести перечень дополнительных функций и полномочий в части оценки качества работы образовательных учреждений, предусмотренных для муниципальных общественных советов вышеприведённым текстом Постановления Правительства РФ — подпункта «б» пункта 5 Правил формирования независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги.

В Красноярском крае, например, по рекомендации своего общественного совета региональное Министерство образования и науки в августе 2013 года разослало муниципальным органам Управления образованием рекомендации по созданию общественных советов в целях формирования системы независимой оценки качества работы подведомственных образовательных организаций и образец положения о таком общественном совете. Важным элементом содержания этих рекомендаций было предложение включать в состав общественных советов представителей управляющих советов образовательных организаций, но не более 50% от общего состава, представителей профессиональной педагогической общественности в количестве не более 30%, а также обязательно представителей общественности не из сферы образования: работодателей, различных общественных объединений, СМИ, депутатов, деятелей науки, культуры, профессорско-преподавательского состава учреждений ВПО и т.п.

Созданию общественных советов в муниципальных образованиях, как правило, предшествовали конференции для обсуждения способа формирования и состава

общественного совета. В работе таких конференций принимали участие члены общественного при Минобрнауки края, специалисты регионального центра оценки качества образования, представители профессорско-преподавательского состава краевого института повышения квалификации работников образования.

Проведение таких конференций позволило максимально учесть общественное мнение и пожелания относительно структуры и функций общественных советов при муниципальном органе управления образованием, их полномочий в формировании независимой оценки качества образования, а также при выборе наиболее важных и актуальных для широкой общественности показателей и критериев независимой оценки качества работы образовательных организаций.

Формирование советов и закрепление их полномочий по оценке качества работы образовательных организаций — принципиально важный шаг, но это лишь начало «большого пути». Практическая реализация этих полномочий требует осмысления общественными советами своей содержательной роли в независимой системе оценки качества и конкретных механизмов реализации.

Конечно, подходы к решению этой задачи должны определяться каждым конкретным общественным советом, принимая во внимание целый ряд факторов, характеризующих как сам общественный совет, так и специфику территориальной системы образования, в том числе сложившуюся систему управления и оценки качества.

Институтом образования НИУ «Высшая школа экономики» в партнёрстве с экспертами, представляющими российские регионы, разработано и апробируется следующее понимание механизмов общественного участия в независимой оценке качества деятельности образовательных организаций.

В первую очередь роль общественных советов заключается в формировании заказа на проведение оценки, основанного на интересах и потребностях конкретных групп общественности. Ключевой элемент «заказа» — критерии эффективности работы образовательных органи-

заций, те аспекты деятельности организаций, которые представляют первоочередное значение для потребителей образовательных услуг.

Кроме того, общественный совет определяет такие значимые параметры общественного рейтингования, как:

- принципы отбора участников оценки;
- формы и методы оценки;
- порядок оценки качества работы организации на основании выбранных критериев;
- формат представления результатов оценки.

Один из адекватных инструментов проведения общественной оценки, который может быть рекомендован общественным советам для использования в независимой системе оценки качества, — общественное рейтингование.

В этом случае заказ на проведение оценки может быть оформлен в виде заказа (буквально, технического задания) на разработку методики общественного рейтингования образовательных организаций и проведения рейтингования.

Оформленный заказ может быть передан в орган управления образованием или заинтересованные (в том числе коммерческие) организации, занимающиеся оценкой качества и рейтингованием в сфере образования.

Механизмы регулирования отношений между общественным советом, учредителем, организациями, разрабатывающими методику и проводящими оценку при формировании заказа, проведении рейтингования и использовании его результатов, целесообразно зафиксировать в соответствующих региональных и местных нормативных правовых документах. Кроме упомянутых положений об общественных советах, это могут быть региональные и местные положения о независимой оценке качества работы образовательных организаций, регламенты взаимодействия

государственных, муниципальных и общественных субъектов в целях проведения независимой оценки качества образования и рейтингования и т.п.

Далее общественный совет проводит *экспертизу* разработанной по его заказу методики на предмет её соответствия общественному заказу и возможности обеспечить:

- качество оценочных процедур;
- доступность (открытость) и достоверность полученных результатов;
- эффективность использования результатов для повышения качества образования.

К этой работе целесообразно привлекать не только членов общественного совета и внешних независимых общественных экспертов, но и профессиональных экспертов. Их знания имеющихся в территории источников информации для проведения оценки, современных требований к рейтингам, оценка специфики территории будут полезны для объективной экспертизы методики.

В свою очередь внимание общественных экспертов важно сфокусировать на оценке степени соответствия рейтинга актуальному потребительскому запросу, интересам и возможностям целевой аудитории в использовании результатов рейтинга, а также на возможностях минимизации негативного влияния результатов рейтингования на оцениваемые объекты.

Другой вариант реализации общественного заказа общественного совета на независимую оценку качества — использование результатов оценки, инициативно проведённой независимой организацией (СМИ, рейтинговое агентство, негосударственный региональный центр оценки качества образования и др.) или ведомственной организацией (региональные центры оценки качества образования, институты развития образования или повышения квалификации работников образования и др.) по своей методике. В этом случае общественный совет проводит экспертизу методики и результатов оценки в рассмотренном

выше ракурсе на предмет соответствия общественному заказу, возможности использования результатов рейтинга или исследования при оценке эффективности работы образовательных организаций и разработке предложений об улучшении качества их работы.

Следующая стадия работы общественного совета связана с использованием результатов оценки. Важной задачей становится *продвижение результатов оценки*. Если конкретный вид оценивания, например, общественное рейтингование, проводилось по заказу общественного совета, то необходимо обеспечить доведение его результатов, как до общественности, так и до образовательных организаций, выступавших объектами оценки, распространить информацию о рейтинге, его задачах и методике, о полученных результатах, перспективах и о реализации мер по их использованию в целях улучшения качества образования. Следует предпринять специальные усилия по разъяснению представленной информации, чтобы обеспечить максимально точное понимание смыслов построенного рейтинга и специфических нюансов, которые могут возникнуть при интерпретации результатов оценок и рейтингования.

Подход, закреплённый в «Правилах формирования независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги», не рассматривает оценку и рейтинги как самоцель и конечную стадию работы. Речь идёт об использовании результатов оценки в целях улучшения качества работы организаций, а следовательно, о системе управления качеством, в которой выделяется общественная составляющая участия в управлении качеством.

Для этого общественный совет проводит анализ и обсуждение результатов оценки и разрабатывает предложения об улучшении качества работы образовательных организаций, которые направляются учредителю.

Принципиально важно, чтобы предложения об улучшении качества работы образовательных организаций включали в себя не только рекомендации по мерам, которые следует предпринять самим организациям, но и мерам, которые должен предпринять учредитель, а также региональный орган Управления образованием в части субсидирования муниципальных образовательных организаций с регионального уровня. Именно такой подход отвечает замыслу развития общественной составляющей в управлении качеством образования. В пользу этого говорит и прописанное в Правилах положение, согласно которому адресатом предложений по улучшению качества становится учредитель, а не непосредственно образовательные организации.

Сегодня результаты рейтингования рассматриваются главным образом как свидетельства успешности или неуспешности работы образовательных организаций, на них возлагается вся ответственность за положение в рейтинговой таблице. Между тем правильным образом выстроенная методика рейтингования, анализа и интерпретации его результатов позволяет сделать выводы в отношении эффективности действий учредителя и стать основанием для коррекции политики или, например, для принятия адресных мер поддержки образовательных организаций. Это особенно справедливо, когда в состав критериев оценки входит, например, состояние условий обучения.

Результаты независимой оценки качества работы образовательных организаций должны использоваться общественными советами при принятии решений, относящихся к широкому кругу их полномочий, а не только в связи с полномочиями по формированию независимой оценки качества образования.

Сформулировав рекомендации, общественный совет должен не отстраниться, но обязан найти адекватные средства отслеживания выполнения данных им рекомендаций, их влияния на повышение качества работы образовательных организаций.

Соответственно проведение оценки в последующие годы выступает для общественного совета инструментом контроля за выполнением его решений и рекомендаций не только образовательными организациями, но и учредителем этих организаций.

Рассмотренная модель организации общественного участия в формировании системы независимой оценки качества образовательных организаций апробируется сегодня Институтом образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в ряде российских регионов: Красноярском крае, ЯНАО, Томской области. Апробация свидетельствует, что возможности и темпы реализации модели зависят от следующих факторов:

- уровень развития системы государственно-общественного управления на территориальном уровне;
- наличие организаций (как ведомственных, так и негосударственных), готовых провести оценку «под общественный заказ» и (или) готовых сформировать рейтинги, которые соответствуют этому заказу и, кроме того, являются качественными («культурными») рейтингами;
- наличие доступной и надёжной информации о значимых с точки зрения общественного заказа аспектах деятельности образовательных организаций.

В ходе апробации были подтверждены описанные ранее на основании теоретических исследований и предположений барьеры на пути реализации модели общественного участия в управлении образованием:

- отсутствие в ряде территорий общественных субъектов, готовых включиться в процесс формирования независимой оценки качества деятельности образовательных организаций в роли заказчика оценки, взять на себя нагрузку по формированию заказа, сопровождению оценки и работе с её результатами, в том числе разделить ответственность за его результаты;
- недостаточный уровень знаний представителей общественности о деятельности образовательных организаций, методах оценки их работы, позволяющих связать «житейские представления» с формализованными параметрами и современными формами оценки;

- разрыв между содержанием общественного заказа, его требованиями к критериям оценки качества деятельности образовательных организаций, к методам оценки и формам представления её результатов и существующей информационной базой о работе образовательных организаций, возможностями расчёта показателей под предлагаемые критерии.

Очевидно, что сразу развернуть оптимальную модель организации участия общественности в системе независимой оценки качества образования получится не везде. Возможно, сегодня и не следует ставить такой задачи. Мы видим многочисленные примеры, когда желание отчитаться, что «всё уже есть» на самом раннем этапе, путём создания «фиктивно-демонстративного продукта» приводит к длительной консервации реального содержательного процесса.

Конкретными действиями на первом этапе по снижению выявленных барьеров и созданию условий для развития общественного участия в системе независимой оценки качества могут выступить следующие:

- создать прецеденты участия общественных советов в формировании заказа и в работе с результатами оценки, чтобы снять страхи и сформировать позитивные качественные примеры оригинальных общественных рейтингов;
- предложить наборы критериев, показателей и индикаторов оценки деятельности образовательных организаций, построенных на основе изучения запроса потребителей к качеству образовательных услуг, что облегчит работу общественных советов по оформлению общественного заказа;
- предложить инструментарий оценки качества в формате «лего»-конструктора рейтингов», который позволит общественному совету сформировать из предложенных элементов собственную модель рейтингования, отвечающую общественному заказу местного сообщества;
- обучить представителей общественности, в том числе членов общественных советов, по вопросам оценки деятельности образовательных организаций;

- привлечь в качестве консультантов и экспертов профессионалов.

Обратим внимание скептиков на то, как медленно в последнее десятилетие развивается ведомственная система оценки качества, особенно в части сбора и использования информации об образовательных организациях:

- минимум надёжных данных в открытом доступе при одновременном «стоне» образовательных организаций и педагогов о придавливающей их системе отчётности;
- сильные центры оценки качества в весьма ограниченном числе субъектов Российской Федерации;
- «раскрученные» рейтинги, построенные на ограниченном наборе достаточно уязвимых показателей оценки (ЕГЭ, олимпиады и т.п.) без учёта контекстных данных, выступающие основанием для дискриминации образовательных организаций, работающих со сложным контингентом и стимулирования любой ценой (включая манипуляции с ЕГЭ) повышать результаты образовательных организаций, не вошедших в ТОП.

Можно предполагать, что именно развитие общественной составляющей в управлении качеством станет драйвером изменений в системе оценки качества образования в целом:

- сдвинет с мёртвой точки тему «открытых данных», учёта контекстной информации при сравнении образовательных организаций;
- расширит набор критериев оценки;
- стимулирует органы Управления образованием на создание в регионах условий работы как государственных, так и негосударственных организаций, компетентных в проведении мониторингов и подготовке рейтингов;
- снизит негативные последствия неконструктивного использования результатов рейтингования учредителем;
- повысит доверие к рейтингам и их востребованность общественностью. **НО**