



Комплект научно-популярных лекций
по вопросам государственно-общественного управления образовательной организацией,
независимой оценки качества образования, участия участников образовательных отношений
в управлении образовательной организацией

ЛЕКЦИЯ № 7

«Управляющий совет: оценка качества образования»

Москва, 2019 г.

Комплект подготовлен общероссийской общественной организацией «Национальная родительская ассоциация социальной поддержки семьи и защиты семейных ценностей» в рамках проекта «Организация и проведение в 2019 году анализа практик и форм государственно-общественного управления образовательной организацией и независимой оценки качества образования с целью внедрения лучших из них в работу образовательных организаций общего образования всех субъектов Российской Федерации»

Авторский коллектив – к.и.н. Гусев А. В. (руководитель), Алфёров А. Н., Панова Е. В.

«Качество образования - совокупность свойств образования, обуславливающих его способность удовлетворять определённые потребности гражданина, общества, государства в соответствии с назначением этого образования». А.М.Кац

Чтобы управлять качеством образования, нужно помнить, что оно складывается из качества образовательной среды и качества результатов. Таким образом, основными задачами становятся конструирование образовательной среды школы, стимулирование и поддержка инициатив педагогов, учащихся, родителей и социальных партнеров, направленных на формирование комплекса ключевых компетентностей выпускника образовательного учреждения и повышения качества образования в целом.

Управление качеством образования включает:

- Контроль качества;
- Мотивация;
- Организация;
- Планирование, проектирование;
- Анализ;
- Исследование качества.

Участие Управляющего совета в оценке качества образования в полной мере отвечает его статусу как органа стратегического управления школой и является необходимым условием реализации им управленческих полномочий.

Участие общественности в оценке качества образования

На обеспечение качества образования направлены утверждение программы развития образовательной организации, принятие решений по вопросам организации образовательного процесса и условий обучения, а также другие аспекты деятельности Управляющего совета. Соответственно, оценить их эффективность, сделать выводы относительно правильности выбранной стратегии развития учебного заведения или необходимости ее корректировки возможно именно на основе оценки качества образования. Именно она выступает механизмом развития школы и профессиональной деятельности каждого педагога.

С другой стороны, участие Управляющего совета в оценке качества образования – главный инструмент обеспечения деятельности общественности в этом процессе как потребителя образовательных услуг, субъекта формирования и предъявления гражданского (общественного) заказа.

Сегодня утверждается представление о недостаточности показателей качества образования, выработанных профессиональным сообществом. Реальная проверка в значительной степени происходит только за пределами сферы образования, в живом социуме. Общественное участие в оценивании деятельности общеобразовательных учреждений имеет, таким образом, смысл не столько как процедура собственно оценивания, сколько как средство согласования государственного и общественного заказов на качество образовательных результатов и условий организации образовательного процесса.

Понятие «качество образования» не исчерпывается одним определением, это скорее относительная, чем абсолютная категория, характеризующая состояние любой образовательной системы, в том числе и школы. Поэтому она может быть рассмотрена, по крайней мере, в двух аспектах: в связи с соответствием ФГОС и запросам потребителей. Установление указанных соответствий осуществляется через оценку качества образования, которая может разделяться на внутреннюю, со стороны производителя образовательной услуги, и внешнюю – с точки зрения образовательного результата. Оценка Управляющим советом образовательной организации – интегральная: она сочетает в себе непосредственную самооценку производителей образовательной услуги – администрации школы и профессионального сообщества – и опосредованную оценку со стороны всех категорий потребителей образовательной услуги, включая представителей местного сообщества.

Качество образования не тождественно качеству обученности. Обученность, т.е. итоговые оценки по предметам учебной программы, является необходимым условием элементарной образованности учащихся, но не всегда – достаточным критерием для оценки качества индивидуальных образовательных результатов в конкретной школе.

Оценка качества образования подразумевает и образовательные достижения учеников, и образовательный процесс. Это интегральная характеристика системы, отражающая степень соответствия реальных достигаемых образовательных результатов нормативным требованиям, социальным и личностным ожиданиям.

Оценка качества образовательных результатов затрагивает не только знания учащихся, но и их индивидуальные успехи, социальные навыки, проявление творческих способностей, ключевых компетенций (см. схему). При этом следует учитывать, что, оценивая качество организации процесса образования (например, на уровне школы), необходимо иметь в виду весь комплекс вопросов условий обучения, в которых школьники добиваются своих индивидуальных достижений (начиная от организации питания и досуга до учебно-методического и кадрового обеспечения образовательного процесса).

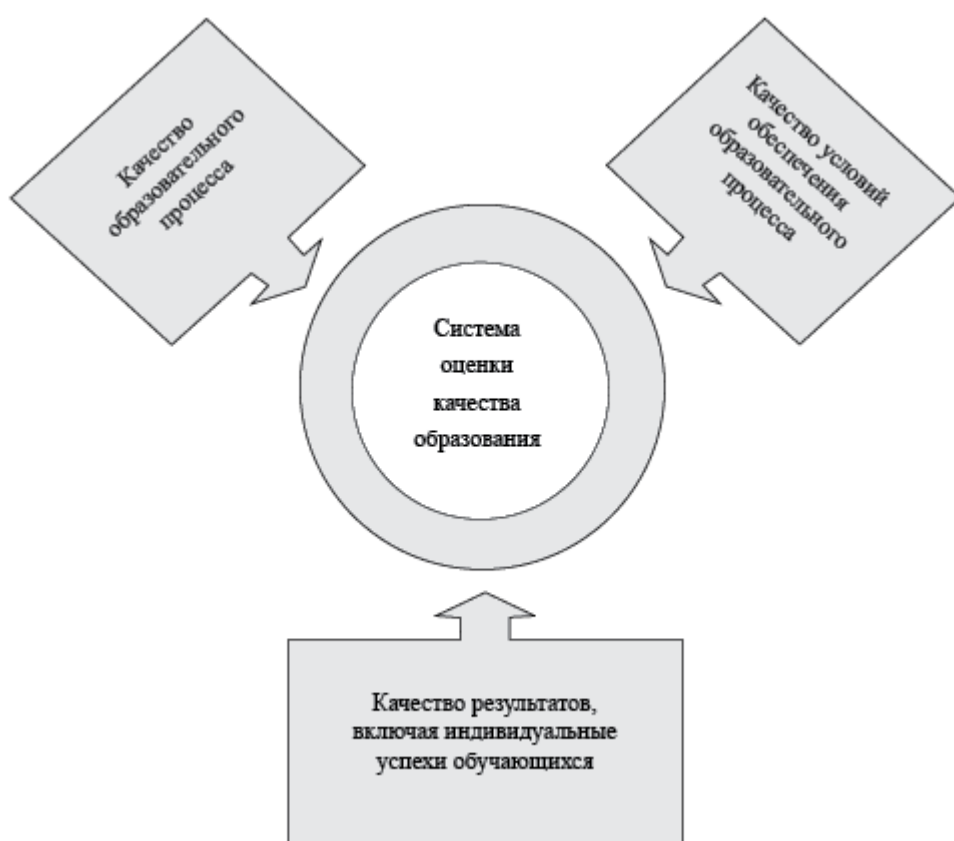


Схема. Система оценки качества образования

Если в отношении понятия «качество образования» сегодня существуют различные взгляды, то применительно к деятельности по его оценке большинство специалистов сходится во мнении, что она состоит из действий по сбору данных (процедуры измерения, изучения), а также по их обработке и анализу (осуществление выводов на основе собранных данных). Как нам представляется, акцент в работе Управляющего совета ОО должен быть сделан именно на анализе. Сбор и обработка данных является задачей, прежде всего, администрации школы и ее методической службы. При этом реализуются стратегический и оперативный подходы в управлении, принятые в качестве исходного момента для определения роли УС. Важным

является то, что Управляющий совет в целом и каждый общественный управляющий в отдельности не должны отслеживать все процессы, которые происходят в ОО.

Управляющему совету необходимо определиться в следующих вопросах:

- Каковы ключевые показатели, по которым следует оценивать деятельность школы?
- Какие данные необходимы для оценки?
- Где и как эти данные могут быть получены?

То есть Управляющий совет не устраняется от задач сбора данных (мониторинга), но занимает по отношению к ним стратегическую управленческую позицию. Перед общественными управляющими не следует ставить, к примеру, задачи оценки качества урока в целом или его отдельных аспектов. Это профессионально могут осуществить методист, зам.директора школы по качеству и содержанию образования. Но допустимо, скажем, оценить прогресс учителя в использовании информационных или иных педагогических технологий. И в этом случае администрации и методическому совету следует способствовать общественным управляющим, предоставляя собранные ими данные. Членам УС надлежит искать надежные источники данных и внимательно их изучать, обращаясь при необходимости за консультацией к профессионалам.

Возможным вариантом является специальное включение в состав комиссии Управляющего совета по оценке качества специалистов, которые познакомят ее членов с нормативными и методическими документами, алгоритмом и методиками оценки.

У британских общественных управляющих существует выражение: «Научиться измерять то, что мы оцениваем, легче, чем оценить то, что мы можем запросто измерить». При проведении оценки рассматриваются не исходная информация, полученная при мониторинге, а показатели, содержательно характеризующие состояние и тенденции развития школы.

Для расчета выбранных индикаторов применяются специальные формулы. Представления о показателях и параметрах оценки, которые следует использовать для оценивания качества образования и эффективности деятельности образовательного учреждения, могут различаться у профессионалов и общественности, что вполне естественно. Даже в профессиональном сообществе нет единодушия относительно оптимального набора показателей и критериев. В каждом конкретном случае они определяются в зависимости от специфических особенностей деятельности школы и потребностей общественности. Обсуждение и согласование показателей

является важнейшим предметом взаимодействия педагогов и общественности, организацию которого целесообразно взять на себя Управляющему совету.

Практика привлечения общественности к экспертизе документов школ, участвующих в конкурсе инновационных образовательных учреждений в рамках нацпроекта «Образование», показала, что подготовка представителей общественных институтов исключительно через обучение процедуре оценивания по заданным профессионалами шкалам неэффективна в плане действительного вовлечения граждан в обсуждение проблематики общего образования и участия в управлении развитием.

Включение общественности в диалог относительно показателей оценки способствует лучшему пониманию ею устройства жизни школы, повышению ответственности за ее настоящее и будущее. Данное обсуждение может вестись как на заседаниях Управляющего совета, так и в более широком формате – на так называемых общественных слушаниях и обсуждениях.

В образовании, как и вообще в социальной сфере, за редким исключением, нет объективных эталонов, сравнение с которыми позволило бы сказать, насколько эффективно то или иное ОО, хороши ли его отдельные показатели. Существующие стандарты характеризуют, главным образом, условия обучения: соответствие гигиеническим нормам, правилам, требованиям пожарной безопасности и т.п. Это позволяет общественным управляющим сформулировать вопрос: «Как условия обучения в нашей школе соотносятся с существующими критериями?».

Качественная оценка состояния и результатов развития образовательного учреждения по другим важным аспектам может быть сделана преимущественно на основе сопоставления и сравнения:

- с состоянием и результатами школы в предшествующий период («Каковы нынешние достижения ОО по отношению к предшествующим?», «Какова тенденция результатов по сравнению с предыдущими годами?», «Каковы достижения на настоящий момент?», «Насколько школа продвинулась в достижении поставленных целей?»);
- с результатами других образовательных систем, находящихся в сходных условиях («Как соотносятся успехи нашей школы с похожими ОО?», «В чем заключаются позитивные отличия нашего учреждения?»);
- со средними показателями для муниципальных, региональных систем образования («Как уровень достижений учащихся соотносится с уровнем муниципалитета?»).

Выделяются два вида анализа, позволяющие сделать необходимые оценочные суждения:

- динамический – анализ изменений показателей во времени (за несколько лет);
- сопоставительный – сравнение характеристик образовательной системы с данными аналогичных образовательных систем или с показателями, средними для территориальной системы образования.

Именно использование расчетных показателей позволяет корректно проводить указанные сопоставления. Особенно важной является оценка прогресса в отношении утвержденных (в программе развития ОО или ином документе) приоритетов и целей развития школы, продвижения к определенному контрольному показателю (т.е. к конкретному, чаще всего количественному, выражению желаемого результата: например, 50 процентов учащихся будет охвачено кружковой работой).

В этом случае оценка создает основу для корректировки программы развития ОО или его ежегодных планов, утверждение которых осуществляется управляющим советом. Таким образом, участие в оценке реализует роль УС как стратегического органа управления школой.

Основные источники данных для проведения оценки:

- образовательная статистика;
- промежуточная и итоговая аттестации;
- мониторинговые исследования;
- социологические опросы;
- отчеты работников школы;
- посещение школы (в том числе уроков).

Много полезной и достоверной информации содержится в статистической отчетности, которая существует во всех сферах деятельности. Общественные управляющие часто сталкиваются с ней в своей профессиональной практике. Каждое образовательное учреждение заполняет формы, утвержденные органами государственной статистики. Собранные данные направляются в органы управления образованием и территориальные органы статистики для свода и обобщения.

Информация, отсутствующая в школьной статистике, может быть получена за счет проведения локальных социологических исследований, опросов и организации мониторинга конкретных процессов. Так, возможно изучение вопросов комфортности условий обучения, характера отношений между учащимися, состояния здоровья школьников и др. Управляющий совет вправе

поставить задачу организовать мониторинг (опрос) перед администрацией школы, а также обратиться к организациям, специализирующимся на проведении подобных исследований.

Основные данные, характеризующие качество обучения, получаются в ходе проведения аттестаций учащихся (промежуточной и итоговой), т.е. проверки их знаний, полученных за определенный период. Среди форм итоговой аттестации важнейшими считаются независимая итоговая аттестация учащихся 9-х классов и ЕГЭ – единый государственный экзамен для выпускников 11-х классов. Формами промежуточной аттестации являются экзамены. Кроме того, как самой школой, так и органами управления образованием регулярно проводятся контрольные работы, диагностика.

Информация, необходимая для проведения сравнительного анализа, имеется у других образовательных учреждений, органов управления образованием, внутренних дел и здравоохранения и т.д. Если она по тем или иным причинам недоступна, Управляющий совет оформляет запрос к соответствующим организациям.

Наконец, Управляющий совет сам может осуществить сбор данных, отражающих общую удовлетворенность родителей и учащихся, мнения относительно соблюдения их прав, характеристик конкретных аспектов организации образовательного процесса или условий обучения. Для этого можно устроить опросы, провести интервью, круглые столы и др. Целесообразно реализовать эту работу через взаимодействие с органами школьного самоуправления – родительскими и ученическим комитетами, а также советами.

Вопросом, традиционно вызывающим острые дискуссии, является учет мнения учащихся при оценке ОО и профессиональных достижений учителей. Именно мнение обучающихся многие считают особенно субъективным и предвзятым. К тому же, им отказывают в способности адекватно выразить свое отношение. Однако практический опыт привлечения детей к оценке качества образования демонстрирует важность подобных шагов и для формирования полной и объективной оценки, и для развития их самих. Практика показывает: при правильном подходе к организации изучения мнения учащихся дети вполне ответственно и корректно формулируют свои оценки, понимая разницу между «удобным» и действительно профессиональным учителем. При этом объективность их суждений тем выше, чем больше у ребят уверенность в том, что их мнения услышаны и учитываются при принятии решений, им доверяют.

В целях объективной интерпретации всех собираемых данных целесообразно создание специальной комиссии. Предлагаемый акцент на участие Управляющего совета именно в анализе не исключает деятельности УС (лучше всего, конечно, в лице соответствующей комиссии), связанной с непосредственным изучением определенных аспектов функционирования школы.

Основное – это экспертиза качества условий организации образовательного процесса:

- выполнение санитарно-гигиенических норм;
- организация питания;
- реализация мер по обеспечению безопасности учащихся;
- другие условия, которые целесообразно зафиксировать в специальном положении об экспертизе.

Порядок проведения экспертизы будет определяться указанным положением и соответствующим регламентом комиссии Управляющего совета, в которую целесообразно включать представителей профессионального педагогического сообщества. Это связано с тем, что условия осуществления образовательной деятельности регламентируются достаточно специфическими правилами и нормами, зафиксированными в нормативных документах, прежде всего, в СанПиН. В целом, безусловно, они ориентированы на обеспечение высоких стандартов, но не всегда совпадают с субъективными пожеланиями родителей.

Нельзя исключить и такой формы, как посещение общественными управляющими школы (в том числе уроков) для экспертизы соблюдения прав участников образовательного процесса, следования базовым этическим нормам профессиональной деятельности. Цель оценки – характеристика существующего положения дел. Выявляются области деятельности ОО, нуждающиеся в положительном изменении, и пути улучшения. На основании результатов оценки могут быть внесены изменения в программу развития, образовательные программы. Возможен вариант, когда после этой процедуры разрабатывается план действий, за реализацией которого Управляющий совет осуществляет контроль. Очень важно, чтобы совместная работа по оценке вызвала положительный отклик у всех участников образовательного процесса, мотивировала их на совместный поиск путей решения существующих проблем и определение дальнейших перспектив развития ОО.

Участие общественности в оценке качества образования предлагается реализовывать также через заказ на внешнюю независимую оценку деятельности школы. Подобная практика пока развита в незначительной степени. Однако у нее есть хорошие перспективы. Внешняя оценка может осуществляться в двух основных формах:

- общественная аттестация (аккредитация);
- аудит качества.

Общественная аттестация (аккредитация) позволяет образовательной организации оценить те сферы его деятельности, которые не являются объектом государственной аттестации (аккредитации), т.е. получить более полную и объективную оценку, показать имеющиеся, но не отмеченные достижения и результаты. Управляющий совет в таком случае выступает инициатором (заказчиком) внешней оценки, формируя независимую экспертную комиссию (совет).

Аудит качества проводится по традиционным показателям качества государственной или негосударственной организацией, специализирующейся на проведении оценки (во многих регионах подобные услуги оказывают Центры качества образования), с которой Управляющий совет (школа) заключает договор.

Полномочия управляющего совета по участию в оценке качества и порядок их реализации должны быть закреплены в уставе и иных локальных актах школы (положениях, регламентах).

Поэтому особо актуальная задача для управляющего совета – разработка таких нормативных документов или внесение необходимых изменений в существующие.

Система государственно-общественного распределения СЧ ФОТ

Первоочередность вопроса участия общественности в оценке качества образования приобретает в связи с введением в 2011 году новой системы оплаты труда работников образования (НСОТ).

Напомним, что в ФОТ выделяются базовая и стимулирующая части.

Стимулирующие выплаты осуществляются за результативность и качество труда. Современный подход заключается в обеспечении участия Управляющего совета в их распределении. В многих регионах РФ, реализующем комплексные проекты модернизации образования, Управляющие советы получают полномочие на принятие решений о распределении стимулирующей части ФОТ, которое должно быть закреплено в уставе образовательной организации.

Следует обратить внимание, что вопрос об участии управляющего совета в распределении стимулирующих выплат хотя и возникает в контексте оплаты труда, но связан в большей степени с вопросами оценки качества и результативности деятельности работников школы, прежде всего – учителей. Отсюда и само полномочие УС на принятие решений реализуется не посредством выражения управляющими субъективных суждений о том, какие стимулирующие премиальные выплаты должен иметь конкретный работник, или при участии общественных управляющих в бухгалтерских расчетах, а в ходе ряда действий:

- утверждение критериев, показателей и процедур оценки качества труда и профессиональных достижений для определения размера стимулирующих выплат через утверждение локальных актов школы – положения о распределении стимулирующей части фонда оплаты труда образовательного учреждения и регламента управляющего совета по распределению стимулирующих выплат;
- участие в оценке результативности и качества труда учителя, результаты которой служат основанием для определения размера стимулирующих выплат через разработку и реализацию регламента государственно-общественного мониторинга и оценки профессиональной деятельности и достижений работников образовательного учреждения.

Следовательно, для реализации новой системы оплаты труда в школе должна быть создана система государственно-общественного распределения СЧ ФОТ, включающая в себя подсистему государственно-общественного мониторинга и оценки профессиональной деятельности и достижений работников ОО. А Управляющий совет играет ведущую роль в создании и функционировании данной системы.

На сегодняшний день в регионах реализуются различные модели участия УС в распределении стимулирующих выплат. Основными являются две.

В первой модели директор в своем докладе представляет Управляющему совету на рассмотрение и утверждение результаты оценки профессиональной деятельности работников школы. Это, безусловно, результаты внутришкольного контроля (системы оценки качества), но, возможно, и результаты оценки, полученные администрацией ОУ со стороны родителей школьников и самих детей, а также от независимых экспертов.

Во второй модели Управляющий совет создает специальную комиссию (комитет), в которую входит руководитель ОО, члены УС, по его решению, и в обязательном порядке представители

методического (научно-методического) совета (иного аналогичного органа), совета трудового коллектива и (или) профсоюзной организации. В этой модели при необходимости получения по отдельным критериям и показателям экспертных оценок Управляющий совет своим решением создает экспертную комиссию.

Результаты мониторинга и оценки профессиональной деятельности, полученные различными субъектами, проводившими оценку, представляются в данную комиссию соответствующими субъектами (органами): руководителем ОО, методическим советом, органами самоуправления (родительский, ученический комитеты), экспертной комиссией.

В этом случае комиссия осуществляет анализ и оценку объективности представленных результатов мониторинга профессиональной деятельности работников в части (узаконенных локальным актом школы – положением о порядке распределения стимулирующей части фонда оплаты труда) критериев, показателей, формы, порядка и процедур оценки профдеятельности, и по установленной соответствующим локальным актом процедуре она рассчитывает интегральную оценку профессиональных достижений каждого сотрудника по установленным критериям оценки. Государственно-общественному характеру мониторинга и оценки в большей степени отвечает вторая модель.

В обеих моделях важнейшая задача Управляющего совета – определить политику, принципы, стратегию материального стимулирования. Руководствуясь основными направлениями программы развития школы, УС должен решить, как будут распределяться средства стимулирующей части фонда оплаты труда. Поскольку их размер известен, необходимо определить способ распределения между работниками в соответствии с полученной суммарной оценкой, складывающейся из результатов по всем установленным критериям и показателям оценки профессиональной деятельности.

Выбор вариантов стратегии мотивации заключается, например, в таких альтернативах: «Стимулирующие выплаты мы разделим на всех работников пропорционально итоговой оценке (сумме баллов, процентов), полученной каждым работником?» или «Стимулирующие выплаты мы будем распределять пропорционально итоговым оценкам только для 50-ти, 30-ти или 20-ти процентов работников, достигших наивысших показателей среди коллег?».

Альтернативы стратегии мотивации могут быть и следующими: «Мы стимулируем абсолютные профессиональные достижения по избранной системе критериев?» или «Мы будем

стимулировать в основном динамику прироста показателей профессиональных достижений работников относительно показателей предшествующего периода мониторинга и оценки?».

В любом случае Управляющий совет занимается не персональным распределением стимулирующих надбавок работникам, а определяет для руководителя школы принципы и стратегию этого действия, исходя из целей, установленных программой развития ОО.

Общественное наблюдение

Школьные общественные управляющие могут привлекаться в качестве наблюдателей в процедурах оценки качества, проводимых муниципальными службами и органами управления образованием. Объектами общественного наблюдения являются процедуры:

- 1) итоговой аттестации учащихся, в том числе в форме и по технологии единого государственного экзамена;
 - 2) лицензирования образовательных учреждений;
 - 3) аккредитации ОУ;
 - 4) аттестации администрации образовательных учреждений;
 - 5) проведения контрольных и тестовых работ для учащихся образовательных учреждений;
- а также
- 6) деятельность аттестационных, аккредитационных, медальных, конфликтных и иных комиссий.

Присутствие общественных наблюдателей на вышеуказанных процедурах может быть инициировано как Управляющим советом, так и органом (органами) управления образованием. Общественные наблюдатели имеют удостоверения, выданные соответствующим органом управления образованием.

Формы участия общественных наблюдателей в лицензировании и аттестации образовательных учреждений:

- 1) представительство в экспертных комиссиях по лицензированию и аккредитации;
- 2) общественный контроль за соблюдением образовательными организациями условий, предусмотренных лицензией.

Очень важно, чтобы результаты оценки качества образовательных результатов и условий организации образовательного процесса, полученные Управляющим советом, были

предоставлены всем заинтересованным лицам. Можно выделить следующих основных пользователей подобной информацией в конкретном ОО:

- обучающиеся и их родители;
- педагогические коллективы школ и преподаватели вузов;
- органы управления образованием;
- работодатели, представители общественных и политических организаций.

