

УДК 37.014.15

*Альберт Яхьяевич ТАМАКАЕВ, учитель истории и обществознания средней общеобразовательной школы № 15, г. Новый Уренгой, Ямало-Ненецкий автономный округ, Тюменская область*

## Управление взаимоотношениями: анализ понятий

В статье рассмотрены основные законодательные акты, нормативные документы и основополагающие понятия, касающиеся системы образования.

**Ключевые слова:** система образования, эффективность, качество образования.

*Albert Ya. TAMAKAEV, teacher of history and social science, secondary school No. 15, New Urengoy, Yamal-Nenets Autonomous Area, Tyumen region*

## Relationships management: an analysis of concepts

The basic laws, regulations and basic concepts related to the education system are presented in the article.

**Keywords:** the system of education, efficiency, quality of education.

**А**нализ теоретических подходов к изучению эффективности работы общеобразовательного учреждения. В последние годы в законодательстве об образовании произошли значительные изменения. С принятием Национальной доктрины образования в Российской Федерации в 2000 году, устанавливающей приоритет образования в государственной политике, стратегию и основные направления его развития, в период с 2002 по 2007 год было внесено около 200 законодательных инициатив, принято более 20 федеральных законов, внесших изменения в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». При этом изменения, внесенные в законодательные акты, коснулись в основном следующих вопросов:

1. В 2002–2003-х годах были главным образом затронуты различные вопросы осуществления образовательной деятельности (государственные образовательные стандарты, федеральные перечни учебников, расширение перечня образовательных программ, реализуемых образовательными учреждениями начального, среднего и высшего профессионального образования; использование дистанционных технологий).

2. В 2004–2006-х годах уточнялись полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере образования, а также статус образова-

тельных учреждений (организаций). Были приняты следующие федеральные законы:

- Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»;

- Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований»;

- Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»;

- Федеральный закон «О внесении изменения в статью 31 Закона Российской Федерации «Об образовании»;

- план мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки», утвержденный распоряжением Правительства — довольно противоречивый документ, который, с одной стороны, ставит целью повышение эффективности образования, с другой — прописывает меры, противоречащие этому. Этот план мероприятий описывает такие критерии эффективности деятельности образовательных учреждений, как:

- 1) соотношение баллов ЕГЭ между лучшими и худшими результатами ЕГЭ в пересчете на один предмет;
- 2) образовательные достижения учащихся, приведенные к международным стандартам;
- 3) численность учителей до 30 лет;
- 4) отношение средней заработной платы учителя к средней заработной плате по региону;
- 5) оценка деятельности школ, их руководителей и основного состава по показателям эффективности муниципальных образований.

Новый Закон «Об образовании», который вступит в силу с 1 сентября 2013 года, определяет структуру системы образования следующим образом:

- 1) федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования, образовательные стандарты, образовательные программы различных видов, уровней и (или) направленности;
- 2) организации, осуществляющие образовательную деятельность, педагогических работников, обучающихся и родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся;
- 3) федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, созданные ими консультативные, совещательные и иные органы;
- 4) организации, осуществляющие обеспечение образовательной деятельности, оценку качества образования;
- 5) объединения юридических лиц, работодателей и их объединений, общественные объединения, осуществляющие деятельность в сфере образования.

Так, статус образовательного учреждения в системе образования определяется новым законом как организация, предоставляющая образовательную услугу обучающемуся. В новом законе говорится об образовательных организациях и организациях, осуществляющих обучение. Согласно пункту 18 статьи 2 образовательная организация — это некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана [13]. Согласно пункту 19 статьи 2 организация, осуществляющая обучение, — это

юридическое лицо, осуществляющее на основании лицензии наряду с основной деятельностью образовательную деятельность в качестве дополнительного вида деятельности [13].

Следуя определению пункту 6 статьи 14, образовательные услуги возможно разделить на основные — реализуемые в рамках образовательных программ, определяющих статус учреждения, и дополнительные — реализуемые за пределами определяющих его статус образовательных программ [13]. Принимая во внимание сокращение набора обязательных программ, можно заключить, что решение о необходимости расширения образовательных программ перекладывается на ученика или, точнее, законного его представителя.

Как отсюда следует, потребителем образовательной услуги в широком смысле становится уже не государство, которому отводится роль контроля и надзора, а конкретный получатель — ученик. Закон вместе с тем предусматривает солидарную ответственность родителей (законных представителей) ученика и образовательной организации. Эта ответственность выражается в частичном возмещении затрат на организацию образовательного процесса, а также более широкими возможностями перевода учащихся в режим домашнего обучения. Кроме того, дисциплинарная ответственность старшеклассников, которая вводится новым законом, предполагает установление ответственности и для самих учеников. Обязанности получения образования таким образом перекладываются на самих потребителей, роль педагогического сообщества сводится к предоставлению образовательных услуг в рамках госзаказа. Интересным в рамках нашего исследования является термин «образовательный округ». В систему образования вовлекаются все присутствующие на территории округа субъекты — учреждения здравоохранения, спорта и многое другое. Благодаря закону государство, учредитель могут управлять инновациями в образовании. Если детсаду или школе захотелось внедрить какую-нибудь форму обучения, отличную от государственной, нужно согласовывать ее с главой района.

До сих пор не было такой четкой преемственности учебно-методических комплексов, а совместная работа образовательных организаций с сопутствующими учреждениями и организациями делает округ единым образовательным пространством. Таким образом, для ученика, перешедшего в другую школу, уже не будет такого ощутимого разрыва в программах: конечный результат, по какому бы методическому комплексу он ни обучался, будет одинаков. Отсюда следует, что мерой оценки эффективности образования становится степень удовлетворенности получателя образовательной услуги.

Проблема эффективности работы образовательных учреждений неразрывно связана с проблемой качества жизни человека, его опережающим развитием в системе образования, которая формирует культуру

личности как фактор эволюции общества. Такая тенденция в образовании прослеживается на протяжении многих лет в трудах Н. А. Бердяева, В. И. Вернадского, Э. М. Короткова, В. В. Розанова, Н. А. Селезневой, В. П. Симонова, А. И. Суббето и других. Следовательно, соответствие качества образования ожиданиям и запросам общества — необходимое условие существования любого образовательного учреждения. В связи с этим встает вопрос о разработке качественно новых подходов к деятельности образовательных учреждений. Представляется значимым поиск новых путей активизации управленческого потенциала школы, соотнесенность ее образовательной и воспитательной политики с другими институтами социализации, такими как семья.

Ретроспективный анализ монографических работ ряда авторов: В. П. Беспалько, Б. С. Гершунского, Л. Г. Гринберга, Т. М. Давыденко, И. А. Ивлиевой, Н. В. Кузьминой, В. С. Лазарева, В. В. Лаптева, А. Я. Найна, В. П. Панасюка, М. М. Поташника, Г. Н. Серикова, В. П. Симонова, О. Г. Хомерики, Е. К. Чернышевой, Т. И. Шаповой, И. К. Шалаева — показывает, что на первый план сегодня выдвигается проблема управления в единстве с оценкой качества образования. Это обусловлено рядом следующих факторов:

- необходимостью соотнесения целевых установок развития образовательного учреждения с государственной образовательной политикой, одной из доминант которой стал курс на создание государственной системы качества образования и его оценки;

- высоким уровнем разработанности категорий «качество», «управление качеством» во многих отраслях научного знания и принципиальной возможностью их переноса в педагогическую теорию и практику в целях уточнения дефиниций, употребляющихся в частных подходах и традиционных парадигмах образовательных исследований;

- интеграцией наук о человеке, социальных системах, возможностью применения в педагогике достижений философии, психологии, социологии, теории управления, квалиметрии и других наук в целях усовершенствования процессов управления качеством в сфере образования.

Эффективность образовательного процесса представляет собой механизм социальной регуляции образовательной сферы, который обуславливает ее оптимальное функционирование и выступает результатом сочетания интересов и потребностей различных социальных субъектов. Интересной, хотя спорной, является попытка классификации подходов к определению эффективности образовательного учреждения, данная В. Воротиловым и Г. Шапоренковой, обобщающая различные позиции по этой проблеме. Авторы выделяют следующие подходы к пониманию эффективности образования:

- соответствие ожиданиям и потребностям личности и общества (С. Е. Шишов, В. А. Кальней, А. И. Моисеев, Е. В. Яковлев);

- сформированный уровень знаний, умений, навыков и социально значимых качеств личности (Е. В. Бондаревская, Л. Л. Редько, Л. А. Санкин, Е. П. Тонконогая);

- соответствие совокупности свойств образовательного процесса и его результатов требованиям стандарта, социальным нормам общества, личности (В. И. Байденко; В. А. Исаев, Н. А. Селезнева, А. И. Суббето);

- соответствие результата целям образования, спрогнозированным на зону потенциального развития личности (М. М. Поташник, В. М. Полонский, В. П. Панасюк, А. П. Крахмалев);

- способность образовательного учреждения удовлетворять установленные и прогнозируемые потребности (Г. А. Бордовский, Т. Н. Шамова, П. И. Третьяков, Г. Е. Володина).

Критерии этой классификации являются несколько неточными. Более конкретным, хотя и более общим, может быть определение понятия качества образования по отношению к:

- 1) результатам образовательного процесса;

- 2) самому образовательному процессу;

- 3) образовательному учреждению, осуществляющему образовательный процесс с соответствующими результатами [4].

Изменение критериев оценки внутренней эффективности работы школы привело к пересмотру и реформе педагогического образования и оценки работы учителя на базе концепции компетентности. Главной задачей педагогического образования стало формирование определенного типа поведения учителя. Усвоение конкретных знаний и навыков оказалось лишь средством для достижения этой цели.

Процесс обучения по новым программам стал осуществляться на основе иерархических стадий таксономии Блума. Определяя набор «актов поведения», преподаватель воздействует на формирование будущего учителя в соответствии с целями, заданными извне. Строгая регламентация процесса обучения в соответствии с запрограммированными целями расширяет возможности для более жесткого контроля как в деятельности учителя, так и в работе учебных заведений в целом.

Измерение качественных результатов образования, лежащее в основе оценки внутренней эффективности работы школы, — сложная методологическая проблема. Ведь речь идет о характеристиках, которые в силу своей природы не могут быть полностью выражены в цифрах и формулах и до последнего времени не были предметом статистического анализа. К таким характеристикам относят непараметрические показатели социально-психологического климата в школе (школьной атмосферы), которые, по мнению В. Уайта, соавторами стали рассматриваться как наиболее референтные критерии оценки качества внутренней эффективности работы школы.

В педагогике «конкретных целей» стали интенсивно развиваться:

- 1) теория таксономии целей обучения;
- 2) теория минимальной компетентности (или результатов обучения);
- 3) теория контроля за деятельностью учителя и учебных заведений.

Наиболее разработанной теорией таксономии целей обучения, по мнению В. Оконя [2], остается таксономия Блума. Она включает три крупных класса (таксонов) целей обучения: познавательных, эмоциональных и психомоторных. Для каждого класса целей таксономии Блума устанавливается жесткий (поуровневый) порядок усвоения знаний, ценностей и моторных умений и формы контроля сформированности познавательных, аффективных и психомоторных операций.

Введение поуровневого порядка усвоения знаний, ценностей и моторных умений по мере достижения познавательных, эмоциональных и психомоторных целей обучения потребовало от дидактов разработки объективных (критериальных) стандартов усвоения знаний, ценностей и умений на каждом уровне достижения целей [4].

Проект разработки объективных (критериальных) мер результативности обучения или программ проверки минимальной компетентности получил название теории компетентности. В рамках данного направления акцент в первую очередь делался на установлении лишь минимальных стандартов (старта для всех) или требований к уровню подготовки школьников по главным учебным предметам (чтению, письму, арифметике) [12]. Введение программ минимальной компетентности предполагает обязательность итоговых проверок на основе разработанных стандартов, общих для школ региона или страны в целом.

В широком смысле эффективность системы образования определяется степенью достижения поставленных перед ней целей. Критерии оценки того, в какой мере школа выполняет свои функции, в свою очередь задаются требованиями экономики, поскольку большая часть прироста современного производства должна осуществляться за счет эффективного использования трудовых ресурсов, повышения их качественных характеристик (образования, квалификации, мастерства). Задача обеспечения своевременного и динамического приспособления системы образования к требованиям экономики предопределила тенденцию к пересмотру целей образования.

Одна из первых попыток найти количественный показатель эффективности образования с экономических позиций принадлежала Т. Шульцу. В соответствии с его теорией человеческого капитала дополнительный экономический рост или спад производства является производной от инвестиций в человека, в том числе и расходов на образование. Он предложил свой метод определения экономической роли образования, с помощью которого делалась попытка усовершенствовать механизм распределения ресурсов с целью увеличения их экономической эффективности. Но в этом

случае методы экономического анализа переносились целиком в сферу образования, а норма распределения финансовых средств определялась по формуле «затраты — результат».

Позднее в ряде стран возникло новое направление в исследовании проблем эффективности образования, ведущие представители которого выступили с резкой критикой экономической концепции. Призывая покончить с императивом экономической целесообразности в сфере образования и пересмотреть критерии его эффективности, они подчеркивали междисциплинарный характер проблемы, необходимость комплексного подхода к ее решению [6; 8; 9]. Общие критерии эффективности, полагают они, должны разрабатываться в контексте тех общественных условий, в которых функционирует система образования, а качество последней — оцениваться в зависимости от выполнения поставленных перед ней общих и конкретных задач.

В последнее десятилетие разработка подходов к оценке качества образования осуществляется через систему всероссийского, регионального и международного мониторинга качества образования, в рамках эксперимента по введению Единого государственного экзамена, а также посредством научно-практических разработок, осуществляемых как на федеральном, так и на региональном уровнях. В работах последних лет находит отражение мировой опыт разработки инструментария оценивания результатов обучения, в том числе тестирования и обработки результатов, на основе современных теорий педагогических измерений.

В частности, в настоящее время продолжается разработка различных моделей новой независимой формы государственной (итоговой) аттестации выпускников девятых классов общеобразовательных учреждений. Завершился эксперимент по введению Единого государственного экзамена. Ведется работа по стандартизации банка измерительных и диагностических материалов; разработке технологического обеспечения аттестационных процедур общеобразовательных учреждений, технологии оценки готовности детей к обучению в начальной и основной школе [1; 9].

Экономическое и духовное развитие страны в значительной степени определяется качеством общего и профессионального образования. Качество интеллектуальных ресурсов становится главным геополитическим фактором в мире. В связи с этим в рамках приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации на период до 2010 года, одобренных Правительством Российской Федерации, предусмотрено создание моделей организации контроля качества образования и формирование нормативной базы для общероссийской системы оценки качества образования (ОСОКО).

Начиная с 1980-х годов многие развитые страны (в том числе США, Великобритания, Австралия, Голландия) предпринимают серьезные попытки соотнести результаты функционирования образовательных систем

с запросами общества (потребностями инвесторов, в том числе государства, профессиональных сообществ, налогоплательщиков).

В рамках комплексных проектов модернизации образования субъектов Российской Федерации (приоритетный национальный проект «Образование») начата работа по формированию различных моделей региональных систем оценки качества образования в соответствии с Указом Президента РФ «Об оценке деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

В то же время система оценки качества образования в России только начала создаваться, еще не сформировано единое концептуально-методологическое понимание проблем качества образования и подходов к его измерению. Достаточно часто используется неапробированный и нестандартизированный инструментарий. Деятельность различных организаций, занимающихся проблемами качества образования, недостаточно координируется. Отсутствует необходимое научно-методическое обеспечение для объективного и надежного сбора информации, не хватает квалифицированных кадров. Слабо проработана нормативно-правовая база системы оценки качества образования.

*Оценка качества образования* подразумевает оценку образовательных достижений обучающихся, качества образовательных программ, условий реализации образовательного процесса в конкретном образовательном учреждении, деятельности всей образовательной системы страны и ее территориальных подсистем.

*Под общероссийской системой оценки качества образования* понимается совокупность организационных и функциональных структур, норм и правил, обеспечивающих основанную на единой концептуально-методологической базе оценку образовательных достижений обучающихся, эффективности деятельности образовательных учреждений и их систем, качества образовательных программ с учетом запросов основных потребителей образовательных услуг.

*Основная цель ОСОКО* — получение и распространение достоверной информации о качестве образования. Создание ОСОКО будет способствовать:

- обеспечению единого образовательного пространства;
- повышению уровня информированности потребителей образовательных услуг при принятии решений, связанных с образованием;
- обеспечению объективности и справедливости при приеме в образовательные учреждения;
- индивидуализации образования, развитию академической мобильности и мобильности трудовых ресурсов;
- созданию инструментов общественного участия в управлении социально-образовательной средой;
- принятию обоснованных управленческих решений органами управления образованием различных уровней.

В основу концепции положены следующие основные принципы:

- развитие ОСОКО, преимущественно как системы внешней государственно-общественной оценки;
- приоритет внешней оценки качества образования над внутренней;
- открытость информации о механизмах, процедурах и результатах оценки в рамках действующего законодательства;
- прозрачность процедур и результатов, нормативный характер формирования и развития ОСОКО;
- функциональное единство ОСОКО на различных уровнях при возможном разнообразии организационно-технических решений;
- применение научно обоснованного, стандартизированного и технологичного инструментария оценки;
- разделение информационно-диагностической и экспертно-аналитических функций (соответственно сбора и интерпретации информации о качестве образования) в рамках ОСОКО;
- профилактика монополизации оценки качества образования;
- системно-целевая направленность формирования информационных ресурсов ОСОКО на всех уровнях.

*Объектами оценки качества* в системе образования являются:

- образовательные программы (включая и те образовательные программы, для которых не предусмотрены государственные образовательные стандарты). Выбор актуальной и эффективной образовательной программы представляет интерес не только для потребителя, но и для образовательной организации (учреждения), так как именно качественная программа во многих секторах образования влияет на конкурентоспособность образовательной организации. Соответственно, оценка качества и сертификация образовательных программ становится широко востребованной функцией ОСОКО, которая позволяет включить программы в число основных объектов оценки;
- образовательные организации (учреждения) и их системы (сюда входят и органы управления, подведомственные организации и службы, а также независимые структуры, выполняющие по заказам органов управления образованием те или иные функции, обеспечивающие образовательный процесс и процесс управления), реализующие спектр образовательных программ всех типов и видов, включая образовательные подразделения предприятий;
- индивидуальные образовательные достижения обучающихся представляют собой наиболее значимый объект оценки. Под обучающимися мы понимаем как тех, кто уже завершил освоение той или иной образовательной программы, так и тех, кто находится на различных промежуточных этапах обучения.

*Самооценка обучающихся.* В условиях непрерывного образования, образования в течение всей жизни, способность к самоконтролю и самооценке своей

учебной деятельности становится для человека важным качеством. Развитие этой составляющей внутренней оценки должно быть реализовано за счет разработки соответствующего научно-методического обеспечения. В полной мере сказанное относится и к самооценке учителей и преподавателей.

*Оценка образовательных программ.* Процедуры, методики оценки качества образовательных программ разработаны недостаточно. Требуется целенаправленная разработка соответствующих методик и рекомендаций на федеральном уровне, которая позволит эффективно проводить эту работу на каждом уровне управления образованием.

*Самооценка образовательных учреждений* практикуется частично. Достаточно полно она реализуется в учреждениях высшего профессионального образования. Целесообразно на основе глубокого анализа выявить и распространить положительный опыт вузов по организации самооценки на образовательные учреждения других уровней.

*Оценка образовательных учреждений со стороны органов управления образованием.* Механизмы этой оценки развиты относительно полно, но требуют дальнейшего совершенствования, прежде всего в части объективизации соответствующих процедур, показателей и критериев. Об этом свидетельствует неудовлетворенность потребителей уровнем эффективности этого вида оценок.

*Оценка индивидуальных достижений обучающихся.* На уровне образовательного учреждения оценка индивидуальных достижений обучающихся обычно реализуется в рамках двух процедур: государственной итоговой аттестации выпускников и промежуточной аттестации обучающихся в рамках внутренней системы контроля качества образования.

Методический инструментарий для оценки качества подготовки учащихся/студентов учреждений образования в большинстве субъектов Российской Федерации разрабатывают, как правило, сами образовательные учреждения на основе соответствующих государственных образовательных стандартов. Используемые оценочные материалы далеки от совершенства. Необходима целенаправленная работа на федеральном уровне по формированию соответствующих оценочных материалов.

В сложившейся российской практике оценку качества подготовки выпускников, как главную составляющую оценки результативности деятельности учреждений образования, осуществляют сами производители образовательных услуг. Исключение составляет оценка уровня подготовки выпускников средней общеобразовательной школы, для которой впервые реализован механизм независимой оценки в рамках Единого государственного экзамена.

*Оценка деятельности педагогических кадров.* Существующая система оценки (аттестации) руководителей и педагогических работников образовательных

учреждений может быть признана относительно удовлетворительной по сравнению с другими аспектами оценки качества образования. В среднесрочной перспективе необходима разработка и апробация новых моделей оценки деятельности педагогических кадров.

Выбор модели системы оценки качества образования, форм и процедур контроля в значительной степени зависит от общеправового контекста, в котором осуществляется образовательная деятельность, в том числе от формата законодательного разграничения полномочий органов государственной власти различных уровней, образовательных учреждений в этой сфере.

В соответствии с этими законами на федеральном уровне были четко разграничены полномочия и предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; установлена исчерпывающая компетенция как федеральных, так и региональных органов государственной власти. При этом законодательное закрепление этих полномочий было основано на принципе обеспечения их финансирования за счет средств бюджетов соответствующих уровней. Таким образом, полномочия были приравнены к расходным обязательствам того или иного уровня власти.

В 2007 году процесс законодательного уточнения полномочий продолжился, но уже в части законодательной регламентации полномочий и процедур по надзору и контролю в сфере образования. Однако в отличие от предыдущих законодательных инициатив, федеральные законы, принятые в 2007 году, основаны на комплексном подходе к урегулированию вопросов надзорно-контрольной деятельности и оценки качества образования.

В основе этого подхода лежат как внутренние процессы развития системы образования (например, утверждение новых практик, проведение и завершение ряда экспериментов (ЕГЭ) в рамках процесса модернизации образования), так и общегосударственные процессы (в частности, реализация административной реформы).

В заключение следует констатировать, что изменения законодательства об образовании последних лет заложили общую правовую рамку для формирования *общероссийской системы оценки качества образования*. В первую очередь определены формат и содержание контрольных процедур в сфере образования и организационно-управленческая модель их реализации, включая разграничение полномочий и порядок взаимодействия органов государственной власти. Вместе с тем создание такой общегосударственной системы подразумевает не только государственный, но и общественный контроль в этой сфере, а также формирование сегмента общественных отношений, связанного с предоставлением различных сервисных услуг как государственными, так и негосударственными организациями в сфере оценки деятельности образовательных учреждений и качества образования.

Создание правовых основ осуществления и развития таких сервисов, а также определение роли и форм взаимоотношений органов государственной власти, участников образовательной деятельности, субъектов оказания таких услуг, их законодательное оформление является перспективной приоритетной задачей государственной образовательной политики.

При новом подходе квалиметрические критерии оценки деятельности учебных заведений должны учитывать не только затраты на образование, но и социально-педагогические аспекты (организацию учебно-воспитательного процесса, его специфику и закономерности), не поддающиеся стоимостным оценкам, но в значительной мере определяющие эффективность или неэффективность затрат на образование.

В связи с этим предлагается различать две формы эффективности образования — внутреннюю, определяющую, в какой степени школа достигла поставленных перед ней конкретных целей обучения, и внешнюю, под которой понимается степень удовлетворения требований современного общества или степень соответствия продукта сферы образования структуре спроса на нее со стороны рынка труда [5]. Этот новый подход позволял учитывать не только прямую отдачу от производственных затрат в виде непосредственного экономического эффекта, но и педагогический результат и косвенные выгоды, получаемые обществом.

### **Критерии качества внешней эффективности.**

Поиск путей и механизмов повышения внешней эффективности образования идет в нескольких взаимосвязанных направлениях:

1. Рационализации системы образования на основе развития и использования некоторых положений общей теории управления (системы планирования — программирования — бюджетирования (ППБ)). Совершенствование управления процессом подготовки кадров рассматривается в качестве одного из главных путей более эффективного использования материальных и человеческих ресурсов. Наиболее активно идет разработка новых форм организации и методов управления на основе принципов системы ППБ в США, где при Орегонском университете создан специальный научно-исследовательский центр. Система ППБ имеет цель на основе соотнесения затрат, рассчитанных на реализацию программ, и степени достижения установленных приоритетов определить их эффективность.

Предпринимаются и другие попытки разработать систему специфических показателей для количественной оценки внешней эффективности дидактических систем, а также конкретные механизмы и инструменты для измерения качественных результатов образования для того, чтобы вывести обобщенный индекс с учетом изменившихся целей обучения и новых критериев ее эффективности. Такая система показателей была, в частности, применена английскими учеными М. Вудхоллом и М. Блаугом при осуществлении исследовательской программы по оценке внешней эффектив-

ности вложений в среднее образование Англии [11]. В США с начала 1970-х годов предпринимаются попытки разработать по аналогии с индексом потребительских цен обобщающий индекс продукции сферы образования, который бы позволил оценить систему национального образования в целом.

2. Отчетности (accountability). Согласно основополагающему принципу концепции отчетности, школа рассматривается как предприятие, и в целях повышения эффективности ее работы от нее требуется отчетность за каждый истраченный рубль в соответствии с поставленными перед ней задачами. Внедрение отчетности в сферу образования отражает, с одной стороны, объективную тенденцию к усилению роли государства и централизации руководства, необходимости регулирования, планирования и контроля в масштабах страны, с другой — стремление любой ценой снизить издержки образования. В то же время в США, Германии и других странах существует целое направление, представители которого считают, что принципы отчетности не могут служить научным подходом к решению проблемы эффективности образования, прежде всего в силу того, что они преследуют главным образом дисциплинарные цели, предполагающие установление жестких норм контроля за деятельностью школы без обеспечения ее необходимыми условиями и правами.

3. Диверсификации высшего образования. Разрабатываются проекты модернизации системы образования с учетом современных потребностей рынка труда. В частности, создание в ряде стран в рамках системы высшего образования так называемых институтов сокращенного обучения — различного ряда второразрядных учебных заведений или отделений, резко отличающихся по социальному составу студентов, характеру и конечным целям образования. Такие институты позволяют увеличить число учащихся — выходцев из низших слоев общества — и одновременно обеспечить потребность производства в кадрах различной квалификации.

4. Создание новой технологии обучения, направленного на активное использование обучающихся машин — электронно-технических средств. Так называемая технологическая эффективность рассматривается в качестве важного инструмента общего повышения эффективности деятельности школы.

### **Критерии качества внутренней эффективности.**

По мнению наиболее известного представителя концепции конкретных целей Р. Ганье, в школьной политике и практической деятельности школы конкретные цели обучения могут быть использованы:

1. Работниками органов образования, разрабатываемыми учебные программы для определения конкретных задач отдельных курсов.

2. Учителями и методистами при отборе учебного материала и пособий для курсов.

3. Учителями при выборе наиболее эффективных форм организации учебного процесса для данного

состава учащихся и определения путей достижения конечных результатов.

4. Для более полной ориентации учащихся в процессе учения.

5. Для информации родителей о результатах проделанной работы [7].

Таким образом, под эффективной школой в нашем исследовании понимается такое учреждение или организация, которое обеспечивает общее среднее образование, максимально удовлетворяющее образовательные запросы заказчиков на всех уровнях: учащихся, родителей, социума и государства.

**Теоретические основы повышения эффективности образовательного учреждения.** Различные аспекты управления эффективностью образовательного процесса отражены в работах Т. М. Давыденко, В. И. Зверевой, Ю. А. Конаржевского, В. Ю. Кричевского, А. Я. Найна, М. М. Поташника, Г. Н. Серикова, В. П. Симонова, Н. С. Сунцова, П. И. Третьякова, Т. И. Шамовой. Исследования В. И. Байденко, В. С. Безруковой, Ю. К. Бабанского, Б. З. Вульфова, В. Н. Кеспилова, И. А. Колесниковой, Э. М. Короткова, В. П. Симонова, Е. Н. Степанова, Р. Х. Шакурова, И. К. Шалаева посвящены раскрытию специфики отдельных функций управления качеством образования с позиции подготовки педагога к организации образовательной и воспитательной деятельности.

Исследование теоретических основ понятия эффективности учреждения образования помогло сформулировать обобщенные критерии оценки такой деятельности, и, следовательно, подходы к повышению эффективности образовательного учреждения становятся подходами к повышению эффективности каждого из этих критериев в отдельности. Можно обобщить эти критерии эффективности образовательного учреждения в три укрупненные группы:

- 1) академическая успеваемость учащихся;
- 2) квалифицированность педагогического состава;
- 3) материально-техническое оснащение образовательного процесса.

**1. Успеваемость учащихся.** В ракурсе проблемы результативности и эффективности обучения, в контексте показателей качества образования рассмотрены успешности обучения предпринимает Ю. К. Бабанский, В. В. Давыдов, Г. Д. Кириллова, В. В. Краевский, И. Я. Лернер, Г. И. Щукина. Успеваемость школьника определяется как степень совпадения реальных и запланированных результатов учебной деятельности.

В. А. Якунин понимает под успешностью обучения эффективность руководства учебно-познавательной деятельностью, обеспечивающего высокие психологические результаты при минимальных затратах (материальных, финансовых, кадровых, физических, психологических и т. п.) [Цит. по: 14].

О. В. Хухлаева определяет неудачи в учении как несоответствие полученного ребенком результата учебной деятельности необходимому, вызывающие

эмоциональное переживание и последующее изменение поведения [Цит. по: 15].

Проблема изучения успеваемости учащихся не отделяется от проблемы неуспеваемости. А. А. Бударный и У. Д. Розенталь определяют неуспеваемость как несоответствие минимальным требованиям и убеждены в том, что содержание понятия «неуспеваемость» во многом зависит от установленных правил перевода учащихся в следующий класс. По мнению М. А. Данилова, неуспеваемость связана с движущими силами процесса обучения и его противоречиями. В тех случаях, когда противоречивое единство возможностей учащихся и того, что от них требуется, нарушается, возникает неуспеваемость [Цит. по: 5]. В. Оконь определяет неуспеваемость как нарушение взаимодействия между учениками, учителями и внешними силами [Цит. по: 10].

А. М. Гельмонт и Н. И. Мурачковский представляют другую классификацию, построенную в зависимости от устойчивости отставания. Они выделяют три степени школьной неуспеваемости: общее и глубокое отставание (по многим или всем предметам длительное время), частичная, но относительно стойкая неуспеваемость (по одному-трем наиболее сложным предметам) и эпизодическая неуспеваемость [Цит. по: 9].

Польский исследователь В. С. Цетлин акцентирует внимание на том, что наряду с фиксированной неуспеваемостью существует неуспеваемость скрытая, которая может выражаться не только в пробелах знаний, но и в отношении учащихся к учению. Н. П. Локалова выделяет два типа школьной неуспеваемости: общее отставание в учебе и отставание по отдельным предметам [Цит. по: 3].

В большинстве случаев школьная неуспеваемость отражает неэффективность учебной деятельности школьника и понимается как низкий уровень усвоения знаний. Более того, школьная неуспеваемость психически здорового школьника является, как правило, недостатком работы образовательного учреждения. Повышение успеваемости, таким образом, направлено на преодоление неуспеваемости. Так, меры, направленные на преодоление неуспеваемости, тождественны мерам, направленным на повышение успеваемости. Обобщая их, можно выделить:

1. Педагогическая профилактика — поиски оптимальных педагогических систем, в том числе применение активных методов и форм обучения, новых педагогических технологий, проблемного и программированного обучения, информатизация педагогической деятельности. Ю. Бабанским для такой профилактики была предложена концепция оптимизации учебно-воспитательного процесса. В США идут по пути автоматизации, индивидуализации, психологизации обучения.

2. Педагогическая диагностика — систематический контроль и оценка результатов обучения, своевременное выявление проблем. Для этого применяются беседы учителя с учениками, родителями, наблюдение



за трудным учеником с фиксацией данных в дневнике учителя, проведение тестов, анализ результатов, обобщение их в виде таблиц по видам допущенных ошибок. Ю. Бабанским предложен педагогический консилиум — совет учителей по анализу и решению дидактических проблем отстающих учеников.

3. Педагогическая терапия — меры по устранению отставаний в учебе. В отечественной школе это дополнительные занятия, на Западе — группы выравнивания. Преимущества последних в том, что занятия в них проводятся по результатам серьезной диагностики, с подбором групповых и индивидуальных средств обучения. Их ведут специальные учителя, посещение занятий обязательно.

4. Воспитательное воздействие. Поскольку неудачи в учебе связаны чаще всего с плохим воспитанием, то с неуспевающими учениками должна вестись индивидуальная планируемая воспитательная работа, которая включает и работу с семьей школьника.

**2. Квалифицированность педагогического состава.** Психолого-педагогические проблемы повышения квалификации работников образования рассмотрены в работах Л. А. Выговского, В. М. Дрофы, Н. В. Кошелева, Н. А. Переломова, С. С. Попова, М. С. Чвановой. Научно-теоретическим основам совершенствования подготовки педагогов в системе повышения квалификации посвящены работы М. П. Бобровой, А. А. Вербицкого, Н. В. Калистратовой, И. В. Калиш, З. Л. Каргиной, Э. М. Кузьминой, Ю. Н. Кулюткина, А. П. Чернышова, И. Д. Чечель, В. А. Юрисова.

Важной задачей системы повышения квалификации в свете введения новых образовательных стандартов является обновление содержания программ повышения квалификации в контексте ФГОС и их соотнесение с требованиями к аттестации педагогических работников.

Повышение квалификации педагога заключается не столько в прохождении дополнительных образовательных программ, но и в поиске и формировании новых, эффективных подходов. В свете повышения квалификации учителей, образовательному учреждению следует обратить внимание на аспекты, формирующие потребности учителей в обучении по ряду вариативных модулей: технологии проектирования урока в современной информационной образовательной среде; планирование новых образовательных результатов; технологии подбора видов учебной деятельности и средств обучения для достижения новых образовательных результатов.

Система дополнительного профессионального педагогического образования должна создавать условия для комплексного взаимодействия образовательных учреждений. Подобное сотрудничество дает возможность восполнять недостающие кадры, обеспечивать постоянную методическую поддержку, получать оперативные консультации по вопросам реализации основной образовательной программы, использовать

инновационный опыт других образовательных учреждений и осуществлять комплексные мониторинговые исследования результатов образовательного процесса и эффективности инноваций.

Ключевые направления национальной образовательной инициативы, разработанной Е. Чернобай, — это переход на новые образовательные стандарты и развитие педагогического потенциала учителя. По ее мнению, совершенствование системы повышения квалификации учителей должно происходить с учетом следующих приоритетных принципов:

- непрерывности, преемственности, открытости и доступности постдипломного педагогического образования;
- интеграции фундаментального научного знания и практического опыта;
- единства методологического, педагогического, психологического и предметного знания на мировоззренческом и профессиональном уровнях;
- модульности в разработке содержания программ повышения квалификации в связи с переходом на накопительную кредитно-зачетную систему;
- андрагогических принципов — организации равноправного ценностно-смыслового диалога в процессе обучения, продуктивности в обучении, гармонизации интересов личности и общества.

В отличие от традиционного подхода к повышению квалификации педагогов, ориентированного в основном на передачу знаний, современная система повышения квалификации должна быть нацелена в первую очередь на учет профессиональных потребностей учителей и достижение ими определенных профессиональных компетентностей.

Формы повышения квалификации, которые образовательные учреждения могут организовывать совместно в рамках достижения целей повышения эффективности данной группы критериев:

- распространение опыта школ-лидеров;
- тренинги, мастер-классы, стажировки, корпоративные формы повышения квалификации, обмен накопленным опытом, конкретными примерами реализации;
- разработка и реализация системы нормативно-методического сопровождения образовательного процесса.

Содержание обучения при этом формируется на основе системного анализа профессиональной деятельности педагога, в ходе которого выявляются конкретные задачи педагогической деятельности и профессиональные навыки и знания, необходимые для выполнения каждой из этих задач.

**3. Материально-техническое оснащение образовательного процесса.** Система образования связана с той социально-экономической сферой, в рамках которой она сформировалась и существует. Процесс реформирования, происходящий сейчас в стране, не мог не затронуть систему образования. Бюджетное

финансирование образовательных учреждений (в том числе средних общеобразовательных школ) по сравнению с прошлым периодом заметно сократилось. Индексация средств (в рублевом эквиваленте), выделяемых из бюджета на нужды образовательных учреждений, в последние годы составляет примерно 114 %. Однако, с учетом социально-экономического положения в стране, инфляции и роста курса доллара, очевиден вывод о сокращении финансирования ОУ.

Средства, выделяемые из федерального бюджета на нужды образовательных учреждений, весьма ограничены, что не может не повлиять на эффективность их деятельности. Как следствие, наблюдается тенденция снижения уровня образования. Такая ситуация обусловлена значительным ухудшением материально-технической базы, износом основных фондов.

Национальная доктрина образования, описывая основные задачи государства в сфере образования, регламентирует, с одной стороны, участие органов государственной власти в обеспечении деятельности муниципальных образовательных учреждений; государственную поддержку образовательных учреждений всех форм собственности, обеспечивающих реализацию государственной политики в области образования; а с другой стороны — создание правовых условий получения образования как за счет средств бюджетов всех уровней, так и за счет средств обучающихся и их семей, предприятий и организаций.

Этот документ в части финансирования системы образования прописывает расширение возможностей привлечения в сферу образования средств из бюджетов семей и других внебюджетных источников. Таким образом, государственное регулирование обеспечения материально-технического оснащения образовательного процесса предполагает перекалывание ответственности за эту часть на плечи получающих образование.

В связи с этим нельзя не обратить внимания на изменения, внесенные в подпункт 17 статьи 28 Закона РФ «Об образовании», согласно которому в число полномочий федеральных органов государственной власти в сфере образования включается финансовое обеспечение выполнения государственного задания федеральными государственными бюджетными и автономными учреждениями [13]. Предыдущая редакция этого подпункта имела несколько иную формулировку полномочия (финансирование федеральных государственных образовательных учреждений и образовательных услуг). Внесенные изменения предусматривают объем финансовой ответственности федеральных органов государственной власти в отношении подведомственных бюджетных и автономных учреждений — финансирование в пределах и на основе исключительно государственного задания.

В этом отношении необходимо отметить то, что пункт 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской

Федерации в редакции комментируемого федерального закона предусматривает возможность предоставления субсидий автономным и бюджетным учреждениям на иные, кроме связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ), цели. Кроме того, к числу бюджетных средств на оказание государственных (муниципальных) услуг относятся и бюджетные инвестиции в объекты государственной (муниципальной) собственности, которые не связаны с финансированием в рамках государственного (муниципального) задания. Мы считаем не совсем приемлемой формулировку, которая вносится комментируемым федеральным законом. Ведь родители/опекуны учащихся вынуждены участвовать в материально-техническом оснащении образовательного учреждения если не наравне с бюджетом, то внося значительный вклад.

Следовательно, улучшение материально-технической базы зависит и от органов, распределяющих бюджет, и от родителей. Образовательное учреждение в этом случае выступает и как получатель, и как посредник — формулируя потребности школы и изыскивая средства к их удовлетворению за счет семей обучающихся.

#### Список литературы

1. Байбородова, Л. В. *Взаимодействие семьи и школы*. Ярославль : Академия развития, Академия холдинг, 2003.
2. Бурмистрова, Е. В., Савченко И. А. *Главное взаимодействие // Директор школы*. 1999. № 3. С. 49–53.
3. Власюк И. В. *Социально-педагогическое проектирование региональной семейной политики : монография*. Оренбург : Изд-во ОГПУ, 2007.
4. Власюк И. В., Генварева Ю. А. *Опыт взаимодействия семьи и образовательного учреждения, направленного на самореализацию подростка // Омский науч. вестн. Сер. Общество. История современности*. 2009. № 5. С. 146–148.
5. Волохов А. Б., Рожков М. И. *Концепция социализации личности ребенка в условиях деятельности детской организации*. М., 1991.
6. *Воспитательная система класса: теория и практика : методические рекомендации / под ред. Е. Н. Степанова*. М. : Сфера, 2005.
7. Гаджиев Р. Д. *Взаимодействие семьи и школы в формировании здорового образа жизни младших школьников : автореф. дис. ... канд. пед. наук*. Ростов н/Д, 2007.
8. Газман О. С., Иванов А. В. *Содержание деятельности и опыт работы классного руководителя*. М., 1992.
9. Гасанов З. Т. *Педагогика межнационального общения*. М., 1999.
10. Генварева Ю. А. *Взаимодействие семьи и школы в изменившейся социокультурной ситуации : мат-лы докл.*

XV междунар. конф. студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов». М. : Изд-во МГУ; Мысль, 2008.

11. Гуров В. Н. Социальная работа образовательных учреждений с семьей. М. : Пед. об-во России, 2006.

12. Дереклеева Н. И. Справочник завуча : учебно-методическая работа. Воспитательная работа. 5–11 классы. М. : ВАКО, 2006.

13. Закон РФ «Об образовании» № 273-ФЗ. URL: <http://www.rg.ru/2012/12/30/obrazovanie-dok.html> (дата обращения).

14. Мефенков А. Школа и родители: проблема взаимоотношений // Классный руководитель. 1997. № 5. С. 30–32.

15. Настольная книга классного руководителя / сост. В. А. Березина, Л. И. Виноградова ; под ред. В. А. Березиной. М. : Астрель : АСТ : Транзиткнига, 2003. ▲

### НОВОСИБИРСКУ — 120 ЛЕТ

Как только въезжаешь в город, сразу открывается вид на **Александро-Невский собор**. Когда-то это было самое первое каменное здание в поселке и, естественно, самое красивое. Но и сегодня, как говорят специалисты, «собор имеет важное градостроительное значение, делает панораму города узнаваемой».

Идея основать храм в поселке мостостроителей возникла на второй год постройки железнодорожного моста через Обь. Решение о его постройке было принято 10 октября 1895 года на собрании жителей поселка. Они решили обратиться с ходатайством к томскому епископу Макарию о том, чтобы закрыть «кабаки и притоны, взамен построить церковь во имя святого Александра Невского». Сооружение храма задумывалось как возведение памятника императору Александру Третьему — вдохновителю строительства Великого сибирского железнодорожного пути, «им же задуманного и основанного». Строить его решили возле железнодорожного моста, от границы, где начинался Средне-Сибирский участок железной дороги.

Для сбора средств на строительство храма организовали комиссию во главе с начальником строительства участка дороги Николаем Межениновым. Строительство храма было делом дорогостоящим. Большую часть средств (45 тысяч рублей) царствующий дом выделил из фонда имени императора Александра Третьего. Николай Второй пожертвовал из средств Кабинета Его Величества пять тысяч рублей и выделил под храм безвозмездно 2400 квадратных сажень земли. Позже он добавил на постройку храма еще шесть с половиной тысяч рублей. Добровольные взносы вносили сами железнодорожные служащие, рабочие, строители, купцы.

Руководить строительством собора во имя Александра Невского приказом Министерства путей сообщения назначили инженера Николая Тихомирова, до этого руководившего строительством последнего пролета моста. Его жена Мария Ананьевна вспоминала впоследствии: «На всякие ответственные моменты он брал меня с собой, бегал по всему зданию, говорил: “Ты долго будешь жить, вот посмотри — ни одной трещины не будет, а вот в Петербурге Исаакий всегда в лесах стоит”».

Ленточный фундамент храма был сделан из естественного бутового камня. Стены вначале хотели выложить поочередно рядами светлого и темного кирпича, но эта идея оказалась слишком затратной, и от нее отказались. Остановились лишь на красном кирпиче. Сложную кладку осуществляли итальянские рабочие-каменщики. Полы по грунту мостились на металлических плитах. А плитку для пола привезли специально из Голландии. Внешние стены были побелены, а роспись внутри храма выполнили иконописцы первой в Сибири Томской мастерской Иосифа Панкрышева. Храм стал не только красивейшим зданием поселка, но и самым крупным церковным сооружением на всем протяжении Великого сибирского железнодорожного пути.

Через год руководитель строительства Николай Тихомиров неожиданно умер от кровоизлияния в мозг.

Во времена советской власти храм ждала печальная участь. В 1938 году по решению Новосибирского горсовета собор закрыли, снесли колокола, кресты, разрушили колокольню. В годы Великой Отечественной войны там размещался проектный институт «Промстройпроект». Здание было частично реконструировано: заменены оконные переплеты, встроено перекрытие, частично нарушена кладка фасадов. Полностью была уничтожена роспись. В 1957–1958-х годах в бывшем храме поселилась Западно-Сибирская студия кинохроники. И лишь в сентябре 1989 года по решению облисполкома здание вернули Новосибирскому епархиальному управлению Русской православной церкви.

А в 1991 году собор Александра Невского был вторично освящен. После реставрационных работ он вновь стал одним из красивейших зданий на радость верующих и всех жителей и гостей Новосибирска.

По материалам: Кузменкина Л. 110 лет назад в Новониколаевском заложили Александро-Невский собор // Вечерний Новосибирск. 12.05.2007.