

УДК 37:658.56

Г.И. ИБРАГИМОВ,

член-корреспондент РАО, доктор педагогических наук, профессор

*Татарский государственный гуманитарно-педагогический университет,
г. Казань*

УПРАВЛЕНИЕ КАЧЕСТВОМ ОБРАЗОВАНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

В статье рассматриваются организационные условия, способствующие повышению эффективности управления качеством образования на муниципальном уровне (многоуровневый подход, комплексный мониторинг качества деятельности образовательных учреждений на основе определенных критериев оценки, формирование имиджа каждого образовательного учреждения и др.).

Идеология управления качеством становится ведущей в управлении обществом и отдельными организациями во всех странах мира, особенно в развитых странах. Сформировалась философия и методология Всеобщего Управления Качественностью, которая экспансируется на сферы услуг и сферу образования. Тенденция на формирование управления качеством развития личности становится ведущей тенденцией. Качество жизни человека и качество самого человека выдвинуты в социально-экономической политике России как приоритетная задача на ближнюю и среднюю перспективы.

Данный социальный заказ актуализирует перед системой образования, в том числе и муниципального образования, проблему создания системы управления качеством образования. Это очень важная теоретическая и практическая задача, от решения которой во многом зависит судьба образования в целом, его востребованность со стороны общества, работодателей, родителей и учащихся. Обострение этой проблемы связано с рядом обстоятельств, которые можно разбить на две группы – внешних по отношению к системе образования на муниципальном уровне и внутренних, непосредственно связанных с самой муниципальной системой образования.

Среди главных следует назвать такой фактор, как наметившаяся тенденция к снижению количества и качества трудовых ресурсов стра-

ны. На протяжении предшествующих 40 лет экономика России функционировала в условиях растущей численности трудоспособного населения. Этот благоприятный период завершился. В течение следующих десятилетий в России численность населения будет сокращаться. А это означает, что рабочая сила, ее качество в ближайшие десятилетия становится решающим нематериальным фактором конкурентоспособности компаний и российской экономики, общественного благополучия.

Состояние трудового потенциала специалистами оценивается как неадекватное возможностям долгосрочного экономического развития России. Это выражается в неадекватности структуры подготовки кадров и качества трудовых ресурсов требованиям экономики.

Переход к рынку вызвал изменение требований к выпускникам учебных заведений со стороны потребителей-работодателей. Сегодняшнему работодателю необходимы выпускники, которые были бы готовы активно и успешно включиться в профессиональную деятельность с первого дня работы. Кроме того, предъявляются требования, связанные не столько с академической успеваемостью выпускника, сколько с их готовностью и способностью трудиться в условиях высоких нагрузок, динамичных перемен, требующих многих умений надпрофессионального характера, называемых ключевыми квалификациями и т.д.

Между тем качество общего и профессионального образования ухудшается. Опрос, проведенный среди работодателей, показал, что достаточно высокий уровень, обеспечивающий использование выпускника по специальности, имеют всего 8,3% выпускников техникумов и колледжей. Несколько лучше ситуация с выпускниками высшей профессиональной школы (27,8%). Чуть менее половины выпускников (48,6%) имеют уровень, достаточный для начала работы, но требующий повышения квалификации.

Предприятия вкладывают значительные средства в переобучение выпускников профессиональной школы, создают альтернативы государственному первоначальному профессиональному обучению. Дефицит квалифицированных кадров стал реальностью. Конкуренция за профессиональные кадры нарастает. В то же время становится предельно ясным, что устойчивый экономический рост возможен только на пути эффективного использования труда и развития качества рабочей силы. В длительной перспективе трудовой потенциал и его эффективное использование станет важнейшим фактором роста ВВП. Отсюда вытекает вывод о том, что существенно возрастают роль и значение общего и профессионального образования как источника подготовки квалифицированных кадров. Основным источником абитуриентов для профессиональной школы является общеобразовательная школа, которая находится в ведении муниципальных органов управления образованием. Поэтому вопросы управления качеством образования на муниципальном уровне приобретают на данном этапе общественного развития крайне актуальный характер.

Одним из важных внутренних факторов, вызвавших к жизни проблему управления качеством образования, является диверсификация образовательных систем и учреждений, образовательных программ, технологий обучения и воспитания и т.д., которое сопровождается, зачастую, заметным снижением качества образования. Анализ состояния управления качеством образования на муниципальном уровне выявил ряд пробелов и недостатков. Нечеткая формулировка целей и требований к качеству подготовки выпускников; преобладание процедур

контроля, которые часто носят бессистемный и эпизодический характер, отличаются низкой информативностью. Кроме того, продолжает доминировать стиль управления, основанный на жесткой регламентации деятельности руководителей учебных заведений муниципалитетов, педагогов и учащихся, стандартизированной оценке качества образования на основе формальных индикаторов эффективности конечного результата. Многие руководители школ, техникумов и колледжей недооценивают роль и значение образовательного процесса, уделяя в своей работе основное внимание вопросам материально-технического и финансового обеспечения. Отмеченные недостатки являются следствием ряда причин, носящих как объективный, так и субъективный характер. К объективным причинам относятся те, которые не зависят от непосредственных участников образовательного процесса – руководителя, педагогов, персонала и обучающихся. Они связаны с внешней по отношению к учебному заведению средой и включают вопросы финансирования, нормативной базы, материально-технического обеспечения и др. Для нас более важно отметить внутренние причины такого состояния дел. К ним относятся, как показывает исследование, следующие факторы: неразработанность научных и методических основ эффективного управления качеством образования на муниципальном уровне, несоответствие традиционно используемых принципов управления качеством образования изменившимся условиям функционирования и развития учебных заведений, несоответствие организационной структуры управления учебным заведением задачам повышения качества образования и др. Руководители учебных заведений не имеют обоснованных рекомендаций о том, как строить управление качеством образовательного процесса в современных условиях.

Анализ теории вопроса показал, что к настоящему времени в литературе уже накоплен определенный багаж научных данных по проблемам управления качеством образования, в том числе и на муниципальном уровне (В.С. Лазарев, Ю.В. Громько, Ю.С. Алферов, Н.И. Бутенко и др.). Несмотря на имеющийся потенциал, разработанный

ный в педагогике, в теории управления качеством образования остается ряд нерешенных вопросов. В частности, не разработана целостная концепция и принципы управления качеством образования на муниципальном уровне, которая бы отражала требования всех потребителей образовательных услуг – государства, учащихся, работодателей, системы образования, родителей. В существующих подходах недостаточно представлены механизмы включения в систему управления качеством образования всех объектов управления и др.

Изучение практики управления качеством муниципального образования свидетельствует о том, что в инновационном опыте идет поиск путей формирования системы управления качеством. Однако, во-первых, этот процесс осуществляется методом проб и ошибок; во-вторых, создание систем управления качеством образования зачастую сводится к формированию систем контроля за качеством подготовки, которые сами по себе еще не гарантируют высокий уровень качества. Кроме того, контроль качества – лишь один из этапов, одна из функций управления качеством, реализация которой лишь частично решает проблему управления.

Вместе с тем, исследования последних лет показали необходимость поиска новых подходов к обеспечению качества образования на муниципальном уровне за счет реализации эффективных структур управления, нового содержания и педагогических технологий.

Наибольшую актуальность эти исследования приобретают на фоне вариативности образования. Инновационные процессы, интегрируя традиции и новаторство, выступают механизмом разработки новых целей, содержания, форм, методов, технологий организации и управления качеством образования, жизнедеятельности развивающейся школы. Препятствием для реализации такого подхода продолжает оставаться традиционный механизм управления школой, основанный на жесткой регламентации деятельности руководителей, педагогов и учащихся, стандартизированной оценке качества образования на основе формальных индикаторов «эффективности» конечного результата. Вместе с тем, в современных условиях имеет место

уменьшение бюджетно-распорядительной функции органов управления образованием, возращение значимости муниципальных органов управления в развитии образовательного пространства, повышении качества образования.

Таким образом, обостряются противоречия между новым характером требований к качеству образования на муниципальном уровне, связанным с необходимостью учета потребностей не только государства, но и личности, общества, других социальных партнеров и неразработанностью механизмов их выявления и учета в системе управления качеством муниципального образования; между потребностью образовательных учреждений в развитии и старыми методами управления их деятельностью, ориентированными на функционирование; стремлением школ к самостоятельности, автономизации и жесткой системой управления, рассчитанной на централизацию и др.

Рассмотрим некоторые пути разрешения названных противоречий применительно к системе управления образованием на муниципальном уровне. Действующие сегодня на всех уровнях системы образования модели управления построены по линейно-функциональному принципу, а значит, по своему типу являются жесткими и могут хорошо работать только в стабильных условиях. В нестабильных условиях с труднопредсказуемыми изменениями, согласно общей теории управления, эффективными могут быть только гибкие, органичные модели управления. При этом наиболее оптимальным при проектировании развития системы образования представляется двухуровневый подход, предполагающий удовлетворение потребностей всех уровней и слоев населения. На первом уровне осуществляется самокорректировка и самоуправление на уровне объектов педагогического управления. Второй уровень реализуется в интересах оценки и контроля педагогических процессов со стороны субъектов педагогического управления – администрациями учебных заведений, районных и городских управлений образования, региональных органов управления образованием.

Для реализации идеи двухуровневого механизма управления системой муниципального об-

разования необходимо, чтобы в общественном представлении создавались, развивались и поддерживались идеальные образы, «имиджи» учебных заведений, учебных подразделений, отдельных преподавателей. Практическая эффективность данного механизма заключается в том, что педагоги и учебные заведения сами выступают инициаторами оценки имеющихся у них педагогических ресурсов и заявляют о них социальному окружению и государственной надстройке.

Муниципальное образовательное пространство характеризуется сетью образовательных учреждений, каждое из которых имеет свой собственный имидж, определяемый качеством работы педагогического коллектива, разработанной концепцией учебно-воспитательной работы, образом руководителей и отдельных педагогов, идеальным образом выпускника, степенью комфортности социальной среды. В такой ситуации администрация муниципалитета района в качестве реализации своих управленческих функций призвана способствовать целенаправленному формированию и поддержанию имиджа учебных заведений. Для достижения этой цели важно контролируемое предоставление самостоятельности в развитии каждому учебному заведению, осуществление которого возможно лишь при наличии четких критериев оценки способности педагогического коллектива к самостоятельности.

Учебно-воспитательный процесс каждого учебного заведения не является самоцелью – он всегда ориентирован на конкретный результат: сформированную в этом процессе культурную, социально-активную, интеллектуально-развитую, ориентированную на самореализацию личность выпускника. Проектирование, организация и коррекция учебно-воспитательного процесса всегда ориентируется на некий идеальный образ выпускника учебного заведения, который и является основной целью этого процесса. Построение идеального образа не может происходить стихийно и требует для своей организации проведения маркетингового исследования (какие качества выпускника являются в настоящее время наиболее затребованными на рынке производственных и образовательных услуг), моделирования (создания идеальной модели социальных, интеллектуальных

личностных качеств выпускника) и мониторинга (отслеживания в процессе обучения результатов реализации поставленных задач по формированию этого образа).

Существующая система отчетности, статистических показателей, экспертных оценок инспекторов и методистов служит выявлению того, насколько реальное положение дел отличается от заявленного конкретным учебным заведением, педагогом соответствующего идеального образа. В таких условиях управление образованием на муниципальном уровне осуществляется на основе мониторинга образовательной деятельности и выявления отклонений от установленного образа, от установленной именно для данного учебного заведения, преподавателя педагогической планки. Органы муниципального управления образованием, выдвигая управленческие требования к школе или пропагандируя ее успехи в социуме, выступают как субъект формирования имиджа учреждения, однако, присутствуя на педсоветах, школьных конференциях, праздниках, они становятся объектами воздействия со стороны педколлектива школы.

Мониторинг качества деятельности образовательных учреждений, являясь систематическим стандартизованным наблюдением за процессом целенаправленных качественных и количественных изменений на всех уровнях управляемой системы, позволяет отслеживать и вовремя корректировать этот процесс. Основным в проведении мониторинга является организация аттестации работников образования, мониторинг образа выпускника, оказания адресной поддержки и методической помощи отдельным учителям и методобъединениям школ в организации их работы.

Для проведения мониторинга образа выпускника разрабатывается и применяется специальная анкета, результаты которой предоставляют информацию не только об обобщенном образе выпускника, но и позволяют составлять аналитический прогноз потребностей и ориентированных учащихся в своей образовательной деятельности. Эти данные позволяют корректировать работу образовательных учреждений, своевременно отслеживать спрос и потребности потребителей образовательных услуг в районе.

Важное значение имеет мониторинг качества научно-исследовательской, экспериментальной деятельности образовательных учреждений района. В процессе мониторинга анализируется кадровый исследовательский потенциал педагогического коллектива, ход эксперимента и его результаты на каждом отдельном этапе, эффективность сотрудничества школы с вузами, средними специальными учебными заведениями, научно-педагогическими учреждениями, общественными организациями, состояние здоровья школьников и педагогов в динамике.

Поддержанию и распространению имиджа учебного заведения способствует представление информации о концепциях учебных заведений и о результатах учебной деятельности в средствах массовой печати, видеоматериалах, на конференциях и семинарах, организуемых при поддержке районного отдела образования.

Оценка качества деятельности педагогических коллективов в условиях повышения демократизации, децентрализации в управлении образованием, повышения вариативности в образовательной системе района, усиления творческой и научно-исследовательской роли педагогических кадров в учебном процессе требует от органов управления муниципальной системой образования выработки соответствующих критериев оценки. Такие критерии оценки образовательной деятельности педагогического коллектива должны позволять использовать качественные параметры оценки, не снижая уровня творчества, демократичности, самостоятельности организации учебно-воспитательной деятельности, но, напротив, стимулируя педагогический коллектив к более высокому уровню самоуправления.

В качестве соответствующих критериев оценки деятельности муниципальные органы управления образованием могут использовать следующий их состав: степень ориентации коллектива на достижение общих целей; степень ориентации коллектива на развитие; уровень

сработанности коллектива; уровень ответственности коллектива; степень социальной и профессиональной стабильности коллектива.

В зависимости от результата оценки муниципальные органы управления принимают решение о характере работы с данным учебно-воспитательным учреждением: нужно ли оказывать данному учреждению пристальное внимание и постоянную помощь, либо коллектив учреждения вышел на такой уровень самоуправления, при котором не требуется пристального контроля за его деятельностью. Такой способ оценки позволяет дифференцировать направление административного контроля, более эффективно планировать деятельность муниципальных органов управления по организации помощи и поддержки образовательным учреждениям района.

Оптимизация управления качеством образования на муниципальном уровне требует создания комплекса необходимых и достаточных психолого-педагогических условий, в качестве которых выступают: реализация концептуальных основ двухуровневого подхода в создании модели управления образованием района; повышение управленческой культуры руководителей учебных заведений как соединение организации и самоорганизации совместной деятельности; выработка и соблюдение критериев оценки деятельности образовательных учреждений для проведения мониторинга. Для успешного внедрения модели управления качеством образования на муниципальном уровне необходимо создать условия для профессионального роста руководителям, учителям и преподавателям, занимающимся инновационной деятельностью, организовать активную работу с руководителями образовательных учреждений по овладению ими технологией реализации современных научно обоснованных подходов в управлении, освоению достижений инновационной практики управления качеством образования.

В редакцию материал поступил 20.11.08.

Ключевые слова: управление качеством образования, мониторинг, качество образования, имидж образовательного учреждения, муниципальный уровень.