

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ в управлении образованием и оценке образовательных результатов: уроки международного опыта



Игорь Вальдман,
*Директор Центра международного сотрудничества
по развитию образования Академии народного
хозяйства при Правительстве РФ*

Среди факторов, оказывающих непосредственное влияние на качество школьного образования, важное место занимает система управления и система оценки качества образования. Вопросы «Как мы управляем имеющимися ресурсами?» и «Как мы узнаем о том, чего достигли?» всегда остаются в фокусе любой образовательной политики. Варианты ответов на них, заслуживающие внимания, предлагаются в данной статье.

Управление и информационная прозрачность

Ориентация на результат, обеспечение общественного участия в образовании и прозрачная информационная политика составляют основу для построения эффективной системы управления, оказывающей прямое влияние на качество образования.

*Управление,
ориентированное
на результат*

Успех реформ и изменений в образовании зависит от методов, которые применяются в управлении образованием. Специфические условия в сфере образования в разных странах влияют на набор используемых методов и стратегий. Но существуют

общие методы и подходы, которые с большой степенью уверенности можно назвать адекватными и перспективными для построения эффективной системы руководства образованием.

Ориентация на результат. Главной тенденцией в мировой практике, которая сложилась в последние 10–15 лет, является переход к управлению, ориентированному на результат (в отличие от управления, ориентированного на ресурсы и процесс). Высокий уровень ресурсного обеспечения не всегда приводит к высоким образовательным результатам и, наоборот, высокие результаты могут достигаться за счёт умелого использования ограниченных ресурсов.

«Хорошая» школа больше не определяется как школа, имеющая прекрасное ресурсное обеспечение, такое как

достаточное количество высококвалифицированных и хорошо оплачиваемых учителей, небольшие по количеству учеников классы, разнообразное оборудование, хорошо оснащённые библиотеки, различные учебные материалы, доступ к Интернету и информационным технологиям. По-настоящему «хорошая» школа определяется своими результатами, а не ресурсами¹.

Подготовка кадров. Во многих странах управленцы имеют подготовку в области образовательного менеджмента. Она проводится в институтах и университетах в рамках специализированных магистерских и докторских программ. За счёт краткосрочных курсов повышения квалификации и традиционных программ переподготовки, которыми в развивающихся странах зачастую пытаются восполнить недостаток системной подготовки, можно обеспечить лишь получение формальных сертификатов, но не формирование навыков, необходимых для практической работы.

Условия успешных реформ: опыт Швеции

Как показывает опыт Швеции, для долговременного успеха реформ необходимо соблюдение, по меньшей мере, трёх условий. Во-первых, те, кто отвечает за реализацию целей, должны понимать, в чём смысл осуществления отдельно взятой цели, согласиться с тем, что её достижение желательно, и обладать знаниями и компетентностью, которые для этого требуются. Если это условие не соблюдено, поставленные задачи так и останутся нерешёнными.

Во-вторых, специалисты в области образования должны быть подотчётны в достижении целей, смысл которых они хорошо знают и понимают. Они должны обладать обширной базой знаний, уметь интерпретировать цели и формулировать их в конкретной форме, соответствующей потребностям и потенциалу учащихся.

В-третьих, необходимо наладить чёткое распределение ответственности между субъектами в рамках системы и школы, иными словами, между политиками и администраторами, учителями и директорами. Должна быть полная ясность, кто и за что отвечает.

Источник: Расширение возможностей и развитие способностей молодёжи. Новые задачи среднего образования. М.: Весь Мир, 2006.

¹ T.N. Postlethwaite. Monitoring educational achievement. UNESCO: International Institute for Educational Planning, 2004.

Распределение ответственности. Ясное распределение полномочий и ответственности между разными уровнями образования — от национального министерства до школы — ещё один важный элемент системы эффективного управления. Централизованное управление и контроль позволяют успешно решать задачи расширения доступа образовательных услуг. Смещение акцента с широкого охвата образовательными услугами на вопросы обеспечения их качества требует перехода к децентрализованной модели образования.

В условиях ориентации на требования потребителей и повышения качества образования ключевой стратегией является предоставление школам и муниципалитетам самостоятельности в разработке и реализации конкретных действий. Как следствие, удаётся приблизить поставщиков услуг к потребителю, повысить требования к качеству работы школ и местных властей. Вместе с тем многообразие субъектов принятия решений создаёт риск дублирования полномочий и отсутствия ответственных по конкретным вопросам, что вносит путаницу и снижает качество образовательных услуг.

Поэтому децентрализованная система управления требует чёткого распределения ответственности и полномочий между всеми субъектами на разных уровнях образования — между учителями и администрацией школы, между школами и местными властями, между местными властями и региональными и муниципальными ведомствами.

Автономия и подотчётность. Самостоятельность школ и муниципалитетов реализуется на практике через предоставление 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. Все принимаемые решения должны быть ответственными, поэтому наряду с автономией

используется принцип подотчётности. Подотчётность означает требование обязательной ответственности школ/органов управления образованием перед общественностью по результатам своей деятельности. Подотчётность обеспечивается через сочетание различных процедур внутренней и внешней оценки (они будут представлены далее) — от самооценки до национальной инспекции.

Автономия школы и подотчётность перед общественностью и местным сообществом — отличительная особенность системы управления в децентрализованном образовании. Как отмечают представители системы образования Великобритании, *качественное образование требует как профессиональной свободы, так и подотчётности перед общественностью*².

Вовлечение заинтересованных сторон

Учёт мнений заинтересованных в образовании сторон — один из центральных вопросов деятельности школ, местных властей и государственных ведомств. Наиболее важные решения и действия, лежащие в основе современной образовательной политики, базируются на широком общественном обсуждении и являются предметом договора различных социальных и общественных групп.

Под заинтересованными сторонами или стейкхолдерами (stakeholders) понимаются любые лица/группы/организации, которые имеют прямое или косвенное влияние на характер политики в области образования³. К ним относятся не только государство в лице правительств национального и местного масштаба, но и церковь, коммерческий сектор, военные структуры и ведомства, общественные организации, родители, учащиеся, учителя, представители местного сообщества, средства массовой информации.

Обеспечение гарантий сбалансированности интересов всех сторон, выработка процедур и механизмов, направленных на согласование

различных позиций и удовлетворение потребностей участников сектора образования — вот, пожалуй, основные задачи по включению всех заинтересованных групп в диалог и выработку политических решений. Для их реализации нужны последовательные и продуманные действия, к числу которых можно отнести:

- проведение систематических общественных обсуждений/дискуссий по ключевым вопросам образовательной политики;
- привлечение родителей и социальных партнёров к управлению школой через создание органов общественного управления школой — попечительских Советов, управляющих Советов и др.;
- просвещение родителей и заинтересованной общественности относительно их прав и обязанностей как участников образовательного процесса и социальных партнёров;

Управление школами в Уэльсе (Великобритания)

Все школы, существующие за счёт государства, имеют попечительские советы, которые обычно состоят из родителей, директора, учителей и попечителей, назначаемых местными органами управления образованием или органами церкви.

Школы могут также включить в попечительский совет до четырёх попечителей-спонсоров из сферы бизнеса, от которых ожидается финансовая и управленческая поддержка.

Попечительские советы ответственны за школьную политику и решения, принимаемые школой по её осуществлению. Они также разделяют ответственность за дисциплину в школе, назначение или увольнение персонала.

Попечительские советы несут ответственность за выполнение рекомендаций инспекций; от них требуется доведение отчётов инспекций и последующих действий в соответствии с рекомендациями инспекций до сведения родителей.

Источник: Материалы проекта «Управление качеством образования на основе взаимосвязи внутренних и внешних оценок результатов и условий образовательной деятельности школы». Британский совет/Общественный институт развития школы, 2004.

² Политика, основанная на знании: опыт Англии и Шотландии. М.: Университетская книга, 2006.

³ Stephen Webber. Stakeholders and Education Policy: Trends and Challenges. Khanty-Mansiysk Education Conference, October 2007.

- обеспечение общественной подотчётности через информирование (систематические встречи и различные мероприятия при непосредственном участии родителей, учащихся, партнёров школы; публикация открытых докладов (или других информационных продуктов) о результатах деятельности школы; организация общественной оценки данных, опубликованных в открытом докладе);
- введение в процедуру аттестации школы критериев, учитывающих общественную оценку её деятельности.

Информирование в целях подотчётности

Одним из существенных элементов подотчётности в децентрализованных образовательных системах является прозрачность информации, которая должна быть легко доступна и понятна родителям, общественности и представителям различных заинтересованных групп. Школы обязаны систематически информировать государственные органы и общественность о достигнутых результатах и планируемых действиях. На практике содержание такой информации широко варьи-

Система информирования о результатах деятельности школ на уровне штата (штат Калифорния, США)

Государственные школы по всей Калифорнии с ноября 1988 года обязаны предоставлять сообществу информацию о себе в форме ежегодного школьного доклада SARC – School Accountability Report Cards. Этот доклад включает разнообразные данные, позволяющие оценивать и сравнивать школы по семи основным областям:

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

Выпускаются доклады в 2-х версиях – краткая (2-3 стр.) и полная (до 14 стр.)

Источник: San Diego Unified School District web-site
(<http://www.sandi.net/indices/parents.htm#acc>).

руется от простых отчётов по результатам тестирования до всеобъемлющих отчётов, содержащих информацию о социально-экономических характеристиках учащихся, финансировании, квалификации учителей и разных измерениях академических достижений.

Информирование — не просто частная инициатива наиболее активных школ, а общегосударственная политика. Как следствие, имеется много различных источников, которые предоставляют данные о результатах деятельности учебных заведений. Среди них:

- отчёты по итогам проведения самооценки⁴;
- доклады национальных инспекций;
- публичные доклады, которые готовит школа или школьный Совет (включая информационные доклады — report card)⁵;
- другие способы информирования потребителей услуг: Интернет, СМИ, проведение очных встреч.

Наиболее удачные образцы школьных публичных докладов обладают следующими характеристиками⁶:

- небольшой объём информационного продукта (который можно прочитать на одном дыхании);
- наличие двух версий — короткой и полной, более объёмной;
- язык, понятный неподготовленному пользователю;
- пояснения, как интерпретировать информацию (например, использование тезауруса или специального приложения с пояснениями);
- наличие сравнительных данных (с собой, в динамике по годам, и с другими школами, муниципалитетом, регионом);
- включение данных опросов родителей, учащихся, сотрудников школы.

⁴ См. Политика, основанная на знании: опыт Англии и Шотландии. М.: Университетская книга, 2006.

⁵ 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.

⁶ Результаты исследования автора.

Система оценки качества образования

Тесты и экзамены по-прежнему играют ведущую роль в оценке учебных достижений учащихся и эффективности работы школ. Но они не позволяют в полной мере оценить многие важные результаты процесса обучения. Поэтому в дополнение к тестам необходимо использовать и другие инструменты оценки качества образования.

Оценка на уровне класса

Наиболее эффективной для организации обучения детей является система оценки, которая приближена к ученику, обеспечивает его постоянное взаимодействие с учителем, служит обратной связью и позволяет модифицировать процесс преподавания и учения. В международной практике такой подход носит название *оценка на уровне класса* (classroom assessment) или *внутриклассное оценивание*.

Внутриклассное оценивание помогает школьникам более успешно учиться, а учителям эффективно преподавать⁷. Учителя получают возможность сделать класс лабораторией, в которой они исследуют то, как происходит учение (learning), прийти к пониманию этого процесса и более эффективно влиять на него через собственное преподавание. Внутриклассное оценивание — основной компонент исследования — обеспечивает педагогов обратной связью, показывающей, насколько они эффективны как преподаватели; благодаря ему дети узнают, насколько они прогрессируют как ученики. В этом случае педагоги сами организуют внутриклассное оценивание, сами его проводят и анализируют полученные данные. В этом случае возможность приложить полученные результаты к собственной преподавательской практике для них значительно возрастает.

Используя техники внутриклассного оценивания, преподаватели развивают собственные способности к пониманию того, как учится ученик и как его лучше обучать; как помогать школьникам в развитии самооценивания, самоопределения и самоорганизации. Это делает работу преподавателя и учеников более эффективной.

⁷ Пинская М.А. Учебно-методический курс «Внутриклассное оценивание». М.: Академия народного хозяйства, 2008.

Британцы указывают следующие ключевые характеристики оценки на уровне класса, которую они определяют как *оценивание в целях обучения*⁸:

- встроено в процесс преподавания и учения и является их существенной частью;
- предполагает обсуждение и общее признание учебных целей учителями и учениками;
- нацелено на то, чтобы помочь ученикам осознавать те учебные стандарты, которых они должны достичь;
- вовлекает учеников в самооценивание или партнёрское оценивание;
- обеспечивает обратную связь, помогающую ученикам осознать, какие следующие шаги в учении им предстоит сделать;
- укрепляет уверенность в том, что каждый ученик может добиться улучшений;
- вовлекает и учителя, и учеников в процесс рассмотрения и рефлексии данных оценивания.

Самооценка школы

Эффективные школы систематически проводят анализ результатов собственной деятельности с целью выработки стратегий, направленных на совершенствование своей работы, и повышения качества достигаемых результатов. Самооценка (self-evaluation) позволяет формализовать процесс такого анализа и сделать его доступным и понятным всем участникам образовательного процесса: учащимся, учителям, родителям и представителям местного сообщества.

Самооценку школы можно определить как процедуру оценки всеми представителями школьного сообщества состояния различных элементов образовательной системы школы, проводимую на систематической основе с целью улучшения деятельности образовательного учреждения.

⁸ Assessment for learning: beyond the black box. Assessment Reform Group, 1999.

Самооценка основывается на следующих ключевых характеристиках:

- в процесс оценки вовлекаются все заинтересованные стороны: учителя, администрация школы, учащиеся, родители, члены управляющего Совета, попечители, представители местного сообщества;
- самооценка позволяет анализировать сильные стороны работы школы, выявлять проблемы и причины их возникновения, планировать деятельность по устранению недостатков, разрабатывать стратегии по улучшению ситуации, сравнивать свои результаты с результатами других школ в муниципалитете и стране;
- используются самые разные данные и методы их сбора: результаты обучения (тесты, экзамены), внутришкольный мониторинг, школьная статистика, тематические исследования и проверки, проводимые администрацией школы, опросы родителей и учителей, данные общенациональных отчётов;
- результаты самооценки активно используются при проведении внешних проверок деятельности школы, прежде всего при проведении государственной инспекции.

Ключевые вопросы и области самооценки школы: опыт Австралии

Австралия (штат Виктория)

Общие принципы подотчётности и улучшения работы школ (*The School Accountability and Improvement Framework*) штата Виктория акцентируют внимание на результатах, связанных с тремя основными областями: процесс обучения, возможность выбора учащимся образовательной траектории, вовлечённость в процесс обучения и благополучие учащихся.

В процессе самооценки для проверки достижений в данных областях школа должна дать ответы на следующие вопросы:

- Какие результаты желательны в достижениях наших учащихся?
- Какие результаты показаны учащимися в действительности?
- Благодаря чему нам удалось/не удалось улучшить результаты учащихся?
- Насколько эффективно мы управляли имеющимися ресурсами в целях достижения нашими учащимися лучших результатов?
- Что мы можем сделать в будущем для улучшения результатов обучения?

Источник: School Self-Evaluation Guidelines 2008, Office for Government School Education, Department of Education and Early Childhood Development (Victoria State).

Государственная инспекция школ

Другим способом оценки эффективности работы школ является внешняя инспекция, проводимая, как правило, независимой негосударственной организацией/компанией по заказу национального правительства. Независимость инспекционной службы от Министерства образования позволяет разграничить реализацию образовательной политики и оценку результатов выполнения заявленных задач, избежать предвзятости и повысить объективность оценки достижений.

Целями инспекции являются:

- проведение внешней, независимой оценки деятельности школ;
- информирование родителей, представителей местного сообщества и органов управления образованием о качестве работы школ;
- содействие улучшению работы каждой школы через определение её сильных и слабых сторон.

Основные характеристики инспекции.

1. Инспекция оценивает, достигаются ли школой установленные стандарты обучения, какое качество образования предоставляет школа, насколько эффективна система школьного управления и руководства, как достигается духовное, моральное, социальное и культурное развитие учащихся.

2. Инспекция проводится подготовленными специалистами по процедурам, хорошо известным школам, с периодичностью один раз в 3–5 лет. Хорошо работающие школы могут проверяться реже, а школы с проблемами — чаще.

3. Инспекторы фокусируются на тех проблемах и недостатках, которые выявлены самой школой при проведении самооценки. Обязательно выясняются и учитываются мнения родителей и учащихся.

4. По итогам инспекции готовится отчёт, который открыто публикуется в Интернете и посылается в школу, местным органам управления образованием, а также родителям каждого ученика школы. Отчёт включает рекомендации относительно того, какие стороны работы школы нуждаются в улучшении.

5. Лучший опыт, выявленный при инспектировании, включается в национальный банк лучших практик, который доступен всем школам.

*Взвешенный подход:
комбинирование методов оценки*

Сочетание и комбинирование различных методов оценки образовательных результатов — это наиболее разумная и действенная стратегия.

В своеобразный «джентльменский» набор инструментов образовательного оценивания следует включить:

- проведение тестов учебных достижений школьников;
- систематическое наблюдение за учебной деятельностью ученика (оценка на уровне класса);
- специальные обследования по эффективности деятельности школ и местных властей;
- опросы учащихся, родителей и общественности;
- сбор статистических данных об имеющихся ресурсах, организации процесса обучения и результатах деятельности;
- самооценка школы;
- национальная инспекция школ;
- экономический анализ соотношения цены и качества образования.

Стратегия, основанная на комбинировании различных методов оценки, должна использоваться на всех уровнях образования, только тогда она будет максимально эффективной и результативной. На уровне школы эта стратегия реализуется через сочетание внутренней и внешней оценки деятельности образовательного учреждения, которые, с одной стороны, направлены на повышение подотчётности школы.

С другой стороны, эти процедуры используют самые разнообразные методы и приёмы (от тестирования до опросов и наблюдений), сочетание которых позволяет получить достоверную информацию о достигаемых результатах и спланировать меры по улучшению ситуации.

К внутренней оценке относятся процедуры, организуемые и проводимые самой школой (силами педагогов, администрации, родителей). Полученные данные используются для выработки оперативных решений и лежат в основе школьного планирования. Примерами таких процедур являются самооценка школы (self-evaluation), оценивание учащихся на уровне класса, школьный мониторинг по ключевым аспектам школьной политики, сбор статистических данных, опросы родителей и учащихся, очные встречи с участниками образовательного процесса и т.п.

Внешняя оценка проводится муниципальными и национальными властями, крупными негосударственными агентствами

Английский опыт инспекции школ

Области инспектирования

- Достижения и стандарты.
- Индивидуальное развитие и благополучие учащихся.
- Качество предоставления услуг (преподавание и обучение, включая оценку; учебный план; поддержка учащихся).
- Руководство и управление, включая самооценку.
- Общая эффективность школы.
- Потенциал школы для совершенствования.

Новый формат инспекции (после сентября 2005 г.)

- Школы инспектируются каждые три года (более слабые школы чаще).
- Уведомление о предстоящей инспекции школа получает незадолго до её начала.
- Короткая по продолжительности инспекция с небольшим количеством инспекторов.
- Инспекция проводится в соответствии с опубликованными правилами.
- Школьная самооценка является основой для инспекции.
- Данные о достигнутых результатах используются для формирования первоначального мнения о стандартах и прогрессе.
- Мнения учащихся и их родителей принимаются во внимание.
- Обязательно публикуется отчёт/доклад для родителей и письмо для учащихся.

Источник: Caroline Bolton, Joan Kent. The work of Ofsted, June 2008.

и организациями. Её результаты публичны и позволяют не только определять собственный прогресс за определённый промежуток времени, но и сравнивать свои достижения с другими школами в муниципалитете, регионе (штате) и стране (а иногда и за рубежом). Примерами в этой области являются государственные тесты и экзамены, национальная инспекция, различные исследования, в которых школа принимает участие.

Вместо заключения

Рассмотренные выше международные стратегии и практические решения по обеспечению качества образования зарекомендовали себя как вполне успешные и заслуживающие доверия. Но по отдельности они, к сожалению, не работают. Требуется мудрость, глубокий анализ реальной ситуации и взвешенный подход, чтобы сочетать и комбинировать все эти элементы, создавая целостную систему мер, ориентированную на развитие ребёнка и обеспечение конкурентоспособности национальных образовательных систем.

Вряд ли кому-то известны универсальные рецепты по выработке эффективных политических решений, которые можно рекомендовать всем без исключения. Такие рецепты остаются скорее несбыточными идеалами, нежели осуществлёнными реалиями.

Но международный опыт показывает, что в основе успешных стратегий обеспечения качественного образования лежат три базовых элемента:

- широкий взгляд на образовательные результаты;
- эффективный процесс обучения;
- сочетание разнообразных методов оценки. **НО**



ЮРИДИЧЕСКИЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

? Я работаю музыкальным руководителем 25 лет и всё время на 1,5 ставки, так как в нашем детском саду 6 групп. И вдруг главный экономист решил сократить 0,5 ставки на том основании, что в некоторых других групповых садиках в системе «Газпрома» музыканты работают по 24 часа в неделю (а это действительно так). В какое же время писать планы занятий, сценарии праздников и развлечений, проводить диагностику, индивидуальные занятия, делать пособия и т.д.? Правомерны ли действия экономиста? Светлана Юрьевна

Вам следует обратиться за разъяснениями к Вашему учредителю. Норма рабочего времени музыкального руководителя регулируется Постановлением Правительства РФ от 03.04.2003 № 191 и составляет 24 часа в неделю. Педагогическая работа сверх ставки в том же учреждении не считается совместительством и регулируется ст. 60.1 и ст. 151 ТК РФ. Планы Вам придётся писать в оставшиеся 12 часов от 36 часовой недели педагогического работника. Эта часть работы в часах не определяется и выполняется в силу должностных обязанностей.

? Имею 18-часовую нагрузку, очень много «окон». Что делать? Клочкова

Никаких нормативов по количеству «окон» не существует. Более того, Приказом Минобрнауки России от 27.03.2006 «Об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха педагогических и других работников образовательных учреждений» («Российская газета» от 12.08.2006 № 177) при составлении расписаний учебных занятий образовательное учреждение обязано исключить нерациональные затраты времени педагогических работников, ведущих преподавательскую работу, с тем, чтобы не нарушалась их непрерывная последовательность и не образовывались длительные перерывы (так называемые «окна»), которые в отличие от коротких перерывов (перемен) между каждым учебным занятием, установленных для учащихся, воспитанников, рабочим временем педагогических работников не являются.

Если же администрация не смогла разрешить проблеме «окон» в расписании, используйте данное время для собственной методической работы, выполнения дополнительных функций, оговорённых вашей должностной инструкцией. Рабочее время учителя делится не только на учебную нагрузку, но и на время, которое строго часами не регламентируется: повышение квалификации, самообразование, работа с документацией, подготовка дидактического материала, общение с родителями учащихся, проверка тетрадей и т.д.