

УДК 342.95

РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЦЕЛЕЙ

Болгова В.В., Калашникова Е.Б.

ФГБОУ ВО «Самарский государственный экономический университет» Министерства образования и науки Российской Федерации (443090, г. Самара, ул. Советской Армии, 141). E-mail: bolgova@sseu.ru

Реформа образования заявлена в числе приоритетов развития современного государства. Существенное внимание уделяется сегодня нормативно-правовому обеспечению процессов модернизации образования и сети образовательных организаций. При этом до настоящего времени нет четко сформированных представлений о необходимых результатах реформы и средствах ее реализации. С использованием методов сравнения, формально-юридического анализа в статье проведен анализ целей реформы системы образования в России, заявленных в Государственной программе Российской Федерации «Развитие образование» и ряда положений Федерального закона «Об образовании Российской Федерации». Сделан вывод о несоответствии целей формирования системы независимой оценки результатов образовательной деятельности и положений действующего законодательства. Сформулированы предложения по развитию государственных требований к образовательным программам и системы их независимой оценки.

Ключевые слова: образование, модернизация, реформа, цели, качество, независимая оценка, государственное управление.

EDUCATION REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION: SOME PROBLEMS OF FORMING GOALS

Bolgova V.V., Kalashnikov E.B.

«Samara State Economic Universit» Ministry of Education and Science of the Russian Federation (443090, Samara, Soviet Army st., 141). E-mail: bolgova@sseu.ru

Education reform is declared among the priorities of the modern state. Considerable attention is paid today Regulatory support the processes of modernization of education and the network of educational institutions. Thus far no well-formed ideas about the necessary outcome of the reform and the means to implement it. Using the methods of comparison, formal analysis article analyzes the objectives of the reform of the education system in Russia, announced in the State program of the Russian Federation "Development Education" and a number of the provisions of the Federal Law "On Education of the Russian Federation." It is concluded that the purpose of the formation of non-compliance of the independent evaluation of educational activities and the provisions of the current legislation. Proposals for the development of state requirements for educational programs and a system of independent assessment.

Keywords: education, modernization, reform, purpose, quality, an independent assessment, governance.

С 1 сентября 2013 года вступил в силу Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании). Сегодня уже можно говорить и некоем накопленном опыте его реализации, достаточно четко обозначились и основные проблемные моменты, связанные с его применением [4; 6.].

Мониторинг применения закона проводит и Минобрнауки России, и экспертное сообщество, и органы власти субъектов Российской Федерации [5]. Широко известны и некие общие стратегические направления развития государственного управления системой образования, наметившиеся после введения в действие указанного закона: усиление государственного контроля за деятельностью образовательных организаций, попытки

выработать универсальные критерии оценки эффективности деятельности образовательных организаций, программные заявления о необходимости сокращения сети образовательных организаций высшего образования, филиальной сети, модернизация федеральных государственных образовательных стандартов и т.д. Есть и оценки системы государственного управления в профессиональном сообществе [6].

Стратегические задачи государственного управления образованием достаточно четко обозначены в Государственной программе Российской Федерации «Развитие образования на 2013–2020 годы», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 295 и Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 годы, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 29.12.2014 № 2765-р.

К их числу отнесены: обеспечение высокого качества российского образования в соответствии с меняющимися запросами населения и перспективными задачами развития российского общества и экономики; повышение эффективности реализации молодежной политики в интересах инновационного социально ориентированного развития страны; формирование гибкой, подотчетной обществу системы непрерывного образования, развивающей человеческий потенциал и обеспечивающей текущие и перспективные потребности социально-экономического развития Российской Федерации; развитие инфраструктуры и организационно-экономических механизмов, обеспечивающих равную доступность услуг дошкольного, общего и дополнительного образования детей; модернизация образовательных программ в системах дошкольного, общего и дополнительного образования детей, направленных на достижение современного качества учебных результатов и результатов социализации; создание современной системы оценки качества образования на основе принципов открытости, объективности, прозрачности, общественно-профессионального участия; обеспечение эффективной системы по социализации и самореализации молодежи, развитию потенциала молодежи.

Можно заметить, что реформа образования в программных документах рассматривается как общая для личности, общества и государства потребность, как один из базовых публичных интересов современной России [1].

С достаточной степенью условности заявленные цели можно разделить на две группы: 1) повышение качества образования [2]; 2) развитие образовательной инфраструктуры.

Не ставя под сомнение важность соответствующих установок, тем не менее сделаем несколько замечаний относительно проблемы повышения качества образования в России.

Сформированные в программах развития цели в качестве отправной точки обозначают неудовлетворительное состояние существующей системы образования, которая не отвечает задачам подготовки молодежи, имеющей компетенции, необходимые для инновационного

развития экономики, способной к саморазвитию, социализации, непрерывному образованию.

Подобная неудовлетворенность приводит к необходимости модернизации существующих образовательных программ. При этом параллельно должны формироваться и критерии оценки качества процессов и результатов образовательной деятельности.

Вызывает недоумение тот факт, что, не имея сформированных параметров оценки (они лишь должны сформироваться!), государство констатирует отсутствие качества образования и необходимость его модернизации. Что касается ориентированности на некую общественно-профессиональную экспертизу, то во многом сегодня это лишь декларация.

Так, в 2010 году в системе высшего профессионального образования были приняты новые федеральные государственные образовательные стандарты (ФГОС), с 30 декабря 2010 года закончен прием на программы высшего образования, реализуемые по ранее действовавшим государственным образовательным стандартам (ГОС). Не нужно проводить сложные математические расчеты, чтобы увидеть, что программы подготовки по ФГОС 2010 года будут полностью реализованы лишь к 2016 году (бакалавриат плюс магистратура), выпуск по программам специалитета, разработанным по ФГОС, пройдет летом 2015 года. Очевидно, что никаких оценок качества подготовки выпускников вузов от работодателей, экономики в целом еще нет. Но уже полным ходом идет разработка и внедрение следующих поколений стандартов! Более того, Минобрнауки России требует в отношении направлений подготовки, по которым новые стандарты уже приняты и введены в действие, выпуск 2015 года провести уже по ним! А где же заявленная общественно-профессиональная экспертиза результатов образовательной деятельности? Где же запрос работодателя? Как же быть с выработкой параметров качества подготовки? Вопросов больше, чем ответов. По всей видимости, модернизация образования из средства повышения его качества превращается в самоцель.

Закон об образовании, помимо системы государственного надзора и контроля за системой образования, предусматривает возможность независимой оценки качества подготовки обучающихся, образовательной деятельности образовательных организаций, процедуры общественной аккредитации организаций, осуществляющих образовательную деятельность, профессионально-общественную аккредитацию образовательных программ. В целом необходимость независимого контроля за процессом и результатами образовательной деятельности не вызывает сомнений.

Государство также позиционирует внимание к этому институту. Не случайно, Федеральным законом от 21.07.2014 № 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания,

охраны здоровья и образования» первоначально принятые нормы Закона об образовании расширены, в него введены ст.95.1 и 95.2, конкретизирующие правила проведения независимой экспертизы.

Но вот сами нормы о независимой оценке, на наш взгляд, вряд ли отвечают задачам формирования системы именно независимой оценки, а также формирования самих критериев оценки качества.

Например, критерии оценки деятельности образовательных организаций уже заданы: открытость и доступность информации об организациях, осуществляющих образовательную деятельность; комфортность условий, в которых осуществляется образовательная деятельность; доброжелательность, вежливость, компетентность работников; удовлетворенность качеством образовательной деятельности организаций. Показатели (пороговые значения) по этим критериям формирует Минобрнауки России. Минобрнауки России также определяет оператора, ответственного за проведение независимой оценки качества образовательной деятельности, услуги которого оплачиваются в соответствии с государственными (муниципальными) контрактами.

Системное толкование ст. 95.1 и 95.2 Закона об образовании позволяет сделать вывод о том, что такой оператор будет выполнять также функции и по независимой оценке качества самого образования.

Независима ли такая оценка? Можно ли использовать ее результаты для корректировки самой системы управления образованием? Хотелось бы продемонстрировать меньший скепсис, но, к сожалению, оснований для этого мало.

Не иначе как имитацией можно назвать и сложившуюся в настоящее время систему так называемой общественной аккредитации образовательных программ. Проводится она сегодня по договорам с образовательными организациями. Средняя стоимость аккредитации одной образовательной программы высшего или среднего профессионального образования – от 50 до 100 тысяч рублей. Образовательные организации выступают заказчиками такой услуги, определяют ее параметры, и, как правило, результат. К сожалению, кроме дополнительных затрат, какого-либо эффекта от подобных процессов нет.

Это лишь очень небольшой ряд примеров тому, что система целей реформы образования в России построена без ориентира на результат, который может быть сколько-нибудь четко определен.

На словах ориентируясь на потребности модернизации экономики, построения инновационной модели развития, государство блокирует саму возможность учета потребностей работодателей, общества, личности. Заказчиком реформы становится не общество, а само государство. Оно заявляет и необходимость реформы, и ее направления,

само же формирует некое экспертное сообщество, само же оплачивает его услуги. Это реформа ради реформы, без четких ориентиров и видимых результатов.

В общем ряду этих проблем стоит и то, что эффективность работы образовательной организации связывается сегодня преимущественно с ее финансовыми результатами [3]. Сама образовательная деятельность рассматривается как часть социального обслуживания населения (Постановление Правительства РФ от 14.11.2014 № 1202 «О порядке осуществления координации деятельности по проведению независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования и общего методического обеспечения проведения казанной оценки»). Процесс образования рассматривается в категориях «услуг», а результативность работы Минобрнауки России напрямую увязывается с количеством прекративших работу образовательных организаций.

Есть ли реальные возможности решения указанных выше проблем? Представляется, что, как минимум, должно быть сделано следующее:

1. Введен мораторий на изменение требований к образовательным программам (ФГОС) на период реализации программы плюс 2–3 года. Это обеспечит возможность получения «обратной связи» от работодателей, коррекции ФГОС с учетом их потребностей.

2. Государство должно полностью исключить свое участие в процедурах независимой оценки качества образования и образовательной деятельности. В этой сфере возможно применение механизмов и институтов, аналогичных, например, независимой оценке результатов научных исследований (например, Вольное сетевое сообщество «Диссернет»). Задачей государства должен быть только мониторинг независимой оценки качества образования.

3. Система профессиональной аккредитации образовательных программ должна быть сосредоточена именно в профессиональных ассоциациях. Инициатива аккредитации должна исходить не от образовательной организации, а от профессионального сообщества. И результаты такой экспертизы должны использоваться не при государственной оценке деятельности образовательной организации, а при разработке государственных требований к образовательным программам (ФГОС).

Список литературы

1. Болгова В.В. Публичный интерес: теоретические основы формирования понятия // Актуальные проблемы правоведения. 2012. № 2-3. С.3.
2. Костюченко И.Ю. Государственное управление народным образованием в Российской

Федерации в условиях системных реформ 1990-х гг. // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). 2009. № 4. С. 108-126.

3. Круглый стол по проблемам экономики образования (механизм финансирования образования, финансово-хозяйственная деятельность образовательных учреждений, перспективы реформ // Экономика образования. 2001. № 3. С. 7-27.

4. Медведева Н.В. Государственная система управления образованием в условиях реформ // Социальная политика и социология. 2009. № 5(470). С. 256-262.

5. Рушелюк К.С., Борисенко И.Г., Толстихин А.К., Дергач В.В. Проблемы образования в России. Анализ результатов реформ образования // Сборник научных трудов Sworld. 2012. Т. 6. № 4. С. 61-65.

6. Хагуров Т.А., Остапенко А.А. Реформа образования глазами учителей и преподавателей // Социологические исследования. 2014. № 11 (367). С. 103-107.

Рецензенты:

Печерская Э.П., д.п.н., профессор, директор Института систем управления ФГБОУ ВО «Самарский государственный экономический университет», г. Самара;

Ревина С.Н., д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин ФГБОУ ВО «Самарский государственный экономический университет», г. Самара.