

ГРНТИ 14.15.15

УДК 371(47)

ПРИНЦИПЫ И ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ РАЗВИТИЯ СИСТЕМ ОБРАЗОВАНИЯ

Т.И. Пуденко, кандидат педагогических наук

*Учреждение Российской академии образования «Институт управления
образованием»
г. Москва, Россия*

В докладе анализируются существующие подходы и практика оценки развития систем образования, предлагаются подходы к оценке результатов и процесса развития систем образования, вводится совокупность принципов оценки, обосновывается необходимость выделения устойчивости развития как важнейшей характеристики в рамках управления развитием систем образования.

Ключевые слова: системы образования, развитие образования, оценка развития систем образования, устойчивое развитие

Ход и результаты нынешнего процесса модернизации российского образования весьма противоречивы, по отдельным своим позициям вызывают много споров и нуждаются в объективном подтверждении того, что современная система образования действительно развивается. Любые разработки в области оценки состояния и результатов развития систем образования весьма востребованы практикой, но в то же время их качество ощутимо страдает от узости и фрагментарности научно-методического обеспечения.

Анализ имеющихся исследований по теме показал, что в этой области просматривается несколько научных проблем, не имеющих достаточного уровня научной проработанности, прежде всего - это: содержательное раскрытие понятия «развитие системы образования», логика и критериальная база оценки этого развития.

В общей теории систем ключевое понятие «система» является достаточно разработанным, однако существует много определений, отражающих разные аспекты этого понятия. Нет нужды останавливаться на этих различиях в данной статье, тем более, что они связаны, как правило, с конкретизацией отдельных аспектов или спецификой исследований в тех или иных отраслях науки. Система образования полностью подпадает под эти определения, а ее специфика рассматривалась многими исследователями [2,3,10] и даже имеет нормативное правовое закрепление. Так, в Законе РФ «Об образовании» система образования определяется как совокупность взаимодействующих преимущественных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности, сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их

организационно-правовых форм, типов и видов, органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций. Несмотря на то, что в этом определении перечислены лишь элементы системы, важные с правовой точки зрения, они могут рассматриваться в качестве минимального набора компонентов, без которых описание системы образования теряет свою специфику и нормативную определенность.

Будучи разновидностью социальных систем, система образования также выполняет свои определенные функции в обществе, выступая средством трансляции культуры, социализации личности, развития человеческого капитала и производительных сил общества.

Развитие самих систем образования означает их переход в качественно новое состояние, рост их потенциала, приводящий к повышению возможностей реализовать свои функции в обществе, удовлетворяя изменяющиеся образовательные запросы личности, общества, государства. К росту потенциала могут привести такие изменения в системе, которые связаны с обновлением основных элементов и подсистем, внутренних, внешних и иных связей, иерархии и структуры, но сохраняющие необходимую целостность.

Развитие систем образования можно оценивать как с точки зрения результатов развития, так и с точки зрения характеристик самого процесса.

На наш взгляд, оценка фактических результатов развития российской системы общего образования в целом и ее отдельных подсистем (региональных, муниципальных, образовательного учреждения), а также выбор или построение критериальной базы оценки, может решаться только в содержательной привязке к сформулированным целевым ориентирам развития, что обусловлено социальной природой этих систем.

Сами по себе изменения в системе (новые образовательные программы и педагогические технологии, новые стандарты, типы и виды образовательных учреждений, обновленная сеть учреждений и новые виды связей между ними, изменения в системе и механизмах управления, в том числе, механизмах финансирования, оплаты труда педагогов, в нормативной базе и т.д.) не имеют непосредственно выраженного положительного или отрицательного значения, свидетельствующего о росте или снижении возможностей системы образования выполнять свои функции в обществе, а поэтому не могут выступать показателями развития.

Не могут также быть непосредственными показателями развития системы образования те образовательные результаты, которые демонстрируют выпускники или учащиеся, поскольку их использование нельзя считать корректным, соответствующим требованиям валидности и надежности оценки. Известно, что в настоящее время индивидуальные образовательные достижения учащихся – это результат воздействия на ребенка всей окружающей его образовательной среды, которая в настоящее время значительно шире, чем школа. Выделить тот вклад в развитие ребенка, который обеспечила именно формальная система образования, не представляется возможным ни теоретически, ни практически.

На наш взгляд, вывод о том, что система образования достигла некоторых результатов в своем развитии можно сделать только при наличии и на основе идеальной модели новой системы, для которой научно доказаны возможности обеспечения новых образовательных результатов, а также при наличии теоретически обоснованных инновационных проектов, которые представляют собой конкретный путь продвижения к идеальной модели. Оценка развития должна осуществляться относительно этих целевых ориентиров.

Таким образом, принципиальный подход состоит в том, что оценка **результатов** должна проводиться в комплексе с оценкой поставленных **целей развития**, осуществляемой с ценностной и технологической позиций.

В первом случае следует говорить о смысловом значении изменений в системе, о ценностных аспектах. При этом важно не как цель сформулирована, а зачем она нужна, ради чего необходимо двигаться к ее достижению, позволяет ли она более адекватно и качественно реализовать функцию образования в современном обществе.

Во втором случае речь идет о том, насколько грамотно поставлена цель, то есть, обладает ли она свойствами *объективности* (соответствием объективным социальным запросам общества на данном этапе его развития, то есть, заявленным ценностным ориентирам развития), *реалистичности* (соответствием имеющимся возможностям), *рациональности* (наилучшим соотношением результата и затрат), *операциональности* (возможностями для измерения, оценки достижения желаемых результатов) и т.д., то есть, насколько она, как образ желаемого результата деятельности, способна стать основой для организации этой деятельности. От того, насколько конкретно и однозначно зафиксированы цели, зависит сама возможность и надежность инструментария оценки.

Оценка целей развития образования по ценностным основаниям представляет наибольшую трудность, поскольку эти целевые ориентиры отражают сложившиеся на данный момент времени политические и идеологические установки и, как правило, не являются продуктом научного исследования. Будучи встроенными в систему общих целей социально-экономического развития страны, они отражают расстановку реальных приоритетов органов власти и управления в решении комплекса социально-экономических проблем.

Проведенные в этой сфере исследования показывают, что выбор приоритетных направлений образовательной политики, ключевых направлений модернизации или конкретных инновационных проектов основывается, как правило, на субъективном опыте и субъективных представлениях.

Учитывая, что требования к результатам образования и к той функции, которое оно выполняет в обществе, являются отражением интересов разных социальных групп и институтов, приходится признать, что в каждый момент времени цели развития образования являются, в лучшем случае, предметом согласований или общественного договора, а чаще всего – позицией той политической силы, которая осуществляет управление государством.

В современной России целевые ориентиры развития сформулированы в разных официальных документах (в Программе модернизации российского образования до 2010 года, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, в ведомственной инициативе Министерства науки и образования «Наша новая школа» и др.) и не являются исчерпывающим и обоснованным перечнем. Более того, эти формулировки представлены на качественном уровне, оставляя простор для интерпретаций, последующей конкретизации и выбора различных подходов к оцениванию.

В настоящее время процессы развития российского общего образования, именуемые модернизацией, реализуются как государственная идея и государственный проект, то есть, «сверху», за счет внедрения пакета достаточно разнообразных новаций. Позитивный результат (и вклад в решение системой образования своих функций) каждого из этих инновационных проектов постулируется заранее и не подвергается сомнению, а потому и не исследуется. Кроме того, обоснованные цели развития системы образования обществу и самой системе не предъявлены. При этом оценка промежуточных и конечных результатов этих нововведений, как правило, проводится не с позиций достижения общих целей модернизации (с позиций новых образовательных результатов), а с позиций успешности решения частных задач, поставленных в рамках того или иного проекта (введения профильного обучения, нормативного подушевого финансирования, новой системы оплаты труда, единого государственного экзамена и др.).

То же самое можно увидеть и на уровне региональных и муниципальных систем образования. Преимущественным подходом к оценке их развития выступает в настоящее время фиксация достижения результатов принятых программ развития, результатов выполнения отдельных инновационных проектов с региональным и федеральным софинансированием (по введению профильного обучения, по реструктуризации сети школ, по отдельным направлениям Приоритетного Национального Проекта «Образование»). При всей важности этих результатов они отражают частные аспекты модернизации, дают фрагментарное представление об актуальном уровне развития, а главное - не позволяют выявить общий результат, складывающийся из отдельных, иногда разнонаправленных модернизационных воздействий, оценить системность и устойчивость развития.

Явно просматриваются различия в ценностных основаниях некоторых современных новаций. Например, новая система оплаты труда, нормативное подушевое финансирование в том виде, в котором они внедряются в систему российского общего образования, имеют экономическую целесообразность и ценность, поскольку обеспечивают, так называемую, оптимизацию бюджетных расходов. Несмотря на то, что еще никому не удалось убедительно доказать эффективность нормативного бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений [4], эта новация активно продвигается в систему образования и представляется как элемент развития системы. При этом

одновременно вводятся новации, направленные на усложнение образовательного процесса, его индивидуализацию, то есть, имеющие педагогическую ценность, но обладающие более высокой ресурсоемкостью и не реализуемые на должном уровне в условиях «оптимизации» финансирования. Не удивительно, что в комплексе эти нововведения обладают концептуальной несовместимостью, а на практике конфликтуют между собой, экономические инновации всегда оказываются более сильными и вытесняют социальные, в том числе и чисто педагогические.

Однако главная трудность, на наш взгляд, не в этом. Правомерно мнение о том, что при выделении отдельных важных проблем системы образования не учитывается состояние других ее характеристик, то есть, проблемное поле представлено не комплексно. Соответственно, предлагаемые направления внедрения новаций, призванных обеспечить развитие системы образования, оказываются разрозненными. Кроме того, до сих пор не ясно, что будет с системой, если эти меры будут осуществляться все вместе, учитывая, что внедряемые «сверху» новации часто противоречат друг другу на концептуальном уровне, приведет ли их одновременное внедрение к положительным эффектам, к развитию системы. Важно и то, что предлагаемые новации, как правило, не сопровождаются инструментами измерения состояния системы образования.

При оценке целей развития образования с технологической позиции, раскрывающей логику процесса целеобразования, важно учитывать, что цель в любом случае (при любом ее содержании) предстает как сложная, иерархически выстроенная конструкция («дерево целей»), где средством достижения отдельных подцелей (или решения отдельных подпроблем) выступают те или иные инновационные проекты. Каждая инновация – это идея относительно того, как решить ту или иную проблему и добиться более высокого конечного результата. Поэтому оценка целей – это оценка всей иерархической структуры целей, причем не только каждой из подцелей, но и связей между ними по горизонтали и по вертикали, прежде всего, с целью более высокого уровня. Нет сомнений, что уже при постановке целей и выборе конкретных новаций, обеспечивающих их достижение, должен прорабатываться вопрос об измерении этих целей и результатов. Другая сторона оценки – это степень соответствия фактически достигнутых результатов заявленным целевым ориентирам.

Суммируя вышесказанное, можно утверждать, что при оценке **результатов развития систем образования** важно соблюдение нескольких ключевых принципов:

- опосредованность оценки фактического состояния системы образования характеристиками ее идеальной модели и дополняющих ее частных инновационных проектов;
- сочетание технологической и ценностной позиций при оценке всех целей развития;
- единство критериальной базы оценки целей и результатов развития;
- обеспечение валидности критериев и показателей оценки развития.

Логика и технология целеобразования, проблемный анализ, эффективная организация разработки и выбора инноваций – все эти вопросы имеют относительно неплохой уровень научной проработанности в общей теории менеджмента, в теории управления образованием, и смежных научных отраслях, например, в инноватике.

На наш взгляд, возможность адекватной и обоснованной оценки результатов развития системы образования в настоящее время сдерживается нерешенностью проблемы содержательного определения конкретных и приоритетных целей развития образования (в виде совокупности новых образовательных результатов) как ценностных ориентиров и отсутствием идеальной модели новой системы образования (и ее отдельных подсистем), что должно быть сделано в рамках социологии, дидактики, педагогической психологии, теории управления и философии образования, в том числе, в рамках специальных междисциплинарных исследований.

Не случайно в настоящее время активно обсуждается вопрос о формировании новой дидактики, которая соответствовала бы новой, информационной среде обучения, открытому образованию, выявляла бы ключевые характеристики этой среды, специфику взаимодействия педагога и учащегося, задавала требования к построению содержания, педагогических технологиям, формам организации образовательного процесса. Именно из этих требований и должны рождаться инновационные проекты по преобразованию всей системы, способные обеспечить рост ее потенциала, подлинное развитие.

Проблему представляет также в настоящее время решение прикладных задач комплексной оценки конкретных нововведений с точки зрения их целесообразности и полученных эффектов. Однако эти задачи должны ставиться и решаться на содержательном материале этих новаций, а также с учетом сформулированных целей развития.

С позиций фундаментальных исследований в рамках проблем управления образованием представляет интерес, на наш взгляд, анализ и оценка не только результатов, но и **процессов** развития систем образования.

В рамках инноватики как отдельной научной дисциплины процессы развития исследуются как процессы отбора и освоения новаций. В литературе по проблемам управления образованием развитие систем образования традиционно рассматривается как процесс управляемого целенаправленного освоения новшеств [7,8,9] .

На наш взгляд, повышение возможностей системы образования реализовать свои функции в обществе в соответствии с меняющимися социальными запросами, существенно зависит от **устойчивости** развития как важнейшей характеристики этого процесса. Независимо от того, как конкретно будут сформулированы эти запросы и как будут поставлены цели развития образовательных систем, а также какие инновации будут признаны целесообразными в данный момент времени (поскольку всегда есть выбор из ряда альтернатив и не существует одного-единственного правильного решения), системы образования должны непрерывно развиваться, обладать необходимым потенциалом и неубывающими ресурсами развития.

Проблема устойчивости развития системы образования логично вытекает из современного уровня исследований в области теории систем, а также из проблематики и научных разработок в области теории устойчивого развития. Они показывают, что проблема устойчивости развития актуальна для любой социально-экономической системы, поскольку обусловлена стремлением к удовлетворению все возрастающих потребностей социума, ограниченностью ресурсной базы развития и особой функциональной взаимосвязью со средой, характерными для этого вида систем.

В практике управления российским образованием вопрос об устойчивости развития даже не ставится. Как бы «по умолчанию» считается, что предпринимаемые меры эту устойчивость обеспечивают за счет непрерывного потока инноваций. В то же время именно этот фактор может негативно сказываться на устойчивости развития. В социальных системах устойчивость автоматически не обеспечивается и должна выступать в качестве самостоятельного предмета анализа и управления в рамках управления развитием, сопровождаться постановкой и решением специфических управленческих задач, выбором адекватных средств управления, организационных форм и механизмов.

Выделение такого параметра как устойчивость развития в качестве самостоятельного предмета управления системами образования представляется в настоящее время остро необходимым в связи с высокой интенсивностью образовательных инноваций и их существенной несогласованностью, отсутствием обоснованной оценки их совокупной ресурсоемкости, а также эффективности для решения проблем развития образования, наложением инновационных циклов отдельных новшеств, приводящих образовательные системы в неравновесное состояние, необходимостью прогнозирования последствий нововведений, выбора наиболее актуальных и обоснованных направлений дальнейшего развития систем образования.

Нам представляется продуктивным использование в качестве теоретической базы эколого-экономического подхода к анализу проблемы устойчивого развития систем образования, поскольку они являются частным видом сложно организованных социально-экономических систем, в которых процессы развития представляют собой целенаправленные изменения и обеспечиваются инновационной деятельностью людей в условиях ограниченных ресурсов [1,5,6,11]. С позиций этого подхода важно не просто продолжающееся развитие как достижение качественно новых результатов, а то, как обеспечивается баланс этих результатов с жизненно важными для системы параметрами среды и с ресурсами жизнедеятельности и развития.

Устойчивость развития может быть обеспечена в том случае, если результаты развития не связаны с исчерпанием ключевых ресурсов развития, а сопровождаются наращиванием ресурсного потенциала, приводят к укреплению системных связей.

В настоящее время такая позиция не вполне соответствует распространенному толкованию термина «устойчивое развитие» в системе образования. В популярной и научной литературе, выступлениях официальных

лиц, нормативных и методических документах в последние годы все чаще и чаще встречается этот термин. Причем, устойчивость, прежде всего, отождествляется с воспроизводимостью, повторяемостью положительных изменений в результатах деятельности, постоянными позитивными изменениями, закреплением достигнутого успеха. На наш взгляд, сведение устойчивого развития к получению положительного тренда в результатах деятельности на определенном временном интервале упрощает проблему, сводит ее к поверхностному рассмотрению на уровне проявления внешних признаков, но не затрагивает глубинных механизмов достижения устойчивости.

Основным фактором, оказывающим определяющее воздействие на устойчивость развития системы образования как социальной системы, является качество управления ею. Мы исходим из того, что управление – это особая функция сложной системы, обеспечивающая ее сохранение и целенаправленное развитие. В контексте устойчивого развития образовательных систем изменения в управлении ими должны осуществляться на концептуальном и технологическом уровнях.

Прежде всего, должен измениться подход к постановке целей и определению результатов развития образовательных систем. Цели развития должны быть обусловлены логикой саморазвития конкретной системы и соответствовать актуальной точке ее жизненного цикла. Цели, навязанные извне и не соотнесенные актуальным этапом развития, нарушают устойчивость системы и могут вызвать деструктивные изменения.

В этой связи особое значение приобретает проведение диагностики состояния и уровня развития образовательной системы. На наш взгляд, диагностика должна базироваться на трех подходах, позволяя оценивать разные аспекты развития: - оценка динамики (состояние системы по отношению к прошлому уровню, выявление темпов и качественных характеристик изменений); - оценка целевой результативности (оценка состояния относительно принятых целевых ориентиров будущего; определение места в обоснованном индикативном интервале значимых характеристик развития); - рейтинговая оценка (оценка состояния и уровня развития системы или ее элементов относительно других аналогичных систем или элементов, с которыми имеются функциональные связи). Использование разных срезов («вертикального», «горизонтального», «временного», «пространственного») позволяет получить более объемную характеристику системы как объекта управления, формирует возможность изучения контекста развития, который важно учитывать при выборе альтернатив развития, который и является ключевой точкой управления развитием.

В интересах обеспечения устойчивости развития необходим определенный отход от технологической концепции целеобразования, которая господствует в настоящее время в теории управления образовательными системами и утверждение ценностного подхода к целеобразованию. Цель как образ желаемого результата – конкретного и операционально заданного – может и должна появляться только на основе ценностно-смысловой определенности будущих изменений. Цель как образ конкретного результата дает основания

выборов в плоскости технологий деятельности; конкретизации того, **как** изменять существующую систему. Цель как ценностный ориентир дает возможность выбора смысла изменений, уяснения того, **зачем** изменять существующую систему. Гармоничная связь результатов изменений с внешней средой, их баланс обеспечивается, в первую очередь, правильно выбранными ценностными основаниями и ориентирами развития.

Условием постановки и успешной реализации целей-ценностей становится такое качество человеческого ресурса системы как ценностно-ориентационное единство. Устойчивость развития социальной системы в условиях конфликта ценностных ориентаций индивидов и групп, обеспечивающих развитие, принципиально не достижима, поскольку человеческие ресурсы не будут консолидированы и могут привести в лучшем случае к неустойчивому равновесию на определенном отрезке времени.

Исследованиями в области развития социальных систем доказано, что устойчивость развития может быть обеспечена при сочетании стратегии модернизации элементов существующей системы и стратегии опережающего развития, переводящего ее на новую траекторию развития (на новую S-образную кривую). Модернизация сама по себе не выводит систему на адекватную траекторию устойчивого развития, она должна играть вспомогательную роль. Следовательно, стратегически и технологически управление развитием должно осуществляться в двух сопряженных смысловых полях и сбалансированного ресурсного обеспечения «поддерживающих» и «прорывных» инноваций.

Каждая конкретная система (или подсистема) в момент перехода к новой траектории развития может находиться в разных точках движения в предыдущем жизненном цикле, то есть, на разных стадиях развития предшествующего уровня. Диагностика этого состояния является обязательным условием для выбора приоритетного направления и скорости инноваций.

Ресурсный контекст устойчивого развития опирается на идею оптимизации совокупных ресурсов, или совокупного капитала, обеспечивающего развитие, их рационального использования. Это поднимает вопросы определения структуры необходимых ресурсов, их оценки и ранжирования с точки зрения критического воздействия на устойчивость развития.

Актуальным остается вопрос о возобновляемых и не возобновляемых ресурсах образовательных систем, которые рассматриваются в любой эколого-социо-экономической системе. Состояние не возобновляемых ресурсов и условия возобновления остальных групп должны непосредственно влиять на целевые ориентиры развития, способствуя или препятствуя достижению его устойчивости. Существенным является вопрос об источниках ресурсов. Для систем образования, имеющих, чаще всего, внешние источники финансирования нововведений, движение в сторону повышения устойчивости может быть связано с развитием сетевого взаимодействия во всех возможных формах его осуществления, включая кооперацию и интеграцию, которые обеспечивают объединение ресурсов и возможностей.

Перечисленные подходы и обозначенные теоретические позиции не раскрывают всей полноты возможных и необходимых аспектов исследования проблемы устойчивости развития образовательных систем. На наш взгляд, теория управления устойчивым развитием в сфере образования делает первые шаги в своем становлении и находится в стадии накопления первичной информации, определения концептуальных подходов и базовых понятий. Решение перечисленных выше задач с соблюдением предложенных позиций, будет способствовать, на наш взгляд, этому становлению.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Акимова Т.А., Мосейкин Ю.Н. Экономика устойчивого развития [Текст]: Учебное пособие / Т.А. Акимова, Ю.Н. Мосейкин. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2009. – 430 с.
2. Атрашенко А.Н. Управление в открытых системах / А.Н. Атрашенко // Развитие региональной системы образования/Под ред. Л.В. Весниной, Т.В. Якубовской. – Томск: ТГПУ, 2005. – 173 с.
3. Атрашенко А.Н. Открытость и самоорганизация образовательных систем / А.Н. Атрашенко // Развитие региональной системы образования/ Под ред. Л.В. Весниной, Т.В. Якубовской. – Томск: ТГПУ, 2006. – С. 231-237
4. Беляков С.А. Совершенствование системы управления сферой образования Российской федерации на основе использования методов функционального моделирования.//Дисс. ...доктора экономических наук / С.А. Беляков. – М.: Ин-т социально-экономических проблем народонаселения РАН, 2009. – 424с.
5. Бобылев С.Н. Индикаторы устойчивого развития: региональное измерение: Пособие по региональной экологической политике/ С.Н. Бобылев. – М.: Акрополь, ЦЭПР, 2007. — 60 с.
6. Гам В.И. Устойчивое развитие / В.И. Гам. //Вестник Университета Российской академии образования. 2007. № 2. – с. 24-27.
7. Лазарев В.С. Системное развитие школы / В.С. Лазарев. – М.: Педагогическое общество России, 2002. – 304 с.
8. Лазарев В.С. Управление инновациями в школе. Учебное пособие / В.С. Лазарев. – М.: Центр педагогического образования, 2008. – 352 с.
9. Моисеев А.М., Моисеева О.М. Основы стратегического управления школой: Учебное пособие / А.М. Моисеев, О.М. Моисеева. – М.: Центр педагогического образования, 2008. – 256 с.
10. Назаров В.Л. Модернизация муниципальной системы образования: Монография/ В.Л. Назаров. – М.: Издат. центр АПО, 2002. – 256 с.
11. Худин А.Н. Вуз и устойчивое развитие [Текст] / А.Н. Худин //Alma mater (Вестник высшей школы). – № 11. – 2004. – С.12–17.