

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ЗАКАЗ на содержание и качество образования

Сергей Косарецкий,

руководитель Центра стратегических разработок Академии социального управления Московской области, кандидат психологических наук

Проверка и оценка качества образования могут быть объективными только за пределами сферы образования — в социуме, на рынке труда. В соответствии с этим меняется и представление о ведущем субъекте оценки результативности образования. В этой роли выступает потребитель образовательных услуг (ученики и их родители, образовательные организации и учреждения, в которые выпускники школы поступают для продолжения образования или трудовой деятельности). В перечень показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, утверждённый в 2007 г., введён такой показатель результативности образования, как удовлетворённость населения образованием.

Чтобы обеспечить удовлетворённость потребителя «на выходе», надо учесть его интересы и запросы при определении содержания образования, разработке образовательной программы. Для изучения общественного заказа на образование используют *методы*:

Опрос (анкетирование). Опрос можно проводить как в форме среза (разового сбора информации), так и мониторинга (регулярного сбора информации).

Беседы (можно проводить с родителями, выпускниками, представителями местного сообщества как индивидуально, так и на групповых встречах, собраниях).

Контент-анализ. Материалом для него служат обращения в адрес школы

или муниципального органа управления образованием, статьи в местных средствах массовой информации. Например, при подготовке концепции развития школьного образования можно проанализировать жалобы, поступившие от участников образовательного процесса, для выявления наиболее проблемных сторон работы школы. Статьи в печатных и электронных СМИ могут дать информацию о заинтересованности общества в результатах обучения и воспитания, о проблемах и инновациях школ, которые получили положительную оценку общественности.

Наблюдение. Для изучения общественного заказа наблюдение можно провести, например, на родительском собрании. Фиксированные мнения и реакции систематизируют, обобщают и анализируют.

Семинары. Для глубокой проработки вопроса о содержании общественного заказа проводятся семинары с участием общественности, на которых используются современные формы аналитической и проектной работы (мозговой штурм и др.). Для неподготовленных людей это сложно, однако при грамотной организации даёт хороший результат. На семинарах разрабатывается модель выпускника, стандарт качества условий обучения.

Общественные слушания. Это наиболее структурированная форма работы с общественным заказом. На слушаниях свободно обсуждаются различные точки зрения на проблему, вырабатываются компромиссные, взаимоприемлемые решения. Чётко фиксируется тема обсуждения, участники получают предварительную информацию. Обсуждаются все «плюсы» и «минусы», составляется итоговый документ: в нём отражаются как пункты, по которым выработано общее решение, так и разногласия. Общественные слушания требуют от инициаторов серьёзных организационных усилий, но они себя оправдывают, становятся важным событием в жизни системы образования. Целесооб-

разно пригласить на слушания представителей СМИ. Решения и рекомендации представляются в вышестоящие органы власти для учёта мнения общественности.

Общественный заказ не может быть сведён к ожиданиям относительно результатов обучения и воспитания. Для потребителя (прежде всего для родителей) важны социальное и психологическое благополучие ребёнка в школе (классе), гарантии сохранения здоровья и обеспечения безопасности. Одна из составляющих общественного заказа — заказ на качество условий обучения детей в школе.

В существующих моделях оценки качества деятельности школ практически отсутствует представление об общественном заказе и механизмах его учёта. Так, лицензирование школ ориентировано на то, чтобы установить соответствие условий осуществления образовательного процесса *государственным и местным* требованиям, а аттестация — это проверка соответствия содержания и качества подготовки выпускников требованиям *государственных* образовательных стандартов.

Основные направления создания условий и механизмов для оформления общественного заказа на содержание и качество образования

1) Обеспечение участия общественности, гражданских институтов в разработке образовательной политики на всех уровнях образования. Это позволит общественности участвовать в определении приоритетов развития образования, стандартов его содержания и качества условий образовательного процесса с учётом общественного заказа.

Основные механизмы участия: создание органов государственно-общественного управления образованием на всех уровнях (Общественные советы при главах регионов и органах управления образованием, муниципальные государственно-

общественные советы по развитию образования, управляющие, попечительские и наблюдательные советы образовательных учреждений, комиссии общественных палат); организация общественных слушаний; организация общественной экспертизы программных и нормативных документов; создание государственно-общественных советов федеральных, региональных, муниципальных программ развития образования.

2) Участие общественности, гражданских институтов в мониторинге и контроле практической реализации общественного заказа.

Основные механизмы участия: система информирования общественности (публичная отчётность всех уровней, сайты, публикации в СМИ, прямые рассылки, организация собраний и встреч); система общественного наблюдения (участие представителей общественности в качестве наблюдателей в процедурах итоговой аттестации учащихся, аттестации педагогов и учителей); система общественного контроля (участие общественности в лицензировании и аккредитации школ, в инспекциях и проверках, в рассмотрении предложений, заявлений, жалоб, в мониторинге программ и проектов).

3) Обеспечение участия общественности в сопровождении практической реализации общественного заказа. Основное условие участия — наличие у общественности инструментов управления (полномочий по принятию решений), в том числе в вопросах распределения ресурсов и кадровой политики: участие в формировании бюджета и контроле за его исполнением; участие в оценке качества деятельности школы и педагогов для распределения стимулирующих выплат и премий; участие в экспертизе образовательных проектов и программ для распределения грантов и премий; участие в аттестации руководителей и педагогов; полномочия по согласованию кадровых назначений.

Модели оформления общественного заказа на содержание и качество образования, контроль качества образования

Модель «гражданских институтов», когда оформление общественного заказа, участие в контроле и оценке осуществляются путём привлечения гражданских институтов к об-

суждению и оценке документов и программ в сфере образования, а также посредством представительства гражданских институтов в структурах внешнего контроля, наблюдения, экспертизы в образовании. Пример реализации этой модели — привлечение общественности к экспертизе в конкурсном отборе школ и учителей в рамках приоритетного национального проекта «Образование».

В нормативных документах, определивших порядок отбора школ и учителей, закрепляется положение, согласно которому состав региональных и муниципальных экспертных советов формируется из представителей гражданских институтов (сообществ профессиональных экспертов в области образования, ассоциаций родителей, попечителей, выпускников, работодателей; советов ректоров вузов, совета руководителей учреждений среднего профессионального образования; профсоюзной организации работников народного образования и науки, иных общественных организаций).

В субъектах РФ оказалось мало действующих и ещё меньше официально зарегистрированных общественных организаций, заинтересованных в участии в экспертизе и готовых направить своих представителей в состав экспертных советов. Были сомнения относительно готовности гражданских институтов предъявить в рамках экспертизы общественный заказ. Однако практика свидетельствует о жизнеспособности этой модели в целом; более того, ряд экспертов считает, что в рамках предлагаемой модели экспертные советы с участием общественности могут стать площадкой, на которой произойдёт институционализация тех групп граждан, которые готовы формулировать общественный заказ.

Гражданские экспертные институты, имеющие право делегировать своих представителей в состав экспертных советов, отбираются региональными (муниципальными) советами.

Эту модель можно использовать для того, чтобы обеспечить участие общественности в процедурах лицензирования, аккредитации школ, аттестации педагогов. В комиссии и советы, организующие соответствующие процедуры, надо включать представителей гражданских институтов. Комиссии приобретают при этом государственно-общественный характер.

При этом необходимо (как показала практика привлечения общественности к экспертизе документов школ-участников конкурса инновационных образовательных учреждений в рамках национального проекта «Образование») привлекать гражданские институты и на стадии оценивания по заданным критериям, и на стадии обсуждения и согласования критериев (показателей) оценки (на этой стадии даже больше возможностей для оформления общественного заказа). Особенно это важно применительно к процедурам аккредитации и аттестации, потому что позволяет выйти за рамки внутриведомственных критериев качества результатов, оформить договор гражданских институтов и государства о критериях оценки.

При определённых условиях (согласование позиций, взаимное доверие, информационная открытость) сами гражданские институты могут и не быть вовлечены в процедуры аттестации, аккредитации. В этом случае снимается лишняя и необоснованно акцентированная при экспертизе в рамках нацпроекта проблема непрофессионализма экспертов. Оценка профессиональных экспертов по вневедомственным критериям ценнее, чем оценивание общественными экспертами по внутриведомственным критериям.

Модель «заинтересованных граждан» — когда оформление общественного заказа и участие в контроле и оценке обеспечиваются через участие потребителей услуг в структурах управления образовательными системами, в решении вопросов о распре-

лении бюджета, во внутреннем мониторинге и оценке. В этой модели контроль и оценка включены в общую систему управления, связаны с целеполаганием, планированием, ресурсным обеспечением, кадровой политикой.

Модель описана в теории менеджмента как эффективный инструмент децентрализации управления. Показано, что с помощью концепции «заинтересованных граждан» выделяются внешние источники влияния. Концепция подразумевает, что в успешной деятельности школы, качестве результатов заинтересованы все стороны, вовлечённые в сферу её деятельности. Следовательно, если построить механизм, позволяющий заинтересованным гражданам влиять на управление школой, то они будут её стимулировать адаптироваться в соответствии с их интересами.

Основанием для использования этой концепции в управлении образованием стала консервативность системы образования, ограниченность внутренних источников изменений. Это определило необходимость формировать многообразные органы внешнего влияния или общественного управления школой: «комитеты», «комиссии», управляющие, попечительские, доверительные, содействующие, согласительные советы, которые можно объединить под общим названием «Школьные советы». При всём разнообразии форм все они обладают двумя признаками: в их состав входят представители общественности (родители учеников, сотрудники школы, представители местных сообществ); школьные советы могут принимать решения, касающиеся деятельности школы, т.е. имеют управленческие полномочия.

Такие школьные советы представляют собой институт общественного участия в управлении школой. Они становятся общественной составляющей управления в административно-государственной управленческой модели или, используя терминологию российского законодательства,

обеспечивают реализацию нормы о демократическом, государственно-общественном характере управления образованием.

Наиболее яркий пример реализации этого подхода — английские школьные советы: они ответственны за выработку политики управления школой, за мониторинг и оценку школьных достижений, за поддержку отчётности и множество других насущных вопросов. В России орган государственно-общественного управления, наиболее близкий к данной модели, — управляющий совет школы.

Полномочия управляющего совета

- Совет утверждает программу развития школы, т.е. документа, определяющего её образовательную политику, перспективные цели и задачи, стандарты качества результатов, процесса и условий обучения. Совет согласовывает локальные акты, устанавливающие показатели и критерии оценки качества и результативности труда работников школы, т.е. участвует в разработке *политики управления качеством* образования, вносит руководителю школы предложения о материально-техническом обеспечении и оснащении образовательного процесса, оборудовании помещений (в пределах выделяемых средств); создании условий для питания, медицинского обслуживания учащихся; организации промежуточной и итоговой аттестации; по вопросам охраны и укрепления здоровья школьников и, таким образом, участвует в согласовании *стандартов качества условий* обучения.

- Совет согласовывает ключевые параметры *образовательной программы* (т.е. документа, определяющего формируемые в образовательном процессе компетентности учащихся, принципы организации образовательного процесса, используемые методы и технологии): согласовывает школьный компонент государственного стандарта общего образования и профили обучения, годовой календарный учебный график, введение новых методик и образовательных технологий, выбор учебников из утверждённых федеральных перечней учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе.

- Совет участвует в *оценке качества и результативности* труда работников школы, т.е. участвует в мониторинге и контроле реализации *общественного заказа*; утверждает публичный (ежегодный) доклад школы, т.е. участвует в *анализе реализации общественного заказа и представлении его результатов* широкой общественности.

- Совет *сопровождает и обеспечивает реализацию общественного заказа*: согласовывая бюджетную заявку, смету бюджетного финансирования и смету расходования средств, полученных школой от уставной приносящей доход деятельности и из иных внебюджетных источников; участвует в распределении выплат стимулирующего характера работникам школы.

Таким образом, полномочия Управляющего совета позволяют реализовать все условия и механизмы оформления общественного заказа на содержание и качество образования. Совет становится эффективной площадкой для *согласования* государственного и общественного заказа на образование, интересов всех субъектов образовательного процесса: государства (в лице учредителя), администрации, педагогов, родительской и ученической общественности.

В современной российской практике возможно и необходимо реализовать *обе рассмотренные модели*, обеспечивая их интеграцию в целостную систему общественного участия в оформлении общественного заказа на содержание и качество образования, контроль за качеством образования.

Участие общественности в оценке и контроле качества образования

Механизмы участия общественности должны входить в систему оценки качества образования. Если к результатам общественной оценки не будут

относиться с доверием, они не займут достойного места в общей системе оценки качества, и политика расширения общественного участия не будет иметь перспектив. С другой стороны, должны быть выстроены механизмы влияния результатов оценки качества на финансирование школы и педагогов. Сегодня эта задача решается при делегировании Советам права участвовать в распределении стимулирующей части фонда оплаты труда в рамках новой системы оплаты труда педагогов. В перспективе сходные механизмы должны возникнуть при нормативном подушевом финансировании, поскольку норматив, по мнению экспертов, может и должен зависеть от качества деятельности школы.

За рубежом практика привлечения общественности к оценке социальных и образовательных услуг получила определение «совместная оценка» (варианты: «оценка при участии», «оценка с определёнными полномочиями»). Термин «совместная» предполагает, что ответственность за оценку и принятие решений делятся между людьми. В то же время в тех странах, где используются совместная оценка и оценка при участии, качество образования улучшается заметно.

В зарубежных странах совместный мониторинг (школы и родителей) достижений учащихся законодательно закреплён для поддержки практики общественной оценки в образовании и расширения форм социального партнёрства и ответственности общества за его качество. Термин «совместная» предполагает и ответственность за оценку и принятые решения различных категорий участников. Выделяют следующие основные характеристики совместной оценки: участники разделяют ответственность за оценку; оценочные вопросы разрабатываются совместно; сведения, полученные в результате оценки, используются для совершенствования образовательной политики и программ.

Для совместной оценки важно определить уровень готовности её участников. Готовность к совместной оценке предполагает обучение непрофессионалов. В отличие от других видов оценки, когда специалисты в области мониторинга не имеют контактов, совместная оценка предусматривает привлечение к исследованию различных участников.

Особенно чётко линия на развитие совместной оценки (оценки с участием) реализуется применительно к оценке программ: это помогает лучше использовать результаты оценки в процессе принятия решений, оценить законность конкурирующих интересов, множественность точек зрения, возможность поставить оценку на службу разным группам.

Формы и области применения оценки, основанной на участии, возникли в период масштабных социальных движений в 1960-х гг. (и даже ещё более ранних движений, в том числе в развивающихся странах). В их структуре сопоставлены подходы к оценке, основанные на сотрудничестве и совместных действиях по ряду направлений, связанных с контролем, уровнем и кругом участия. Эта структура допускает также разграничение двух основных категорий совместной оценки: практической и трансформирующей. Практическая оценка сосредоточена на использовании оценки, в то время как трансформирующая — на развитии самостоятельности аудитории.

Европейская комиссия предполагает, что можно классифицировать различные концепции оценки тремя путями. Первый путь: традиционный «менеджерский» подход к оценке, связанный, например, с эффективным управлением расходами. Эта оценка проводится независимым агентом, что придаёт научную объективность методологии. Второй подход, названный «демократичным», предполагает общественный процесс отчётности, а агенты, проводящие оценку, предоставляют техническую поддержку демократи-

ческому форуму, который и выносит окончательное суждение. Пример — так называемые «консенсусные конференции» в Дании. Наконец, существует также «плюралистичный» подход, который представляет собой компромисс между первыми двумя. Этот подход иллюстрируется практикой оценки во Франции: он включает создание представительных органов, объединяющих партнёров или акционеров, которые коллективно проводят оценочный анализ.

Выделяется и такой вид оценки как оценка воздействия, которая выявляет, оказала ли программа ожидаемое воздействие на людей, домохозяйства или институты, и принесло ли это необходимый эффект. Оценка воздействия позволяет анализировать побочные последствия, положительные и отрицательные, для выгодополучателей. Для оценки воздействия можно также использовать качественные методы или методы с вовлечением выгодополучателей: эти методы дают возможность критически взглянуть на программу, увидеть, какова её ценность для участников, какие процессы могут влиять на результат и, таким образом, более корректно интерпретировать данные количественного анализа.

Вопрос о важности коллегиальности в оценке рассматривается и применительно к модели «контрольных показателей» программ. Основное требование к эффективному использованию контрольных показателей — способность консультировать. Консультации должны выявлять тех, кто может внести вклад в предлагаемые контрольные показатели или кого они могут затронуть, дать им возможность высказаться по поводу их количественных аспектов, сроков и охвата.

Участие общественности в оценке качества обеспечивается, прежде всего, за счёт использования качественных показателей и методов оценки (мнения, взгляды/опросы, общественные слушания). В современном менеджменте очевиден сдвиг к качественным методам оценки и качественным индикаторам: современные представления о всеобщем управлении качеством содержат рекомендации по минимизации или оптимизации количественных показателей.

Преимущества качественной оценки — в гибкости методики и возможности её адаптировать к конкретной ситуации, в её «открытости» и быстрой скорости проведения. Качественные методы позволяют посмотреть на происходящее со стороны благополучателя, наблюдать динамику изменений, помогают интерпретировать количественные результаты. При этом в интересах объективной оценки количественные и качественные методы должны дополнять друг друга.

Результаты оценки и контроля качества образования с участием общественности используются:

- государственными органами надзора в сфере образования при лицензировании, аккредитации и инспектировании школ (вводится в рамках новой системы надзора); при аттестации педагогических работников; при аттестации администрации образовательных учреждений;
- учредителями образовательных учреждений, органами управления образованием при разработке программ развития образования, стандартов содержания и условий обучения; нормативов финансирования; при разработке программ развития сети образовательных учреждений; при принятии решений о награждении работников образования ведомственными наградами, премиями;
- органами государственно-общественного управления муниципального и регионального уровня, гражданскими институтами, действующими в сфере образования: при распределении стимулирующей части фонда оплаты труда руководителям и педагогическим работникам; при общественной аккредитации образовательного учреждения; при выделении грантов и премий за качество и результативность. **НО**