

**МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМАХ**

Ковальчук О.В.

Комитет по образованию Всеволожского района Ленинградской области, г. Всеволожск, Россия, e-mail: 30321@rambler.ru

Рассмотрены вопросы методологических положений, принципов, закономерностей, идей, факторов и условий оценки эффективности муниципальных образовательных систем в условиях инновационных преобразований. Определены разновидности эффективности муниципальных образовательных систем, общие подходы к оценке эффективности муниципальных образовательных систем с учетом их специфики, задач, реализуемых в современном обществе. Обосновано, что практическое использование различных процедур, моделей, технологий оценки эффективности с учетом изложенных методологических установок позволит придать развитию муниципальных образовательных систем устойчивый характер, обеспечит их больший вклад в социально-экономическое и духовно-культурное развитие страны.

Ключевые слова: эффективность, качество, муниципальная образовательная система, инновации, методологические положения, принципы, закономерности, идеи, факторы, условия.

METHODOLOGICAL REGULATIONS OF THE EFFICIENCY EVALUATION OF THE EDUCATIONAL ACTIVITIES IN THE MUNICIPAL EDUCATIONAL SYSTEMS

Kovalchuk O.V.

Education committee Vsevolozhsk, Leningradskaya oblast, Vsevolozhsk, Russia, e-mail: 30321@rambler.ru

The abstract examines the issues of methodological regulations, principles, laws, ideas, factors and conditions of the municipal educational system efficiency evaluation during innovative reforms. The abstract determines the variety of municipal educational system efficiency, general approaches to municipal educational system efficiency regarding the specificities, the programs, implemented in the contemporary society. The abstract proves that the practical usage of different procedures, models, efficiency evaluation technologies regarding stated methodological aims, will enable the stable development of municipal systems and ensure a major contribution to the social and economical, spiritual and cultural development of the country.

Key words: efficiency, quality, municipal educational system, innovations, methodological regulations, principles, laws, ideas, factors and conditions.

В настоящее время в России, вставшей на путь социально-экономических преобразований, необходимы качественные преобразования во всех областях. В связи с этим требуется модернизация системы общего образования в соответствии с качественно новыми требованиями общества, предъявляемыми к подготовке выпускников школ в системе образования: демократическими и рыночными отношениями, построением гражданского общества, инновационным развитием экономики в долгосрочной перспективе [4].

Развитость образовательной и научной инфраструктуры, уровень образованности населения становятся неременным условием становления и развития общества, государства, культуры, экономики. Для достижения поставленной цели ведущими ресурсами в этих процессах должны выступать новое знание, инновационная деятельность, новые технологии. Следовательно, особую значимость приобретает проблема эффективности образования [3].

Развитие муниципальных образовательных систем на основе инновационных преобразований характеризуется следующими признаками и особенностями [8]: сложностью и противоречивостью основных процессов; квазистабильностью; частичной неопределенностью; противоречивостью процессов организации и управления; интенсивными обменными процессами с внешней средой; повышенной энтропийностью; заметным влиянием на управление процессов самоорганизации; повышением роли рефлексивных начал в управлении. Зачастую инновационная деятельность носит несистемный характер. В связи с этим реализация нововведений должна сопровождаться мероприятиями по прогнозированию их эффективности, взаимному согласованию, что призвано придать инновационному развитию устойчивый характер, развивать позитивные начала.

В рамках инновационных преобразований в образовательных системах на локальном, территориальном и региональном уровнях необходим поиск направлений оптимизации механизмов государственно-общественного управления образовательными системами, в первую очередь, с точки зрения соотношения ресурсоемкости и результативности, то есть с позиций экономической эффективности [7].

Для муниципальных образовательных систем характерно несколько видов эффективности: экономическая, педагогическая, организационно-управленческая, социальная. Эффективность характеризует как муниципальную образовательную систему в целом, так и используемые в ее рамках формы, технологии, методы обучения, управления. В последние годы проведен целый ряд исследований [5, 1, 2], позволивших установить направления повышения педагогической эффективности (информационно-телекоммуникационные технологии; технология мониторинга; портфолио; дистанционные формы обучения; блочно-модульное обучение; тестовые и рейтинговые технологии педагогического контроля; кредитная система учета освоения учебных курсов и др.) и эффективности управления (общественно-государственное управление; использование сетевых технологий; самообследования по качеству; публичные доклады; аудит). В связи с этим необходима разработка методологии оценки эффективности муниципальных образовательных систем, которая бы позволила, во-первых, избежать некоторой

односторонности при рассмотрении эффективности, во-вторых, обеспечить объективность в ходе оценочной деятельности.

В зависимости от видов получаемых результатов, эффектов, эффективность муниципальных образовательных систем можно представить через ряд ее разновидностей [7]:

экономическая – отражает соотношение приложенных материально-финансовых ресурсов и полученных результатов, ресурсоемкость образовательной деятельности, затратность мероприятий по ее организации;

педагогическая – показывает степень достижения целей обучения, воспитания и развития участников образовательного процесса, результативность применения тех или иных форм, средств, технологий;

организационно-управленческая – демонстрирует достижение целей управления, выполнение плановых мероприятий;

социальная – ориентирует на учет удовлетворенности потребителей образовательных услуг.

В рамках ориентации на изучение отдельных компонентов, подсистем и уровней муниципальной образовательной системы правомерно говорить об эффективности конкретной методики, организационной формы; управления, управленческого решения; эффективности конкретного участника образовательного процесса, образовательного учреждения, муниципальной системы образования и т.д.

В зависимости от режима деятельности муниципальной образовательной системы можно выделить эффективность ее текущего функционирования и эффективность процессов ее развития.

Понятие «эффективность» тесно связано с понятием «качество» и в своем исходном значении определяется как важнейший показатель, характеризующий соотношение полученных обществом экономических результатов и произведенных затрат. Этимологический смысл эффективности заключается в толковании ее как частного случая качества. Качество является более широким термином и представляет собой совокупность свойств, обуславливающих способность предмета или объекта удовлетворять предполагаемые или установленные потребности. Эффективность носит подчиненный, более узкий смысл и отражает экстенсивную, количественную сторону свойств, составляющих качество того или иного объекта или процесса, в контексте их взаимодействия между собой и с внешней средой.

Таким образом, данные два основополагающих критерия (качество и эффективность) тесно взаимосвязаны. Качество образовательной деятельности – это те ее свойства, которые

определяют ее способность удовлетворять установленные и ожидаемые потребности тех, кто эту деятельность организует, обеспечивает, кто в ней участвует, для кого она является способом и условием подготовки к жизни, к профессиональной деятельности, а также удовлетворения многообразных личностно-культурно-образовательных интересов. Эффективность как критерий, на основании которого оценивается образовательная деятельность, отражает, какие затраты ресурсов (материальных, финансовых, человеческих, временных) были произведены (или необходимо произвести) для того, чтобы получить необходимый результат в виде образованности выпускников образовательных учреждений, других составляющих качества образования. Эффективность показывает, какой ценой, какими усилиями достигнут тот или иной уровень качества образования, насколько оправданы те или иные затраты с точки зрения возможности их покрытия, насколько они разумны и приемлемы с точки зрения сложившихся в образовательной сфере норм расходования ресурсов.

В современных условиях тенденция к взаимосвязанному рассмотрению качества и эффективности образовательной деятельности проявляется все более отчетливо. Именно эти две доминанты провозглашены как основные на период модернизации российского образования. Необходимо достигнуть баланса по двум главным измерителям образования – качество и эффективность. Ни государство, ни общество, ни граждане в одинаковой мере не заинтересованы ни в некачественном, убогом с точки зрения обеспеченности ресурсами образовании, ни в конкурентоспособном с точки зрения качества, но расточительном образовании.

Эффективность, как комплексная характеристика работы школы, включает следующие ее компоненты: реальный результат деятельности, потенциальные возможности школьного коллектива, степень использования школьных ресурсов, социально-психологический климат в школе [6]. Таким образом, эффективность – это сложное целостное свойство, и именно эффективность, оцененная через полученный результат, как правило, служит основанием для принятия управленческих решений.

При осуществлении оценки эффективности муниципальных образовательных систем необходим учет следующих важнейших методологических принципов:

- 1) принцип объективности ориентирует на выбор и применение оценочных методик, критериев и показателей, которые максимально точно и адекватно позволяют судить об эффективности той или иной образовательной системы, процесса;
- 2) принцип системности означает систематичность оценки эффективности; определение эффективности с учетом действия всех внутренних и внешних факторов,

повторяемость оценочных процедур с определенной временной частотой; учет и взаимосвязь всех видов эффективности;

3) принцип комплексности предполагает комплексное использование различных источников информации, оценочных методик, критериев и показателей;

4) принцип непрерывности означает определение эффективности муниципальных образовательных систем на всех этапах их функционирования, во всех критических точках;

5) принцип технологичности требует реализации простых, экономичных, удобных, понятных, доступных технологий и методик оценки эффективности; использование технических, аппаратных, компьютерных, программных средств.

Указанные методологические принципы необходимо рассматривать в сочетании с комплексом следующих закономерностей:

1. При оценке эффективности муниципальных образовательных систем, особенно применительно к коротким циклам их функционирования, к проблематике нормативного подушевого финансирования, формирования и использования внебюджетных ресурсов доминирует тенденция к использованию показателей экономической эффективности, имеющих к тому же официальный, нормативный характер.

2. При оценке эффективности, по мере движения от низших к более высоким уровням организации, неизбежна тенденция перехода от оценки и использования в управлении педагогической эффективности к организационно-управленческой.

3. Внутренняя или экзогенная эффективность муниципальных образовательных систем в реальной действительности может не совпадать с внешней (эндогенной) эффективностью в силу различия концептуальных подходов, выбора оснований оценки эффективности и других факторов.

4. Экономическая эффективность муниципальных образовательных систем (особенно, если ей отводится ключевая роль в управлении) может иметь отрицательное влияние на педагогическую и социальную эффективность, ухудшать образовательный процесс с точки зрения безопасности (эргономичность, валеологичность, психологическая комфортность).

5. По мере перехода от унифицированных, простых форм организации муниципальных образовательных систем к более сложным, к их диверсификации, интенсификации инновационных процессов усложняется и затрудняется процесс оценки эффективности, возникает целесообразность передачи ответственности за ее оценку и обеспечение на первичные уровни управления.

6. С развитием форм и технологий образования (например, сетевые технологии профильного образования старших школьников), по мере роста востребованности образовательных услуг учащимися, населением наблюдается снижение роли официальной,

государственной оценки эффективности муниципальных образовательных систем и повышение значимости общественной, научно-экспертной, профессионально-педагогической, потребительской, корпоративной, международной.

Оценка эффективности муниципальных образовательных систем развивается и совершенствуется под влиянием целого ряда факторов, в числе которых определяющую роль играют развитие науки, информационных технологий, образовательного права, оценочной культуры субъектов образовательной деятельности. Ведущими научными идеями и положениями, определяющими разработку, применение и дальнейшее развитие технологий, форм, средств оценки эффективности муниципальных образовательных систем, являются [7]:

идея стандартизации части процедур, оценочных критериев, технологий оценки эффективности муниципальных образовательных систем и их отдельных компонентов;

идея вариативности моделей и подходов к оценке эффективности муниципальных образовательных систем;

положение о приоритетности в использовании критериев, показателей, норм эффективности, получивших законодательно-правовое и нормативное закрепление, общепринятым образовательным сообществом и используемых в международной практике;

положение о комплексной оценке различных видов эффективности применительно к муниципальным образовательным системам;

положение о стабильности, преемственности в использовании норм и показателей для оценки эффективности муниципальных образовательных систем применительно к различным уровням, ступеням данных систем и оценочным процедурам;

идея мониторинговой направленности оценки эффективности муниципальных образовательных систем;

идея взаимосвязи, согласованности по срокам, показателям и задачам различных процедур оценки эффективности муниципальных образовательных систем;

положение о ведущей роли самооценки среди процедур оценки эффективности муниципальных образовательных систем, определяемой ростом рефлексивных начал в управлении инновационными системами образования;

идея сочетания в управлении эффективностью муниципальных образовательных систем результатной оптимизации (максимизация результатов при неизменных затратах на процесс их достижения) и процессной оптимизации (стремление снизить затраты на осуществление процесса на фоне фиксации стабильного и удовлетворяющего на данный момент результата);

идея поиска наиболее приемлемого баланса педагогической, организационно-управленческой, экономической и социальной эффективности применительно к той или иной ситуации, уровню и цели управления, разновидности муниципальной образовательной системы;

идея использования при оценке эффективности муниципальных образовательных систем различных типов показателей, квалиметрических процедур, количественных и качественных шкал, норм и стандартов;

идея использования многообразных источников получения информации об эффективности муниципальных образовательных систем (статистическое наблюдение, социологические методы, мониторинговые исследования, публикации в СМИ, экспертные оценки и др.);

идея информационной открытости процедур оценки эффективности муниципальных образовательных систем и доступности информации для широкого круга пользователей, заинтересованных сторон, общественности;

положение о необходимости включения оценки эффективности муниципальных образовательных систем в процедуры государственного надзора за образовательной деятельностью; включения показателей эффективности муниципальных образовательных систем в программы конкурсов, рейтингов по линии государственных, коммерческих, общественных и негосударственных структур;

положение об относительности оценки эффективности муниципальных образовательных систем в силу сложности их как социальных систем и недетерминированного характера организации и управления;

идея использования различных моделей оценки эффективности муниципальных образовательных систем: (модель «вход – выход» и ее разновидности; модель «вход – процесс – выход» и ее разновидности; модель использования статистических норм; модель соответствия законодательно установленным нормам (соответствия лицензионным, аккредитационным показателям, показателям статистического наблюдения); модель соответствия критериям Европейской премии в области качества; модель, основанная на выходных показателях, в том числе модель расчетной ожидаемой эффективности; процессная модель или «модель ключевых факторов эффективности»; модель, основанная на фиксации темпов и характера изменений в развитии обучающихся, образовательных учреждений, муниципальной образовательной системы в целом; их достижений; модель, основанная на расчетах обмена муниципальных образовательных систем с внешней средой различного вида ресурсами).

Приведенные методологические принципы, положения, идеи имеют целью определение общих подходов к оценке эффективности муниципальных образовательных систем с учетом их специфики, задач, реализуемых в современном обществе. Следует полагать, что практическое использование различных процедур, моделей, технологий оценки эффективности с учетом изложенных методологических установок позволит придать развитию муниципальных образовательных систем устойчивый характер, обеспечить их большой вклад в социально-экономическое и духовно-культурное развитие страны.

Эффективность образовательной деятельности на муниципальном уровне во всех своих измерениях и аспектах (экономическая, педагогическая, организационно-управленческая, социальная эффективность) определяется множеством факторов и условий, действующих непосредственно и опосредованно, поддающихся регулированию или не поддающихся регулированию. Сложное сочетание данных факторов и условий задает определенные границы текущего функционирования и развития образовательной системы, ее отдельных составляющих.

Для успешного управления муниципальной образовательной системой, более полного использования ее потенциала, придания ей определенного вектора развития и качественного обновления необходимо установление комплекса факторов, определяющих эффективность образовательной деятельности.

Эффективность образовательной деятельности в интересах исследования была структурирована, т.е. представлена через основные ее составляющие: экономическая, педагогическая, организационно-управленческая, социальная, в результате чего был получен обобщенный массив факторов и условий эффективности образовательной деятельности в муниципальной образовательной системе.

I. Экономическая эффективность. (1. Совершенство управления ресурсами. 2. Уровень требований потребителей и заказчиков к рентабельности образовательной деятельности. 3. Наличие планов экономии, лимитов, нормативов на расходование финансовых и материальных средств. 4. Дисциплина при исполнении бюджета. 5. Развитость конкуренции на рынке образовательных услуг.)

II. Педагогическая эффективность. (1. Профессионализм педагогических кадров. 2. Состояние материально-технической базы и образовательная инфраструктура. 3. Валеологический фактор. 4. Фактор содержания образования. 5. Фактор качества состава обучающихся. 6. Фактор информационно-методического обеспечения. 7. Фактор совершенства процедур контроля и оценки результатов образовательной деятельности. 8. Совершенство методов, средств, технологий обучения и воспитания. 9. Наличие и трансляция передового опыта. 10. Участие родителей в делах школы. 11. Качество состава и

стабильность педагогических кадров. 12. Фактор традиций, достижений. 13. Фактор социально-психологического климата. 14. Действенность системы переподготовки и повышения квалификации педагогических кадров.)

III. Организационно-управленческая эффективность. (1. Фактор совершенства организационных структур и организационного механизма управления образовательной деятельностью. 2. Программно-целевой фактор. 3. Коммуникационный фактор. 4. Фактор нормативного регулирования образовательной деятельности. 5. Социально-экономический статус школы. 6. Фактор многоканального финансирования. 7. Фактор гармоничности распределения прав, полномочий, ответственности среди субъектов и уровней управления. 8. Стабильность управленческих кадров. 9. Фактор автоматизированности управления. 10. Наличие статистики, банков данных. 11. Развитие рефлексивной культуры участников образовательной деятельности. 12. Степень «матричности» в управлении.)

IV. Социальная эффективность. (1. Уровень взаимодействия образовательного учреждения и органов управления с общественными институтами, социальными партнерами. 2. Наличие в системе управления специальных процедур по изучению образовательных потребностей. 3. «Прозрачность» школы для населения. 4. Имидж школы. 5. Фактор участия общественности в управлении образовательной деятельностью.)

Таким образом, можно заключить, что эффективность образовательной деятельности на муниципальном уровне обуславливается большим разнообразием факторов. Анализ данных факторов показывает, что самые важные из них относятся, в основном, к факторам, связанным с: функционированием муниципальной системы управления качеством образования, с реализуемыми в ее рамках процедурами; информационно-методическим обеспечением образовательной деятельности; ее нормативным регулированием; рефлексивными методами контроля качества; разделением прав, полномочий и ответственности в организационных структурах управления; изучением образовательных потребностей, маркетинговыми исследованиями; управлением ресурсами. Все это обуславливает необходимость проведения отдельных исследований по изучению влияния основных составляющих муниципальной системы управления качеством на эффективность образовательной деятельности.

Список литературы

1. Бордовский Г.А., Нестеров А.А., Трапицын С.Ю. Управление качеством образовательного процесса: Монография. – СПб.: РГПУ им. А.И. Герцена, 2001. – 169 с.

2. Ивлиева И.А., Панасюк В.П., Чернышева Е.К. Концептуальные основы построения системы качества профессионального образования. – СПб: Ин-т профтехобразования РАО, 2001. – 152 с.

3. Карелина И.Г. Современные модели оценки качества образования в России и за рубежом: аналитический обзор. – Воронеж: ВГУ, 2006. – 181 с.

4. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. Приложение к приказу Минобрнауки России от 11.02.2002 г. № 393.

5. Новое качество высшего образования в современной России. Концептуально-программный подход / Под науч. ред. Н.А. Селезневой и А.И. Субетто. Труды Исследовательского центра. – М., 2005. – 199 с.

6. Панасюк В.П. Школа и качество: выбор будущего. – СПб.: Изд-во КАРО, 2003. – 384 с.

7. Панасюк В.П., Шапоренкова Г.А., Головичер Г.В. Региональная система оценки качества образования: опыт проектирования и применения. – СПб.; М.: Исследовательский Центр проблем качества подготовки специалистов, ЯНОИПКРО, 2007. – 182 с.

8. Шестернинов Е.Е. Управление качеством образования на муниципальном уровне (опыт, проблемы, перспективы). – Тверь: Лилия Принт, 2003. – 336 с.

Рецензенты:

Власова Т.И., д.п.н., профессор, ректор НОУ ВПО «Балтийская академия туризма и предпринимательства», г. Санкт-Петербург.

Данилова М.М., д.п.н., доцент, проректор по образовательной деятельности НОУ ВПО «Балтийская академия туризма и предпринимательства», г. Санкт-Петербург.

Работа получена 05.12.2011.