

УДК 005.584.1:37.011.33

Максимова Л.И.**МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ
ОСНОВАНИЯ
МОНИТОРИНГОВОЙ
МОДЕЛИ КОНТРОЛЬНО-
НАДЗОРНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Ключевые слова: управление развитием образования, мониторинг качества образования, контрольно-надзорная деятельность, инновационное развитие образования, партисипативный стиль управления, ключевая компетенция образовательного учреждения.

© Максимова Л.И., 2011

На современном этапе развития общества происходят значительные изменения в различных сферах жизнедеятельности человека, которые существенным образом относятся к образованию. Государственная образовательная политика направлена на создание механизма устойчивого развития образовательной системы с выделением необходимых ресурсов и обеспечением их эффективного использования.

Национальная доктрина образования, Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 гг. в качестве основных целей и задач провозглашают необходимость разработки действенных механизмов повышения эффективности управления развитием образования и обеспечения постоянного совершенствования его качества. Одним из эффективных инструментов осуществления государственной образовательной политики в сфере образования выступает контрольно-надзорная деятельность. Система контроля обеспечивает получение всесторонней объективной информации о процессах, происходящих в сфере образования, позволяя принять управленческие решения в плане развития образовательной системы РФ и постоянного совершенствования ее качества.

Управление развитием образования характеризуется принципиальными установками, которые определяют характер планирования, организации, руководства и контроля. В числе признаков, позволяющих дифференцировать подходы к управлению развитием образовательных систем, выделяют: субъект управления развитием, ориентация управления, интегрированность управления, тип реагирования управления на изменения.

Признак «субъект управления развитием» характеризует административ-

ный или партисипативный (демократический, участвующий) типы управления. При партисипативном подходе в выработке решений участвует весь трудовой коллектив. При административном – только администрация.

Признак «ориентация на управление» устанавливает ориентацию управления на процесс или результат (целевое управление).

Интегрированность управления – третий признак – обуславливает стратегию управления, ориентированную на автономное и системное управление. Следует отметить, что управление развитием основано на идее инновационности. Инновационные процессы охватывают в настоящее время всю систему образования (от дошкольного до послевузовского) и педагогическую науку как составную часть системы образования, ведущий источник ее обновления. Современная социокультурная ситуация изменения нашего общества, ее динамизм, неопределенность и непредсказуемость обуславливают качественно новый параметр этих процессов – их перманентность, нацеленность на непрерывное целостное обновление образования, его опережающее развитие [1].

Тип реагирования управления на изменения, требующие решений, – четвертый существенный признак различения подходов к управлению развитием. По этому признаку различают два типа управления: опережающее и реактивное.

Эффективное управление должно, насколько это возможно, предвосхищать, рассчитывать реально достижимые цели (результаты), а также своевременно предвидеть возникновение факторов, мешающих их достижению, и реагировать на них до того, как их действие приведет к негативным последствиям. Чем раньше будет обна-

руживаться необходимость выработки решений, тем больше возможностей не допустить больших потерь. Но чаще всего вырабатывать решения начинают тогда, когда уже произошли какие-то сбои (срывы) в управляемом объекте и фактическое положение дел становится явно не таким, каким оно ожидалось.

Тип управления, характеризующийся реагированием на уже случившееся, называют реактивным. В отличие от него опережающее управление реагирует не на сбои, а на их предвестники. Это возможно, если разрабатываются достаточно детальные планы действий и прогнозируются изменения условий деятельности.

Т.И. Шамова оправданно полагает, что опережающее управление – это управление качеством образования [3]. Опережающее управление является необходимым элементом опережающего образования. Опережающее управление основано на прогнозировании. От качества прогнозных оценок, их эффективного процесса управления системой образования зависит качество использования человеческого (интеллектуального) капитала и эффективность функционирования экономики в целом. Прогнозирование для целей управления системой образования, рассматриваемое как предсказание будущих изменений, является выбором методов и подходов для наилучшего использования накопленных знаний о развитии образования в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Опережающее управление ориентировано на обеспечение качества образования, обуславливая использование мониторинга в формате инструментария.

В процессе осуществления мониторинга качества образования формиру-

ется массив информации, требующий формализации и обоснования методологии мониторинга как совокупности способов и методов, принципов и процедур комплексного исследования образовательных процессов и явлений.

Мониторинг качества образования, рассматриваемый как элемент контрольно-надзорной деятельности, представляет собой сложный системный объект, имеющий иерархическую структуру, включающий федеральный, региональный, образовательных учреждений уровни организации и управления. Мониторинг способствует ориентации управления системой образования на постоянное повышение качественных аспектов деятельности, обеспечивая все уровни управления необходимой информацией.

В качестве основных элементов системы мониторинга определяются:

- *цели*: усиление ориентации управления на качественные аспекты, обеспечение всех уровней управления необходимой информацией о качестве высшего образования, формирование моделей обеспечения и управления качеством (TQM – Total Quality Management);
- *функции*: квалитетическая (оценочная), контрольно-наблюдательная, управленческая, прогностическая, информационная;
- *объекты*: образованность выпускников школ и гимназий, образовательные среды образовательных учреждений;
- *субъекты*: все те, кто проводит мониторинговые исследования. Иерархическая структура, охватывающая уровни – федеральный, региональный, образовательного учреждения;
- *источники информации*: статинформация, социологические исследования, материалы аттестации

и аккредитации образовательных учреждений, результаты ЕГЭ, другие материалы;

- *инструменты мониторинга*: тестовые средства для оценки знаний выпускников и студентов; социологический инструментарий.

Методологическими характеристиками контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой в современном образовании, нами определены концепты «качество образования», «управление развитием образования», «мониторинг качества образования».

При этом отметим, что концепт «управление развитием образования» основан на интеграции концептов «качество образования» и «мониторинг качества образования», определяя динамику изменений. Развитие суть процесс перехода системы из одного состояния в другое. Наличие категории «качество» позволяет рассматривать процесс перехода в аспекте движения к современному. То есть управление развитием – это необратимое, динамичное, направленное, закономерное изменение объектов, происходящее в трехмерном пространстве и, следовательно, выступающее как целостность количественных, структурных и качественных изменений.

Концепт «управление развитием образования» включает в свое смысловое поле понятия «контроль» и «надзор». Управление развитием образования в плане постоянного наращивания его качества способствует возникновению внутренних противоречий в достаточно стабильной системе контрольно-надзорной деятельности. Разрешение возникающих противоречий обуславливает формирование новых качеств и, как следствие, переход системы в новое качество.

Контрольно-надзорная деятельность в указанном выше новом ка-

честве обуславливает нацеленность управления развитием образования не на определенный результат, а на создание условий для непрерывного инновационно ориентированного развития системы образования на основе принципов саморазвития и самоорганизации.

Контрольно-надзорная деятельность должна выполнять функции превенции и корректировки деструктивных инноваций, с одной стороны, и стимулирования конструктивных, с другой, на основе диагностики, осуществляемой в мониторинговом режиме.

Надзор за исполнением законодательства РФ в сфере образования, государственной аккредитации и лицензирования характеризует традиционность управленческих практик. Оценка качества образования, включая мониторинг эффективности деятельности образовательной системы на муниципальном, региональном и федеральном уровнях, мониторинг индивидуальных достижений учащихся и мониторинг эффективности функционирования и развития образовательного учреждения, определяет в итоге параметры инновационной ориентации управления развитием образования.

Мониторинговая модель контрольно-надзорной деятельности целеориентирована на изучение процессов получения знаний, связанных с принятием управленческих решений в плане развития системы образования России на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, включая уровень конкретного образовательного учреждения, и обратного влияния принятых решений на знания, на основе которых они принимались. То есть теоретико-методологической основой модели выступает эпистемологический

фактор, обеспечивающий связь знания и образовательной реальности.

Образовательная реальность рассматривается в работе как управляемая, но при этом саморазвивающаяся система. Самовоспроизведение является не только средством сохранения систем, но и средством их изменения, развития, эволюции, что ведет к возникновению нового знания, обуславливая необходимость коррекции управления, возможные эволюционные изменения структурно-содержательных характеристик контроля и надзора в сфере образования России. Таким образом, управление развитием образования определяется нами как управление эволюцией, понимаемой как наследование и развитие.

Эволюционное управление основано на идее прогнозирования возможных изменений системы, в частности образовательной, в аспекте реализуемости в оптимальном формате.

Образовательная реальность сегодня обуславливает необходимость выстраивания целостной федерально-региональной системы, реализующей единый подход к проведению надзора и контроля на основе выполнения федерального закона, касающегося передачи полномочий РФ в области образования для осуществления органам государственной власти субъектов России с 1 января 2009 г., что определяет возможность использования партисипативного управления. Партисипативное управление, планирование с участием (participation planning) [2; 4] предполагает сочетание научных принципов с максимальным использованием инициативы и творчества субъектов, осуществляющих образовательную деятельность.

Формирование партисипативного стиля управления осуществляется в условиях трансформации социально-

экономической системы общества, демократизации трудовых отношений, существенных структурных социальных сдвигов, преобразования социальных управленческих инструментов, роста числа факторов неопределенности социального развития.

Партисипация управления является важнейшим фактором формирования приоритетных, социально значимых целей государства как на федеральном уровне, так и на уровне регионов, организаций местного самоуправления, постепенного сближения системы ценностей и моральных принципов населения и работников государственной службы.

Партисипативность рассматривается нами в качестве базового принципа мониторинговой федерально-региональной модели контрольно-надзорной деятельности, регулирующей баланс «вертикали» и «горизонтали» контроля и надзора в сфере образования. Партисипативность, участие в управлении развитием образования органов контроля и надзора заключается в экспертизе реализуемых регионами инноваций в плане соответствия законодательству РФ, государственным образовательным стандартам. Принцип партисипативности обуславливает возможность рекомендации к тиражированию инновационных проектов.

Приоритет инновационного развития образования обуславливает необходимость выделения и обоснования фактора стратегического управления потенциалом современного образования на основе мониторинговой модели контроля и надзора, позволяющего определить особенности развития внутренних ресурсов системы как средства преодоления неопределенности, характерной для современного этапа социально-экономического развития страны.

Оценка ресурсов и эффективности их использования рассматривается нами как базис повышения качества образования в субъектах Российской Федерации. Понятие «потенциал» характеризует ресурсную обеспеченность структур, организующих современную систему российского образования. Ресурсы классифицируются на материальные, нематериальные (знания и информация) и человеческие. Человеческий потенциал определяется набором необходимых профессиональных компетенций, обеспечивающих создание ресурсов, и одновременно обретением личностных компетенций при создании ресурсов.

Каждое образовательное учреждение (ОУ), функционирующее в России, обладает уникальными ресурсами человеческого фактора, обуславливая возможность использования конкуренции как инструмента развития. Представляется возможным определение ключевой компетенции ОУ, рассматриваемой как интегральный комплекс деятельности и процессов, посредством которых используются ресурсы для достижения конкурентного преимущества в обеспечении качества образования. Мониторинг развития образовательными учреждениями ключевой компетенции основан на учете следующих методологических принципов:

- выявление связей с окружением образовательного учреждения в контексте обеспечения управляющих действий в соответствии с изменениями во внешней среде;
- ясность стратегических целей развития ОУ и системы образования в целом;
- выбор системы измерений стратегического потенциала образовательного учреждения;
- обеспечение прикладного характера мониторинга, целеполагание ко-

торого – развитие стратегического потенциала ОУ.

В числе методов мониторинга стратегического потенциала можно назвать:

- анализ влияния неопределенности внешней среды на формирование ресурсов и компетенций;
- анализ гибкости, т.е. способности ОУ реагировать на изменения во внешней среде;
- бенчмаркинг качества образования в конкретном ОУ в сопоставлении с другими образовательными учреждениями, функционирующими в субъектах федерации;
- анализ стейкхолдеров, т.е. есть влияние на формирование стратегического потенциала государственных и бизнес-структур;
- анализ человеческих ресурсов как основы создания и развития ключевых компетенций образовательного учреждения, GAP-анализ, т.е. исследование причин недостижения намеченных стратегических целей.

Итак, ключевая компетенция образовательного учреждения – это интегральная компетенция высшего порядка, являющаяся коллективным знанием, составляющими элементами которой выступают: технологии, управление процессами и организация системы непрерывного обучения и самообучения.

Интегральный комплекс ключевых компетенций образовательных учреждений системы образования в регионах позволяет определить в качестве фактора мониторинговой модели контроля и надзора стратегическое управление потенциалом региональной системы образования.

Выделенный фактор характеризует успешность или неуспешность стратегического развития образования в конкретном регионе, выявляя, таким

образом, сильные и слабые стороны функционирования и развития образования в современной России.

Мониторинговая модель контрольно-надзорной деятельности в образовании рассматривается нами как новый этап эволюции контрольно-надзорной деятельности, позволяя характеризовать новый функционал, а именно:

- оценка инноваций в образовании в плане направленности на совершенствование качества образования в рамках реализации Федеральной целевой программы развития образования РФ;
- использование методологических принципов партисипативного управления с целью выстраивания федерально-региональной системы контроля и надзора на основе федерального закона;
- передача полномочий РФ в области образования для осуществления органами государственной власти субъектов России;
- оценка ресурсов системы образования и эффективности их использования в формате определения ключевой компетенции образовательного учреждения и региональной системы образования в целом как интегрального комплекса, составляющими элементами которого являются технологии, управление процессами и непрерывное обучение и самообучение субъектов образовательного процесса.

Названные функции модели позволяют рассмотреть процесс управления развитием образования как компетентностно ориентированную, алгоритмически организованную, системную модель.

Ключевая компетенция образовательного учреждения и системы образования в целом рассматривается как

инструмент управления, характеризующий уровень достигнутого качества и определяющий перспективы его дальнейшего совершенствования.

В исследовании осуществлен переход к разработке и построению системы контрольно-надзорной деятельности как модели, целеориентированной на управление развитием образования в современной социально-экономической ситуации.

Отметим несколько важнейших научных проблем, которые подлежат дальнейшему изучению: разработка нормативно-правового обеспечения реализации универсальной модели контрольно-надзорной деятельности в сфере общего образования; разработка мониторинговой модели контроля и надзора как модели управления разви-

тием начального, среднего и высшего профессионального образования; концептуализация категории «ключевая компетенция».

Литература

1. *Мареев В.И.* Концепт «опережающее развитие» как идеологическая стратегия образования в современном обществе // Известия Южного федерального университета. Педагогические науки. 2010. № 11.
2. *Масловская Л.* Становление и развитие партисипативного управления устойчивым развитием сельских территорий // Management theory and studies for rural business and infrastructure development. 2009. № 17 (2).
3. Современные средства оценивания результатов обучения в школе / Т.И. Шамова [и др.]. М., 2007.
4. *Фроловичев А.В.* Формирование партисипативного стиля управления в системе государственной службы: автореф. дис. ... канд. социол. наук. Саратов, 2008.