

РАЗВИТИЕ ТЕОРИИ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ

В статье выполнен ретроспективный анализ развития теории и практики управления и оценки качества школьного образования. Определены перспективы совершенствования и развития систем обеспечения качества с учетом приоритетов государственной политики в области качества

Растущие требования качества жизни, необходимость контроля выполнения государственных обязательств в социальной сфере, запросы и потребности управленческой практики, включение России в глобальное образовательное пространство и конкуренцию по качеству человеческих ресурсов выдвинули в число приоритетов использование соответствующих инструментов управления и оценки качества школьного образования. Сегодня система образования является инструментом социального воспроизводства человеческого капитала и его социокультурного качества. Качество образования – глобальная категория.

За последние годы по проблематике управления и оценки качества образования проведен ряд исследований, раскрывающих понятийный аппарат [13], вопросы создания и применения систем менеджмента качества на основе международных стандартов качества ISO серии 9000 [2, 8], концептуальные основы общероссийской, региональных и муниципальных систем оценки качества образования [4, 9, 12], а также технологии мониторинга качества образования [1, 6, 7], организации международных сравнительных исследований в области качества образования, использования зарубежного опыта в области качества образования [3, 5].

Особое место занимают работы, касающиеся применения в системах оценки качества образования современного квалиметрического инструментария оценки качества учебных и внеучебных достижений обучающихся, в том числе тестовых [9]; применения в системе и процедурах оценки качества образования информационно-коммуникационных технологий [10]; разработки профессионального стандарта педагога.

Развитие рыночного общества предопределило, наряду с рассмотрением образования как общественного блага, его включение в число факторов роста национального богатства, повышения производительности труда, качества жизни. В образовании более активно используются инновации, конкуренция, материальные стимулы. Это означает совсем другой подход к бюджетированию, оценке эффективности образовательных систем, качества образовательных услуг (оценке со стороны государства и общества и их структур, а также оценке внутри сферы образования).

Осмысление необходимости учета данных тенденций имело своими последствиями в последние 10–12 лет такие решения и тенденции, как:

- создание единого для всей страны механизма оценки качества подготовки выпускников общеобразовательных школ в виде единого государственного экзамена (ЕГЭ);
- введение принципа подушевого финансирования образовательных учреждений;
- использование программно-целевого подхода, системы грантов при освоении и распределении финансовых средств на инновационные программы;
- использование системы стандартов, в том числе образовательных, теперь и профессиональных;
- выдвижение идеи эффективного контракта в отношении педагогических работников.

Сегодня оценка качества повсеместно внедряется на всех уровнях управления, во всех отраслях народного хозяйства:

- оценка эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- оценка качества жизни населения в субъектах Российской Федерации;

– оценка информационной прозрачности деятельности руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

– мониторинг эффективности федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования и их филиалов; и др.

Активизация оценочной деятельности – свидетельство растущей конкуренции (в том числе межстрановой) во всех областях и сферах социальной и экономической жизнедеятельности, отклик на запрос общественности относительно эффективности и прозрачности публичной власти, одно из проявлений феномена информационного общества.

Оценка как одна из ключевых функций управления необходима, чтобы обеспечивалась информация для принятия решений относительно:

– распределения ресурсов;
– проведения структурных изменений;
– корректировки политики, миссии, стратегии.

Оценка часто обеспечивает легитимность принимаемых решений, чтобы аргументированность принятия того или иного политического решения.

Данными тенденциями обусловлено появление в середине 2000-х годов концепции Общероссийской системы оценки качества образования (ОСОКО), запуск проектов в ряде субъектов Российской Федерации по созданию Региональных систем оценки качества образования (РСОКО) [12].

В то же время при реализации всех этих, безусловно, плодотворных идей и начинаний допускались одни и те же ошибки, которые «работали» против качества:

– в конкурсах и грантах побеждали сильнейшие, более продвинутые учреждения и регионы, отрыв которых от остальных увеличивался, а значит, и росла поляризация по качеству предоставляемых образовательных услуг;

– достижение высоких средних баллов ЕГЭ на уровне школы, муниципалитета, региона отодвинуло на второй план усилия по достижению других значимых педагогических и социальных результатов; кроме того, повсеместное использование этого среднего балла, вплоть до оценки эффективности деятельности губернаторского корпуса, прямо подталкивает к различным нарушениям, искажени-

ям. Средний балл ЕГЭ как показатель качества становится бессодержательным, безотносительным к работе конкретного учителя, ученика, школы (в плане реального живого вклада и использования школьных и внешкольных ресурсов);

– принцип подушевого финансирования «работает» лишь в ограниченном сегменте школьного образования (городские муниципалитеты с большой плотностью и уровнем доходов населения, развитой транспортной инфраструктурой).

Непоследовательность и противоречивость шагов, отсутствие системной государственной политики в области оценки образовательных организаций и систем, преобладание индуктивного подхода сводят на нет усилия тех, кто организует, вовлечен в процесс оценочной деятельности, вызывают социальную напряженность, тормозят последовательное повышение качества образования.

Необходимо зафиксировать все ценное, рациональное, что сформировалось, закрепились в практике управления и оценки качества школьного образования последнего десятилетия; обозначить «точки роста», перспективные направления в данной области; дать ответы и привлечь думающих членов научно-педагогического сообщества к дискуссии, к выработке новой парадигмы управления и оценки качества образования.

Вопросы для осмысления и обсуждения научно-педагогическим сообществом:

– не становится ли оценка в настоящее время самоцелью, неким инструментом новой системы тотального контроля; если «да», тогда в чем ее истинный смысл и назначение;

– что можно записать в актив науке, управленцам, членам научно-педагогического сообщества в плане выстраивания и развития систем обеспечения качества образования;

– насколько самодостаточны и эффективны сформировавшиеся к данному времени системы обеспечения и оценки качества образования;

– как поднять нравственный статус оценки в образовании;

– можно ли считать, что в настоящее время сформировано квалифицированное экспертное сообщество в области управления и оценки качества образования;

– не приведет ли логика построения ОСОКО и РСОКО по типу «сверху – вниз» к построению жестких централизованных систем

с преобладанием внешней административной оценки;

– выполняют ли (оправдывают ли) существующие системы оценки качества образования ту роль и назначение, которые реально они должны выполнять в механизмах обеспечения качества образования?

Проблематика, связанная с системами обеспечения и оценки качества вовсе не новая. Впервые с научной трибуны ее озвучили в конце 90-х годов на одном из симпозиумов Исследовательского центра проблем качества подготовки (ныне – Институт качества высшего образования при Московском институте стали и сплавов), провозгласив идею созданию Национальной системы оценки качества образования [4]. Ученые, специалисты, научные школы, группирующиеся вокруг Исследовательского центра на уровне регионов, муниципалитетов, учреждений общего и профессионального образования разработали, апробировали и внедрили модели мониторинга качества образования, самообследования по качеству обеспечиваемого образования, предложили квалиметрический оценочный инструментарий для использования в данных процедурах, а также в процедурах государственной аккредитации образовательных учреждений.

Появление в 2006 году Концепции общероссийской системы оценки качества образования (ОСОКО), а затем – типовых моделей региональных систем оценки качества образования регионов, отобранных как пилотные для участия в проекте по созданию РСОКО (Республика Саха (Якутия), Республика Чувашия, Московская, Челябинская области, Красноярский и Краснодарский края), проведение по линии Министерства образования и науки Российской Федерации конкурса среди регионов на получение федерального гранта на совершенствование РСОКО, безусловно, способствовали активизации инновационной деятельности по данному направлению, созданию эффективных региональных творческих команд.

В этот же период усилиями федеральных органов власти была создана вертикальная структура органов по контролю и надзору в сфере образования, начали функционировать Федеральный центр тестирования в г. Йошкар-Ола, Федеральный центр экспертизы учебных планов вузов в г. Шахты Ростовской области.

Внедрение Единого государственного экзамена на основе опыта системы федерального

тестирования (при всех издержках оценки обученности на основе тестовых процедур) имело своим результатом получение единого для всех регионов страны инструментария оценки качества выпускников общеобразовательной школы. Управленцы получили возможность опираться на многолетнюю статистику ЕГЭ при анализе ситуации в региональной, муниципальной образовательной системах; для оценки их эффективности; кластеризации задач; при принятии решений в отношении управления, выделения и распределения кадровых, материально-финансовых ресурсов.

Следствием процессов глобализации для России явилось то, что она активно включилась в международные сравнительные исследования по качеству общего образования, как страна – член Болонских соглашений перешла на двухуровневую систему высшего образования, в которой применяется кредитно-модульный принцип построения учебного процесса и кредитная модель оценки качества усвоения учебного материала студентами. Следствием этого также стали разработка и внедрение с 2011 года новых Федеральных государственных образовательных стандартов (отдельно в сфере общего и в сфере профессионального образования), построенных в логике компетентностного подхода.

Позитивное влияние на формирование культуры самооценки в вузовском педагогическом сообществе оказало внедрение в этот период в десятках ВУЗов России систем менеджмента качества в соответствии с международными стандартами качества ISO серии 9000 (вначале версия 2001 года, а затем версия 2008 года). Удачной также в этом плане оказалась инициатива начала 2000-х годов Московского института стали и сплавов, учредившего совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации и Госстандартом России премию в области качества для вузов (по аналогии с общепромышленной Премией Правительства Российской Федерации в области качества, которая является аналогом Европейской Премии в области качества и присуждается ежегодно 9–10 предприятиям, организациям и учреждениям России с 2007 года). Есть пример проведения с 2005 года в Забайкальском крае региональных конкурсов «Внутришкольные системы обеспечения качества образования», где используются критерии Национальной Премии в области качества.

Развитие нового федерализма в России, совершенствование бюджетного процесса в этот период имели своим следствием учреждение Правительством Российской Федерации мониторинга эффективности органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов муниципальной исполнительной власти на основе системы объективных показателей, прямых измерителей. Ежегодно руководители региональных и муниципальных органов исполнительной власти представляют общественности Доклады о результатах и основных направлениях деятельности (так называемые ДРОНДы). Показатели качества образования являются составной частью методики определения индекса благосостояния муниципалитетов, также определяемого ежегодно по линии официальных государственных структур. В Бюджетном кодексе Российской Федерации закреплено требование разработки и применения муниципальных стандартов качества предоставления муниципальных услуг (применительно к сфере образования – стандарт качества предоставления услуги «Общее образование»).

С конца 2000-х годов дан старт работам по внедрению в деятельность органов государственной и муниципальной власти концепции «Электронные услуги для населения». Разработаны соответствующие административные регламенты, программное обеспечение, проводятся пуско-наладочные работы, обучается персонал из числа государственных и муниципальных служащих. В ближайшее время в бюджетной сфере планируется внедрять систему эффективных контрактов персонала, основывающихся на показателях объема и качества работы. Также в 2013–2014 гг. планируется разработать профессиональные стандарты для более чем 800 профессий и специальностей (в том числе профессиональный стандарт педагога), которые заменят квалификационные требования и будут служить основанием для оценки качества труда в сфере материального и нематериального производства.

По линии науки, профессиональной и педагогической общественности, взаимодействия профессиональной школы с работодателями в 2000-е годы учрежден целый ряд общественных рейтингов (например, журнал «Карьера» проводит добровольный рейтинг для вузов), заявлено о создании системы независимой оценки качества основных профессиональных образовательных программ, системы серти-

фикации профессиональных квалификаций; для школ, учреждений СПО предложен ряд сервисов в тестовой форме, связанных с проведением независимого аудита качества образования.

В инновационных образовательных учреждениях (особенно в негосударственном секторе) появились собственные службы аудита качества образования, с определенной периодичностью проводящие замеры качества обученности, в том числе в период промежуточной аттестации. Во взаимодействии с академической и вузовской наукой, с учетом зарубежного опыта в ряде инновационных школ, ВУЗов разрабатываются, апробируются и транслируются современные контрольно-измерительные материалы (в том числе для использования в системе дистанционного образования), подходы к оцениванию образовательных достижений, основанные на потенциале отечественной психологической школы, современных достижениях зарубежной науки и педагогической практики (система оценивания учебной успешности по версии международного бакалавриата; система оценивания учебной успешности на основе идеи индивидуального прогресса – технология «Дельта»; оценивание уровня сформированности учебно-предметных компетенций – технология SAM и т.д.) [7]. В системе оценивания учебных достижений применяются идеи формирующего оценивания, накопительной оценки, модульного оценивания, применения шкал большой размерности, рейтингового оценивания и т.д.

Определенным моментом истины для отечественных образовательных учреждений (особенно ОУ ВПО) стало их участие (обязательное – по линии Минобрнауки России и международное – по линии различных зарубежных агентств, ассоциаций) в различных рейтингах. Наделение отдельных вузов статусом «вуз с признаками неэффективности», непопадание ведущих вузов России в первую сотню ведущих мировых вузов, как правило, вызывает раздражение, скрытый протест, отторжение, недоверие к оценочному инструментарию.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, необходимо отметить следующее.

Во-первых, то, что было сделано в истекшие 10–12 лет, создает базу для дальнейших шагов. Но по-прежнему существует дефицит квалифицированных кадров в области квалимет-

рии, нет структур, призванных осуществлять независимую профессиональную оценку качества образования на различных уровнях, оценка, носит монополизированный характер. На федеральном, региональном, муниципальном уровнях нет четкого ориентира и приоритетов в работе по построению систем оценки качества образования.

Во-вторых, построение Общероссийской системы оценки качества образования откладывается на неопределенный срок, а это значит, что разработчики РСОКО, МСОКО не имеют ориентира для проведения работ по выстраиванию своих систем. Остается неясным, какой будет страновая (национальная) система оценки качества образования в плане централизации, унификации оценки, обязательности контрольно-оценочных и мониторинговых процедур, их последствий для субъектов образовательной деятельности; как в эту оценку будет вовлечена общественность; какая нагрузка в плане представления данных, формирования отчетности ляжет на образовательные учреждения.

В-третьих, очевидно, что наука (поставленная в ситуацию рыночных отношений) явно отстает от запросов практики управления и оценки качества образования. В исследованиях, научных подходах и разработках по-прежнему доминирует когнитивистская модель оценки учебных достижений; понятие системы оценки качества образования подменяется мониторингом; предпринимаются попытки прямого переноса зарубежного опыта в области обеспечения и оценки качества образования на отечественные образовательные системы; ФГОС общего образования, ФГОС профессионального образования ввели принципиально новые классификации образовательных результатов, а ученые и специалисты продолжают по-своему их толковать и интерпретировать.

В-четвертых, очевидна ситуация избыточности оценочных процедур на федеральном и региональном уровне. Централизация оценки качества образования превзошла все мыслимые границы оптимального соотношения по уровням управления (федеральный – региональный – муниципальный – институциональный). Складывается впечатление, что оценка осуществляется ради самой оценки. Информация, полученная по каналам многочисленных федеральных мониторингов, практически нигде не используется, ее не исполь-

зуют на тех уровнях, которые наделены в соответствии с российским законодательством определенной компетенцией, правом принятия решений (мониторинг ННШ; мониторинг КПО; мониторинг школьного питания; мониторинг использования школьных учебников; мониторинг трудоустройства выпускников учреждений профессионального образования и т.д.).

В-пятых, до сих пор не сложилось ясное понимание того, насколько региональные, муниципальные системы оценки качества образования могут и должны выйти за ведомственные рамки, каким должно быть их построение с точки зрения ступеней непрерывного образования (дошкольное, школьное, профессиональное образование, образование взрослых) и выделения определенных кластеров (основное и дополнительное образование; городской и сельский кластеры; государственный и негосударственный кластеры; кластеры формального и неформального образования).

В-шестых, нет ответа на самый главный вопрос: зачем вообще необходима та или иная система оценки качества образования. Варианты ответов простираются от банального «для определения эффективности и распределения ресурсов» до «обеспечения гарантий качественных и доступных образовательных услуг для населения». Вместе с тем родители обучающихся пользуются, как правило, неформальной информацией о качестве образования; работодатели, бизнес используют свои инструменты и каналы получения информации о качестве выпускников учреждений профессионального образования; средства массовой информации и вовсе основываются на единичных фактах, как правило, на резонансных событиях. Органы исполнительной власти реально используют оценку, как правило, только для решения оптимизационных задач (сокращение сети образовательных учреждений; уменьшение бюджетных мест в вузах и сузах и т.д.). Таким образом, для одних оценка качества образования – жизненно необходимая информация, для других – инструмент легитимизации непопулярных политических решений, для третьих – способ получения заработка (разработчики тестов, инструментария, методик), для четвертых – область инновационной деятельности (своего рода – модное увлечение).

С учетом вышеизложенного можно сделать вывод о том, что за прошедший период време-

ни вследствие экстенсивного подхода к выстраиванию на различных уровнях управления систем оценки качества образования объективно сформировалась некая критическая масса, позволяющая осуществить качественный скачок в данном направлении. Для этого необходимы разработка федеральной (региональной) политики в области обеспечения и оценки качества образования; подготовка на всех уровнях специалистов, формирование экспертного сообщества в данной области, привлечение ведущих ученых и специалистов (в том числе зарубежных) к экспертизе материалов ОСОКО, РСОКО и МСОКО; создание полноценной нормативной базы, принятие типовых моделей РСОКО и МСОКО; определение «зон ответственности» ОСОКО, РСОКО, МСОКО и ВШСОКО, разграничение их полномочий и ответственности в области обеспечения и оценки качества образования в части реализуемых процедур, применяемых оценочно-критериальных комплексов, работы с информацией.

Необходимо формулирование четкого заказа отраслевой Академии наук, вузовской науке; по исследованию лучших практик построе-

ния систем управления и оценки качества образования, научной экспертизы и сертификации оценочно-измерительных и программных средств, разработке дорожной карты работ по построению на различных уровнях управления, ступенях непрерывного образования и образовательных кластерах систем обеспечения и оценки качества образования. Это предполагает придание межведомственного характера работам в области построения систем обеспечения и оценки качества образования, содействие становлению институтов независимой оценки качества образования; тонкую настройку процедур, инструментария, оценочно-критериальных комплексов в части устранения параллелизма, дублирования, функционализма, противоречивости, избыточности; координацию работ в области построения систем обеспечения и оценки качества образования на федеральном, региональном, муниципальном уровнях; разработку алгоритмов работы с информацией, полученной в результате применения оценочных процедур, создание программного обеспечения для осуществления автоматизированных рабочих процедур работы с информацией.

Л и т е р а т у р а

1. Бахмутский А. Е. Мониторинг школьного образования: проблемы и решения. – СПб.: КАРО, 2007. – 176 с.
2. Бордовский Г. А., Нестеров А. А., Трапцын С. Ю. Управление качеством образовательного процесса : монография. – СПб.: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2001. – 359 с.
3. Карелина И. Г. Современные модели оценки качества образования в России и за рубежом : аналитический обзор. – Воронеж: ВГУ, 2006. – 181 с.
4. Квалиметрия человека и образования: методология и практика. Национальная система оценки качества образования в России : Пятый симпозиум (Москва, 11–13 сентября 1996 г.) : тез. докл. / под науч. ред. Н. А. Селезневой и А. И. Субетто. – М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 1996. – 212 с.
5. Ковалева Г. С. и др. Основные результаты международного исследования образовательных достижений учащихся PISA2000 (краткий отчет). – М., 2002.
6. Кулемин Н. А. Квалиметрический мониторинг управления качеством образования: концепция, технология, модель : монография. – М. ; Ижевск : Алфавит, 2000. – 187 с.
7. Мониторинг учебно-предметных компетенций в начальной школе / под ред. П. Г. Неждова, Б. И. Хасана, Б. Д. Эльконина. – М.: Университетская книга, 2007.
8. Панасюк В. П. Школа и качество: выбор будущего. – СПб.: КАРО, 2003. – 384 с.

9. Панасюк В. П., Егорова В. М., Мозгарев Л. В. Теория и практика мониторинга качества образования в Воронежской области / Спец. вып. 5. Оценочно-измерительные средства систем оценки качества образования. – Воронеж: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов; ВОИПКРО, 2007. – 112 с.

10. Панасюк В. П., Головичер Г. В. Информационно-методическое обеспечение управления качеством образования на муниципальном уровне. – СПб.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов; Международный институт независимых педагогических исследований, 2007. – 120 с.

11. Постановление Правительства РФ от 30.03.2013 N 286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги» // Рос. газета. – 8 апреля 2013 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rg.ru/2013/04/08/socuslugi-site-dok.html/>

12. Построение Общероссийской системы оценки качества образования и региональных систем оценки качества образования (сборник). – М., 2007.

13. Поташник М. М. Качество образования: проблемы и технология управления (в вопросах и ответах). – М.: Педагогическое общество России, 2002. – 352 с.

14. Распоряжение Правительства РФ от 30.03.2013 N 487-р «Об утверждении плана мероприятий по формированию независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, на 2013–2015 годы» // Консультант-плюс : офиц. сайт компании [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144318/

15. Шишов С. Е., Кальней В. А. Школа: мониторинг качества образования. – М.: Педагогич. о-во России, 2000. – 316 с., с прил.

