



* Важная роль образования

РЕЗЮМЕ ВСЕМИРНОГО ДОКЛАДА
ПО МОНИТОРИНГУ ОБРАЗОВАНИЯ

2017/8

Подотчетность в образовании:

ВЫПОЛНЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ



Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры



Цели
в области
устойчивого
развития



Всемирный
Доклад по
Мониторингу
Образования

РЕЗЮМЕ ВСЕМИРНОГО ДОКЛАДА ПО МОНИТОРИНГУ ОБРАЗОВАНИЯ



2017/8

Подотчетность в образовании:

ВЫПОЛНЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

В Инчхонской декларации и Рамочной программе действий «Образование-2030» указывается, что мандат *Всемирного доклада по мониторингу образования* состоит в том, чтобы выступать в качестве «механизма мониторинга и отчетности по ЦУР 4 и по вопросам образования в других ... ЦУР» и обеспечивать предоставление «информации об осуществлении национальных и международных стратегий, что должно содействовать подотчетности всех соответствующих партнеров за взятые обязательства как части общей деятельности и обзора по ЦУР». Подготовку доклада обеспечивает независимая группа, работающая в ЮНЕСКО.

Используемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не подразумевают выражения со стороны ЮНЕСКО какого-либо мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района либо их властей, или относительно делимитации их границ.

Группа по подготовке Всемирного доклада по мониторингу образования несет ответственность за выбор и изложение фактов, представленных в настоящем издании, а также за выраженные в нем взгляды, которые не всегда совпадают с позицией ЮНЕСКО и ни к чему ее не обязывают. Вся ответственность за взгляды и мнения, выраженные в докладе, лежит на его директоре.

Группа по подготовке Всемирного доклада по мониторингу образования

Директор: Манош Антонинис

Мадлен Барри, Николь Белла, Нихан Коселеджи Бланши, Роза Видарте, Анна Д'Аудио, Приядаршани Джоши, Катаржина Кубацка, Кассиани Литрангомитис, Лейла Лупис, Элесдер Макуильям, Аниса Мештар, Бранвен Миллар, Клодин Мукизва, Юки Мураками, Тайя Луиза Оуэнс, Джудит Рандрианатоавина, Кейт Редман, Мария Рожнов и Уилл Смит.

Группа по подготовке ВДМО выражает признательность своему директору с истекшим сроком полномочий Аарону Бенаво, под руководством которого были проделаны исследования и осуществлена разработка настоящего доклада.

Всемирный доклад по мониторингу образования является независимой ежегодной публикацией. Его подготовка осуществляется при финансовой помощи группы правительств, многосторонних учреждений и частных фондов, а также при содействии и поддержке со стороны ЮНЕСКО.



На настоящее издание распространяются условия открытого доступа по лицензии Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). При использовании содержания настоящего издания пользователи берут на себя обязательства согласно условиям использования архива ЮНЕСКО в открытом доступе (<http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-en>).

Название оригинала на английском языке: Global Education Monitoring Report Summary 2017/8: Accountability in education: Meeting our commitments

**Для получения дополнительной информации
просьба обращаться по адресу:**

Группа по подготовке Всемирного доклада по мониторингу образования
с/о UNESCO, 7, place de Fontenoy
75352 Paris 07 SP, France
Адрес электронной почты: gemreport@unesco.org
Тел.: +33 1 45 68 07 41
www.unesco.org/gemreport
<https://gemreportunesco.wordpress.com>

Любые ошибки или пропуски, выявленные после выхода публикации, будут исправлены в онлайн-версии, размещенной по следующему адресу:
www.unesco.org/gemreport

© UNESCO, 2017
Все права защищены
Первое издание
Опубликовано в 2017 г. Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

7, Place de Fontenoy, 75352
Paris 07 SP, France

Типографское оформление выполнено ЮНЕСКО
Графический дизайн: FHI 360
Макет: FHI 360

ED-2017/WS/38

Новая серия Всемирных докладов по мониторингу образования

2017/8 Подотчетность в образовании: выполнение обязательств
2016 Образование в интересах людей и планеты: построение устойчивого будущего для всех

Серия Всемирных докладов по мониторингу ОДВ

2015 Образование для всех 2000-2015 гг.: достижения и вызовы
2013/4 Преподавание и обучение: обеспечение качества для всех
2012 Молодежь и навыки: образование должно работать
2011 Скрытый кризис: вооруженные конфликты и образование
2010 Охватить обездоленных
2009 Преодоление неравенства: важная роль управления
2008 Образование для всех к 2015 г.: добьемся ли мы успеха?
2007 Прочная основа: образование и воспитание детей младшего возраста
2006 Грамотность: жизненная необходимость
2005 Образование для всех: императив качества
2003/4 Гендерные проблемы и образование для всех: семимильными шагами к равенству
2002 Образование для всех: следуем ли мы намеченному курсу?

Фотография на обложке: Дэйвид Тетт
Иллюстрации к комиксам: Годфри Мвампомба (GADO)
Иллюстрация: Housatonic Design Network

Фотография на первой странице обложки: Уэндельская начальная школа в Англии (Соединенное Королевство)

Настоящее резюме доклада и все относящиеся к нему материалы можно загрузить по следующему адресу:
bitly.com/CountOnME и gem-report-2017.unesco.org.

Предисловие

Сегодня 264 миллиона детей и молодых людей не посещают школу. С этой проблемой нам надлежит бороться сообща, поскольку образование – наша общая ответственность, и устойчивый прогресс в этой области можно обеспечить только совместными усилиями. Это крайне важно для достижения грандиозной цели в области устойчивого развития, связанной с образованием (ЦУР 4), которая сформулирована в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. Правительствам, школам и преподавателям надлежит сыграть в этом ведущую роль в тесном взаимодействии с самими учащимися и их родителями.

Для достижения прогресса необходимо установление четких обязанностей и понимание того, когда и как эти обязанности не выполняются и какие ответные меры в связи с этим требуются – в этом и состоит суть подотчетности, которая является темой настоящего издания Всемирного доклада по мониторингу образования. Вывод вполне очевиден – отсутствие подотчетности чревато опасностью замедления прогресса и появления пагубных видов практики, способных укорениться в системе образования. Например, если нет разработанных правительством четких планов в сфере образования, роль различных партнеров может оказаться неопределенной, обещания останутся обещаниями, а политика не будет опираться на финансовые ассигнования. Когда государственная система образования не обеспечивает качество необходимого уровня и эту лакуну заполняют коммерческие структуры, деятельность которых не регламентируется, страдают обездоленные слои населения. Ответственность за реализацию права на образование в первую очередь несет правительство, но это право не обеспечивается в судебном порядке почти в половине стран, и потенциальные жертвы лишаются основного средства защиты.

Свою роль в улучшении образования должны играть все стороны, начиная с граждан, опирающихся на поддержку организаций гражданского общества и научно-исследовательских учреждений, которые выявляют пробелы в обеспечении справедливого образования высокого качества. В ряде стран движения учащихся зачастую добиваются проведения политики в поддержку справедливого и в финансовом плане доступного образования, что говорит о силе наших совместных действий, которые необходимы для продвижения к ЦУР 4. Международные организации также играют важную роль в формулировании новых целей и задач в соответствии со сложными вызовами нашего времени.

Доклады также свидетельствуют, что не все методы обеспечения подотчетности в настоящее время содействуют достижению ЦУР 4. В некоторых районах мира, например, распространяется практика применения санкций против учителей и школ за плохие результаты экзаменов ради мнимого повышения качества преподавания и обучения. В настоящем докладе содержится вывод, что к таким вопросам следует подходить крайне осторожно, чтобы избежать непредвиденных последствий, противоположных тому, что задумывалось.

Есть много свидетельств, что квалификационные экзамены, основывающиеся на минимальных показателях оценки успеваемости, могут поощрять попытки «обойти систему», негативным образом сказываясь на обучении и в непропорционально большой степени – в обездоленных кругах общества. Важнейшую роль играет сбор данных об итогах обучения, позволяющий пролить свет на движущие силы неравенства в образовании. Однако чтобы прийти к точным выводам, необходимы ресурсы, время и навыки, которыми располагают лишь немногие страны, а ошибиться в выводах порой совсем несложно.

Подотчетность означает возможность действовать в тех случаях, когда что-то идет неправильно, принимая меры в областях политики, законодательства и информационно-пропагандистской работы, включая привлечение омбудсменов для защиты прав граждан. Нам повсеместно необходимы более эффективные механизмы для утверждения и осуществления права на образование и для того, чтобы требовать от всех правительств, включая доноров, отчета о соблюдении ими своих обязательств.

Термин «подотчетность» широко используется в Рамочной программе действий «Образование-2030», что подтверждает большое значение, придаваемое ЮНЕСКО и международным сообществом вопросам отслеживания и обзора ситуации в образовании в интересах активизации и мониторинга прогресса. Это также означает, что всем странам надлежит обеспечить выпуск национальных докладов о мониторинге образования – в настоящее время это делают лишь около половины стран, причем в большинстве своем на нерегулярной основе. Подотчетность связана с интерпретацией фактических данных, выявлением проблем и работой над их решением. Это должно составлять основу всех наших усилий по обеспечению справедливого образования высокого качества для всех.

Ирина Бокова
Генеральный директор ЮНЕСКО



Подотчетность в образовании

Всемирный доклад по мониторингу образования за 2017/8 гг. содержит оценку роли подотчетности в системах образования мира в вопросах достижения поставленной Организацией Объединенных Наций ЦУР 4 (Цели в области устойчивого развития): обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех.

Задачи предоставления растущему населению доступа к образованию наряду с фактическими данными, говорящими о низкой успеваемости, заставляют обратить самое пристальное внимание на сохраняющиеся проблемы обеспечения образования и его качества. Вкупе с ограниченными бюджетными средствами, направляемыми на нужды образования, и все большим вниманием, которое по всему миру уделяется соотношению между ценой и качеством, это заставляет страны искать соответствующие решения. Ведущее место среди них зачастую занимает повышение уровня подотчетности.

Подотчетность может быть благом, указывая на важность ответственности и надежности. В настоящем докладе она рассматривается как некий механизм. По причинам правового, социального и морального характера правительства и другие партнеры по сфере образования должны отчитываться за выполнение ими своих обязанностей.

Поскольку масштабные итоги образования зависят от выполнения обязанностей – зачастую общих – многими сторонами, обеспечения подотчетности трудно требовать только от той или иной стороны. Как показано в настоящем докладе, достижение ЦУР 4 и обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования часто является коллективным делом, при котором все стороны прилагают согласованные усилия для выполнения своих обязанностей (**диаграмма 1**).

Это требует согласования политических и экономических интересов. Политика в области образования и партнеры по этой сфере не ограждены от окружающего их мира.

Не менее важно и то, что любой подход к обеспечению подотчетности будет неэффективен, если партнеры по сфере образования работают в неблагоприятной среде или не располагают необходимыми возможностями для выполнения своих обязанностей. При отсутствии четкой информации и достаточного объема ресурсов и потенциала их усилия будут сведены к нулю. Всеохватная система справедливого качественного образования получит больше возможностей, если будет опираться на политику, направленную на улучшение сложившейся практики, сосредоточенной на нагромождении взаимных упреков.

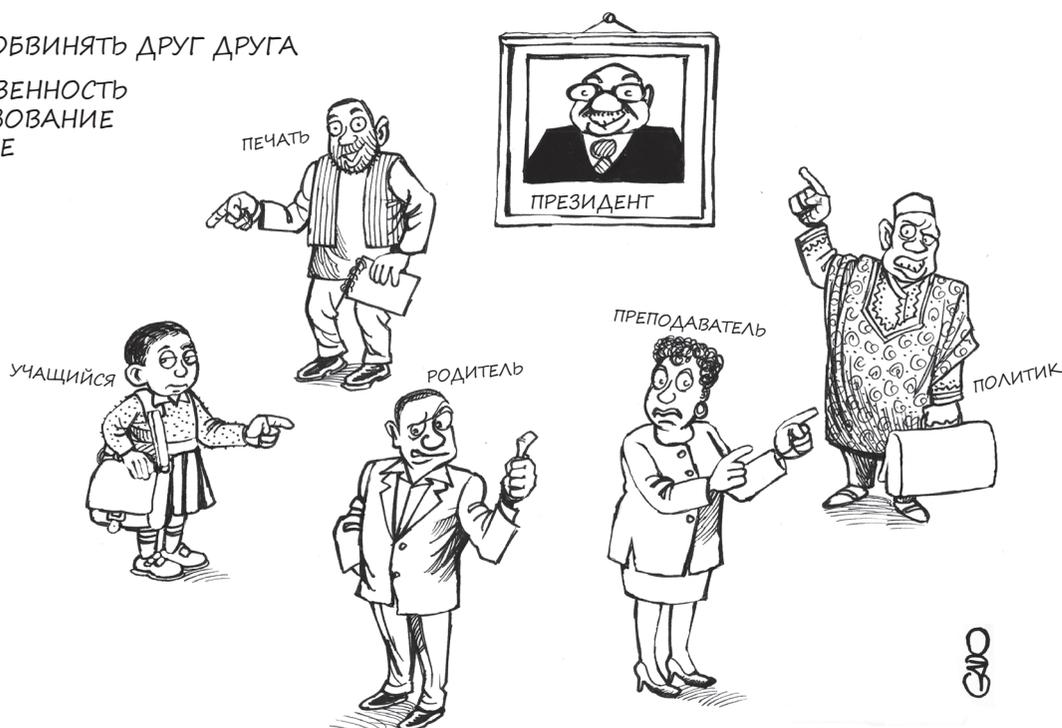
“

Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования часто является коллективным делом, при котором все стороны прилагают согласованные усилия для выполнения своих обязанностей

”

ХВАТИТ ОБВИНЯТЬ ДРУГ ДРУГА

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ЗА ОБРАЗОВАНИЕ
НЕСУТ ВСЕ



ЕЮ

Достижение широких целей в области образования требует сотрудничества и коммуникации между партнерами. Чтобы заручиться доверием и поддержкой со стороны общественности, она должна считать процессы и цели легитимными и реально осуществимыми в условиях бюджетных ограничений. В конечном счете, отсутствие общественного доверия может привести к отстраненности граждан и отчужденности родителей. В системах, не пользующихся необходимым доверием, реформа образования чаще всего носит медленный и надуманный характер. Укрепление доверия требует привлечения многих заинтересованных сторон к установлению совместных целей и признания взаимозависимости партнеров на основе взаимной подотчетности.

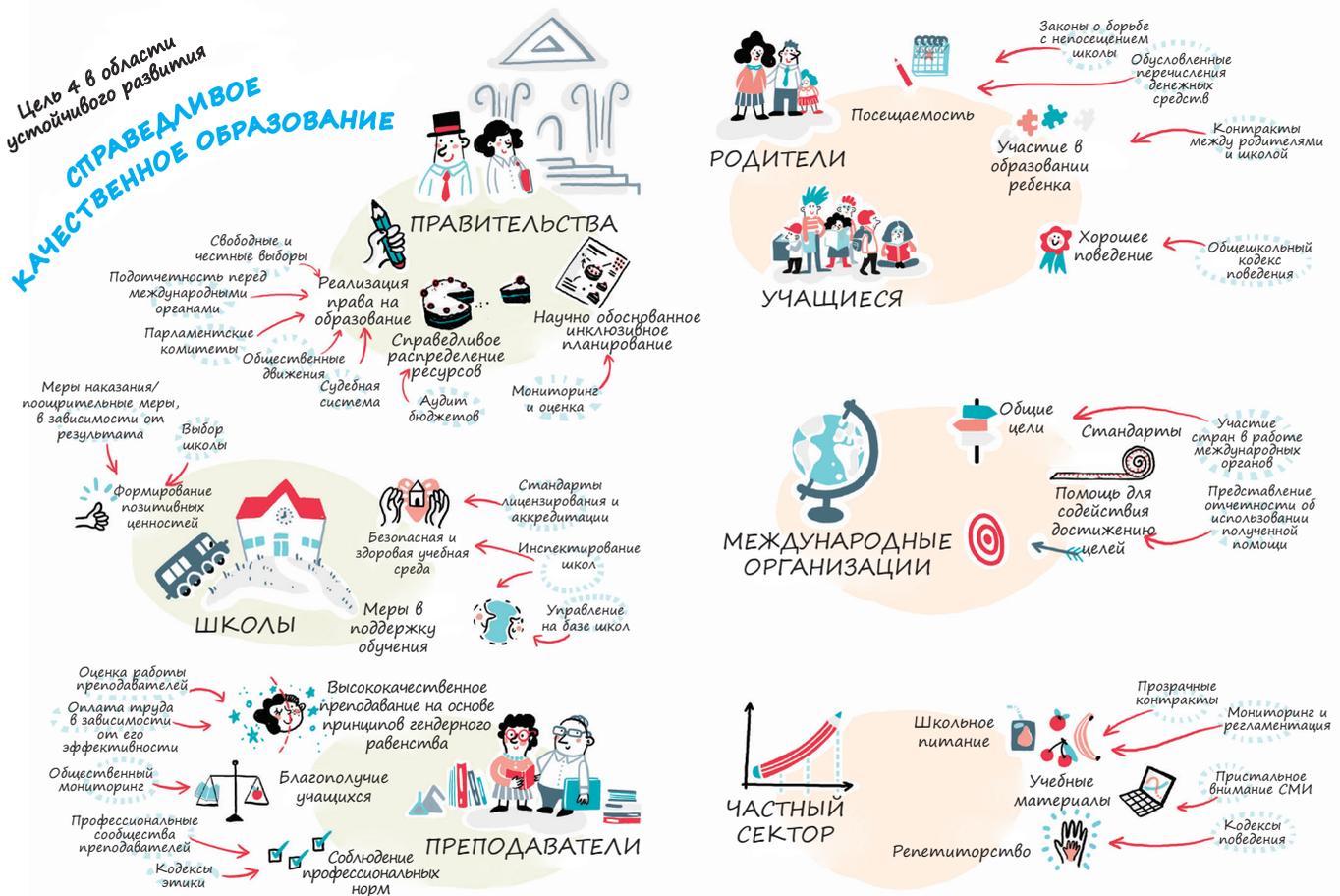
Большой акцент образовательной политики на подотчетности обусловлен различными социально-экономическими тенденциями. Быстрое расширение систем образования во второй половине XX века привело к все большему усложнению процессов управления этими системами. В странах с высоким доходом одной из мер властей в ответ на этот вызов, причем не только в образовании, но и в других секторах, стал переход от управления затратами к управлению результатами. Рост внимания к результатам сопровождался введением систем показателей и стандартизированных инструментов, позволяющих сравнивать работу местных органов управления и школ.

С этим было связано и такое явление, как децентрализация, направленная на усиление контроля на местах над обеспечением образования, тогда как за центральным правительством сохранилась ответственность за вопросы финансирования, мониторинга и регламентации. Кроме того, в некоторых странах разочарованность системой государственного образования внесла свой вклад в политику диверсификации провайдеров образования и создания образовательного «рынка», при котором родители получили возможность выбора школы для своих детей на основе рейтинга школ, публикуемого с целью подстегнуть конкуренцию и поднять качество. В добавление к этому, наличие информации побудило граждан требовать большей прозрачности.

В некоторых странах с высоким доходом стала развиваться политика обеспечения подотчетности путем использования результатов экзаменов для измерения и оценки эффективности работы. Успеваемость учащихся все больше увязывается с карательными санкциями и поощрениями, выступая в качестве основы для оценки эффективности работы учителя и качества школы.

ДИАГРАММА 1:

Как обеспечивается подотчетность всех сторон в области образования



Источник: Всемирный доклад по мониторингу образования.

Однако для того, чтобы подотчетность содействовала обеспечению более высокого уровня всеохватности, справедливости и качества систем образования, необходимы гибкие подходы, позволяющие использовать имеющуюся информацию продуманным образом. Механизмы подотчетности могут оказаться эффективными в отношении некоторых аспектов образования и разрушительными – в отношении других, полезными в одних условиях и пагубными в других контекстах.

Подотчетность имеет огромное значение для улучшения систем образования, но ее некоторые исходные положения представляются сомнительными. Подотчетность ради самой подотчетности, сопровождаемая шумихой, ведет в никуда. Подотчетность следует рассматривать как средство для достижения цели, как инструмент для решения задач, связанных с ЦУР 4, а не как самоцель системы образования.

ВДМО за 2017/8 гг. содержит глобальные фактические данные о зачастую взаимосвязанных механизмах, позволяющих обеспечить подотчетность основных партнеров в сфере образования, об их эффективности в достижении ЦУР 4 и о необходимой благоприятной среде, способствующей партнерам в выполнении их индивидуальных обязанностей.

“ Подотчетность следует рассматривать как средство для достижения цели, как инструмент для решения задач, связанных с ЦУР 4, а не как самоцель системы образования ”

Подотчетные правительства

В конечном счете, именно правительства несут ответственность за прогресс в достижении глобальных целей в области образования. И в бедных, и в богатых странах правительства отвечают за обязательства и планы в области образования, за их реализацию и итоги этой работы.

ПРАВИТЕЛЬСТВА НЕСУТ ЮРИДИЧЕСКУЮ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ОБРАЗОВАНИЕ

Все страны ратифицировали, по крайней мере, один юридически обязывающий международный договор, касающийся права на образование. Правительства несут ответственность за соблюдение, защиту и реализацию этого права. В настоящее время в 82% национальных конституций содержится положение, касающееся права на образование. Немногим более чем в половине стран это право может обеспечиваться в судебном порядке, что дает гражданам юридическую возможность привлечь правительство к судебной ответственности за его нарушение (**диаграмма 2**).

ПРОЦЕССЫ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОТЧЕТНОСТИ ИМЕЮТ РАЗНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ПОДОТЧЕТНОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВ

Страны, ратифицировавшие тот или иной из семи основных договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека, имеющих отношение к образованию, должны представлять периодическую отчетность о принятых ими мерах по соблюдению взятых обязательств. Одним из этих семи основных договоров является Конвенция ООН о правах инвалидов (КПИ), которая призывает к развитию инклюзивной системы на всех ступенях образования. Она поощряет основывающийся на правах человека подход к обучению инвалидов и закладывает надежную основу для подотчетности правительств. КПИ предусматривает создание международных и национальных механизмов ее осуществления и мониторинга. Странам надлежит обеспечивать сбор данных и представление докладов Комитету ООН по правам инвалидов.

“ В конституциях, законах или политике 42 из 86 стран содержится эксплицитная ссылка на инклюзивное образование ”

В большинстве докладов 86 стран, представленных к настоящему времени, сообщается, что в конституциях, законах или политике содержится эксплицитное упоминание права инвалидов на образование, однако лишь в немногих дается определение инвалидности. Отсутствие четкого международного определения может затруднять разработку программ и соблюдение международных норм. Аналогичным образом, в конституциях, законах или политике 42 стран содержится эксплицитная ссылка на инклюзивное образование, что заставляет предположить наличие тенденции к отказу от специальных школ в пользу инклюзивных программ в обычных школах. Однако политика не всегда воплощается на практике.

ДИАГРАММА 2:

Граждане должны иметь возможность привлекать свои правительства к судебной ответственности за нарушение права на образование



Параллельное представление докладов неправительственными организациями (НПО) может влиять на выводы комитетов Организации Объединенных Наций по вопросам прав человека. Например, параллельный доклад о недостаточном финансировании системы государственного образования и отсутствии регламентации работы частных школ на Филиппинах нашел отражение в рекомендациях комитета.

Страны также сообщают о прогрессе в достижении ЦУР, однако эта отчетность носит добровольный характер. К настоящему времени такие доклады представили 44 страны. Глобальный тематический обзор по теме «Расширение прав и возможностей людей и обеспечение всеобщего охвата и равенства», который Организация Объединенных Наций должна провести в 2019 г., даст возможность для углубленного изучения прогресса в достижении ЦУР 4. В том, что страны действительно используют добровольные подходы к обеспечению преобразований, еще предстоит убедиться; отсутствие внешних механизмов для принуждения к таким мерам может сдерживать прогресс в этой области.

ГРАЖДАНЕ ИМЕЮТ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ВОЗМОЖНОСТИ ПРИНУЖДАТЬ ПРАВИТЕЛЬСТВО К ВЫПОЛНЕНИЮ СВОИХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

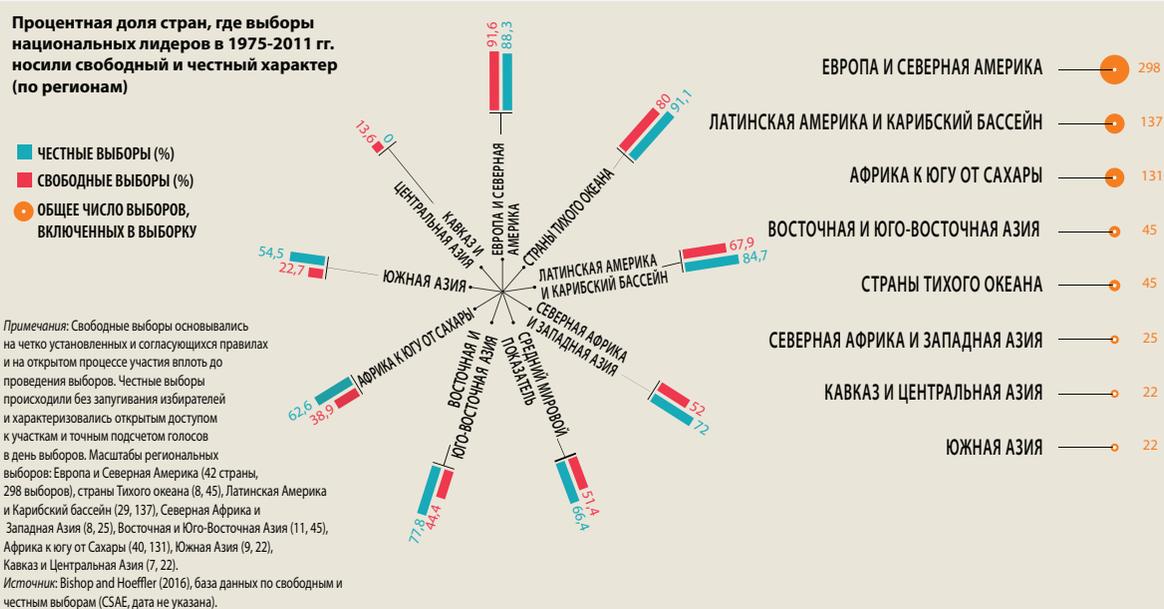
Политический процесс подталкивает официальных лиц к реагированию на требования общественности. Один из механизмов – это свободные и честные выборы. Из 890 выборов национальных лидеров, состоявшихся в 169 странах в период 1975-2011 гг., 469 рассматриваются как свободные и честные. Доля таких выборов сократилась с 70% в 1975-1985 гг. до 45% в 2001-2011 гг., отчасти в силу начала проведения выборов в молодых демократических государствах (**диаграмма 3**).

Государственные расходы на образование растут одновременно с переходом к демократии и открытости. И все же избирателям трудно выявить и призвать к ответу выборных лиц за несостоятельную или неэффективную политику в области образования. Незамысловатые предвыборные обещания могут отвлечь внимание и инвестиции от более важных вопросов образования. Правительства, как правило, уделяют больше внимания и средств образовательной инфраструктуре с высоким уровнем наглядности, чем не столь заметным мерам в этой сфере, как, например, профессиональное развитие.

Некоторые утверждают, что предвыборная борьба повышает ответственность, однако факты не столь однозначны. В Бразилии уровень злоупотребления ресурсами среди мэров, ожидающих повторного избрания, был на 27% ниже, чем среди мэров с ограниченным сроком полномочий. Напротив, в Республике Корея переход к прямым выборам директоров школ не повлек за собой существенных изменений в отношении расходов на образование, показателей его завершения или уровней охвата.

ДИАГРАММА 3:

Зачастую в ходе выборов отсутствует возможность сменить правительство, не выполняющее своих обязательств



ОБЩЕСТВЕННЫЕ ДВИЖЕНИЯ ГРАЖДАН ТАКЖЕ МОГУТ ОКАЗЫВАТЬ ДАВЛЕНИЕ НА ПРАВИТЕЛЬСТВО

Политические механизмы, позволяющие призвать правительство к ответу, выборами не ограничиваются. Давление на правительство также могут оказывать гражданские инициативы, успешным примером которых являются студенческие движения за снижение платы за университетское обучение в Чили и Южной Африке.

Организации гражданского общества (ОГО) используют широкий спектр стратегий, включая правовые механизмы, опросы и другие исследования, открытые данные, формирование коалиций и кампании в СМИ. Ассоциация граждан за равенство и справедливость (Аргентина) возбудила судебный иск против правительства Буэнос-Айреса за то, что оно не отвечало на просьбы представить информацию о положении дел в области образования детей младшего возраста.

Опросы позволяют собрать информацию, которая может пролить свет на недостатки политики и подтолкнуть к требованиям о проведении преобразований. Во многих странах, включая Кению, Пакистан и Сенегал, обследования, организованные гражданами для оценки базовых навыков детей в областях чтения и счета, использовались для того, чтобы потребовать от правительств улучшения работы систем образования.

Такие коалиции ОГО, как, например, кампания за народное образование в Бангладеш, развернули деятельность по наращиванию давления на правительство, чтобы добиться повышения расходов на образование. Информационные сообщения граждан, впервые появившиеся в 1994 г. в Бангалоре, впоследствии получили распространение в других странах, включая Руанду.

В некоторых странах, включая Индию и Объединенную Республику Танзанию, ОГО играют важную роль в борьбе с коррупцией путем отслеживания и анализа бюджетных средств в целях мониторинга государственных ассигнований и расходов, а также оценки той степени, в которой средства выделяются согласно бюджетам и планам.

“

Организации инвалидов приняли участие в мониторинге осуществления КПИ в 50 из 86 стран, представивших отчетность по этому вопросу

”

Организации инвалидов могут отстаивать идеи преобразований в органах государственной власти. НПО и независимые учреждения, занимающиеся вопросами прав человека, могут обеспечивать распространение данных и повышение информированности. Организации инвалидов способствовали мониторингу осуществления КПИ в 50 из 86 стран, представивших отчетность по этому вопросу, однако приняли участие в проведении национального обзора только в 29 странах. Препятствием на пути к такому участию является отсутствие потенциала.

Профсоюзы учителей составляют часть более широкого гражданского общества, но имеют особый голос и играют особую роль. Они могут содействовать обеспечению подотчетности правительств, помогая или сопротивляясь реформе образования и поддерживая диалог по щекотливым вопросам, от обсуждения которых правительство может уклоняться. Привлечение профсоюзов к процессу разработки политики формально повышает уровень подотчетности и ангажированности учителей, укрепляя отношения между профсоюзами и правительством. К сожалению, однако, регулярные консультации с профсоюзами по вопросам реформы не практикуются. Из 70 профсоюзов в более чем 50 странах консультации по вопросам разработки и отбора учебных материалов никогда или почти никогда не проводились более чем с 60% организаций.

“ Из 70 профсоюзов в более чем 50 странах консультации по вопросам учебных материалов никогда или почти никогда не проводились более чем с 60% организаций ”

КЛЮЧЕВАЯ РОЛЬ СМИ В ВЫЯВЛЕНИИ ВАЖНЕЙШИХ ВОПРОСОВ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Для обеспечения подотчетности правительств гражданам необходима достоверная информация. СМИ могут внимательно следить за деятельностью правительства, помогая гражданам оценивать ее эффективность. Они также служат каналом, посредством которого ОГО распространяют результаты своей работы и предлагают общественному вниманию такие вопросы, как, например, справедливость. Международные, национальные и местные средства информации публикуют результаты проводимых гражданами оценок, иллюстрирующих те вызовы, с которыми сталкивается формирование базовых навыков у всех детей.

СМИ также сообщают о результатах исследований, проводимых аналитическими центрами, университетами и государственными учреждениями. Повышение внимания СМИ к путям расходования государственных средств может содействовать расширению возможностей граждан и усилению давления на руководителей сферы образования с тем, чтобы их действия носили ответственный характер. В Уганде сокращение расстояния до точки продажи периодических изданий на 2,2 км привело к повышению доли средств, доходящих до школ, почти на десять процентных пунктов.

Традиционные СМИ по-прежнему играют важную роль в разъяснении общественности сложных вопросов, тогда как социальные средства предоставляют пользователям возможности для широкого обмена информацией, свободной от редакторского вмешательства, журналистской фильтрации или, в ряде случаев, государственной цензуры. Во времена, когда политика в области образования зачастую меняется весьма быстро, функции, которые способны выполнять социальные средства, имеют большое значение.

Однако и сами средства информации должны быть независимыми, подотчетными и способными предоставлять надежную информацию и отражать различные социальные взгляды. Сотрудники СМИ, непосредственно занимающиеся поиском, анализом, организацией и составлением либо вещанием новостной продукции, должны располагать техническими знаниями и опытом для того, чтобы освещать вопросы образования и пользоваться доверием аудитории.

ВАЖНАЯ РОЛЬ ПЛАНОВ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ, КОТОРЫЕ ЗАСЛУЖИВАЮТ ДОВЕРИЯ И ЧЕТКО ОПРЕДЕЛЯЮТ СФЕРУ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Когда правительство приступает к выполнению своих обязанностей, разработанные им планы в области образования содействуют его подотчетности благодаря принятию официальных обязательств и уточнению сфер ответственности. Правительства зачастую разрабатывают многолетние стратегические планы для сектора образования, однако годовые оперативные планы обычно играют ключевую роль в вопросах планирования и координации.

Подотчетности могут содействовать институциональные механизмы, предоставляющие больше официальных полномочий всем заинтересованным сторонам. Рекомендуется создание такого органа, как совместный руководящий комитет в составе представителей правительства и иных кругов с официальным правом оценки и утверждения секторальных планов. Однако при недостаточном потенциале в нем могут быть представлены не все заинтересованные стороны.

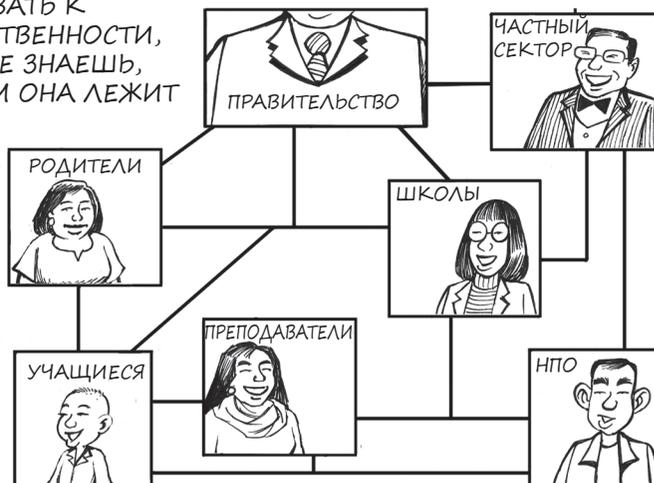
“ Правительство, которое привлекает экспертов, консультантов или доноров для быстрой разработки планов, рискует нанести ущерб ответственности и приверженности делу на местах ”

Планирование в сфере образования, основывающееся на реальном участии всех партнеров, может требовать времени. Правительство может склоняться к тому, чтобы привлечь экспертов, консультантов или доноров для быстрой разработки планов и избежать широких консультаций. Такой ускоренный подход наносит ущерб ответственности и приверженности делу на местах. Получающие помощь страны должны следить за тем, чтобы планирование не было монополизировано донорами.

Четкое разграничение обязанностей имеет большое значение, прежде всего в децентрализованных системах, где обязанности зачастую не определены и дублируются, в результате чего границы между сферами ответственности размываются. Децентрализованные административные органы, особенно в странах с низким доходом и неустойчивой экономикой, часто не располагают потенциалом для стратегического планирования. Использование зависящих от эффективности деятельности грантов для повышения потенциала и прозрачности работы местных органов власти привело к улучшению финансового управления в ряде стран с низким и средним уровнем дохода. В Объединенной Республике Танзания доля органов власти, отвечающих минимальным условиям для получения грантов, за три года возросла примерно с 50% до 90%.

Однако требование строгой подотчетности на местах в отношении результатов, установленных в централизованном порядке, может иметь и отрицательные последствия. Чрезмерное увлечение проверками может затушевывать обязанности, снижать уровень сотрудничества, подрывать инновационную деятельность и заставлять провайдеров услуг уделять главное внимание задачам, а не улучшениям.

ТРУДНО ПРИЗЫВАТЬ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ, ЕСЛИ НЕ ЗНАЕШЬ, НА КОМ ОНА ЛЕЖИТ



УСИЛЕНИЕ КОНТРОЛЯ ПРИ РАЗРАБОТКЕ БЮДЖЕТА МОЖЕТ ОБЕСПЕЧИТЬ АССИГНОВАНИЕ СРЕДСТВ НА ПРИОРИТЕТНЫЕ ОБЛАСТИ

Расширение возможностей участия заинтересованных сторон в разработке бюджета и анализе запланированных расходов может придать ассигнованию средств более справедливый характер.

Рассмотрение бюджета является важнейшей функцией законодателей, выполнение которой требует времени и работы экспертов. ОГО могут содействовать им в оценке предлагаемых бюджетов и информационном обеспечении дискуссий по ним, как, например, в Индонезии и Кении. Помочь законодателям в более эффективной оценке расходов скорее могут бюджеты с программной, а не постатейной разбивкой.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОРИЗОНТАЛЬНОЙ ПОДОТЧЕТНОСТИ

Парламентские комитеты, институт омбудсменов и суд служат примерами инструментов для обеспечения горизонтальной подотчетности, выражая интересы общественности и сдерживая произвол властей. Внутренний и внешний аудит является действенным средством для обеспечения подотчетности в вопросах исполнения бюджета и помогает ограничить неэффективное и нецелевое использование средств и коррупцию. Однако проведение такого аудита требует соответствующего потенциала.

“ В парламентах Замбии, Новой Зеландии, Норвегии, Перу и Соединенных Штатов работают постоянные комитеты по образованию, которые отслеживают действия правительства, пересматривают законы и рекомендуют необходимые изменения

Парламентские комитеты выполняют важнейшую функцию мониторинга. Отсутствие независимости, потенциала или авторитета может ограничить их возможности как движущей силы преобразований, тогда как дискуссии между парламентариями, обладающими профессиональными знаниями в области образования, могут содействовать разработке более эффективных предложений относительно политики по менее спорным вопросам. В парламентах Замбии, Новой Зеландии, Норвегии, Перу и Соединенных Штатов работают постоянные комитеты по образованию, которые отслеживают действия правительства, пересматривают законы и рекомендуют необходимые изменения. В Соединенном Королевстве рекомендации комитета были одинаковы или схожи с мерами государственной политики в 20 случаях из 86, особенно в том, что касалось разработки законодательства по вопросам реформы инспекционной системы.

”

Службы омбудсменов принимают граждан, жалующихся на правительство, и играют особенно важную роль, когда у граждан не складывается диалог с чиновниками. В 2010 г. институт омбудсменов существовал в 118 странах. Зачастую они занимаются политически спорными вопросами, способными привести их к конфликту с правительством. В Латинской Америке присутствие омбудсмана, даже не имеющего установленных полномочий, в период 1982-2011 гг. содействовало расширению услуг в областях образования, здравоохранения и обеспечения жильем. В Индонезии служба омбудсмана сыграла важнейшую роль в разоблачении мошеннической схемы, при которой экзаменационные задания продавались учащимся, а ответы направлялись на их мобильные телефоны.

ОГО и граждане могут содействовать проведению внешнего аудита. Граждане Республики Корея и Чили в своих жалобах и предложениях, направляемых онлайн, поднимают вопросы, требующие внимания ревизора. Опросы для отслеживания государственных расходов дают ОГО возможность для проведения социальных аудитов. Однако такие акции, инициаторами которых нередко являются доноры, зачастую носят одноразовый характер и далеко не всегда ведут к долгосрочным преобразованиям.

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ ДОБРОСОВЕСТНОСТИ – КЛЮЧ К ОБУЗДАНИЮ КОРРУПЦИИ

Коррупция может затрагивать любой аспект образования, от его финансирования и приобретения услуг до аккредитации учебных заведений, управления преподавательским контингентом, экзаменов, стипендий, исследований и учебников. Идет ли речь о громких случаях хищений или о практике, укоренившейся на более низких уровнях, последствия коррупции выходят далеко за пределы суммы понесенных убытков и сказываются на доступе к образованию и его качестве. Коррупция нарушает сбалансированность решений правительства о распределении ресурсов, снижает производительность и ведет к уменьшению государственных доходов.

Изучение Всемирным банком вопросов утечки средств при их перечислении центральными структурами местным органам власти, а затем школам побудило к проведению большого объема работы в этой области, однако отслеживание средств вплоть до конечной точки остается проблематичным, особенно там, где ассигнования не регламентируются четкими правилами. Несуществующие, фиктивные учителя и школы стали сложным вопросом, вызывающим немало разногласий. Только в первой половине 2016 г. в Нигерии 8000 раз прозвучали обвинения в том, что существуют фиктивные учителя или что учителя получают больше своей официальной зарплаты.

После реформ, осуществленных в Бразилии с целью совершенствования финансового механизма для обеспечения равенства в образовании, проверка, проведенная генеральным ревизором в 120 муниципалитетах четырех штатов, тем не менее, выявила, что правила организации торгов нарушались в 49 из них, положения о выполнении договоров – в 28, а в 21 муниципалитете со счетов снимались наличные средства.

Для внешнего наблюдателя грубейшие нарушения могут оставаться незамеченными, а их масштабы бывает трудно определить, например, в таких сложных обстоятельствах, как условия конфликта. Примерно 80% из 740 школ в провинции Гор в Афганистане не работали, тогда как департамент образования продолжал выплачивать зарплату учителям.

Зачастую незамеченными остаются и некоторые виды глубоко укоренившейся коррупции. При проведении обследования с целью отслеживания государственных расходов в Бангладеш около 40% работников органов начального образования на уровне районов и подрайонов признались в том, что платят сотрудникам финансовых органов за «ускоренное прохождение» финансовых средств. Эти выплаты не обязательно означают фактическую или прямую утечку государственных средств, однако побуждают чиновников компенсировать затраченные суммы иными путями.

Разоблачений недобросовестной практики недостаточно, и даже правовые нормы и структуры должны опираться на более совершенные механизмы мониторинга, включая сильные и независимые ревизионные органы, открытые информационные системы и среду, благоприятствующую контролю со стороны СМИ и привлечению НПО. После выявления случаев коррупции свою важнейшую роль в дальнейшем надлежит играть полиции и судебной системе.

“ С 2010 г., по меньшей мере, один национальный доклад по мониторингу образования опубликовали 108 стран из 209, однако на регулярной основе в среднем по миру это делает только каждая шестая страна ”

НЕОБХОДИМА СИСТЕМАТИЗАЦИЯ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ ОБРАЗОВАНИЯ

Мониторинг и оценка могут содействовать подотчетности правительства. Эффективный мониторинг должен обеспечивать информацию о достижении ожидаемых результатов, а сбор данных, от которых требуется точность, следует проводить на регулярной основе. Однако системы мониторинга и оценки зачастую носят фрагментарный характер.



Вопросы образования взрослых находят отражение лишь в одной трети существующих национальных докладов по мониторингу образования



Учреждения, занимающиеся ими, используют разные методы и периодичность сбора данных, компиляция, сопоставление или доступность которых могут не обеспечиваться в централизованном порядке.

Один из путей консолидированного представления информации состоит в подготовке правительством национальных докладов по мониторингу образования в рамках обязательств перед законодательными органами или международными организациями, а также в содействии работе граждан по обеспечению подотчетности правительства. С 2010 г. по меньшей мере, один национальный доклад по мониторингу образования опубликовали 108 стран из 209, однако на регулярной основе в среднем по миру это делает только каждая шестая страна.

Подготовка национальных докладов по мониторингу образования более характерна для стран с высоким доходом, но их также готовят и страны со средним доходом, как, например, Доминиканская Республика и Республика Молдова, а также некоторые страны с низким доходом, как, например, Уганда. Почти все доклады охватывают начальное и среднее образование, примерно две трети – воспитание и образование детей младшего возраста и одна треть – образование взрослых.

Акценты в докладах расставляются по-разному. Примерно 60% уделяют основное внимание описанию принятых мер, 25% – оценке ситуации, отражая озабоченность вопросами подотчетности, связанными с разным внутренним контекстом. В центре внимания докладов также может находиться отчетность о произведенных расходах.

В некоторых странах, например в Германии, подготавливаемой *Bildungsbericht* (Доклад об образовании), выпуск таких докладов предусмотрен законом в рамках отчета перед общественностью. В таких докладах, как правило, представляется информация о принятых мерах или произведенных расходах. Министерство образования Панамы публикует годовой доклад в соответствии с законом о прозрачности государственного управления. На Филиппинах «положение о прозрачности», предусмотренное законом о бюджете в интересах «усиления транспарентности и обеспечения подотчетности», призывает к размещению на официальных веб-сайтах всех государственных ведомств годовых докладов за последние три года в соответствии с точными инструкциями бюджетного циркуляра.

Некоторую информацию, получаемую в результате мониторинга, порой приходится заказывать внешнему партнеру или учреждению, работа которого пользуется уважением и широко принимается как не зависящая от контроля со стороны правительства. За последние десять лет учреждения по проведению независимых оценок сформировались в странах Латинской Америки, включая Колумбию, Мексику и Эквадор, и укрепились либо благодаря своей работе, либо в результате введения новых юридических мер. Важнейшим фактором, позволяющим им эффективно играть свою роль, является стабильное финансирование.

В странах, являющихся получателями помощи, к настоящему времени получили распространение годовые совместные секторальные обзоры с участием правительства, доноров, гражданского общества и других заинтересованных сторон. Однако у них есть и свои слабые стороны – участие в них носит недостаточно широкий характер, отсутствуют планы выполнения рекомендаций, а повестка работы зачастую определяется донорами.

Подотчетность школ

Школы и другие образовательные и учебные заведения несут официальную ответственность перед государством и неофициальную – перед родителями и учащимися. Многие страны делегируют полномочия в области принятия решений региональным и местным органам школьного образования, поощряя подотчетность как по восходящей, так и нисходящей линии. Акцент на подотчетности ставит перед школами ряд задач и проблем.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОДЕЙСТВУЕТ МОНИТОРИНГУ КАЧЕСТВА РАБОТЫ ШКОЛ

Государственное регулирование образования в разных странах мира приобретает разные формы. Например, из 71 системы, ставшей предметом анализа в докладе о мониторинге образования, почти все предусматривают регламентацию вопроса квалификации учителей, однако менее чем в 40% из них установлено максимально допустимое число учащихся из расчета на одного учителя (**диаграмма 4**). Регламентационные акты могут предусматривать подотчетность провайдеров образования, но оставаться неэффективными на практике. В более бедных странах многие школы не соответствуют установленным требованиям по не зависящим от них причинам. Например, нехватка средств ведет к тому, что, в нарушение правил, многие школы в Таджикистане в зимний период не отапливаются должным образом.

Эффективность школьных инспекций, традиционной задачей которых является проверка соблюдения установленных правил, всегда зависела от квалификации инспектора. Некоторые исследования говорят о том, что директора школ, оказавшись под сильным давлением инспекционных проверок, требующих их к ответу, принимают меры для улучшения своей работы..

ДИАГРАММА 4:

Разные формы государственного регулирования образования в разных странах мира

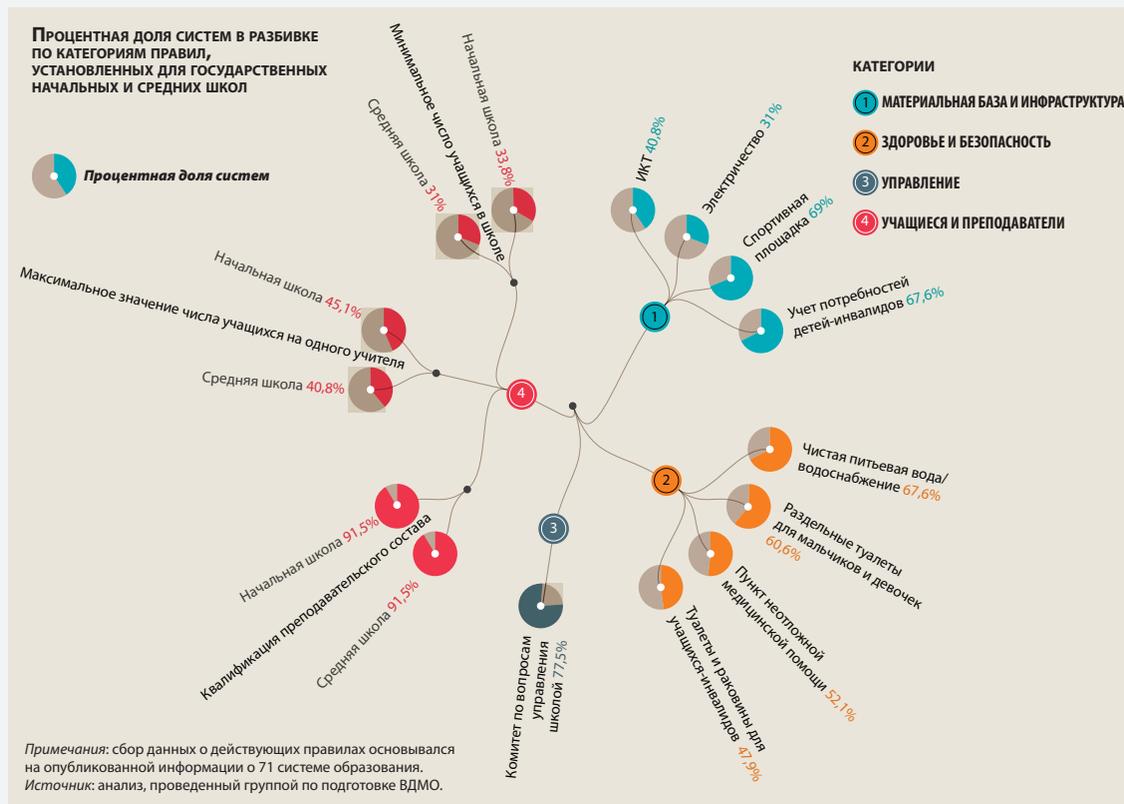
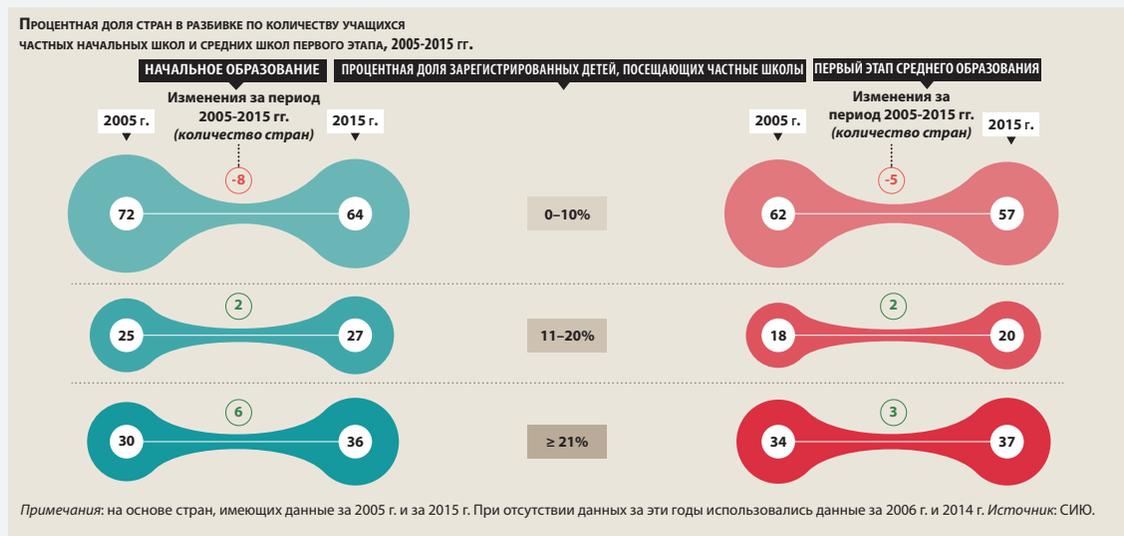


ДИАГРАММА 5:

Доля учащихся, посещающих частные начальные и средние школы, увеличилась





В более бедных странах работа частных школ не регламентируется

Частное школьное образование находится на подъеме. Число стран, где частным образованием охвачено свыше 20% учащихся, в период 2005-2015 гг. увеличилось (**диаграмма 5**). В ряде стран Юго-Восточной Азии и Африки к югу от Сахары отсутствует регламентация многих частных школ, в особенности школ с низкой платой за обучение, за ростом числа которых правительство не может уследить. Некоторые школы уклоняются от регистрации, чтобы не подчиняться правилам, носящим чрезмерно ограничительный характер. Регламентация работы частных школ в интересах обеспечения образования более справедливым образом требует совместных целенаправленных усилий.

Ослабленное правовое поле особенно порождает проблемы в случаях быстрого расширения крупных сетей частных учебных заведений. Сеть под названием *Bridge International Academies* насчитывает свыше 500 школ в пяти странах. Инспекции, проведенные в Кении и Уганде, выявили отсутствие квалификации преподавателей и надлежащей инфраструктуры, а также использование несанкционированных учебных программ, в результате чего суды поддержали предложения министерств закрыть ряд школ.

Акцент инспекции на вопросах качества образования желателен, но мало осуществим

Школьные инспекторы, особенно в более богатых странах, уделяют все больше внимания не столько соблюдению установленных правил, сколько оценке качества школьного преподавания и обучения. Однако осуществление этой полезной функции является не столь простым делом. Инспекционные службы в более бедных странах сталкиваются с проблемами нехватки ресурсов и потенциала. В Южной Африке директора школ воспротивились реформе инспекционных служб, отчасти потому, что она напомнила им инспекцию времен апартеида. Во многих условиях совершенствование инспекционной работы требует времени. К 2015 г. в Анголе только 45% инспекторов прошли подготовку по вопросам реформ, начатых в 2010 г.

Обеспечение качества в области образования детей младшего возраста сосредоточено на наиболее заметных аспектах

Несмотря на важность образования детей младшего возраста для целостного развития ребенка, системный подход, используемый Всемирным банком для улучшения результатов образования, в период 2010-2015 гг. показал, что только 14 из 34 стран с низким и средним доходом установили стандарты такого образования и создали системы мониторинга их соблюдения.

В том, что касается обеспечения качества, страны часто отдают предпочтение таким легко измеримым и отслеживаемым оперативным показателям, как инфраструктура и число учащихся на одного учителя. Но даже при этом странам нередко приходится прилагать большие усилия для систематического мониторинга соблюдения норм, о чем говорят примеры Белиза, Индонезии, Непала и Свазиленда.

Другие системы ставят задачи более нюансированной оценки аспектов преподавания. В Чили учителя всех муниципальных школ один раз в четыре года проходят оценку соответствия рамочным нормам эффективного преподавания; этот процесс охватывает самооценку, соображения внешних контролеров, оценку, проводимую коллегами, и изучение комплекта документов. Учителя, получившие балл «неудовлетворительно», проходят оценку на следующий год и при отсутствии прогресса утрачивают право на преподавательскую работу.

Некоторые инструменты, такие как рейтинг среды детей младшего возраста, помогают оценить качество взаимодействия между учителем и ребенком. Этот инструмент, разработанный и широко применяемый в Соединенных Штатах, сегодня также используется в других странах с высоким доходом, включая Германию и Италию.

Непосредственное измерение показателей развития детей младшего возраста может содействовать обеспечению качества. Долговременное исследование под названием «Взросление в Шотландии» направлено на выявление взаимосвязи между

“
Только 14 из 34 стран с низким и средним доходом установили стандарты образования детей младшего возраста и системы мониторинга их соблюдения
”

ранним детским опытом и более поздними результатами обучения 14 000 детей, разделенных на три когорты, в целях использования результатов этого исследования при дальнейшей разработке политики в области воспитания и образования детей младшего возраста.

Участие общественности, в особенности родителей, имеет важнейшее значение для обеспечения качества воспитания детей младшего возраста. Во Франции национальный фонд семейных ассигнований регулярно публикует оценку ситуации в этой области на основе степени удовлетворенности родителей, выявляемой в ходе опросов, а избранные представители родителей представляют соответствующие материалы комиссии по положению детей младшего возраста при Генеральном совете.

Механизмы обеспечения качества высшего образования отражают различные цели

Национальные законы предусматривают наличие одного или нескольких учреждений, ответственных за обеспечение качества высшего образования, однако во многих странах с низким доходом такие национальные системы еще не созданы. Развитию национальных систем обеспечения качества содействуют такие региональные механизмы, как Лиссабонская конвенция, благодаря которой страны включают региональные нормы в свои законы.

Обеспечение качества связано с установлением стандартов, учрежденческой самооценкой, проведением обзоров внешними экспертами и своими собственными специалистами, подготовкой докладов о выводах по итогам оценки и процессами их обжалования. Стандарты, имеющие либо обязательный, либо факультативный характер, охватывают инвестиции в образование, мероприятия в его рамках и его итоги. Принятый в Китае стандарт оценки качества высшего образования на уровне бакалавра включает 19 показателей в восьми крупных областях: цели высших учебных заведений, преподавательский состав, материально-техническая база, программа обучения, управление, атмосфера, параметры обучения и функциональные программы.

Работа учреждений, ответственных за обеспечение качества, отражается в их годовых докладах, базах данных, региональных и международных учрежденческих регистрах, а также в продукции национальных информационных центров. Международная сеть учреждений по гарантированию качества высшего образования публикует пособие по вопросам передовой практики, чтобы поощрить подотчетность и прозрачность; ее 18 членов, от Коста-Рики до Объединенных Арабских Эмиратов, согласуют свои мероприятия с ее руководящими принципами в области эффективной деятельности. Однако большой объем информации, содержащейся в посвященных вопросам подотчетности докладах, не получает широкого распространения за пределами круга специалистов по высшему образованию.

В регламентационных рамках, касающихся обучения в высших учебных заведениях за границей, акцент в основном делается на учреждениях, обеспечивающих поддержку такого образования. Обучающиеся за границей студенты зачастую не имеют информации о своих правах, получить которую подчас нелегко. Странам надлежит стремиться выявлять недобросовестных провайдеров образования, информировать о них студентов и поощрять студенческие органы к тому, чтобы те распространяли информацию о провайдерах образования высокого качества.

Многие программы стипендий на регулярной основе отчитываются в своих расходах перед донорами, однако их отчетность приносила бы больше пользы, если бы также своевременно распространялась среди студентов, их семей и университетов. Весьма полезны долговременные исследования, измеряющие воздействие программ на основе обратной связи с университетами и выпускниками. Комиссия Содружества по стипендиям (Соединенное Королевство), например, проводит опросы стипендиатов и использует полученные результаты при разработке последующих программ.

Необходима подотчетность правительства в вопросах обеспечения высшего образования, доступного с финансовой точки зрения

Охват высшим образованием неуклонно растет благодаря тому, что все больше студентов успешно переходят с курса на курс и увеличивается число студентов с неполным учебным днем.

Правительства используют национальные правовые рамки для содействия справедливому характеру и финансовой доступности высшего образования, однако всеобщий доступ к нему гарантируют лишь немногие страны, включая Эквадор, Грецию и Тунис. Многие законы, гарантирующие доступ к высшему образованию, в том числе в Бразилии и Лаосской Народно-Демократической Республике, запрещают дискриминацию и поощряют доступ меньшинств и обездоленных групп.

“ Обеспечение качества высшего образования связано с установлением стандартов, учрежденческой самооценкой, проведением обзоров внешними экспертами и своими собственными специалистами, подготовкой докладов о выводах по итогам оценки и процессами их обжалования ”

По мере роста спроса на высшее образование правительства начали перекладывать определенную часть связанных с ним расходов на частных лиц, либо увеличивая плату за обучение, либо поощряя участие частных провайдеров. Даже при отсутствии платы за обучение этого самого по себе недостаточно для обеспечения его доступности. Без дополнительной поддержки свободный всеобщий доступ, в конечном счете, приведет к субсидированию наиболее обеспеченных слоев. На Филиппинах, например, плата за обучение в государственных колледжах была упразднена в 2016 г., но эти учебные заведения уже привлекли к себе учащихся из более зажиточных семей.

Плата за обучение должна сопровождаться программами финансовой помощи, которые могут предусматривать гранты, займы и налоговые льготы. Росту числа доступных в финансовом плане вариантов может содействовать оказание помощи в выплате займов студентам с низким доходом. Ориентация работы на малообеспеченное население имеет важнейшее значение, однако проверка финансового положения студентов может оказаться непростой задачей в странах, где инструменты для определения доходов домохозяйств не столь надежны, а именно так обстоит дело во многих странах с низким доходом.

“ Плата за обучение должна сопровождаться программами финансовой помощи, которые могут предусматривать гранты, займы и налоговые льготы ”

Структуры, занимающиеся развитием и сертификацией навыков, несут ответственность перед учащимися и работодателями

Надежная система развития профессиональных навыков предусматривает ответственность властей и поставщиков услуг перед такими бенефициарами, как работники и работодатели, а также друг перед другом.

Квалификационные системы развития навыков должны управляться на целостной основе и иметь общие рамки, определяющие четкие цели. Один из путей обеспечения согласованности между потребностями рынка труда и предложениями провайдеров образования состоит в привлечении работодателей и социальных партнеров к разработке таких рамок, однако это не всегда оказывается простой задачей, о чем говорят примеры Польши и Туниса.

Деятельность негосударственных провайдеров профессиональной подготовки, число которых растет, должна регламентироваться нормами и процедурами их аккредитации и работы. Как и в случае высшего образования, аккредитация является процессом обеспечения качества, посредством которого подтверждается соответствие провайдера установленным нормам. Такое подтверждение, как правило, является задачей органов власти или профессионалов.

Грандиозная программа развития навыков в Индии, поставившей перед собой задачу подготовить к 2022 г. 400 миллионов человек, предусматривает, что сертификация носит прозрачный характер, учащиеся получают все льготы, регистрация кандидатов происходит путем присвоения каждому индивидуального идентификационного номера и отсутствуют незаконные субподряды с провайдерами, не имеющими сертификации. Правительство должно ограждать учащихся от ложных обещаний, что они получают работу и поэтому должны внести плату за обучение. Аналогичным образом, австралийский сенат изучил вопрос о том, не вводит ли учащиеся (прежде всего, из обездоленных слоев) в заблуждение реклама частных провайдеров профессиональной подготовки относительно уровня той квалификации, которую они получают.

Мониторинг может улучшить подотчетность программ распространения грамотности среди взрослых

Подотчетность программ распространения навыков грамотности и счета среди взрослых осложняется широким диапазоном программ, провайдеров, потоков финансовых средств и поставленных целей. Но даже в таких условиях страны все шире вводят стандарты качества и устанавливают ожидаемые результаты. Получают распространение системы мониторинга: во всех программах распространения навыков грамотности и счета среди взрослых, внесенных в базу данных ЮНЕСКО, которая

“ Во всех программах распространения навыков грамотности и счета среди взрослых, внесенных в базу данных ЮНЕСКО (общим числом более 200), был предусмотрен тот или иной компонент мониторинга и оценки ”

отслеживает эффективность таких программ (общим числом более 200), был предусмотрен тот или иной компонент мониторинга и оценки, как правило, в рамках мер по управлению программой и ее осуществлению.

Сбор финансовых данных помогает правительству обеспечивать подотчетность негосударственных провайдеров в вопросах качества и ассигнования средств. В рамках программы распространения грамотности среди взрослых в Южной Африке под названием «Давайте учиться» заключен договор с частной кампанией о представлении финансовой отчетности и обновлении баз данных об учащихся и педагогах в информационной системе управления. Выплаты учителям зависят от представления отчетов о расходах и посещаемости. Проведенный в 2016 г. аудит выявил, что волонтерам выплачивались фиктивные стипендии за работу с большим числом учащихся, чем было указано в их платежных требованиях.

Содействовать обеспечению подотчетности может и мониторинг результатов программ распространения грамотности. Одним из методов являются оценки в ходе выездов на места, что практикуется, например, в Пакистане. Другие методы включают стратегии текущего и итогового контроля, например, экзамены, устные представления и самооценку.

Страны с высоким доходом часто проводят оценки успеваемости при помощи стандартных национальных оценочных рамок и инструментов, как, например, в Соединенных Штатах. Некоторые страны со средним доходом, включая Исламскую Республику Иран и Мексику, проводят онлайн-выпускные экзамены, организуемые автоматически для каждого округа. Другие страны в большей степени полагаются на работающих в классах инструкторов для проведения текущих и итоговых оценок и не осуществляют сбор и анализ данных на систематической основе. Некоторые программы при оценке учебной успеваемости не ограничиваются навыками грамотности в их узком смысле. В рамках программы по борьбе с неграмотностью во Франции осуществляется оценка самостоятельности учащихся, их мотивации, общения в повседневной жизни и когнитивного развития.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОДОТЧЕТНОСТИ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ДАННЫХ ОБ ОБУЧЕНИИ НА ИНДИВИДУАЛЬНОМ УРОВНЕ ОБХОДИТСЯ НЕДЕШЕВО,...

Правительства проявляют все больший интерес к сбору данных об итогах обучения, которых добиваются школы и учащиеся. В принципе, эта информация должна предоставлять руководителям образования на уровнях государства, административных единиц и школ возможность для принятия фактологически обоснованных решений при условии высокого качества этой информации и независимости органов образования от политических интересов.

Результаты итоговых оценок используются на индивидуальном уровне для принятия решений, связанных с поступлением учащихся в учебные заведения и переходом на следующие ступени обучения, а также на институциональном уровне для сравнения эффективности работы школ и поиска путей ее повышения. На системном уровне результаты итоговых оценок могут помочь мониторингу степени соблюдения норм.

Данные об обучении на индивидуальном уровне используются странами по-разному. В Японии, например, акцент делается на национальных экзаменах, что позволяет отследить переход на следующие ступени обучения в данном году, но не дает возможности для сопоставительного анализа обучения на протяжении времени.

Другие страны устанавливают стандарты ожидаемых результатов обучения и организуют проведение оценок для представления соответствующей отчетности. В Англии сложная и всеобъемлющая система итогов обучения основывается на национальных стандартах, подробно разработанном механизме оценки учащихся и системе внешней оценки. Сбор данных используется для подготовки инспекторов к посещению школ, оказания помощи школьным руководителям в постановке задач, выявления учащихся, нуждающихся в дополнительной поддержке, и содействия местным и национальным властям в мониторинге успеваемости в целях обеспечения подотчетности.

Разные страны проводят оценку разных итогов обучения: некоторые сосредотачивают внимание только на языке и математике, другие занимаются более широким кругом дисциплин. Страны также различаются по видам базовой информации о школах и учащихся, которую они собирают для целей контекстуального сопоставительного анализа. В Австралии через веб-сайт *My School* обеспечивается распространение контекстуальной информации о школах, включая финансовые вопросы, демографическую структуру и преимущества социально-образовательного характера. В Дании агентство по вопросам образования и качества ввело показатель благополучного развития учащихся.

Однако для систем образования управление всей этой информацией может оказаться проблематичным. Даже странам с высоким доходом приходится прилагать напряженные усилия, чтобы избежать упрощенческой интерпретации, путем корректировок с учетом социально-экономической информации о школах и учащихся и данных об их прогрессе на протяжении времени. Страны все шире вводят показатели достигнутых успехов, однако они могут быть недостаточно точными и получаемые на их основе выводы не следует абсолютизировать.

В странах со средним и низким доходом эти проблемы обостряются.

Получение информации об итогах обучения, позволяющей провести надежный сопоставительный анализ, обходится недешево, а необходимые инвестиции в создание потенциала могут оказаться непомерными. Зачастую эти страны уделяют больше внимания результатам итоговых экзаменов, чем соблюдению норм. В Иордании, например, национальный экзамен проводится в каждом классе один раз в три года, однако сопоставление результатов оценок на протяжении времени отсутствует, поскольку экзаменационные задания регулярно меняются.

“ Для систем образования управление информацией об итогах обучения может оказаться проблематичным. Даже странам с высоким доходом приходится прилагать напряженные усилия, чтобы избежать упрощенческой интерпретации ”

Публикуемые доклады в основном состоят из описательных таблиц и не включают анализ, связанный с вопросами политики, а учителя не получают поддержки, которая помогла бы им понять полученные результаты, несмотря на заявленную цель обеспечения педагогической помощи.

...И НЕТ ОДНОЗНАЧНЫХ СВИДЕТЕЛЬСТВ ТОГО, ЧТО ПОДОТЧЕТНОСТЬ НА ОСНОВЕ УСПЕВАЕМОСТИ ПОВЫШАЕТ КАЧЕСТВО ОБРАЗОВАНИЯ

Из 101 системы образования, ставшей предметом обзора, результаты экзаменов публикует 51 система, включая 17, которые используют эти результаты для наказания или поощрения школ и педагогов. Однако результаты экзаменов во многом определяются факторами, не зависящими от школ.

Нет четких свидетельств того, что карательные санкции в отношении школ по результатам экзаменов улучшают обучение: согласно статистическим данным, улучшения, как правило, бывают нулевыми или незначительными.

“ Система подотчетности на основе успеваемости может вести к тому, что школы будут приспосабливаться к ней негативным образом, пытаясь обойти ее и избежать санкций, что будет препятствовать долгосрочным реформам ”

Согласно закону США «Ни один ребенок не будет забыт», школы с низкой успеваемостью могли быть закрыты. Это оказало незначительное позитивное воздействие на успеваемость, увеличило разрыв между успеваемостью чернокожих и белокожих учеников и подвергло учащихся – особенно в школах с низкой успеваемостью – опасности того, что им придется заниматься по сокращенной программе, поскольку школы стали уделять главное внимание экзаменационным дисциплинам.

Система подотчетности на основе успеваемости может вести к тому, что школы будут приспосабливаться к ней негативным образом, пытаясь обойти ее и избежать санкций, что будет препятствовать долгосрочным реформам. Переформирование экзаменационного пула, сокращение программы, преподавание с ориентацией на экзамены и попытки обмана были обнаружены в Австралии, Республике Корея, Чили и других странах, в непропорционально большой степени ущемляя интересы обездоленных школ и учащихся.

РЫНОЧНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ В ОБРАЗОВАНИИ МОЖЕТ УСУГУБЛЯТЬ СОЦИАЛЬНОЕ ОТЧУЖДЕНИЕ

Одним из потенциальных механизмов обеспечения подотчетности является конкуренция. Идея здесь состоит в том, что при наличии у родителей возможности выбирать школу для своих детей школы вынуждены повышать эффективность своей работы, чтобы привлечь учащихся.

Чтобы родители имели возможность выбирать, а рыночные механизмы могли функционировать, информация о школах должна быть широкодоступной и понятной. Системы образования многих стран со средним и высоким доходом обнаруживают результаты школьных экзаменов. Однако в более бедных странах потенциальным пользователям такую информацию гораздо сложнее отыскать и понять. Например, в Объединенной Республике Танзания, где распространение интернета ограничено, содержащие ее онлайн-выпуски просматриваются редко. В Кении 72% родителей не знают, как пользоваться информацией о навыках грамотности и счета.



Некоторые страны со средним и высоким доходом прилагают активные усилия по созданию школьного рынка. За последние 25 лет политика в поддержку выбора школы получила развитие в двух третях стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Однако фактические данные заставляют предположить, что политика в поддержку выбора школы в первую очередь отвечает интересам благополучных слоев населения. Родительский выбор зачастую основывается на таких факторах, как демографический состав, что может вести к ограничению разнообразия и росту социально-экономического отчуждения. В Финляндии выбором школы в основном занимаются образованные семьи с хорошей успеваемостью детей. В Сантьяго (Чили) родители первоклассника лишь в одном случае из четырех выбирают из короткого списка школу с самой хорошей успеваемостью, тогда как почти 70% в своем выборе руководствуются соображениями религиозной принадлежности.

“

В системах, где школу можно выбирать, родительский выбор зачастую основывается на таких факторах, как демографический состав, что может вести к ограничению разнообразия и росту социально-экономического отчуждения

”

Равенству в вопросах выбора школы могут содействовать программы ваучеров, однако их воздействие на образование неоднозначно. Программа Колумбии, ориентированная на кварталы с низким доходом, позволила расширить охват частным школьным обучением и повысить среди получателей ваучеров как успеваемость, так и долю успешно закончивших школу. Однако наличие ваучеров во всеобщем пользовании и предоставление школам возможности для увеличения платы за обучение может усилить неравенство в вопросах доступа, не улучшив успеваемость учащихся. Всеобщая программа ваучеров в Швеции привела к росту сегрегации. Система Чили отличается высоким уровнем стратификации. Ее программа ваучеров поощряет поступление в учебные заведения избранных учащихся с высокой успеваемостью или высокими доходами. Реформы 2008 г., направленные на совершенствование охвата целевой аудитории, к заметному улучшению в вопросах справедливости не привели.

ОБЩЕСТВЕННОСТЬ МОЖЕТ СОДЕЙСТВОВАТЬ ФОРМИРОВАНИЮ И МОНИТОРИНГУ ПОЛИТИКИ И ПРАКТИКИ ШКОЛЬНОЙ РАБОТЫ

Социальная ответственность общественности может способствовать подотчетности и эффективности работы школ. Общественный мониторинг чаще всего сосредоточен на вопросах инфраструктуры, борьбы с прогулами школьного персонала и финансов, однако воздействие единовременных мероприятий может быть лишено стабильности. В Эфиопии совместные усилия общественности и правительства по сбору данных и расширению диалога с общинами дали положительные результаты. Однако устойчивости таких проектов может угрожать нехватка средств.

Представители общественности принимают участие в управлении на базе школ (УБШ), при котором ответственность и полномочия в сфере принятия решений делегируются на местные уровни. В ряде стран, включая Индонезию и Мексику, УБШ способствовало улучшению показателей успеваемости и посещаемости учащихся. Однако нежелание делить ответственность с общественностью препятствовало усилиям в области УБШ в таких странах, как Гонконг, Китай. В число представителей общественности порой не входят обездоленные группы. Привлечение элиты оказалось проблемой в работе некоторых комитетов по УБШ в Непале.

Подотчетность учителей

Учителя несут основную ответственность за образование учащихся. Во многих странах они испытывают все большую нагрузку. Непростой и многообразный характер их задач может предъявлять к ним противоречивые требования, для выполнения которых у них просто нет времени, что осложняет усилия по контролю над ними.

ОСНОВНАЯ ОБЯЗАННОСТЬ УЧИТЕЛЯ – ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫСОКОКАЧЕСТВЕННОГО ПРЕПОДАВАНИЯ

В большинстве стран огромное большинство рабочего времени учителя занимает преподавание. В некоторых странах официальная программа обучения уже не ограничивается основными дисциплинами, а включает междисциплинарные навыки и социальные, поведенческие и эмоциональные качества. Учителя, принявшие участие в международном обследовании преподавания и обучения (ТАЛИС), в среднем два часа в неделю уделяли работе, не связанной с программой обучения – от одного часа в Швеции до восьми часов в Японии. Учителям также приходится выполнять обязанности, которые зачастую не учитываются и не оплачиваются, что может вести к снижению их мотивации.

Исследование, проведенное в начале 2000-х годов в шести странах с низким и средним доходом, привело к выводу, что абсентеизм учителей в среднем составляет 19%. Однако степень ответственности учителей за это явление зачастую преувеличивают. В период 2007-2014 гг. сенегальские учащиеся в среднем занимались 108 учебных дней в год вместо 188, официально установленных. В большинстве случаев абсентеизм объяснялся причинами, не зависящими от учителей (**диаграмма 6**). В 2013-2014 гг. в Индонезии уровень абсентеизма среди учителей начальных школ составил 10%. Почти половина этих прогулов была совершена по такой уважительной причине, как учеба.

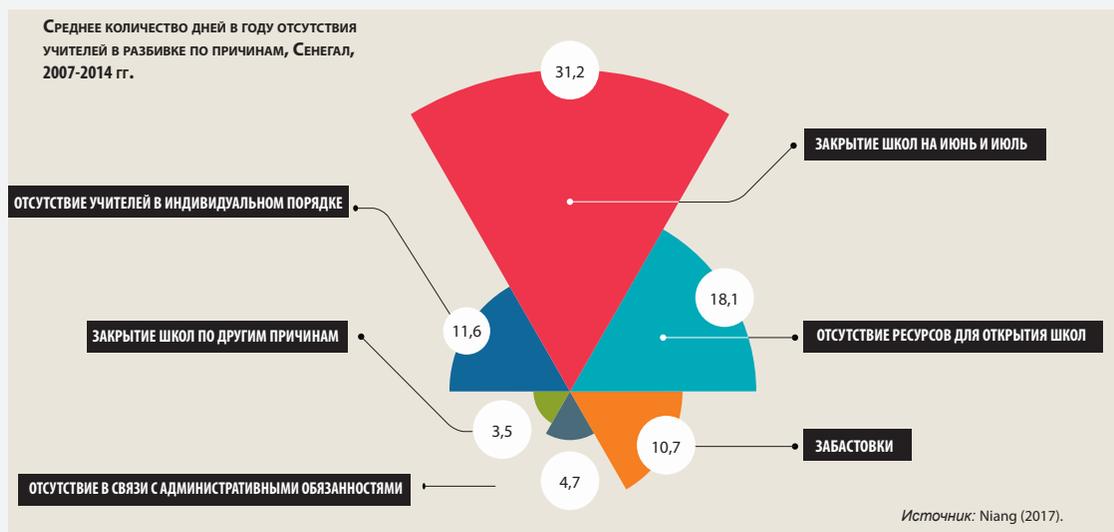
Эффективность подходов к обеспечению подотчетности в значительной степени зависит от доверия учителей к процессу оценки

ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЫ МОЖЕТ БЫТЬ НЕПРОСТОЙ И ПРИОБРЕТАТЬ МНОГИЕ ФОРМЫ

Эффективность подходов к обеспечению подотчетности в значительной степени зависит от доверия правительства и общественности к работе учителей и доверия последних к процессу оценки. В Финляндии учителя сами формулируют политику обеспечения своей подотчетности и руководят ей, что говорит о взаимном доверии между заинтересованными сторонами. В Японии, напротив, доверие к учителям упало в результате низких результатов международных оценок, а усиление

ДИАГРАММА 6:

Сенегальские учащиеся ежегодно теряют в среднем свыше 50 учебных дней из-за того, что школы не работают



механизмов внешнего контроля привело к появлению дополнительных обязанностей по представлению отчетности вдобавок к рабочей нагрузке, и так в среднем составляющей 54 часа в неделю.

Внештатные учителя изначально использовались как временная мера для решения проблемы нехватки преподавателей, однако краткосрочные контракты с ними все шире применяются как механизм обеспечения подотчетности в условиях ограниченного доверия, когда возобновление контракта означает стимул к улучшению работы. Нехватка должностей с постоянным контрактом часто совпадает с возросшей нагрузкой на персонал, уменьшением государственного финансирования и ограничением прав преподавателей и организаций. Кроме того, внештатные учителя зачастую не обладают нужной квалификацией, не имеют необходимой поддержки и получают заниженную заработную плату.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ОЦЕНКИ – НАИБОЛЕЕ РАСПРОСТРАНЕННЫЙ МЕХАНИЗМ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОДОТЧЕТНОСТИ УЧИТЕЛЕЙ

В большинстве стран оценка учителей проводится на основе множества подходов. Наблюдение за работой в классе использовалось при оценке 96% учителей в наиболее богатых странах, принявших участие в обследовании ТАЛИС в 2013 г., и, как правило, проводилось директорами или другими школьными руководителями. Результаты были различными. В Сингапуре полученная таким путем информация в основном используется для решения текущих задач, в Израиле – при повышении по службе. В Соединенных Штатах полученные результаты зачастую не давали широкой возможности для того, чтобы судить о компетенции учителя. Надежные и ценные наблюдения требуют тщательной и действенной обратной связи. Более последовательную обратную связь могут обеспечить квалифицированные наблюдатели, владеющие данной дисциплиной и педагогическими знаниями, включая коллег.

В ходе проведенного в 2013 г. обследования ТАЛИС 83% учителей сообщили, что в рамках оценок их преподавательской деятельности опрашивают учащихся. Использование оценок, которые даются учащимися, подразумевает, что последние

“

Надежность оценок учителей учащимися в очень большой степени зависит от целей оценок и организации их проведения и может пострадать от пристрастий учащихся

”

способны отличить хорошее преподавание от плохого и честно высказать свое мнение. Надежность оценок в таких случаях в очень большой степени зависит от их целей и организации их проведения и может пострадать от пристрастий учащихся. В Италии и Франции учителя, ставившие учащимся более высокие оценки, сами оценивались ими более высоко. На мнение учащихся может влиять и пол учителя.

В обследовании ТАЛИС 2013 г. наиболее распространенным компонентом оценки работы учителей были экзаменационные результаты учащихся – об этом сообщили 97% опрошенных. Однако результаты экзаменов зависят от многих факторов, включая учебную программу, которой посвящен экзамен, способности учащегося, участие родителей и школьную культуру и ресурсы. Результаты сами по себе не являются достаточно надежным показателем эффективности работы учителей. Более точные оценки опираются на многие источники, что в системах образования с недостаточными ресурсами может оказаться непростым делом.

Оценка работы учителей имеет все более важные последствия. Тот, кто считает, что такая форма обеспечения подотчетности может служить эффективной мерой в ответ на выявленные проблемы образования, как правило, исходит из следующего:

(а) все партнеры по сфере образования едины в своем мнении относительно желаемых итогов, которые можно точно измерить; (б) обязанности четко определены и доведены до сведения лиц, на которых они возложены, а последние имеют возможность самостоятельно влиять на желаемые итоги обучения; и (с) избранные стимулы будут мотивировать действия, которые дадут желательные результаты.

Однако оплата труда в зависимости от его эффективности неоднозначным образом сказывается на итогах обучения и может оказаться врагом справедливости в образовании. Кроме того, она, как правило, поощряет конкурентную среду, которая, вопреки ее целям, подрывает мотивацию преподавателя. Некоторые исследования заставляют предположить, что она более негативно сказывается на учителях-женщинах, чем мужчинах.

В более богатых странах оценка работы учителей в системах с высоким уровнем ответственности обладает ограниченными возможностями для улучшения преподавания. Отсутствие действенной обратной связи и акцента на мониторинге улучшений может подрывать удовлетворение учителя своей работой и заставить многих смотреть на оценку как на чисто административную задачу.

Системы образования, сосредоточенные на вопросах подотчетности, не обеспечивают необходимой подготовки учителей

Делегирование школам ответственности за преподавание и управление стало четкой тенденцией. Эта тенденция не только усиливает систему подотчетности, но и увеличивает рабочую нагрузку на учителей и руководителей школ и требует от них дополнительных навыков, что может вызывать недовольство: в Соединенном Королевстве 56% учителей сообщили, что ради сбора данных и управленческой деятельности им приходится заниматься ненужной работой.

Учителям нужны соответствующие навыки для оценки успехов учащихся, анализа данных и их использования в преподавательской работе. Однако многие учителя не чувствуют себя готовыми к использованию данных. Проведенное в Соединенных Штатах исследование выявило, что две трети учителей не умели использовать данные для улучшения учебного процесса и зачастую находили их объем чрезмерным.

Во многих странах с высоким доходом программы подготовки и повышения квалификации учителей и директоров школ предусматривают формирование навыков для работы с данными. Однако акцент в этих программах, как правило, делается на понимании данных, и лишь немногие из них учат будущих учителей использовать эти данные в преподавательской работе. Кроме того, основное внимание эти программы зачастую уделяют навыкам работы с технологиями, а не с самими данными.

Сведение к минимуму дублирования в работе по сбору данных может снизить нагрузку на учителей и директоров школ. Однако нарастающая тенденция к использованию данных в целях управления образованием ставит и более широкие вопросы. Во-первых, идея о том, что улучшения в учебном процессе можно запрограммировать, не учитывает социально-культурные аспекты образования. Во-вторых, акцент на итогах обучения, которые способны быть предметом мониторинга, может на практике в первую очередь отвечать интересам системы обеспечения подотчетности, которая основывается на очень ограниченном наборе итогов обучения. Таким образом, несмотря на всю ценность данных, подходить к ним следует с осторожностью. Больше внимания следует уделять их диагностическому использованию.

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДОТЧЕТНОСТЬ МОЖЕТ СПОСОБСТВОВАТЬ ФОРМИРОВАНИЮ КУЛЬТУРЫ ПРЕПОДАВАНИЯ

Профессиональная подотчетность подразумевает участие учителей в ее обеспечении и основывается на их знаниях, опыте и профессионализме. Предпосылкой для создания систем, обеспечивающих профессиональную подотчетность, как правило, является общественное доверие к учителю как к специалисту, способному служить делу высококачественного образования.

Улучшению преподавательской работы может содействовать помощь коллег. Профессиональные сообщества специалистов (как правило, в странах со средним и высоким доходом) выступают в качестве структуры для обучения на основе сотрудничества, включая проведение уроков вместе с коллегами. Модель под названием «Исследование урока», используемая в Австралии, Гонконге, Сингапуре, Соединенном Королевстве, Швеции и Японии, предусматривает совместное проведение планирования, наблюдений, анализа и обработки полученных данных в целях повышения уровня проведения уроков и обучения учащихся. В Англии применение этой модели способствовало тому, что учителя в своей работе были готовы идти на риск и в меньшей степени чувствовали себя в изоляции. Эффективное обучение с помощью коллег требует самостоятельности учителя, значительного времени и финансовых средств.

“

Обзор кодексов этики в 24 странах показал, что многие учителя не знают об их существовании

”

В большинстве стран существуют разработанные учителями кодексы этики, выступающие в качестве руководящих принципов самодисциплины, основываясь на должным образом сформулированных профессиональных нормах. Обзор кодексов этики в 24 странах показал, что многие учителя не знают об их существовании. Эффективность может страдать и от отсутствия четких механизмов принуждения к выполнению норм. Не всегда определены и механизмы отчетности наряду с санкциями. Лица, проводящие оценку недобросовестного поведения, должны иметь соответствующую подготовку.

ОБЗОР КОДЕКСОВ ЭТИКИ В 24 СТРАНАХ ПОКАЗАЛ, ЧТО МНОГИЕ УЧИТЕЛЯ НЕ ЗНАЮТ ОБ ИХ СУЩЕСТВОВАНИИ

Мониторинг силами общественности может быть особенно полезен для решения проблемы абсентеизма учителей. В Уганде снизить его уровень помогли учебные табели, разработанные общинами. Однако для обеспечения подотчетности учителей нельзя полагаться только на родителей. В Кении улучшение обучения, связанное с мониторингом и оценкой работы учителей силами родителей, сошло на нет через год после завершения этих мероприятий.

“

Проведенное в Соединенных Штатах исследование выявило, что две трети учителей не умели использовать данные для улучшения учебного процесса

”



Для мониторинга работы учителей все больше систем применяют технологические средства, несмотря на озабоченность проблемами недостаточного доверия и вмешательства. Пакистан контролирует выход на работу более чем 210 000 сотрудников 26 200 школ путем использования биометрии. По состоянию на февраль 2017 г. дисциплинарные меры были применены в отношении 40 000 прогуливающих работу и 6 000 скрывающихся от администрации учителей. В Китае ведется прямая интернет-трансляция занятий в тысячах классных комнат, благодаря чему родители и общественность имеют возможность для мониторинга и комментирования работы учителей и поведения учащихся. Критики опасаются, что постоянное наблюдение нарушает права учителей и учащихся на частную жизнь и может отрицательным образом сказываться на преподавании.

На участие в мониторинге работы учителя могут влиять такие факторы, как социально-экономическое положение, индивидуальные качества и отношение со стороны учителей. Родителям из обездоленных слоев зачастую не хватает навыков, знаний или уверенности для взаимодействия с учителями. Для обеспечения эффективности такого мониторинга общественность и учителя должны принимать совместное участие в установлении критериев и разработке механизмов подотчетности при четком определении ролей и сфер ответственности.

Подотчетность родителей и учащихся

Политика обеспечения подотчетности, как правило, возлагает ответственность за реализацию права на высококачественное государственное образование на правительства, школы и учителей. Но поскольку образование является коллективной областью социальной деятельности, важная роль здесь также принадлежит родителям и учащимся. Родители отвечают не только за создание благоприятной семейной среды, но и за посещение школы своими детьми, их прилежание и поведение. Эти обязанности в большей степени ложатся на плечи учащихся по мере их взросления.

ЗАКОНЫ О БОРЬБЕ С ПРОГУЛАМИ ПРЕДУСМАТРИВАЮТ НАКАЗАНИЕ ДЛЯ РОДИТЕЛЕЙ И УЧАЩИХСЯ

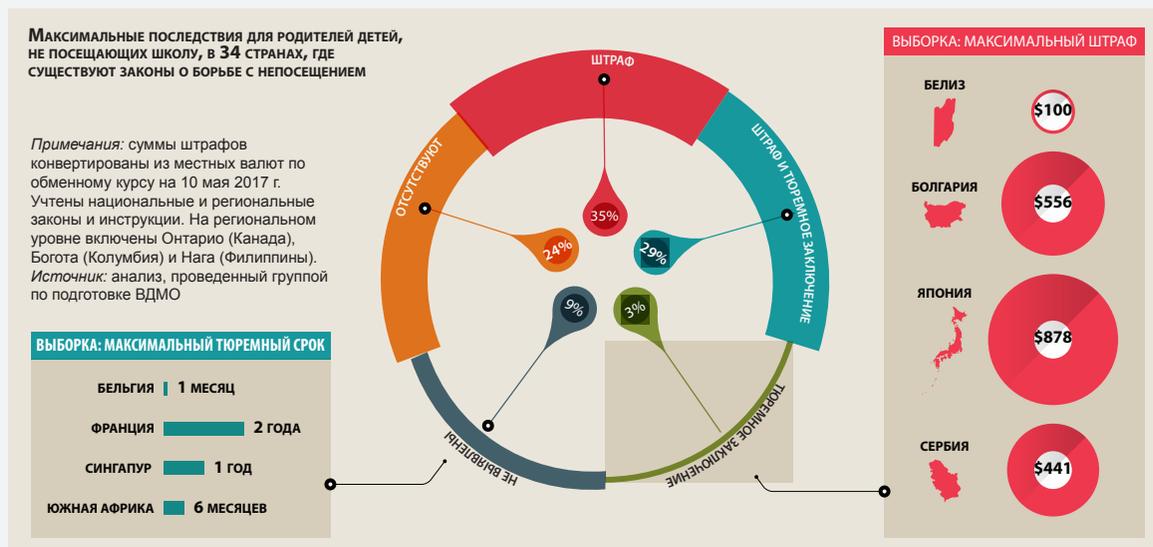
Прогулы – несанкционированный пропуск занятий в школе – являются повсеместно распространенной проблемой. Результаты глобального школьного обследования здоровья учащихся в 33 странах показали, что в последние 30 дней занятия прогуливал в среднем каждый третий подросток в возрасте 13-17 лет; этот показатель колебался от 20% на Багамских Островах и в Уругвае до 40% в Кувейте, Омане и Токелау. Прогулы имеют краткосрочные и долгосрочные последствия для учащихся и связаны с второгдничеством, отсевом и проблемами с законом.

Прогулы шире распространены среди учащихся из обездоленных семей. Они представляют собой многогранное явление, связанное со многими факторами, однако важная роль в борьбе с ними принадлежит родителям.

Во многих странах законы о борьбе с прогулами возлагают на родителей ответственность за посещение занятий учащимися. Наиболее распространена такая форма наказания, как штраф, однако в некоторых странах предусмотрено и уголовное преследование (**диаграмма 7**). Суровые меры в непропорционально большой степени затрагивают семьи с низким доходом и матерей-одиночек.

ДИАГРАММА 7:

Штрафы – наиболее распространенная мера наказания за прогулы



Таким образом, законы о борьбе с прогулами, обеспечивая правовые рамки, должны сопровождаться мерами по профилактике прогулов. Повышение уровня подотчетности родителей начинается с понимания и улучшения их отношений со школой, о чем свидетельствуют примеры Австралии, Ирландии и Франции.

ОБУСЛОВЛЕННОЕ ПЕРЕЧИСЛЕНИЕ СРЕДСТВ МАЛООБЕСПЕЧЕННЫМ СЕМЬЯМ

Обусловленное перечисление средств (ОПС) малообеспеченным семьям обеспечивает субсидирование родителей при условии, что их дети посещают школу. Впервые ОПС появилось в странах Латинской Америки, включая Бразилию, Колумбию и Мексику, и распространилось на страны со средним и низким доходом в Азии и Африке к югу от Сахары. В Европе и Северной Америке ОПС, как правило, использует отрицательные стимулы, действующие в качестве штрафов. В Румынии, например, выплата пособий на детей в малообеспеченных семьях прекращается после нескольких случаев необъясненного непосещения школы.

ОПС привело к повышению уровня посещаемости, в особенности девочек, в Бангладеш, Камбодже, Никарагуа и других странах. Такие же выводы позволил сделать обзор программ ОПС в 34 странах с высоким доходом. Эффективность ОПС зависит от его целенаправленности, доступности школы и объема перечислений, который должен быть достаточно большим, чтобы покрыть вмененные издержки, связанные с посещением школы.

РОДИТЕЛИ И УЧАЩИЕСЯ ИГРАЮТ ВАЖНУЮ РОЛЬ В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОЙ УЧЕБНОЙ СРЕДЫ

Для обучения детям необходима безопасная и благоприятная учебная среда. Учащиеся являются активными партнерами в деле создания такой среды и несут ответственность за то, чтобы их поведение не ущемляло право других учеников на такую же безопасность и поддержку.

Школы все чаще используют кодексы поведения для того, чтобы преподавать учащимся стратегии приемлемых форм взаимодействия. Такие кодексы доказали свою эффективность в деле сокращения масштабов насилия в школах. Наиболее широко такой подход применяется в Европе и Северной Америке, но встречается и в странах Азии, например, в Сингапуре.

Важными факторами сокращения числа случаев насилия в школах являются не только единые правила и дисциплинарные нормы для учащихся, но и собрания и подготовка, организуемые для родителей. Родители способствуют развитию отношений между своими детьми и их сверстниками как непосредственным образом (помогая детям развивать навыки межличностных отношений) так и косвенным путем (выступая в качестве примера).

В Соединенных Штатах семейная среда, где родители третируют и необоснованно критикуют своих детей, руководствуются ограниченным набором норм и проявляют насилие по отношению друг к другу, зачастую бывает связана с ростом числа случаев насилия в школе. Исследования в Египте, Марокко и Танзании показали, что доброе родительское слово, эмоциональная поддержка и общение родителей с детьми коррелируются с уменьшением вероятности враждебного отношения к сверстникам.

“ Кодексы поведения, предназначенные преподавать учащимся стратегии приемлемых форм взаимодействия, доказали свою эффективность в деле сокращения масштабов насилия в школах ”

Подотчетность международных организаций

Международные, транснациональные и наднациональные организации обеспечивают мобилизацию и поддержку стран в вопросах соблюдения международных норм. Однако обеспечение их подотчетности является непростым делом, отчасти потому, что они несут ответственность перед широким кругом заинтересованных сторон. Например, Организация Объединенных Наций ответственна как перед государствами-членами, так и теми людьми, права которых государства-члены могут нарушать.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ СОДЕЙСТВУЮТ УСТАНОВЛЕНИЮ ОБЩИХ ЦЕЛЕЙ

Международные организации должны содействовать государствам-членам и другим заинтересованным сторонам в разработке общих целей в области образования и создании механизмов для их достижения. Они должны отвечать за то, чтобы в программах действий и договорах в области образования находило отражение все многообразие мнений.

“

Если взять в качестве примера повестку дня в области устойчивого развития, стремление согласовать различные интересы привело к установлению малопонятных целей и нечетких приоритетов и к относительно слабому мониторингу

”

Однако если взять в качестве примера повестку дня в области устойчивого развития, стремление согласовать различные интересы привело к установлению малопонятных целей и нечетких приоритетов и к относительно слабому мониторингу. В документе, закладывающем основу ЦУР, отсутствие принципа подотчетности бросается в глаза.

При отсутствии точного указания на то, кто за что отвечает, складывается вакуум ответственности, причем в отношении не только стран, не выполняющих свои обязательства, но и международных организаций. Оценка координационных механизмов образования для всех выявила нечеткость ролей партнеров и учреждений и отсутствие механизмов подотчетности. Множественный характер ролей и конкуренция между учреждениями ведут к ситуации, в которой неточное определение сфер ответственности затрудняет обеспечение подотчетности всех заинтересованных сторон. Мониторинг работы организаций также требует ресурсов, которые могут быть ограниченными.

Ответственность международных организаций за установление целей и содействие их достижению на глобальном уровне заметно ослабевает, однако на региональном уровне ситуация может быть совсем иной. Европейская стратегическая рамочная программа в области образования и подготовки на период до 2020 г. (ОП-2020) трактует образование как один из компонентов общей стратегии роста. Европейский союз использует свои насыщенные институциональные структуры для делегирования полномочий. Европейская комиссия в своих ежегодных докладах отслеживает прогресс стран в реализации установленных целевых и контрольных показателей и совместно с Европейским советом один раз в пять лет представляет доклад о приоритетах и общих задачах и проблемах, наиболее эффективным образом решаемых путем сотрудничества. Однако, несмотря на хорошо развитый институциональный и организационный потенциал, подотчетность в вопросах координации действий носит фрагментарный характер.



НЕОБХОДИМОСТЬ ПРОЗРАЧНОГО ПОДХОДА МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ К УСТАНОВЛЕНИЮ НОРМ

Международные организации устанавливают нормы для официальных процессов в области образования в интересах координации, консенсуса и справедливости. Примером может служить рамочная основа для показателей ЦУР, открытая для широких консультаций. Другой пример – это так называемый Болонский процесс, направленный на создание европейского пространства высшего образования с участием 48 стран путем введения общих квалификационных рамок, системы кредитов, стандартов обеспечения качества и средств реализации для содействия мобильности. Этот процесс заслуживает высокой оценки в связи с тем, что предусматривает механизм обеспечения подотчетности, не покушаясь на механизмы для реализации соответствующих мер на национальном уровне.

Международные организации также содействуют распространению норм в области образования, сформулированных вне рамок официальных процессов, например, стандартов обучения. Программа международной оценки учащихся ОЭСР (ПМОУ) характеризуется акцентом на итогах обучения, но также подвергается критике за то, что оказывает влияние на системы образования стран, не являющихся членами ОЭСР, которым она не подотчетна.

ДОНОРЫ ДОЛЖНЫ БЫТЬ ПОДОТЧЕТНЫ В ВОПРОСАХ СВОИХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ПОМОЩИ

Миссия нескольких организаций включает обязанности по улучшению систем образования бедных стран путем оказания финансовой или технической помощи. Учреждения-доноры подотчетны как перед гражданами стран-доноров, так и перед получателями помощи, обязательства перед которыми подчас могут вступать в противоречие друг с другом.

Механизма для обеспечения подотчетности доноров в вопросах обязательств о предоставлении помощи не существует. В 2015 г. только шесть из 28 стран – членов Комитета содействия развитию ОЭСР (КСР) выполнили свои обязательства по предоставлению помощи в объеме 0,7% национального дохода. Подотчетность организаций в вопросах объемов помощи обеспечивается посредством официальных механизмов, как, например, механизм коллегиального обзора ОЭСР, и неформальных каналов, например, через СМИ и НПО.

“
В период 2010-2015 гг. прогнозируемость помощи сократилась, и условия взаимной подотчетности в вопросах инклюзивности выполнены не были”

Важную роль играет не только объем помощи, но и ее эффективность. Глобальное партнерство за эффективное сотрудничество в целях развития осуществляет мониторинг мероприятий партнеров по сфере развития. В его докладе по мониторингу за 2016 г. содержится вывод о небольшом повышении уровня прозрачности отчетности о предоставлении помощи. Однако в период 2010-2015 гг. прогнозируемость помощи сократилась, и условия взаимной подотчетности в вопросах инклюзивности выполнены не были. Процессы активного мониторинга не привели ни к увеличению объемов помощи, ни к повышению уровня ее сосредоточенности на наиболее нуждающихся странах, хотя трудно сказать, какими были бы коллективные результаты без этих процессов.

Многосторонние доноры предоставляют около одной трети общего объема помощи на цели образования. НПО выражают озабоченность в связи с тем, что решения по вопросам политики, сказывающиеся на судьбе граждан, принимаются вне демократического поля. Крупнейшим в мире кредитным учреждением в сфере образования является Всемирный банк. После пересмотра порядка распределения голосов в 2015 г. ожидается, что в рамках процесса реформы, направленной на повышение уровня представительства развивающихся стран, доля их голосов превысит 50%.

Помощь на основе конечных результатов не всегда обеспечивает эффективность и подотчетность

Парижская декларация об эффективности помощи 2005 г. представляла собой попытку усилить ответственность стран-доноров и их партнеров перед гражданами и законодательными органами. В ней, в частности, было предусмотрено обязательство расширять управление на основе конечных результатов. Одним из компонентов такого подхода является «выплата в зависимости от результата», которая в идеальном случае предоставляет реципиенту больше самостоятельности и означает отказ от акцента на процессах. На практике все оказалось сложнее.

Разработка программ на основе конечных результатов ориентирована на итоги и воздействие в отличие от предыдущих программ, где помощь привязывалась к введению соответствующей политики. Новые программы приобретают разные формы. Программа финансирования Всемирного банка, ориентированная на результаты, увязывает выплаты непосредственно с результатами. Самым ярким примером в области образования служит программа Объединенной Республики Танзания «Важные результаты в образовании прямо сейчас», в рамках которой используются показатели не только числа учащихся из расчета на одного учителя, но и улучшения навыков чтения.

В рамках некоторых программ заключается договор с негосударственным провайдером о предоставлении образовательных услуг. Донор оплачивает расходы по обеспечению таких услуг из расчета на одного учащегося и в отдельных случаях – варьирующиеся расходы на финансовое стимулирование. Фонды заставляют организации конкурировать друг с другом в привлечении финансовых ассигнований, стремясь к повышению подотчетности провайдера. Фонд для образования девочек Департамента международного развития Соединенного Королевства является одним из наиболее масштабных примеров такого подхода к образованию.

Оценок таких программ было проведено немного. Изучение процессов включало оценки программы, ориентированной на результаты, и пришло к выводам, что, вопреки ожиданиям, результаты в основном были достигнуты на институциональном, а не итоговом уровне. Кроме того, оценки воздействия столкнулись с проблемами увязки отмеченных изменений с программами, основывающимися на конечных результатах – отчасти потому, что большинство мероприятий ориентировано сразу на целый ряд результатов, что осложняет усилия по формулированию выводов относительно воздействия такого подхода. Наконец, чтобы появились данные и результаты, нужно время. Доноры в настоящее время вкладывают средства в совершенствование базы фактических данных.

Данные, которые имеются, указывают на ряд вопросов. Навязывание внешних стимулов может нанести вред изначальной мотивации провайдера. Поскольку уровень помощи точно не известен, ее получатели тоже идут на риск, который отчасти подрывает логику действий. Предоставление провайдеру самостоятельности для применения инновационных подходов в рамках программ, основывающихся на конечных результатах, по идее, должно вести к повышению эффективности, однако провайдеры не готовы отказываться от испытанных методов, если они должны обеспечить результаты для получения выплат.

“

Показатели, используемые в рамках финансирования, основывающегося на конечных результатах, должны также согласовываться с долгосрочными целями и уделять приоритетное внимание вопросам справедливости

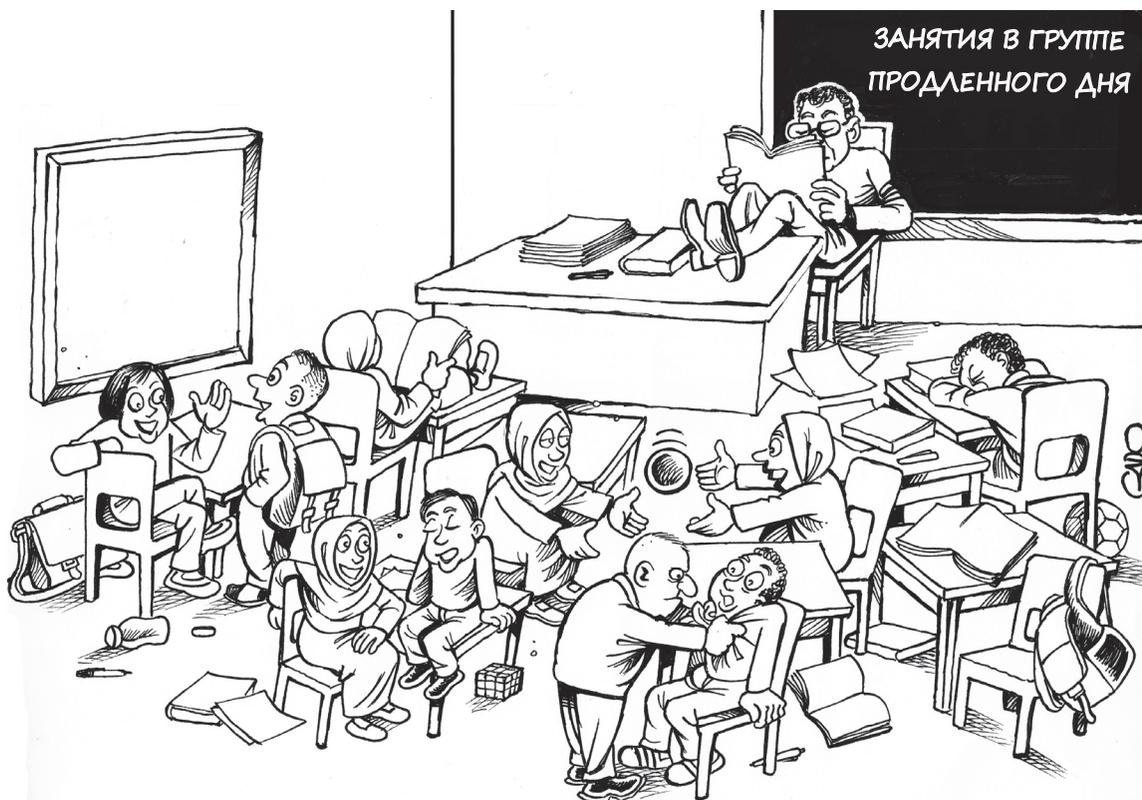
”

Разработка показателей, поддающихся измерениям и экономической проверке, является не простым делом. Показатели также должны согласовываться с долгосрочными целями. Некорректные показатели, игнорирующие вопросы справедливости, могут послужить косвенными стимулами для ориентации работы на наиболее доступных реципиентов.

Кроме того, принцип выплаты в зависимости от результата может подорвать национальную ответственность, поскольку этот подход принадлежит странам-донорам и не всегда согласуется с национальной системой. Доноры зачастую предпочитают негосударственных провайдеров и не уделяют должного внимания инвестициям в укрепление потенциала государственного сектора. Зависимость помощи от результатов также может ставить под угрозу прогнозируемость поступления финансовых средств. По сути, такой подход может срабатывать оптимальным образом именно там, где он требуется в наименьшей степени: в системах образования, которые характеризуются четким пониманием своей цели и должным образом согласованными задачами и могут позволить себе идти на риск.

Подотчетность частных коммерческих провайдеров

Частные коммерческие провайдеры предоставляют как основные образовательные, так и вспомогательные услуги, например, обеспечивая школьное питание и учебные материалы. С учетом их влияния в образовательной сфере необходимо эффективное обеспечение их подотчетности.



ЭФФЕКТИВНЫЕ ПРОГРАММЫ ШКОЛЬНОГО ПИТАНИЯ ТРЕБУЮТ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА

Школьное питание является самой распространенной в мире формой социального обеспечения. Каждый пятый ребенок получает его изо дня в день. В нескольких странах школьное питание частично или полностью обеспечивают частные компании на договорной основе. Для эффективности такой работы договорные отношения с частными структурами требуют четкого определения сфер ответственности правительства и провайдеров, прозрачности и надлежащего финансирования.

Эффективный правительственный мониторинг помогает обеспечить такое положение, при котором провайдеры питания предоставляют его тем, кто в нем действительно нуждается. В Гане и Чили вся система школьного питания отдана на субподряд. Однако в Чили программа школьного питания является предметом пристального мониторинга и ориентирована на бедных учащихся, тогда как в Гане бедные общины не охвачены должным образом, повсеместно сказываются политические интересы, а государственное финансирование является недостаточным для обеспечения мониторинга.

“ В нескольких странах школьное питание частично или полностью обеспечивают частные компании на договорной основе ”

ЧАСТНОЕ РЕПЕТИТОРСТВО МОЖЕТ СКАЗАТЬСЯ НА СПРАВЕДЛИВОСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

Частное репетиторство является глобальным явлением, затрагивающим не менее половины старшеклассников в охваченных обзором школах в таких различных странах, как Азербайджан, Испания и Китай. В 2014 г. в Республике Корея с репетиторами, по имеющимся оценкам, занимались 56% старшеклассников и 81% учащихся начальных школ.

“ Ожидается, что к 2022 г. объем глобального рынка частного репетиторства превысит 227 млрд. долл. ”

Ожидается, что к 2022 г. объем глобального рынка частного репетиторства превысит 227 млрд. долл. Частное репетиторство способно усилить как нервно-психическое напряжение учащихся, так и нагрузку на семейные бюджеты.

Правительства поощряют подотчетность в этой сфере в основном путем предоставления потребительской информации, развития партнерских связей со школами и разработки норм совместно с профсоюзами учителей. В Гонконге (Китай) репетиторские центры должны получать лицензии и предоставлять информацию клиентам. Прозрачность здесь обеспечивается путем онлайн-публикации списка зарегистрированных центров и судебного преследования незарегистрированных заведений.

Предоставление учителям возможности заниматься репетиторством может вести к конфликту интересов. В Непале учителя проходили с учащимися меньше материала в школе, чтобы повысить потребность в частных уроках. Однако многие учителя занимаются репетиторством в связи с низкими зарплатами и нехваткой времени для преподавания. В некоторых странах участие учителей в проведении частных уроков регламентируется. Кодекс преподавательской этики, принятый в Грузии в 2010 г., не одобряет частные занятия учителей с их собственными учениками, а в Японии учителям, работающим на полной ставке, заниматься репетиторством запрещено. В Узбекистане, напротив, учителям разрешено давать частные уроки своим собственным учащимся.

ПРАВИТЕЛЬСТВА И ОГО ДОЛЖНЫ ОБЕСПЕЧИВАТЬ ПОДОТЧЕТНОСТЬ ПРОВАЙДЕРОВ УЧЕБНЫХ МАТЕРИАЛОВ

Во многих странах используют частные услуги провайдеров для уменьшения расходов на выпуск и распространение учебников. Партнерство между государственным и частным секторами в некоторых случаях ведет к экономии средств: в Уганде оно позволило сократить расходы на учебники на две трети.

Разработке учебников и обеспечению ими могут способствовать четко определенные сферы ответственности, внимание СМИ, целеустремленность правительства и общественные инициативы. На Филиппинах сотрудничество между государством и гражданским обществом в период 2002-2005 гг. помогло повысить уровень прозрачности при проведении торгов, снизить средние цены и сократить время на выпуск и распространение учебников в два раза. Организации гражданского общества также могут способствовать мониторингу содержания учебников. В Техасе действия на местах подтолкнули издателей к пересмотру учебников, в которых факты, связанные с изменением климата, были существенно искажены.

Частные корпорации отвечают только перед своими акционерами, что усиливает обеспокоенность проблемами их подотчетности перед гражданами в вопросах предоставления таких общественных благ и услуг, как образование. Для того, чтобы не позволить крупной компании «Пирсон», предоставляющей услуги в области образования, монополизировать образовательный рынок, против нее были поданы антитрестовские иски. В ответ на это компания развернула инициативу по обеспечению внутренней подотчетности, результаты которой станут известны в 2018 г., когда начнется представление официальных докладов по этому вопросу.

Правительства совместно с поставщиками планшетных устройств и портативных компьютеров работают над вопросами преодоления «цифрового разрыва» между учащимися и между школами. Однако из многих таких инициатив пользу извлекают не учащиеся, а продавцы в результате неэффективных закупок и невыполнения условий контрактов, как, например, в Таиланде. В 2015 г. Индия отказалась от своей программы «Акаш», так и не достигшей поставленных целей, тогда как продавец, компания «Дейтаунд», стала лидером в области инновационного производства дешевых планшетных устройств.

“ Частные корпорации отвечают только перед своими акционерами, что усиливает обеспокоенность проблемами их подотчетности перед гражданами в вопросах предоставления таких общественных благ и услуг, как образование ”



Ученица школы под
Манаусом в штате
Амазонас, Бразилия.

ФОТО: ВСЕМИРНЫЙ ДОКЛАД ПО
МОНИТОРИНГУ ОБРАЗОВАНИЯ/
ANDRÉS PASCOE



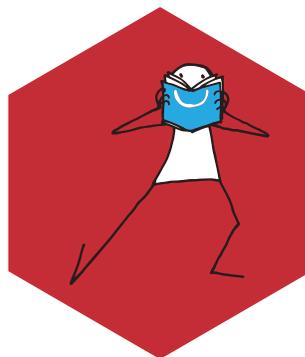
Мониторинг прогресса в достижении ЦУР 4

Повестка дня в области устойчивого развития привела к появлению новой рамочной основы для мониторинга образования. Она предназначена носить действительно всеобщий характер, отвечать масштабам поставленных задач и не ограничиваться традиционными рамками информационных систем управления образованием. Тем не менее, как отмечалось во Всемирном докладе по мониторингу образования за 2016 г., она позволяет лишь самым поверхностным образом коснуться основных вопросов образования и обучения на протяжении всей жизни, в особенности тех, которые связаны с устойчивым развитием.

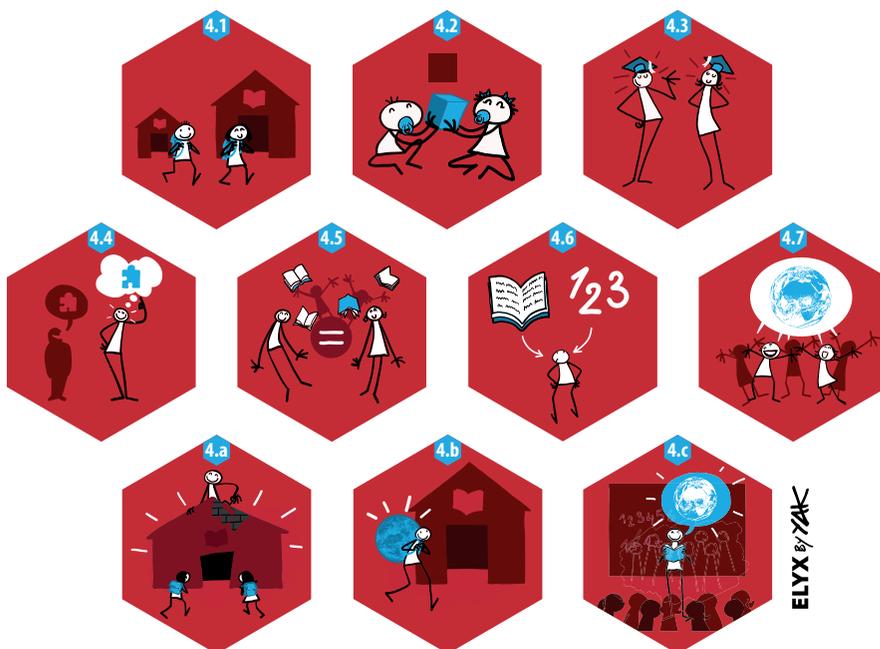
Но даже при этом новая система мониторинга является достаточно масштабной для того, чтобы требовать привлечения значительных ресурсов для установления норм и разработки необходимых инструментов для измерения параметров справедливости, качества и обучения. Усилия по координации, в которых страны принимают действенное участие, обходятся дорого. В эпоху, когда финансирование таких глобальных общественных товаров и услуг, как статистические данные и результаты исследований, сталкивается с серьезными проблемами, изыскать необходимые средства для такого мониторинга непросто.

Было создано несколько институциональных фондов, включая группу технического сотрудничества по показателям ЦУР 4 – «Образованию-2030», секретариат которой действует при Статистическом институте ЮНЕСКО. Ее задача состоит в обеспечении консенсуса при определении показателей и национальной ответственности за процесс мониторинга. Однако, как показывают результаты обзора, международному сообществу предстоит инвестировать гораздо больше средств, чтобы обеспечить надлежащее определение и отслеживание всех показателей.

Цель 4 Обеспечение качественного образования для всех



10 задач



ELYX by YAK



Начальное и среднее образование

Глобальный показатель выполнения задачи 4.1 касается овладения навыками чтения и счета в начальных классах, окончания начальной школы и завершения среднего образования первого этапа. Однако общемирового стандарта владения навыками еще не существует, хотя шаги в этом направлении были недавно предприняты через Глобальный альянс в целях мониторинга результатов обучения, координацию работы которого осуществляет Статистический институт ЮНЕСКО.

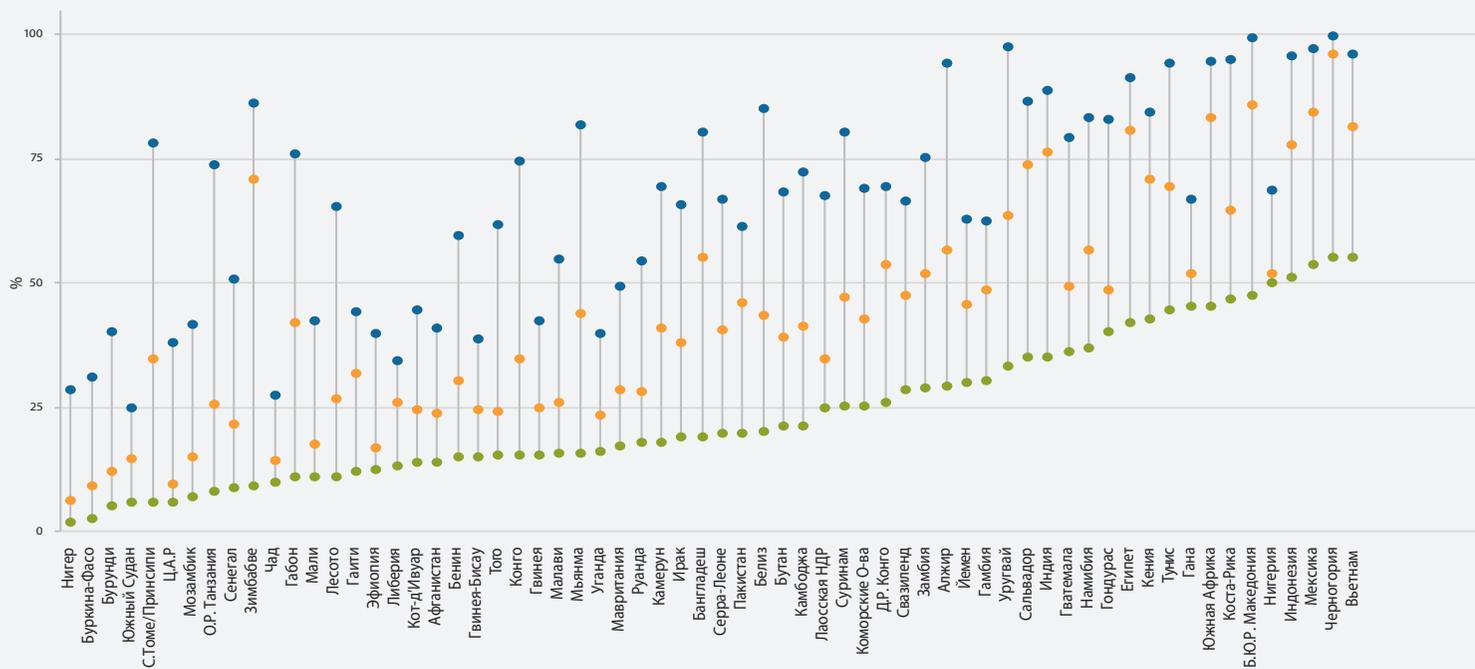
Почти половина всех стран проводит национальную оценку навыков в областях чтения и математических дисциплин по завершению начального образования и первого этапа среднего образования. Однако по состоянию на 2017 г. лишь от 25% до 38% стран, принявших участие в региональных или международных оценках результатов обучения, представили данные для разработки глобального показателя. Кроме того, данные касаются уровней знаний, устанавливаемых для каждого обследования и не поддающихся взаимному сопоставлению.

Страны группы «О-9» – форума стран с низким и средним доходом, которые взяли на себя обязательства относительно достижения ЦУР 4 и в которых проживает свыше половины населения мира, – являются ключом к представлению глобальной отчетности о результатах обучения. Среди них Бразилия, Египет, Индонезия и Мексика представляют данные по некоторым из трех ступеней образования, тогда как Бангладеш, Индия, Китай, Нигерия и Пакистан не представляют данных для этого показателя ни по одной ступени. Поэтому крайне важно, чтобы все эти девять стран участвовали в межнациональных обследованиях или использовали свои национальные оценки для отчетности при условии, что они отвечают стандартам качества.

ДИАГРАММА 8:

Почти в половине стран среднюю школу закончили менее половины молодых людей

Доля лиц, закончивших школу, в разбивке по ступеням образования, отдельные страны, 2010-2015 гг.



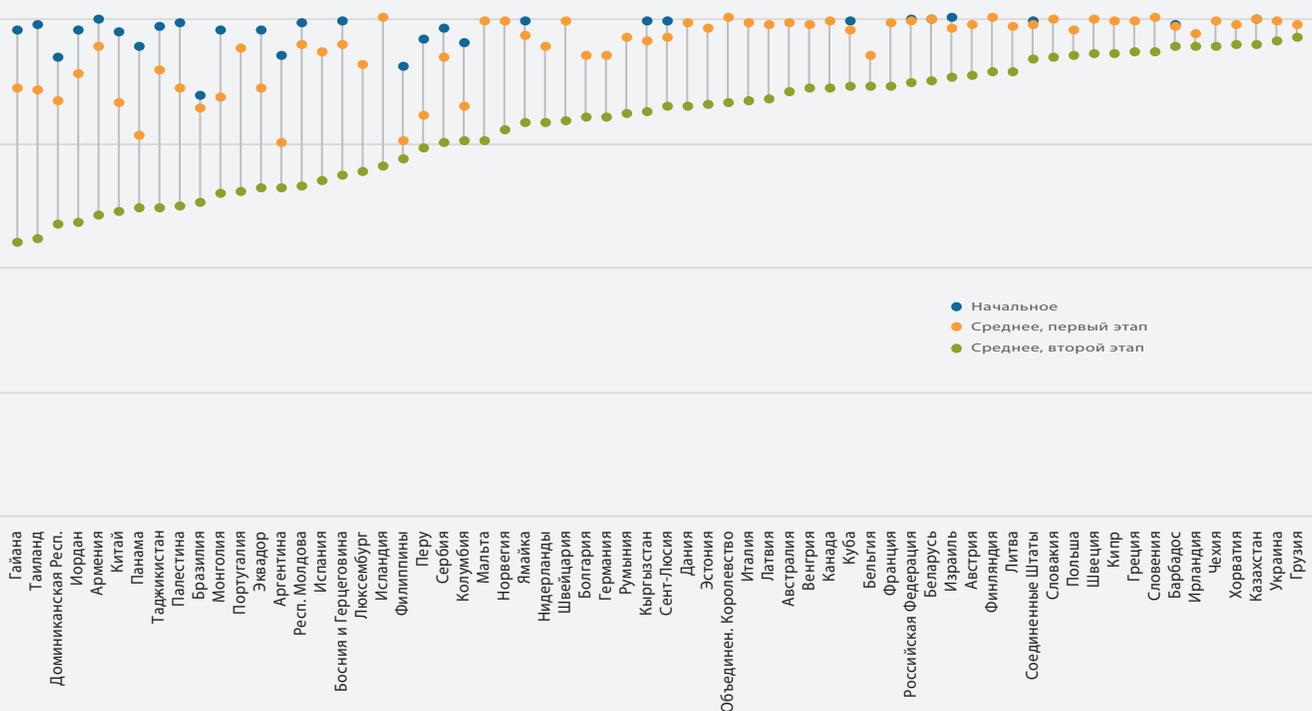
Источник: анализ Группы по подготовке Всемирного доклада по мониторингу образования с использованием данных обследований домашних хозяйств.

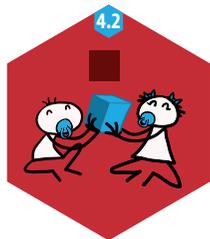
Вне зависимости от этих выводов, данные межнациональных оценок результатов обучения заставляют предположить, что во многих странах, особенно в странах с низким и средним доходом, многие учащиеся не овладевают минимальными навыками. В области математических дисциплин минимальному контрольному показателю по завершению начального образования соответствовали навыки не более чем одной трети учащихся в Кувейте, Никарагуа и Чаде и по завершению первого этапа среднего образования – в Алжире, Индонезии и бывшей югославской Республике Македонии. В области чтения минимальному контрольному показателю по завершению начального образования соответствовали навыки менее чем половины учащихся в Камеруне, Конго и Того и по завершению первого этапа среднего образования – в Албании, Грузии и Ливане.

Относительно этих контрольных показателей измеряется успеваемость тех, кто доучился до соответствующего класса. Если предположить, что этим показателям не отвечают и те, кто отсеялся раньше или так и не пошел в школу, то реальную долю овладевших навыками минимального уровня следует скорректировать в сторону понижения. В 2015 г. 264 миллиона детей и молодых людей начального и среднего школьного возраста не посещали школу. Доля таких детей и молодежи, сократившись в начале 2000-х годов, затем застыла на одном уровне – в начальном образовании с 2008 г., в среднем образовании первого этапа с 2012 г. и в среднем образовании второго этапа с 2013 г.

Посещать школу еще не означает ее закончить. Согласно данным обследований домашних хозяйств за период 2010-2015 гг., глобальная доля закончивших школу составила 83% в начальном образовании, 69% в среднем образовании первого этапа и 45% в среднем образовании второго этапа. Согласно данным за 2010-2015 гг. по 128 странам, где проживают 90% общемирового населения среднего школьного возраста, в 40 странах среднюю школу закончили менее 25% молодых людей, в 60 странах – менее 50%. Доля лиц, закончивших среднюю школу, составила не менее 90% только в 14 странах (диаграмма 8).

Один из путей предотвращения школьного отсева состоит в обеспечении бесплатного обязательного образования. Не менее девяти лет обязательного образования предусмотрено примерно в 70% стран (но только в 40% стран к югу от Сахары). Менее 20% стран мира гарантируют 12 лет бесплатного обязательного образования. Доля таких стран особенно велика в Латинской Америке и Карибском бассейне (47% стран), а также на Кавказе и в Центральной Азии (38% стран), тогда как ни в одной стране с низким доходом такое положение не предусмотрено.





Дети младшего возраста

Для детей младшего возраста одна треть стран мира в правовом порядке устанавливает не менее одного года бесплатного образования, 21% – один год обязательного образования и 17% – один год бесплатного и обязательного образования.

Но даже при этом в 2015 г. 69% детей за один год до наступления начального школьного возраста были охвачены организованным обучением, что является первым глобальным показателем для задачи 4.2. Региональные показатели процентной доли варьируются от 95% в Европе и Северной Америке, а также в Латинской Америке и Карибском бассейне, до 42% в странах Африки к югу от Сахары. Во многих странах наблюдался значительный рост охвата образованием этой ступени после 2000 г. (диаграмма 9).

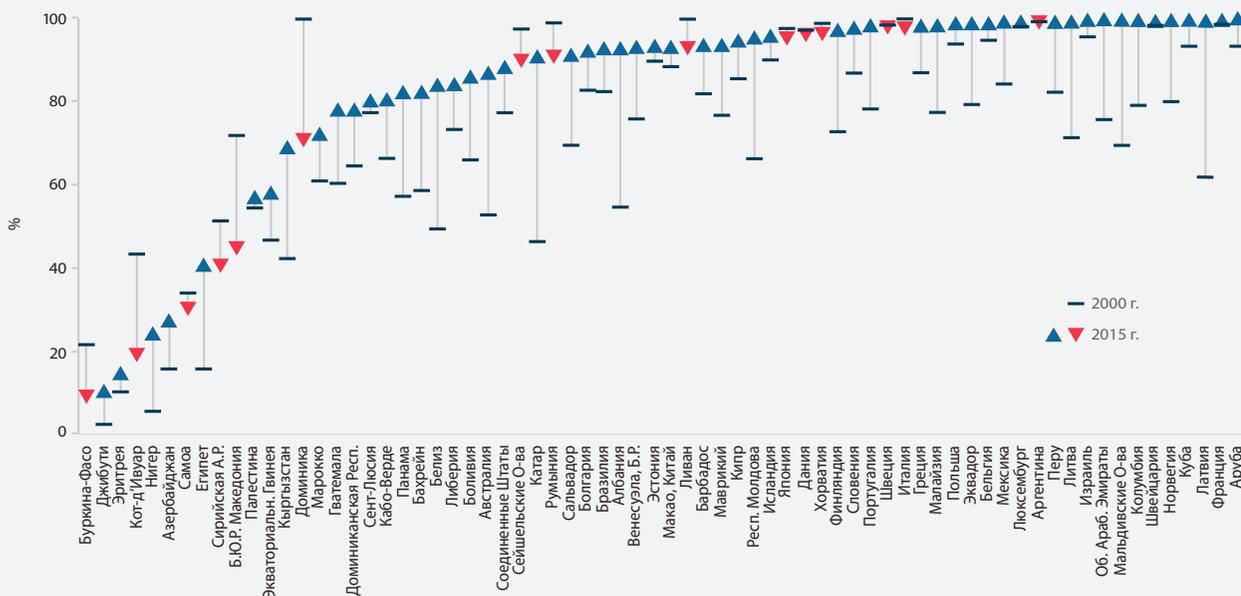
В большинстве стран мира возможности для получения образования в младшем возрасте распределяются очень неравномерно. В период 2010–2015 гг. в 52 странах со средним и низким доходом на охваченных программы организованного обучения десять детей в возрасте трех-четырёх лет из наиболее обеспеченной одной пятой части домохозяйств в среднем приходилось чуть более двух детей из наименее обеспеченной одной пятой части домохозяйств. В Сербии и Нигерии доля охваченных составляла свыше 80% для детей из наиболее обеспеченных семей и не больше 10% для наименее обеспеченных.

“
Одна треть стран мира в правовом порядке устанавливает не менее одного года бесплатного образования детей младшего возраста
”

ДИАГРАММА 9:

Охват образованием детей младшего возраста во многих странах быстро увеличился

Доля охваченных организованным обучением (за один год до наступления начального школьного возраста), отдельные страны, 2000–2015 гг.

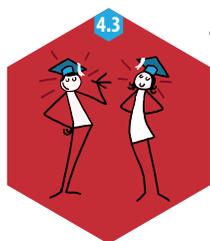


Источник: база данных СИЮ.

Разрыв между долей охвата в городских и сельских районах составлял более 40 процентных пунктов в Тунисе и Туркменистане, тогда как ситуация, характеризовавшаяся паритетом или даже некоторым преобладанием сельских детей, наблюдалась в Бангладеш, Мексике, Палестине, Сан-Томе и Принсипи, Сент-Люсии, Таиланде и Ямайке.

Второй глобальный показатель предназначен отражать развитие ребенка младшего возраста, однако нет единого мнения относительно того, что следует измерять в отношении таких составляющих, как здоровье, социально-психологическое состояние и обучение. Согласно используемому ЮНИСЕФ индексу развития детей младшего возраста, который является основным источником данных, менее двух третей детей в возрасте от 36 до 59 месяцев можно было отнести к числу правильно развивающихся в таких странах, как, например, Демократическая Республика Конго, Мавритания и Непал. Прилагаются значительные усилия для дальнейшей разработки методологии проведения измерений этого косвенного показателя.

Существенное влияние на развитие детей младшего возраста оказывает семейная среда. Почти в половине стран, по которым имеются данные, не менее одной четверти детей в возрасте от 36 до 59 месяцев жили в семьях, где с ними проводили не более трех упражнений для содействия обучению и подготовленности к школе – таких, как чтение или рассматривание книжек с картинками, пение, счет или рисование. Вероятность проведения таких упражнений в наименее обеспеченных семьях была ниже, чем в наиболее обеспеченных.



Техническое, профессиональное и высшее образование и образование взрослых

Глобальным показателем для задачи 4.3 является доля охвата молодых людей и взрослых формальным и неформальным образованием и подготовкой. Потенциальным источником данных являются обследования рабочей силы. Например, обследование рабочей силы, которое проводится в Европейском союзе и охватывает прохождение как формальных, так и неформальных программ образования и подготовки, свидетельствует о большей вероятности участия женщин и молодежи в этих программах. Для обеспечения большей международной сопоставимости и полноты данных в рамках обследований рабочей силы в других частях мира необходимо обеспечить разработку общего модуля, касающегося как формального, так и неформального образования.

В 2015 г. в мире свыше 60 миллионов учащихся средних учебных заведений – около 10% от общего числа – обучались по программам технического и профессионального образования, в основном в рамках второго этапа среднего образования. В большинстве регионов эта доля с 2000 г. существенно не изменилась, хотя и возросла в странах Кавказа и Центральной Азии и сократилась в странах Тихого океана. В техническом и профессиональном образовании по-прежнему преобладают учащиеся мужского пола: девушки составляют 43% учащихся.

В 2015 г. в высших учебных заведениях были зарегистрированы 213 миллионов учащихся. С 2000 г. в странах с доходом выше среднего брутто-коэффициент охвата вырос почти на 30 процентных пунктов, с 17% до 46%. Однако рост этого показателя на Кавказе и в Центральной Азии, а также в Африке к югу от Сахары практически остановился. Увеличивается доля охвата частным образованием.

Доля женщин в высших учебных заведениях превысила долю мужчин, единственным исключением является регион Африки к югу от Сахары, где женщины охвачены в меньшей степени, чем мужчины. Однако женщины меньше мужчин представлены в естественнонаучных, технологических, инженерных и математических дисциплинах.

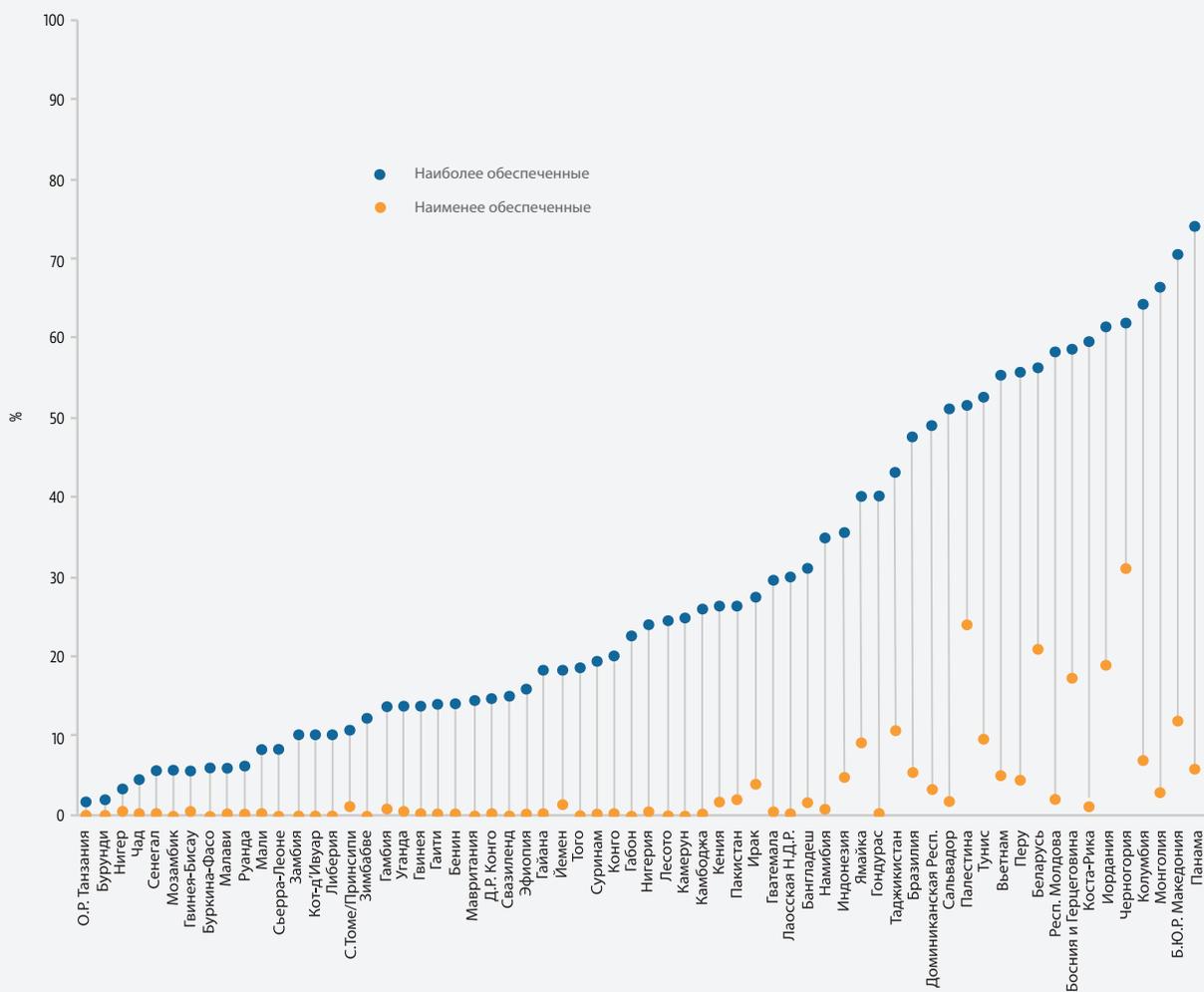
“ В 2015 г. в мире свыше 60 миллионов учащихся средних учебных заведений обучались по программам технического и профессионального образования и 213 миллионов были зарегистрированы в высших учебных заведениях ”

О наличии диспропорций в показателях охвата высшим образованием и его завершения говорят обследования домашних хозяйств. Согласно новым оценкам, подготовленным для настоящего выпуска доклада, доля лиц в возрасте от 18 до 22 лет, посещающих высшие учебные заведения, среди наиболее обеспеченной одной пятой части населения стран с низким и средним доходом быстро растет, однако среди наименее обеспеченной одной пятой части населения остается близкой к нулю. В Сальвадоре уровень охвата той или иной формой высшего образования составлял 51% среди наиболее обеспеченной одной пятой части населения и менее 2% – среди наименее обеспеченной. В Монголии соответствующие показатели составляли 67% и 3%, свидетельствуя о том, что многие страны со средним доходом сталкиваются с настоятельной необходимостью введения политики расширения доступа к высшему образованию (**диаграмма 10**).

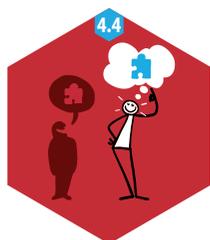
ДИАГРАММА 10:

В странах с низким и средним доходом возможности получения высшего образования наименее обеспеченной частью населения крайне невелики

Доля охвата высшим образованием в разбивке по уровням благосостояния, отдельные страны, 2010-2015 гг.



Источник: расчеты Группы по подготовке Всемирного доклада по мониторингу образования на основе данных обследований домашних хозяйств.



Рабочие навыки

Выявление рабочих навыков, остающихся востребованными во всех контекстах, является непомерно сложным делом, в связи с чем рамки мониторинга для задачи 4.4 сосредоточены на информационных и коммуникационных технологиях (ИКТ) и на навыках цифровой грамотности. Акцент на итогах в отношении тех или иных конкретных навыков мог бы привести к переключению внимания лиц, ответственных за разработку политики, на иные пути их приобретения. Это широко распространено за пределами систем формального образования.

Оценка приобретения навыков может быть прямой (что предпочтительно, но дорого) или косвенной, например, на основе данных обследований домашних хозяйств. Сопоставление прямых и косвенных измерений с использованием данных Евростат и результатов Программы международной оценки знаний взрослого населения ОЭСР (ПИААК) показало, что эти два вида измерений демонстрируют позитивную корреляцию, хотя она выше, когда речь идет о более низком уровне навыков.

Согласно данным, относящимся к этому глобальному показателю, взрослые в странах с низким и средним доходом не справлялись даже с элементарными компьютерными заданиями. Например, только 4% взрослых в Зимбабве и Судане смогли скопировать и вставить файлы (**диаграмма 11**).

В отношении более сложных навыков диспропорции между странами весьма существенны. В рамках Европейского союза компьютерные программы смог написать 1% взрослых в Болгарии по сравнению с 14% в Дании. Велики и гендерные диспропорции. В Венгрии и Чешской Республике среди лиц, имеющих навыки программирования, на 100 мужчин приходится 25 женщин. Добиться паритета в отношении упрощенных навыков сумели несколько стран: в Италии, Германии и Нидерландах среди лиц, умеющих использовать в таблицах базовые арифметические формулы, на 100 мужчин приходится 75 женщин.

ДИАГРАММА 11:

В странах с низким и средним доходом распространение навыков в области ИКТ крайне ограничено

Процентная доля взрослых, работавших в последние три месяца с компьютером, отдельные страны, 2014-2016 гг.



Источник: база данных Международного союза электросвязи.



Вопросы справедливости

Повестка дня в области устойчивого развития подчеркивает необходимость в мониторинге вопросов справедливости по широкому спектру индивидуальных характеристик, затрат и результатов, а также ступеней образования.

В среднем мир решил задачу обеспечения гендерного паритета на всех ступенях образования, за исключением высшего. Однако это относится не ко всем регионам, не ко всем группам стран с определенным доходом и не ко всем отдельным странам. Только 66% стран обеспечили гендерный паритет в начальном образовании, 45% – в среднем образовании первого этапа и 25% – в среднем образовании второго этапа.

Гендерные диспропорции в отношении итогов обучения зачастую дают неожиданную картину по тем или иным дисциплинам и за те или иные периоды времени. Например, в некоторых странах с низким и средним доходом в Латинской Америке и Карибском бассейне и в Африке к югу от Сахары четко просматривается неблагоприятное положение девочек в отношении математических дисциплин к концу обучения в начальной школе. Представляется, что на ступени первого этапа среднего образования странам удается в среднем достичь гендерного паритета в итогах обучения, пусть даже это относится к другой группе стран и оценок результатов обучения.

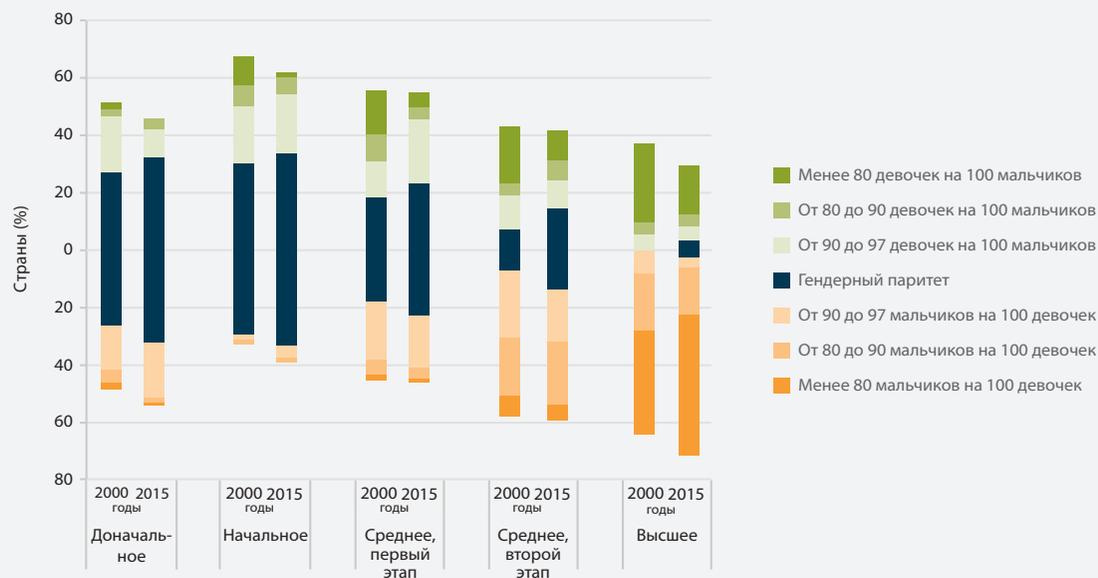
Женщины недостаточно представлены на руководящих должностях в сфере образования. В Японии женщины составляют 39% учителей средних школ первого этапа и лишь 6% директоров. Там, где имеются данные по разным ступеням, доля

“ Только 66% стран обеспечили гендерный паритет в начальном образовании, 45% – в среднем образовании первого этапа и 25% – в среднем образовании второго этапа ”

ДИАГРАММА 12:

Показатель обеспечения странами гендерного паритета растет, однако проблемы сохраняются, особенно на ступени высшего образования

Процентная доля стран в разбивке по индексам гендерного паритета для брутто-коэффициента охвата и по ступеням образования, 2000 г. и 2015 г.



Источник: база данных СИО.

женщин на руководящих областях снижается по мере повышения ступени: в Австрии они занимают 79% должностей директоров начальных школ и лишь 32% должностей директоров средних школ первого этапа.

Двумя важными параметрами, заслуживающими тщательного мониторинга, являются местоположение и материальное положение. В 2010-2015 гг. среди тех, кто окончил среднюю школу первого этапа, на каждые 75 сельских подростков приходилось 100 их городских сверстников. Индекс паритета свидетельствует о более неблагоприятном положении среди малоимущих слоев: в глобальном плане на 61 выпускника средней школы первого этапа среди самой малоимущей одной пятой населения приходится 100 выпускников среди наиболее зажиточной одной пятой. Соответствующие цифры составляют 54 на 100 в странах с доходом ниже среднего и 14 на 100 в странах с низким доходом. Доля окончивших среднюю школу первого этапа по миру составляет в среднем 69%, однако среди наименее обеспеченных лиц мужского пола – 12% и среди наименее обеспеченных лиц женского пола – 8%.

Кроме того, обследования домашних хозяйств не отражают положения многих уязвимых групп, включая сезонных рабочих, бездомных, беженцев и население в зонах конфликтов. Согласно имеющимся оценкам, проведение исследований организовано таким образом, что они не охватывают примерно 250 миллионов человек в мире, а еще 100 миллионов человек охвачены ими в недостаточной степени, включая жителей трущоб.

Такой фактор, как язык, межстрановому сопоставительному анализу поддается в меньшей степени, однако оказывает существенное влияние на вопросы справедливости. Преподавание на основном языке учащихся в течение не менее шести лет улучшает их результаты. Обзор документов по политике 26 стран в восточной и южной частях Африки показывает, что большинство из них проводят политику переходного двуязычного образования на ранней стадии, обеспечивая преподавание на одном или нескольких местных языках до четвертого-пятого класса. Однако эта политика не всегда воплощается в жизнь из-за нехватки ресурсов или сопротивления таких ведущих партнеров, как учителя и преподаватели.

Новые аналитические выкладки, подготовленные для этого выпуска доклада, учитывают одновременно демографические статистические данные, языковые демографические показатели и языковую политику в образовании для классификации 11 стран в Восточной и Юго-Восточной Азии согласно процентной доле учащихся, разговаривающих в семье на том же языке, на котором ведется преподавание. Результаты этого анализа показывают, что в Брунее-Даруссаламе и Индонезии доступ к образованию на языке семейного общения имеют менее 25% детей, тогда как во Вьетнаме этот показатель достигает 90%.

Отразить языковые факторы помогают и межстрановые оценки результатов обучения. Например, Исследование международных тенденций в области математических и естественнонаучных дисциплин (ТИМСС), проводившееся в 2015 г., показало, что 78% четвероклассников из охваченных исследованием стран всегда или почти всегда использовали дома тот же язык, на котором проводились тесты.

В том, что касается проблем инвалидности, встает двойная задача оценки распространенности инвалидности среди населения и связанных с ней проблем для получения образования. В рамках двух демографических обследований и обследований состояния здоровья населения значительное расхождение в оценке доли инвалидов (2,1% в Камбодже и 9,7% на Мальдивских Островах) также нашло отражение в отдельных оценках влияния инвалидности на школьную посещаемость: на Мальдивских Островах уровень посещаемости начальной школы составил 85% для лиц с инвалидностью и 94% для лиц без нее, тогда как соответствующие показатели в Камбодже составили 43% и 93%.

ВЫЯВЛЕНИЕ ОБЕЗДОЛЕННЫХ ГРУПП НЕ ВСЕГДА ЯВЛЯЕТСЯ ОЧЕВИДНЫМ

В основополагающем для ЦУР документе под названием «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» признается, что «все люди, независимо от пола, возраста, расы и этнического происхождения, а также инвалиды, мигранты, представители коренных народов, дети и молодые люди, особенно находящиеся в уязвимой ситуации, должны иметь возможность учиться на протяжении всей жизни». Странам надлежит обеспечивать сбор данных для мониторинга прогресса в достижении ЦУР, а также выполнять положения конвенций о правах человека, которые они ратифицировали. На практике, однако, сохраняются серьезные препятствия, которые ставят страны, и озабоченность, высказываемая обездоленными группами населения.

Сбор данных об обездоленных группах может обернуться вторжением в частную жизнь. В соответствии с законами о защите данных, информация об этнической и религиозной принадлежности может быть отнесена к конфиденциальной. В некоторых странах, включая Швецию, сбор данных об этнической принадлежности не ведется, хотя это никак не запрещается. В других странах запрещен сбор данных, позволяющих идентифицировать отдельных лиц, но разрешен сбор анонимных данных. Свыше одной трети вопросников, используемых при проведении переписи населения, не предусматривали никакой классификации по этническому признаку.

“ Проведение исследований организовано таким образом, что они не охватывают примерно 250 миллионов человек в мире, а еще 100 миллионов человек охвачены ими в недостаточной степени ”

Поскольку данные об этнических меньшинствах использовались для обособления контингентов населения, обездоленные группы сами могут отказываться от предоставления данных. Опасаясь дискриминации, народ рома в Европе зачастую не доверяет переписям населения. Инвалиды могут не сообщать о своей инвалидности из страха стигматизации. Кроме того, правительство может избегать сбора данных из опасения того, что они негативным образом отразятся на его политике или усилят напряженность в обществе.

Измерение и сопоставление параметров обездоленности осложняется множественными определениями инвалидности, этнической принадлежности и других категорий. Большинство категорий дезагрегированных данных, в том числе о расовой и этнической принадлежности, эволюционирует вместе с социально-политическими взглядами и событиями, из-за чего трудно сопоставлять результаты за разные периоды. Самоидентификация обездоленности полезна для разрешения этических дилемм при сборе данных, однако отдельные лица могут сообщать неточные данные. Проблематична и внешняя идентификация обездоленности, поскольку зависит от предубеждений наблюдателя.



Навыки грамотности и счета

За период 2000–2015 гг. доля грамотных взрослых увеличилась с 81,5% до 86%, однако она по-прежнему составляет 64% в Африке к югу от Сахары и менее 60% в странах с низким доходом. Число неграмотных взрослых сократилось всего на 4% до 753 миллионов человек.

“
Свыше 100 миллионов
молодых людей не умеют
читать

С другой стороны, численность неграмотной молодежи уменьшилась на 27%. Тем не менее, свыше 100 миллионов молодых людей не умеют читать; в Африке к югу от Сахары и странах с низким доходом их доля составляет более 25%.

Особенно важную роль в медленном развитии навыков грамотности в странах Африки к югу от Сахары играет сохраняющийся разрыв между языком семейного общения и языком преподавания. Новые аналитические выкладки, подготовленные для настоящего выпуска доклада, говорят о том, что в 36 странах этого региона

только половина взрослых, пять лет посещавших школу, была способна полностью прочесть предложение. Однако это задание смогли выполнить 69% взрослых, пять лет обучения которых прошли в школе, где преподавание велось на языке семейного общения, тогда как среди обучавшихся в школах с колониальной или комбинированной языковой системой этот показатель составил всего лишь 41%.

Несмотря на значительные усилия, предпринимаемые для замены традиционного дихотомического измерения грамотности, во многом основывающегося на самооценках, более адекватной нюансированной концепцией уровней навыков грамотности на основе прямых оценок, этот новый подход, необходимый для представления данных по глобальному показателю для задачи 4.6, получил распространение лишь в немногих странах с высоким доходом. По имеющимся оценкам, 19% взрослых в странах, принявших участие в проводившемся ОЭСР обследовании ПИИАК, не владели минимальными навыками грамотности.

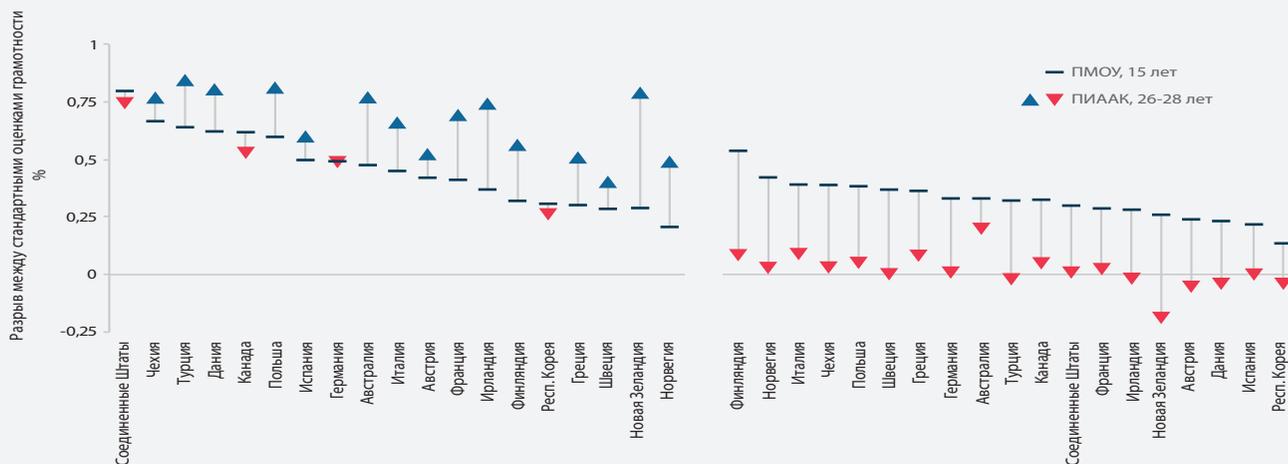
Неравенство в отношении навыков грамотности и счета, обусловленное социально-экономическим положением, широко распространено. Например, в странах ОЭСР, участвовавших в ПИИАК, вероятность того, что взрослый не будет владеть минимальными навыками счета, была более чем в три раза выше среди тех, чьи родители не получили среднего образования второго этапа, чем среди тех, у которых хотя бы один родитель имел высшее образование (33% по сравнению с 10%). В Чешской Республике и Словакии различие между этими показателями было десятикратным (29% по сравнению с 3%).

Некоторые виды диспропорций эволюционируют. Сравнение результатов обследований пятнадцатилетних учащихся в рамках ПМОУ и обследований ПИИАК, проведенных 12 лет спустя, продемонстрировало неожиданные изменения в ситуации молодых взрослых. Социально-экономические диспропорции расширились в 75% из 20 стран, ставших предметом сопоставительного анализа, и были наиболее заметны в отношении тех, кто продемонстрировал низкую успеваемость в возрасте 15 лет. Гендерный разрыв, напротив, судя по всему, практически исчез. Однако обследование ПИИАК выявило некоторые гендерные диспропорции в шестнадцатилетнем возрасте, заставляя предположить, что изменения могли объясняться разной методикой проведения этих двух обследований (**диаграмма 13**).

ДИАГРАММА 13:

За 12 лет обусловленные социально-экономическими факторами диспропорции в области грамотности среди пятнадцатилетних учащихся возросли, однако гендерные разрывы исчезли

Разрыв в стандартизованных результатах тестов на владение навыками грамотности 15-летними учащимися в рамках ПМОУ и лицами в возрасте 26-28 лет в рамках ПИААК, отдельные страны, с 2000-2003 гг. по 2011-2014 гг.



Источник: Borgonovi et al. (2017).



Устойчивое развитие и глобальная гражданственность

Механизм представления отчетности о выполнении Рекомендации 1974 г. о воспитании в духе международного взаимопонимания, сотрудничества и мира и воспитании в духе уважения прав человека и основных свобод был предложен в качестве средства для мониторинга прогресса в отношении глобального показателя для задачи 4.7. Однако самооценка в области осуществления политики может быть необъективной, неавторитетной или недостаточно нюансированной для целей политики и ее может не хватать для установления степени, в которой проводится соответствующая политика. ЮНЕСКО признает необходимость в дальнейшей доработке руководящих принципов для подготовки национальных докладов с тем, чтобы они лучше отвечали требованиям мониторинга глобального показателя.

В ходе пятой консультации по Рекомендации 1974 г. свыше 85% стран сообщили, что включили вопросы прав человека и основных свобод в образовательную политику и программу обучения, однако только 51% стран интегрировал образование в области устойчивого развития в политику и 33% – в программы обучения. В области педагогического образования примерно половина стран обеспечила охват вопросов мира, ненасилия, прав человека и основных свобод, 16% – культурного разнообразия и терпимости и 7% – образования в интересах устойчивого развития (диаграмма 14).

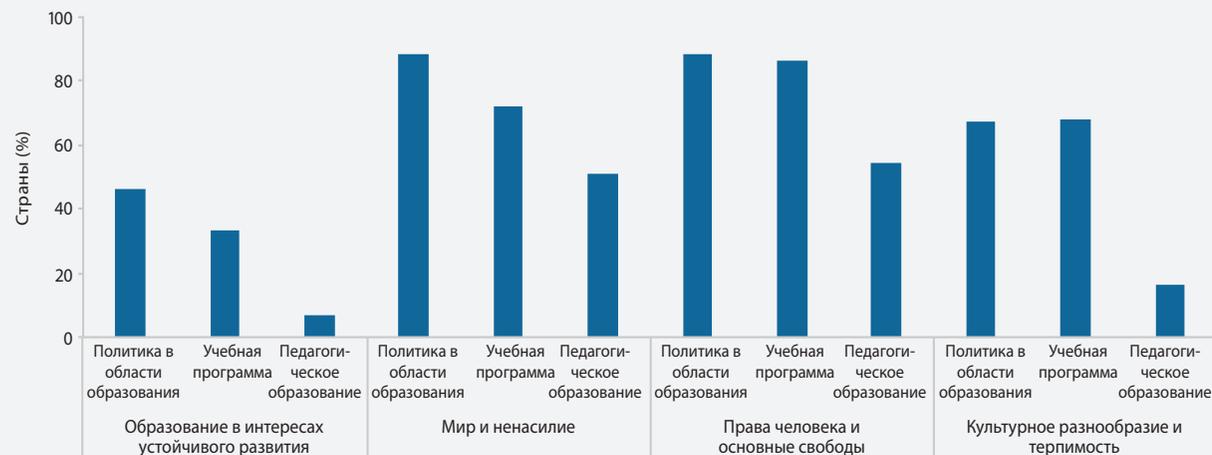
“ Только 51% стран интегрировал образование в области устойчивого развития в политику и 33% – в программы обучения ”

Во многих странах учителя слабо подготовлены к преподаванию тематики, связанной с задачей 4.7. Адаптация программ педагогического образования начинается, однако усилия не носят целостного характера. Прогресса удалось добиться Ирландии и Ямайке, которые включили вопросы устойчивости и глобальной гражданственности в изначальную

ДИАГРАММА 14:

Только 7% стран включили воспитание в интересах устойчивого развития в программы педагогического образования

Процентная доля стран, которые в ходе пятой консультации по Рекомендации 1974 г. сообщили, что включили перечисленные ниже понятия в свою образовательную политику, учебные программы и программы педагогического образования, 2012 г.



Источник: McEvoy (2017).

педагогическую подготовку. Более распространенным средством оказания поддержки учителям является постоянное повышение их квалификации, однако организация такой работы не носит систематического характера.

Всеобъемлющие программы полового просвещения на базе школ, рассматривающие вопросы отношений между полами, в пять раз увеличивают вероятность снижения показателей распространения заболеваний, передаваемых половым путем, и нежелательной беременности. Обзор, проведенный в 2015 г. в 48 странах, показал, что почти в 80% из них разработана политика поддержки всеобъемлющего полового просвещения, однако она не всегда осуществляется. Исследования в Гане и Кении позволили выявить факты сообщения преподавателями неполной и подчас неточной информации.

Пока еще отсутствует консенсус по вопросу о том, какими должны быть итоги образования в интересах устойчивого развития и в области глобальной гражданственности. Одним из простых вариантов является измерение уровня научных знаний об изменении климата и о Земле. Обследование ПМОУ 2015 г. показало, что знания 21,5% учащихся стран ОЭСР в возрасте 15 лет по теме «Земля и космос» не отвечают минимальным требованиям. Исследование ТИМСС продемонстрировало, что знания о Земле среди учащихся начальных школ за период 2011-2015 гг. в 15 странах улучшились, в девяти – ухудшились и в 16 существенно не изменились.

Имеющиеся инструменты обеспечивают оценку уровня знаний учащихся только в области базового образования. Пилотный тест на устойчивость навыков грамотности 2014–2016 гг. был направлен на оценку знаний в области устойчивого развития у учащихся высших учебных заведений и взрослых. Участники правильно ответили на 54% основных вопросов в режиме экзамена и на 60% вопросов – в режиме обучения (дома и без надзора). На вопросы, связанные с правами человека и экономикой, они ответили гораздо лучше, чем на вопросы, касающиеся окружающей среды.

УЧЕБНИКИ ИМЕЮТ ВАЖНЕЙШЕЕ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ПООЩРЕНИЯ МНОГООБРАЗИЯ, ТЕРПИМОСТИ И МИРА

Учебники помогают усвоению не только знаний в предметной области, но и социальных ценностей, содействуя пониманию политической идентичности, истории и окружающего нас мира. Тем не менее, во многих странах они еще не способствуют надлежащему освоению важнейших понятий социальной сплоченности, политической стабильности и будущего планеты.

“

В 2000-2008 гг. понятие глобальной гражданственности упоминалось в 25% учебников мира, в 1980-х годах – только в 13%

”

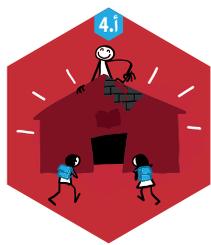
Образование в области глобальной гражданственности направлено на формирование у учащихся таких принципов, как права человека, демократия и социальная справедливость. В 2000-2008 гг. понятие глобальной гражданственности упоминалось в 25% учебников мира, в 1980-х годах – только в 13%. Для содействия созиданию мирных обществ в учебниках должны рассматриваться вопросы предотвращения и

урегулирования конфликтов и примирения сторон, однако эти темы конкретно поднимаются только в 10% учебников. Многие учебники прославляют милитаризм и войну.

Освещение вопросов разнообразия находится на низком уровне: в 2000-2011 гг. этнические, культурные, религиозные и языковые меньшинства упоминались лишь в одном из четырех учебников обществоведения для средней школы. Освещение тематики прав иммигрантов и меньшинств расширилось, однако в некоторых учебниках по-прежнему встречаются стереотипные образы миграции и мигрантов.

В 1946-1969 гг. права женщин упоминались в 15% учебников, тогда как к периоду 2000-2011 гг. этот показатель увеличился до 37%; освещение проблемы дискриминации женщин расширилось с 16% до 38%. Однако во многих учебниках по-прежнему заложены идеи, подразумевающие гендерное неравенство. Многие из них либо игнорируют женщин, либо описывают роли, которые они играют, как подчиненные и традиционные.

Содействие реформам оказывают международные и региональные структуры. ЮНЕСКО, в частности, занимается установлением норм и стандартов и предоставляет странам помощь в осуществлении преобразований. В странах, переживших конфликты, преобразованиям могут способствовать инициативы по обеспечению справедливости в переходный период, как, например, в Перу, где комиссия по вопросам справедливости содействовала выпуску учебников, поощряющих уважение многообразия и прав человека. Организации гражданского общества могут обеспечивать подготовку почвы для государственных проектов, однако решающая роль в проведении преобразований остается за политиками.



Инфраструктура образования и учебная среда

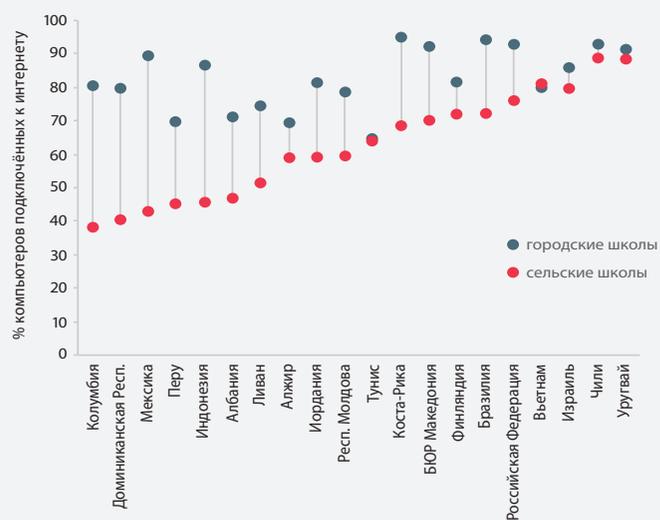
Школьная инфраструктура с трудом поддается оценке в силу того, что включает много составляющих. Однако обследования школ показали, что состояние физической инфраструктуры зачастую препятствует учебному процессу в странах с любым уровнем дохода; прежде всего это относится к школам в районах с низким социально-экономическим статусом. Результаты третьего Регионального сравнительно-пояснительного исследования в Латинской Америке, проведенного в 2013 г., показали, что школы, подключенные к водоснабжению и располагающие санитарными блоками, посещали четыре пятых учащихся третьего класса из наиболее обеспеченных семей и лишь одна треть наименее обеспеченных учащихся.

Во многих более бедных странах начальные школы не электрифицированы. В странах Африки к югу от Сахары электричество есть только в 22% начальных школ. Диспропорции существуют также в вопросах доступа к технологиям и интернету как между странами, так и в рамках самих стран: доступ сельских школ ниже, чем городских (диаграмма 15).

В 72 из 148 стран доступ к снабжению питьевой водой имели менее 75% начальных школ. Базовыми санитарными условиями были обеспечены менее 50% школ в 24 странах из 137, в том числе в 17 странах Африки к югу от Сахары.

ДИАГРАММА 15:

Более низкий доступ сельских школ к интернету
Процентная доля школ с подключенными к интернету компьютерами, в разбивке город/село, отдельные страны, 2015 г.



Источник: OECD (2016).

Учащиеся-инвалиды по-прежнему сталкиваются с такими проблемами, как нехватка оборудования для обеспечения мобильности, неправильно спроектированные здания, отсутствие учебных пособий и неадекватная учебная программа. В странах, включающих Сербию, Турцию и Южную Африку, на работе более чем 35% школ сказывается нехватка ресурсов.

С 2004 г. резко возросло число нападений на школы, причем в непропорционально большой степени – в Южной Азии, Северной Африке и Западной Азии. В 2005-2015 гг. армии и вооруженные группы использовали учебные заведения в военных целях, по меньшей мере, в 26 странах.

“ В 2005-2015 гг. армии и вооруженные группы использовали учебные заведения в военных целях, по меньшей мере, в 26 странах ”

ВАЖНЕЙШАЯ РОЛЬ БОРЬБЫ С ГЕНДЕРНЫМ НАСИЛИЕМ В ШКОЛАХ

Борьба с гендерным насилием в школах требует эффективных законов и политики, надлежащих учебных программ и материалов, подготовки педагогов и оказания им поддержки, сотрудничества сектора образования и других заинтересованных сторон, а также мониторинга и оценки.

Странам надлежит ввести законодательные меры для целенаправленной защиты учащихся от насилия, совершаемого взрослыми в отношении детей, а также между сверстниками, и для обеспечения подотчетности в этом вопросе. К числу стран, где приняты законы, содержащие конкретные ссылки на проблемы насилия в школе, относятся Перу, Швеция, Фиджи и Финляндия. Кодексы поведения для учителей должны эксплицитным образом касаться проблем насилия и злоупотреблений, четко устанавливая санкции, согласующиеся с правовыми рамками.

Законы и политика не всегда осуществляются на практике. Многие страны не решают задачи проведения политики в жизнь, выделения достаточного объема ресурсов или привлечения поддержки со стороны таких важнейших структур, как полиция. Заинтересованные стороны на местах часто не владеют информацией о своих правах и обязанностях.

Механизмы представления отчетности должны восприниматься как надежные и обеспечивать конфиденциальность в отношении пострадавших лиц. Педагогов следует готовить к тому, чтобы они умели выслушивать учащихся, сообщающих о происшедших инцидентах, и оказывали им помощь и поддержку. В Малави после проведения подготовки учителей их информированность в вопросах сексуальных домогательств в отношении девочек возросла с 30% до 80% и в отношении мальчиков – с 26% до 64%. Тем не менее, школьный персонал плохо подготовлен к принятию необходимых мер. В Соединенных Штатах менее одной трети учащихся из числа лесбиянок, гомосексуалистов, трансгендеров/ транссексуалов или интерсексуалов, сообщивших о случаях их преследования, оценили действия персонала по решению проблемы как эффективные.

Половое просвещение, рассматривающее вопросы сексуального разнообразия и гендерной идентичности/гендерного самовыражения, может улучшить атмосферу в школе, как, например, в Нидерландах. Программы полового просвещения зачастую не выходят за рамки сексуального и репродуктивного здоровья и не касаются вопросов гендерной динамики.

Программы обучения, поощряющие критический подход мальчиков и молодых мужчин к поведению и нормам гендерного характера, в том числе в Индии, дают многообещающие результаты, содействуя пониманию и формированию жизненных установок, уменьшающих распространенность случаев насилия. Внеклассная деятельность, например, школьные клубы и спортивные занятия, может служить дополнением к учебной работе в деле формирования позитивных гендерных представлений.



Стипендии

Глобальный показатель стипендий основывается на данных программ помощи. По ряду причин он имеет неполный характер, не в последнюю очередь потому, что стипендии не находят отражения в программах помощи многих доноров. В тех программах, которые все же содержат такую информацию, расходы на стипендии сократились с 1,2 млрд. долл. в 2010 г. до 1,15 млрд. долл. в 2015 г., или на 4%, что сравнимо с сокращением общего объема помощи на цели образования (диаграмма 16). Более половины общего объема помощи в виде стипендий приходится на Австралию (23%), Францию (14%) и учреждения ЕС (15%). Кроме того, доноры сообщают о вмененных расходах на учащихся, которые в 2015 г. составили 1,76 млрд. долл.

Стипендии на сумму, составляющую около 423 млн. долл. (37%), нет возможности увязать с учащимися из конкретных стран. Из оставшегося объема средств учащиеся из наименее развитых стран получили 151 млн. долл.

В выпуске Всемирного доклада по мониторингу образования за 2016 г. сообщалось, что системы мониторинга данных о стипендиях и представления по ним отчетности либо отсутствуют, либо труднодоступны, либо не обеспечивают сбора информации, необходимой для отслеживания работы над задачей 4.b. Пилотное исследование, проведенное в пяти странах в рамках подготовки настоящего доклада, было направлено на оценку того, как сбор данных осуществляется тремя учреждениями, занимающимися управлением стипендиями, тремя программами стипендий и одной финансирующей организацией в Австралии, Германии, Канаде, Соединенном Королевстве и Франции. Данные, судя по всему, имеются, пусть даже они не сообщаются таким образом, как это нужно для мониторинга задачи 4.b. Для прямых измерений числа стипендий потребуются глобальные усилия по стандартизации измеряемых параметров, созданию потенциала и содействию сотрудничеству между администраторами данных.

“ Для прямых измерений числа стипендий потребуются глобальные усилия по созданию потенциала и содействию сотрудничеству ”

ДИАГРАММА 16:

Помощь в виде стипендий с 2010 г. примерно осталась на прежнем уровне

Выплаты официальной помощи на цели развития для финансирования стипендий и вмененных расходов на учащихся, 2010-2015 гг.



Источник: анализ Группы по подготовке Всемирного доклада по мониторингу образования на основе данных системы кредиторской отчетности ОЭСР-КСР.



Учителя

Данные о числе учителей, прошедших минимальную педагогическую подготовку в соответствии с национальными нормами, носят ограниченный характер. Имеющиеся данные говорят о том, что в ряде регионов многие учителя не получили

“

Среднемировая доля подготовленных учителей начальных школ составляет 86%

”

надлежащей подготовки. Среднемировая доля подготовленных учителей начальных школ составляет 86% при более низких показателях в Южной Азии (77%), Карибском бассейне (70%) и странах Африки к югу от Сахары (62%).

Парадоксально, что в ряде стран, включая Гану, Нигер и Эритрею, процентная доля подготовленных учителей после 2000 г. сократилась, тогда как во многих странах Африки к югу от Сахары на протяжении времени наблюдалась позитивная тенденция к росту их численности. (диаграмма 17).

Задача в рамках ЦУР 4 касается «квалифицированных» учителей, тогда как глобальный показатель относится к «подготовленным» учителям, что постоянно вносит некоторую путаницу. Квалифицированные учителя – это те, кто имеет минимальную академическую квалификацию, тогда как подготовленные учителя прошли профессиональную подготовку. В некоторых странах в силу разных требований к подготовке учителей между этими понятиями существуют различия, которые наиболее велики в странах с низким доходом и доходом ниже среднего: в Ямайке, например, 15% учителей средних школ имеют квалификацию, а 85% прошли подготовку.

Разработка сопоставимого определения «подготовленных» учителей является непростой задачей, а составление глобальной классификации педагогического образования в ближайшие годы маловероятно. Альтернативой могут служить межстрановые обследования, поскольку они фиксируют информацию о характеристиках учителей. Исследование ТИМСС, например, показало, что процентная доля учащихся четвертого класса, преподавание математических дисциплин у которых вели квалифицированные и подготовленные учителя, за период 2007-2015 гг. сократилась с 89% до 54% в Казахстане, но возросло с 18% до 38% в Дании.

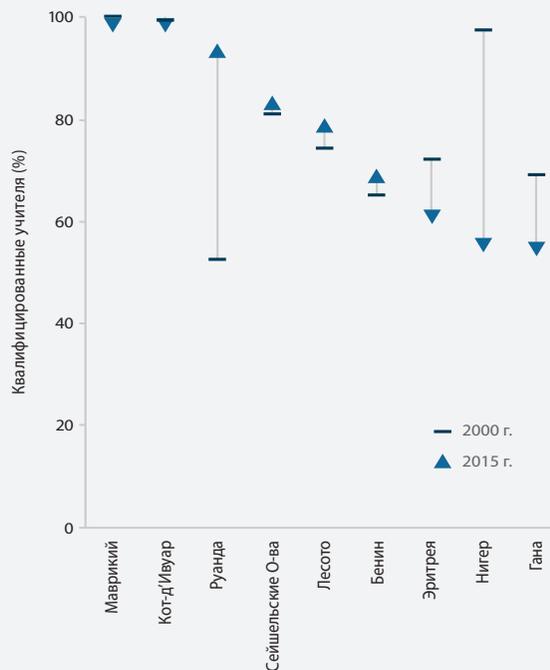
По всему миру показатель численности учащихся из расчета на одного учителя в более бедных странах выше, однако с 2000 г. в начальном образовании он сократился.

Информация о зарплатах учителей, их профессиональном развитии и показателях их убыли весьма ограничена. В странах ОЭСР учителя, как правило, зарабатывают меньше других работников аналогичной квалификации. Примерно 88% учителей средних школ первого этапа, принявших участие в обследовании ТАЛИС, в 2013 г. занимались на курсах повышения квалификации.

ДИАГРАММА 17:

В некоторых странах Африки к югу от Сахары процентная доля подготовленных учителей сократилась

Процентная доля подготовленных учителей начальных школ, отдельные страны Африки к югу от Сахары, 2000-2015 гг.



Источник: база данных СИУ.

Образование и другие ЦУР

Образование играет ключевую роль в достижении ряда других ЦУР, в том числе в областях здравоохранения, водных ресурсов и санитарии, а также продовольственной безопасности.

ОБРАЗОВАНИЕ МОЖЕТ СОДЕЙСТВОВАТЬ ПРОФИЛАКТИКЕ НЕИНФЕКЦИОННЫХ ЗАБОЛЕВАНИЙ

По состоянию на 2012 г. неинфекционные заболевания, включая рак, диабет, хронические респираторные и сердечнососудистые заболевания, стали причиной 68% смертей в мире, почти три четверти из которых пришлись на страны с низким доходом и доходом ниже среднего. Образование может помочь изменить поведение таким образом, чтобы уменьшить распространенность этих заболеваний.

“

В странах с доходом ниже среднего распространенность курения была в 1,75-6,5 раза выше среди людей, не имеющих формального образования, чем среди тех, кто получил, по крайней мере, среднее образование

”

В 1215 г. табак стал причиной 6,4 млн. смертей. Как в бедных, так и богатых странах курение меньше распространено среди людей с более высоким уровнем образования. В странах с доходом ниже среднего распространенность курения была в 1,75-6,5 раза выше среди людей, не имеющих формального образования, чем среди тех, кто получил, по крайней мере, среднее образование. В Соединенных Штатах доля курильщиков среди отсеявшихся из старших классов колледжей была в три раза выше, чем среди выпускников.

Помимо формального образования, действенным средством борьбы с курением могут быть и кампании в СМИ. Однако зачастую они более эффективны в отношении населения с более высоким социально-экономическим статусом и поэтому могут вести к усилению неравенства в вопросах распространенности курения. Их следует более тщательно планировать, чтобы охватывать уязвимые слои населения.

За период 1980-2014 гг. в мире доля людей, страдающих ожирением, более чем удвоилась. Взаимосвязь между уровнем образования и ожирением зависит от уровня экономического развития страны и общей распространенности ожирения. В странах с низким доходом, где ожирение распространено в малой

степени, оно чаще наблюдается у женщин с более высоким уровнем образования, тогда как в странах с высоким доходом среди лиц с высшим образованием оно встречается реже.

На ожирение детей существенно влияет образование их родителей, но характер этого влияния также зависит от уровня экономического развития. Среди детей образованных родителей распространенность ожирения находится на уровне выше среднего в Кении, но ниже среднего – в Бразилии.

Поощрение правильного питания в школах помогает формированию хороших привычек на всю дальнейшую жизнь. В Сейнъяоки (Финляндия) благодаря программе интеграции мер по охране здоровья в образовательную политику за период 2009-2015 гг. удалось сократить распространенность ожирения среди пятилетних детей с 17% до 10%.

ОБРАЗОВАНИЕ СОДЕЙСТВУЕТ НАРАЩИВАНИЮ ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СТРАТЕГИЙ ЦУР

Для решения задач, связанных с ЦУР 3 – обеспечение здорового образа жизни, – нужны квалифицированные специалисты. По данным Всемирной организации здравоохранения, в 2013 г. в мире не хватало 17,4 миллионов работников сферы охраны здоровья; к 2030 г. этот дефицит сократится, но только до 14,5 миллионов человек. При этом в наиболее бедных странах Африки к югу от Сахары эта проблема еще больше обострится там, где нехватка кадров сейчас особенно ощущается. Высокий уровень международной мобильности специалистов с высшим и средним медицинским образованием означает их утечку из африканских, азиатских и карибских стран с низким доходом, которые в результате этого сталкиваются с серьезными финансовыми проблемами. Более богатым странам надлежит платить за подготовку медиков, обслуживающих их население, вне зависимости от того, где они эту подготовку получили.

“

По данным Всемирной организации здравоохранения, к 2030 г. в мире нехватка работников сферы охраны здоровья составит 14,5 миллионов человек

”

Попыткам обеспечить справедливость мешает нехватка средств на инфраструктуру и образование: в 2008 г. в 26 странах Африки к югу от Сахары было максимум одно медицинское училище или не было вообще ни одного. В рамках стран города находятся в явно выигрышном положении, тогда как сельское население обслуживается в недостаточной степени. Для развития потенциала планирование кадрового обеспечения систем здравоохранения должно лучше согласовываться с работой технических и профессиональных учебных заведений с тем, чтобы содействовать переходу от школы к трудовой деятельности, ученичеству молодежи и дальнейшему профессиональному развитию. Необходимо постепенно отказываться от акцента на подготовке кадров на базе больниц и университетов.

Достижение ЦУР 6 требует увеличения числа специалистов для совершенствования услуг в областях водных ресурсов и санитарии. Вопросам кадрового обеспечения в этом секторе уделяется слишком мало внимания. Из 94 стран, ставших предметом изучения, лишь 15% осуществляют пересмотр своих внутренних стратегий не реже чем один раз в два года. Развитию потенциала препятствуют такие факторы, как нехватка средств и квалифицированных специалистов, а также их нежелание работать в сельских районах.

Образование и создание потенциала крайне важны для достижения ЦУР 2, касающейся продовольственной безопасности. Более образованные фермеры демонстрируют более высокую производительность, принимают меры для смягчения рисков, связанных с изменением климата, и в большей степени используют новые технологии. В Пакистане фермеры, получившие образование, шире применяли в ирригационных целях усовершенствованные водяные насосы, работающие на возобновляемых источниках энергии, поскольку более эффективно искали и использовали информацию.

В областях здравоохранения, сельского хозяйства, водных ресурсов и санитарии необходимо делать акцент на окончании учебных заведений как на одной из ключевых стратегий для выполнения стоящих задач. Прогресс в достижении ЦУР также требует целенаправленных действий для того, чтобы приоритетное внимание уделялось вопросам справедливости при создании потенциала, распределении квалифицированной рабочей силы и проведении информационно-разъяснительной работы среди общественности

Финансы

Основной объем финансирования в сфере образования обеспечивают правительства, доноры и домашние хозяйства. Финансирование образования сегодня находится на недостаточном уровне, однако существуют разные подходы к вопросу о том, кто должен платить больше.

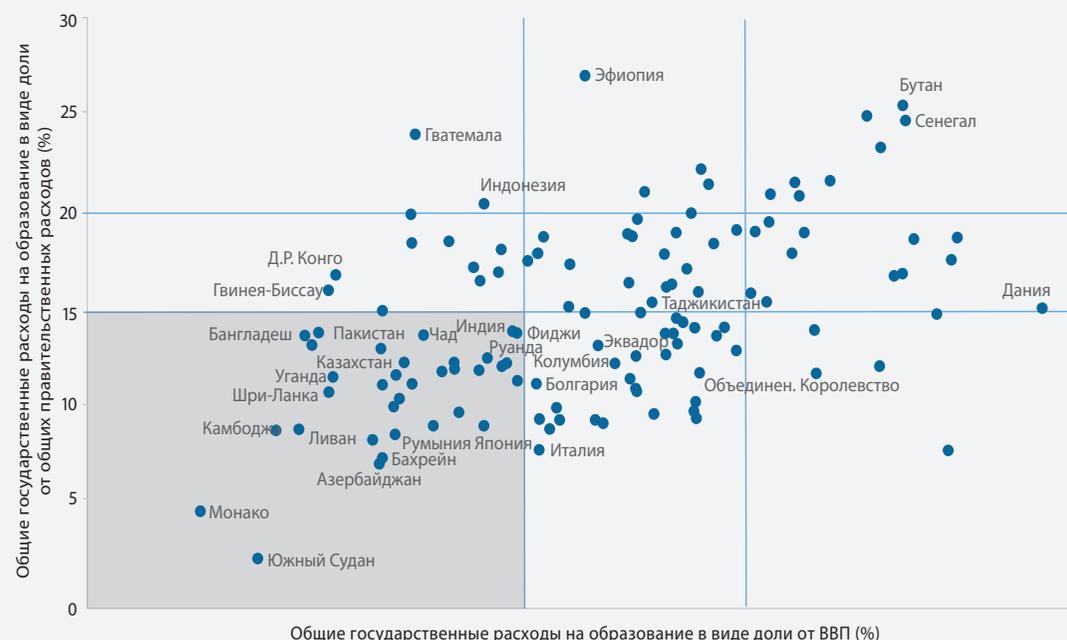
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ

В 2015 г. государственные расходы на образование в мире в среднем составили 4,9% ВВП, что вписывается в диапазон от 4% до 6%, рекомендуемый в Рамочной программе действий «Образование-2030». Разброс доли расходов составил от 3,7% в странах с низким доходом до 5,1% в странах с высоким доходом. Однако государственные расходы на цели образования в 2014 г. достигли только 14,1% общего объема государственных расходов, что ниже диапазона от 15% до 20%, рекомендуемого в Рамочной программе действий. Не менее 33 стран – как бедных, так и богатых – не обеспечивают выполнения одного из этих двух контрольных показателей финансирования образования (**диаграмма 18**).

ДИАГРАММА 18:

Не менее 33 стран не обеспечивают выполнения одного из контрольных показателей финансирования образования

Государственные расходы на цели образования в виде процентной доли ВВП и процентной доли общих государственных расходов, 2015 г. или последний год, за который имеются данные



Источник: база данных СИО.

РАСХОДЫ НА ПОМОЩЬ

Для достижения ЦУР 4 помощь на цели образования странам с низким доходом и доходом ниже среднего должна в шесть раз превышать уровни 2012 г. Вместо этого общий объем помощи на цели образования в 2015 г. был на 4% ниже уровня 2010 г., пусть даже общий объем официальной помощи на цели развития за этот период вырос на 24%. Доноры перестают уделять пристальное внимание образовательной сфере, доля которой в общем объеме помощи (за исключением облегчения бремени задолженности) в период 2009-2015 гг. уменьшалась шесть лет подряд и сократилась с 10% до 6,9%.

Для более эффективного учета финансовых потребностей стран-реципиентов необходима целенаправленная работа. Страны с низким доходом получили в 2015 г. 19% общего объема помощи на цели образования и 23% помощи на цели базового образования – меньше, чем в 2014 г., когда соответствующие показатели составили 21% и 29% (**диаграмма 19**). Если говорить о регионах, то страны Африки к югу от Сахары, где проживает свыше половины детей мира, не посещающих школу, получили в 2015 г. 26% помощи на цели базового образования – сокращение более чем в два раза по сравнению с 2002 г.

ДИАГРАММА 19:

Доля помощи на цели базового образования для стран с низким доходом в 2015 г. резко сократилась
 Доля общей помощи на цели образования и помощи на цели базового образования, предназначенная странам с низким доходом (СНД) и наименее развитым странам (НРС), выплаты, 2002–2015 гг.



Источник: анализ Группы по подготовке Всемирного доклада по мониторингу образования на основе данных системы кредиторской отчетности ОЭСР-КСР.

Гуманитарная помощь на цели образования в 2016 г. увеличилась более чем на 50% и достигла 303 млн. долл., однако уровень финансирования образования в чрезвычайных ситуациях остается недостаточным, составляя 2,7% общего объема.

В сегодняшних условиях, когда помощь образованию весьма далека от того объема, который необходим для решения ключевых задач, связанных с ЦУР 4, пристального внимания заслуживают старые и новые программы, способные помочь обеспечению необходимой сбалансированности. Глобальное партнерство в интересах образования должно к началу 2018 г. завершить свою кампанию по восполнению средств, которая – если окажется успешной – позволит увеличить уровни годовых выплат в четыре раза.

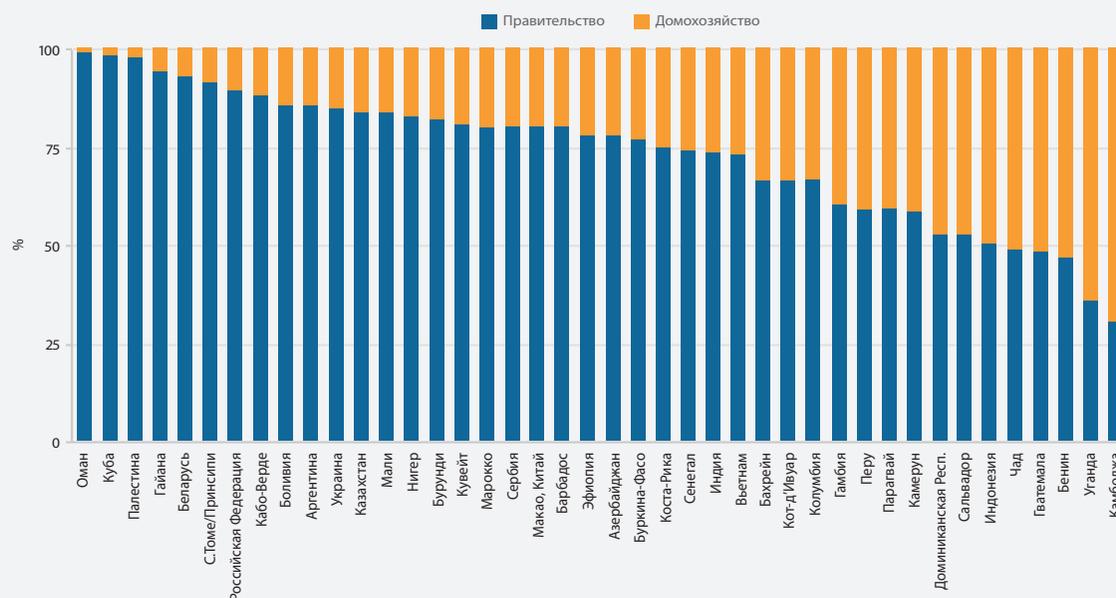
Создание Международного фонда финансирования образования, изначально предложенное Международной комиссией по финансированию возможностей в сфере образования на глобальном уровне, активизировалось благодаря тому, что упоминание о нем было включено в декларацию Гамбургского саммита Группы двадцати (июль 2017 г.). Его цель должна состоять в расширении потенциала банков развития для кредитования стран с доходом ниже среднего.

Наконец, фонд «Образование не ждет», секретариат которого располагается в ЮНИСЕФ, предназначен обеспечивать предоставление помощи на цели образования в чрезвычайных ситуациях, не только оперативно выделяя средства при наступлении кризиса, но и, что особенно важно, содействуя преодолению разрыва между гуманитарной помощью и помощью на цели развития. Донорам предстоит работать на согласованной и скоординированной основе для того, чтобы эти три инициативы дополняли друг друга, а не вели к дополнительным никому не нужным административным расходам или к дублированию усилий.

РАСХОДЫ ДОМАШНИХ ХОЗЯЙСТВ

Расходы на образование, которые для домашних хозяйств в странах с низким доходом и доходом ниже среднего служат основным препятствием для доступа к образованию, учитываются в недостаточной степени. Многие министерства не рассматривают государственное и частное финансирование как единое целое. Кроме того, отсутствие стандартизации обследований домашних хозяйств означает, что оценки могут завышать или занижать общие расходы домохозяйств. ЮНЕСКО, ОЭСР и Евростат создали единый стандарт, однако он пока еще не оказал достаточного воздействия на разработку обследований.

Учет расходов домашних хозяйств может изменить понимание инвестиций стран в образование. Например, расходы Сальвадора на образование на два процентных пункта ВВП ниже расходов Франции, однако Сальвадор тратит на образование в целом больше, поскольку домохозяйства выделяют на него свыше трех процентных пунктов ВВП. Как правило, в странах с низким доходом доля домохозяйств в общих расходах на образование выше, чем в странах с высоким доходом.

ДИАГРАММА 20:**В трети стран затраты домашних хозяйств составляли не менее трети общего объема расходов на образование***Распределение общего объема расходов на образование по источникам финансирования, отдельные страны, 2005-2015 гг.*

Примечание: показаны все страны с данными за указанный период, кроме стран ЕС и государств – членов ОЭСР.
 Источник: база данных СИЮ.

Среди стран, по которым имеются данные, доля домашних хозяйств в общих расходах на образование колеблется от 15% в странах с высоким доходом до 25% в странах со средним доходом и 32% в странах с низким доходом. Если не считать страны ЕС и государства-члены ОЭСР, то более чем в трети стран доля домохозяйств составляла не менее 30% общего объема. В Камбодже в 2011 г. она достигала 69% (диаграмма 20).

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОПЫТА СЕКТОРА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ ДЛЯ ВВЕДЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ОТЧЕТНОСТИ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

Рамочная основа для национальных систем отчетности в области образования, получившая поддержку Глобального партнерства в интересах образования, Статистического института ЮНЕСКО и Международного института планирования образования ЮНЕСКО, представляет собой инструмент для сопоставления расходов правительств и домохозяйств на образование по разным странам. Она предназначена учитывать все ступени образования, от дошкольного до высшего, в том числе профессиональную подготовку, и охватывать всех провайдеров и все источники финансирования.

При этом необходимо учитывать опыт предшественника – рамочной основы для национальных систем отчетности в области здравоохранения, согласованной в 2000 г. и пересмотренной в 2011 г. Для подготовки своих докладов ее используют 98 стран, но этого недостаточно. Кроме того, ее критикуют за то, что она руководствуется интересами доноров.

Отсутствие потенциала означает, что при подготовке отчетности подчас приходится привлекать международных консультантов и сосредоточивать основное внимание на определенных областях сектора здравоохранения, так что страна не всегда несет ответственность за осуществление этого процесса. В отношении системы отчетности в области образования данные должны приносить пользу лицам, ответственным за разработку политики на национальном уровне, особенно при подготовке и исполнении бюджетов. Для распространения информации о пользе такой системы нужны соответствующие ресурсы.

Пилотный проект введения национальных систем отчетности в области образования, который завершился в 2016 г., продемонстрировал их потенциал для оценки и пересмотра механизмов финансирования, а также для обеспечения международной сопоставимости. Следующие шаги должны состоять в создании международной целевой группы в составе специалистов по сбору данных о расходах на образование, а также платформы для совместного использования знаний и обмена информацией о задачах и проблемах между странами.

“
 Необходимо создать международную целевую группу в составе специалистов по сбору данных о расходах на образование и платформу для совместного использования знаний и обмена информацией о задачах и проблемах между странами
 ”

Рекомендации

Для выполнения глобальных общих обязательств в отношении инклюзивного, справедливого и высококачественного образования и обучения на протяжении жизни для всех необходимы эффективные механизмы обеспечения подотчетности. В настоящем докладе показан широкий диапазон различных подходов к подотчетности. В одних странах концепция подотчетности неизвестна, а нарушение права на образование принимается как нечто само собой разумеющееся, тогда как в других подотчетность стала самоцелью вместо того, чтобы служить средством для улучшения образования.

Подотчетность в образовании начинается с правительств, несущих основную ответственность за обеспечение права на образование. Все страны ратифицировали, по крайней мере, один международный договор, обязывающий их обеспечивать соблюдение этого права. Однако лишь в 55% стран защита этого права возможна в судебном порядке, то есть законы предоставляют гражданам юридическую возможность для борьбы с проблемами систем образования. Право на образование надлежит также отстаивать гражданскому обществу и международным организациям, в том числе с тем, чтобы национальные правовые рамки предусматривали судебную ответственность за его нарушение.

Конечно, законы действенны только тогда, когда исполняются. Для эффективного обеспечения подотчетности правительствам надлежит сформировать более надежные системы принуждения к их исполнению. В связи с этим в настоящем докладе предлагаются нижеследующие рекомендации, чтобы помочь правительствам – а также другим заинтересованным сторонам в сфере образования – в вопросах разработки и использования функциональных систем обеспечения подотчетности.

РАЗРАБОТКА ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОДОТЧЕТНОСТИ

- 1. Перед правительствами стоит задача создания возможностей для конструктивного и репрезентативного вовлечения всех партнеров по сфере образования в усилия по обеспечению доверия и общего понимания соответствующих обязанностей.** Речь идет обо всех ведомствах и уровнях управления, законодательных и судебных властях, автономных учреждениях, школах, учителях, родителях, учащих, организациях гражданского общества, профсоюзах учителей, частном секторе и международных организациях. Шаги в этом направлении должны включать следующие меры:
 - a. Предоставление официальных возможностей для конструктивного диалога между самыми различными заинтересованными сторонами, особенно вне органов государственного управления.
 - b. Укрепление роли парламентских комитетов по образованию путем введения процессов регулярных обзоров и создания потенциала их членов.
 - c. Публикация ежегодного доклада о мониторинге образования с изложением принятых мер и полученных в интересах населения результатов в рамках всех ступеней образования.
- 2. Правительствам надлежит обеспечивать разработку авторитетных планов и прозрачных бюджетов для сектора образования, предусматривая четко определенные сферы ответственности и действительно независимые аудиторские механизмы.** По сути, призвать государственные органы к ответу невозможно, если нет четкого понимания, за что они отвечают. Прозрачные бюджетные документы помогают понять, где и когда происходит ассигнование средств, предоставляя информацию, необходимую для проведения критического анализа, особенно в рамках законодательных органов.
- 3. Правительствам надлежит обеспечивать разработку надежных и эффективных правил и механизмов мониторинга, а также настойчиво применять последующие меры и санкции при нарушении норм как провайдерами государственного и частного образования, так и вспомогательными службами.** Такие процессы, как регистрация и аккредитация или проведение торгов и заключение контрактов, должны носить четкий и прозрачный характер. Однако правила также должны касаться аспектов справедливости и качества образования.
- 4. Правительствам надлежит обеспечивать разработку механизмов подотчетности школ и учителей, способствующих их поддержке и профессиональному развитию, и избегать механизмов карательного характера, в особенности тех, что основываются на измерениях эффективности в ее узком смысле.** Использование результатов экзаменов для санкций в отношении школ или для оценки работы учителей может привести к формированию нездоровой среды, основывающейся на конкуренции, ограничению учебной программы экзаменационными дисциплинами, акценту на подготовке к экзаменам, утрате мотивации учителями и ущемлению интересов более слабых учащихся. Все это сказывается на общем качестве образования и учебном процессе.

5. **Правительствам надлежит обеспечивать демократические условия для свободы слова, защищать свободу СМИ, чтобы те имели возможность пристально следить за ситуацией в области образования, и создавать независимые институты, через которые граждане могли бы выражать свою обеспокоенность.** Свободные и справедливые выборы повышают доверие граждан к правительству, а предвыборная борьба может заставить кандидатов в большей степени прислушиваться к требованиям граждан. СМИ могут стать ценным источником понятной информации, в особенности для тех групп населения, чей доступ к такой информации ограничен. Институт омбудсменов может послужить важным каналом для жалоб граждан, если политические побудительные мотивы согласуются с потребностью принимать меры в ответ на такие жалобы.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОДОТЧЕТНОСТИ

Вне зависимости от того, как разработана система обеспечения подотчетности, ее будет трудно использовать без действенной приверженности правительства и других ключевых заинтересованных сторон, необходимых ресурсов, информации и потенциала.

1. **Информация: лица, ответственные за принятие решений, должны своевременно получать прозрачные и актуальные данные.**
 - a. Важно, чтобы правительства вкладывали средства в информацию, способствующую пониманию сильных и слабых сторон систем образования и помогающую создать эффективную систему подотчетности.
 - b. Одновременно нужно осмотрительно подходить к использованию этих данных. Информация должна отвечать требованиям ее предусмотренного использования, а расходы на сбор данных должны соответствовать потенциалу, которым располагает страна для их обработки.
 - c. Задачи представления отчетности, ставящиеся перед учителями и директорами школ, не должны носить чисто механический характер – их следует увязывать с улучшением преподавания.
2. **Ресурсы: для финансирования системы образования нужны соответствующие финансовые средства.**
 - a. Правительствам надлежит выполнять свое обязательство относительно предоставления на цели образования не менее чем 4% ВВП или 15% общего объема государственных расходов.
 - b. Странам-донорам надлежит выполнять свое обязательство относительно предоставления помощи в объеме 0,7% своего национального дохода. Из этих средств 10% следует направлять на цели базового и среднего образования. Им следует подходить с осторожностью к принципу предоставления помощи на основе конкретных результатов, поскольку такие механизмы могут создавать риски для стран, которые подготовлены к ним в наименьшей степени.
3. **Потенциал: партнерам для выполнения своих обязательств необходимы навыки и профессиональная подготовка.**
 - a. Правительствам надлежит обеспечивать работу эффективных институтов, в том числе выполняющих полицейские, судебные и аудиторские функции и располагающих потенциалом для того, чтобы помогать предотвращать, выявлять и расследовать случаи коррупции в образовании.
 - b. Правительствам надлежит работать с учителями как со специалистами. Следует содействовать росту их профессионализма путем инвестиций в программы их подготовки и повышения квалификации и предоставления им автономии. Профсоюзы учителей, стремящиеся к укреплению профессионализма посредством кодексов этики, должны, в свою очередь, повышать информированность своих членов и содействовать формированию навыков тех, на кого возложена обязанность работы с такими внутренними механизмами обеспечения подотчетности.
 - c. Правительствам надлежит обеспечивать надлежащую подготовку лиц, занимающихся оценкой учителей, с тем чтобы их работа была сосредоточена на оказании поддержки учителям и предоставлении им возможности для преподавания на основе принципов справедливости, высокого качества и инклюзивности.
 - d. Правительствам надлежит наращивать потенциал своих представителей в международных организациях для активного участия в их работе и ее мониторинга. Международным организациям, в свою очередь, надлежит обеспечивать инклюзивность и прозрачность наряду с представлением отчетности своим членам.

Подотчетность в образовании:

ВЫПОЛНЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Во втором издании *Всемирного доклада по мониторингу образования* приводятся последние данные о глобальном прогрессе в решении образовательных задач, поставленных в рамках Целей в области устойчивого развития Организации Объединенных Наций.

Сотни миллионов по-прежнему не посещают школу, а многие так и не приобретают в ней необходимых навыков – это убедительно говорит о том, что системы образования не способны обеспечить достижение глобальных целей. Обездоленные слои населения страдают от этого в наибольшей степени, но могут и стать основными бенефициарами, если политики будут уделять достаточно внимания их нуждам. Страны ищут решения для этих проблем в условиях, когда бюджеты ограничены и возрастает акцент на рациональном использовании средств, ориентированном на конечные результаты. В качестве наиболее эффективного решения зачастую называют обеспечение подотчетности.

В настоящем резюме Всемирного доклада по мониторингу образования за 2017/8 гг. показан широкий диапазон различных подходов к подотчетности. В одних странах концепция подотчетности неизвестна, а нарушение права на образование принимается как нечто само собой разумеющееся, тогда как в других подотчетность стала самоцелью вместо того, чтобы служить средством для обеспечения инклюзивного, справедливого и высококачественного образования и обучения на протяжении жизни для всех.

В докладе подчеркивается, что за образование отвечают многие стороны. Основная ответственность ложится на правительства, однако свою роль в совершенствовании систем образования должны играть все партнеры – школы, учителя, родители, учащиеся, международные организации, частные провайдеры, гражданское общество и СМИ. Особое внимание в докладе обращается на важность прозрачности и доступности информации, но при этом указывается на необходимость использовать данные с осторожностью и избегать создания таких систем обеспечения подотчетности, которые в непропорционально большой степени сосредоточены на результатах, получающих узкое определение, и на карательных санкциях. Сегодня имеется множество средств для обеспечения подотчетности, и в докладе четко показано, какие из них эффективны, а какие нет.

