
ВНЕДРЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ ОБРАЗОВАНИЯ: ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ

*С.А. Антипов, Я.Е. Львович, Л.В. Мозгарев, В.П. Панасюк, Ю.А. Савинков
Воронежская областная администрация, Воронежский областной институт
повышения квалификации и переподготовки работников образования*

Целью проектирования и внедрения региональной системы управления качеством образования является объединение и интеграция организационных, методических, научных, кадровых, управленческих и иных усилий и ресурсов в интересах достижения высокого уровня качества его функционирования и результатов, отвечающих лучшим образцам и самым высоким стандартам. Целостный подход к проектированию региональной системы качества призван обеспечить системное представление данного объекта, оптимальное сочетание функционально-линейных и программно-целевых структур, предполагает наличие в системе управления двух взаимосвязанных контуров (управление качеством текущего функционирования и управление качеством развития), создание комплекса методик и процедур диагностики и оценивания.

Педагогическая теория располагает значительным потенциалом для постановки и решения (с учетом современных требований и установок) проблем проектирования систем качества в образовательных системах. В этой связи ключевое значение имеют достижения в области педагогической квалиметрии, внутришкольного управления, педагогического менеджмента, управления инновационной школой, теории содержания образования, качества знаний.

Использование теории управления качеством применительно к образовательным системам и процессам должно, по нашему мнению, разворачиваться в двух «разрезах»: во-первых, по линии взаимодействия методологии, технологии и типологии управления качеством; во-вторых, по линии взаимосвязи основных теоретических компонентов общей теории управления качеством: понятийно-категориального аппарата, принципов и законов управления качеством продукции и работ, методов и видов управления качеством, функций управления, теории механизма управления качеством, теории проектирования организационных структур систем управления качеством, квалиметрии управления.

Управление качеством образования является предметной областью общей теории управления качеством, имеет специфику своего объекта в виде качества образовательного процесса, каче-

ства подготовки выпускников общеобразовательных школ. По сути, это новый управленческий подход, призванный разрешить ряд противоречий в период инновационного развития системы школьного образования.

При проектировании и внедрении региональной системы управления качеством образования использовалась соответствующая теоретическая база, позволяющая осуществлять проработку вопросов выбора критериев и показателей оценки качества в образовательных системах, конкретных квалиметрических процедур как средств оценки, стратегий управления, исходя из доминирующей в системе педагогической парадигмы, процедур аккредитации, разрешения вопросов неметрируемости в образовании, организации квалиметрического мониторинга и т.п.

Региональная система управления качеством образования рассматривается нами не только как инструмент управления качеством образования, при ее конструировании осуществлена попытка учесть следующие глобальные качественные тенденции, развивающиеся в современном обществе в образовании:

- повышение внимания к проблеме качества, поиск механизмов защиты общества от последствий некачественного образования (внедрение образовательных стандартов, процедур аттестации, аккредитации и лицензирования образовательных учреждений);

- развитие качественных тенденций в сфере образования, установление приоритета качества образования в реализации замкнутой цепочки (качество человека – качество труда – качество образования – качество культуры – качество производства – качество управления – качество жизни – качество человека) [1];

- рост полисемии в теории и практике решения проблемы качества образования и в связи с этим – попытки установления эквивалентности используемых в сфере образования ключевых терминов и понятий, их соответствия нормативным положениям стандартов качества семейства ISO, в которых нашел отражение опыт передовых фирм, корпораций, организаций всего мира в области обеспечения качества;

- существенные изменения характера управления в сфере образования, проявляющиеся, в первую очередь, в перераспределении прав, полномочий, компетенции и ответственности федеральных и региональных управленческих структур;

- гуманизация, определяющая приоритет личности в образовательном процессе, ориентирующая на развитие ее индивидуальных способностей, ценностных ориентации, принципиально изменяющая отношение к оценке и самооценке как важнейшим механизмам мотивации и стимулирования образования, обеспечения гарантии соблюдения прав участников образовательного процесса.

При построении региональной системы управления качеством образования использовались следующие идеи:

- всеобщность категории качества в любых образовательных системах;

- всемерное использование научных, интеллектуальных, материально-технических, социальных и других потенциалов и возможностей для достижения высоких темпов улучшения всех составляющих качества школьного образования;

- междисциплинарность и синтетичность научного знания о системах качества в образовании;

- стандартизация образования, задающая технологические параметры образовательной системе (ценности, нормы, требования к базовому уровню содержания, качеству обученности, воспитанности, развития);

- прогностичность, обеспечивающая диалектическую взаимосвязь между стратегиями развития образовательной системы, процедурами оценки самого прогноза, параметрами подготовленности выпускников в структуре их квалиметрической модели, соответствующей государственному стандарту;

- изоморфизм, предполагающий иерархическое построение систем качества, подчиняющихся логике движения от общего к частному, т. е. модель региональной системы управления качеством образования служит исходным основанием для проектирования и внедрения аналогичных систем на нижележащих уровнях с учетом различий в составе включаемых в них основных и вспомогательных процессов (муниципальный уровень, уровень образовательных учреждений);

- технологичность как функциональная основа достижения образовательного результата и логики проектирования методик и процедур его оценки;

- дуальность организации и управления, предполагающая двойственность наследственного

механизма в эволюции систем и ориентирующая педагогическую практику на необходимость управления функционированием и развитием образовательных систем, рационального сочетания предшествующего опыта с инновационной деятельностью [2].

Методологической основой региональной системы управления качеством образования стали системный, комплексный, квалиметрический, кибернетический и ситуационный подходы.

Системный подход заключается в рассмотрении любого объекта изучения с позиций целостной системы; выявлении компонентов этой системы и установлении их связей, субординационных и координационных отношений; разбиении свойств объекта до иерархических уровней, позволяющих проводить их точную оценку (декомпозиция признаков и свойств); познании объекта как целостности через оценку и анализ свойств элементов, его составляющих. Системный подход требует выявления и точного выполнения всех видов деятельности, влияющих на качество образования (профессиональная деятельность педагогических кадров, учебная деятельность обучаемых, управленческая, научно-методическая, опытно-экспериментальная, финансовая, хозяйственная и т.д.).

Комплексный подход предполагает видение системы с междисциплинарных позиций. Реализация комплексного подхода обеспечивает координацию и соподчиненность целей управления качеством образования, в том числе:

- единство процессов функционирования и развития; осуществление процессов управления качеством в сфере школьного образования с использованием методов комплекса наук (теория управления, педагогика, системология, квалиметрия и т.д.);

- единство основных сторон образовательного процесса в учебном заведении: обучения, воспитания, развития; учет действия всех факторов, определяющих качество образования;

- полидисциплинарную компетентность субъектов управления качеством образования; полноту и оптимальность реализации закрепленного в государственном стандарте содержания.

Квалиметрический подход состоит в ориентации на многообразие приемов и способов получения количественных оценок качества различных педагогических объектов и процессов с использованием аппарата и достижений предметных и специальных квалиметрий, всевозможных оценочных критериев, показателей, шкал, методик и процедур.

Технологический подход состоит в реализации принципа технологичности управления ка-

чеством школьного образования, использовании качественных образовательных технологий.

Кибернетический подход предполагает формализацию, абстрагированность и обобщенность при рассмотрении вопросов функционирования системы качества.

Ситуационный подход приемлем при рассмотрении и проектировании организационных структур региональной системы управления качеством образования. Его применение предполагает, что не существует наилучшей структуры какой-либо организации. Она может лишь с той или иной степенью полноты соответствовать целям организации, внешним требованиям, предъявляемым к ней.

Теоретическим базисом проектирования региональной системы управления качеством образования являются следующие педагогические закономерности:

- зависимость качества результатов образовательной деятельности от качества труда педагогов, а его, в свою очередь, – от качества их методологической культуры;

- взаимосвязь системы управления качеством образования и критериально-диагностической системы его оценки, обеспечивающей прогнозирование результатов и определяющей степень их достижения с помощью входящих в нее методик и процедур;

- единство требований в оценочно-критериальных системах определения качества общего образования любого уровня, обусловленное изоморфностью федерального, регионального и внутришкольного стандартов;

- взаимообусловленность качества функционирования, результатов деятельности образовательных систем и уровня развития в них систем управления качеством образования.

Есть и специфические закономерности, которые мы учитывали при построении региональной системы управления качеством образования:

- многокритериальность описания системы управления качеством как сложного социального образования;

- дуальность организации системы управления качеством образования, выражающаяся в ее направленности и на функционирование, и на развитие;

- зависимость результативности системы управления качеством образования от уровня ее развития и функционирования ее основных компонентов;

- единство стабильности и динамичности системы управления качеством образования;

- гетерогенность развития основных компонентов системы управления качеством образо-

вания в ходе ее эволюции, обусловленная различием стартовых условий, инерционностью отдельных составляющих, различной емкостью и затратностью ресурсов на их развертывание;

- доминирование в системе управления качеством образования оценочно-диагностических процедур, разнообразие вариантов их применения;

- пространственно-временной характер развития региональной системы управления качеством образования, ее отдельных блоков и компонентов, предполагающий поиск оптимальных внедренческих решений;

- зависимость сроков развертывания системы управления качеством образования, последовательности этапов ее внедрения от исходных условий (организационных, педагогических, методических, материально-финансовых, кадровых), ресурсных возможностей, влияния внутренних и внешних факторов.

Движущие силы становления, развития и совершенствования региональной системы управления качеством образования определяются разрешением противоречий между:

- современными требованиями к качеству образования, обеспечиваемого школой, и ограниченностью возможностей решения этих задач с применением традиционных подходов к управлению образовательными учреждениями и образовательным процессом;

- нарастанием количества инновационных процессов в различных сферах образовательной деятельности и отсутствием механизма обеспечения их согласованного и положительного воздействия на качество образования;

- уровнем развития теоретических исследований проблем управления качеством, практикой их внедрения в различных социальных (не образовательных) системах и степенью освоенности данного направления образовательной практикой.

Мы исходили из того, что функции управления качеством носят сквозной характер по отношению ко всем функциям общего управления, они имплицитно “присутствуют” в них, наполняя их своим содержанием. Обобщенными функциями управления качеством образования выступают:

- функция выработки стратегии управления,
- функция реализации стратегии управления,
- функция изучения и оценки объекта управления и ситуации управления [3].

В свете такого подхода стирается грань между традиционно выделяемыми в любой системе управления функционально-линейной и программно-целевой структурами, формируются эффективные организационные построения, рабочие процедуры, управленческие подходы.

Региональная система управления качеством образования рассматривается нами с позиций трех оснований: организационного, функционального, параметрического.

С позиции организационного основания система управления качеством образования представляет собой следующую иерархию:

- региональная система управления качеством;
- муниципальная система управления качеством;
- системы управления качеством образования в образовательном учреждении;
- система управления качеством отдельных направлений деятельности внутри образовательного учреждения.

С точки зрения организационного основания система управления качеством образования структурируется также по признаку принадлежности к той или иной ступени многоуровневого непрерывного образования: система управления качеством дошкольного начального, основного и среднего общего образования, высшего профессионального, послевузовского, дополнительного образования.

Рассмотрение системы управления качеством с позиции функционального основания означает не что иное, как выделение основных и вспомогательных процессов, осуществляемых в образовательной системе, и группировку функций по управлению качеством тех или иных процессов, объектов.

В данном разрезе региональная система управления качеством образования может быть представлена как совокупность систем качества, ориентированных на отдельные процессы и объекты. Например, системы качества, развертываемые для обеспечения качества воспитательной работы в общеобразовательных учебных заведениях, изучения предметов естественно-математического цикла в школах, подготовки дошкольников к обучению в начальной школе, или для обеспечения качества процесса переподготовки и повышения квалификации педагогических кадров, процесса обновления и совершенствования образовательной инфраструктуры и т.д.

Системы управления качеством в сфере образования, в зависимости от состава реализуемых в их рамках функций управления качеством, структурируются по принципу уровневости и целевого предназначения.

Уровневость означает степень полноты освоения функций, их реальную реализуемость и эффективность; посредством ее оценки определяется степень внедрения системы качества. Реализация функций управления качеством нахо-

дит свое отражение в тех или иных процедурах, осуществляемых в образовательной системе органами управления и должностными лицами:

- введение государственных образовательных стандартов аттестации, аккредитации и лицензирования образовательных учреждений;
- итоговая аттестация выпускников;
- аттестация педагогических кадров; экспертиза проектов и программ; принятие нормативных актов и т.д.

Состав реализуемых в рамках конкретной системы управления качеством образования функций отражает ее специфику в том плане, что показывает целевую ориентацию такой системы качества. В данном аспекте выделены системы качества ограниченного целевого предназначения: система качества педагогических исследований и педагогического проектирования, система качества обеспечения преемственности ступеней непрерывного образования и т.д. Проектирование и внедрение всеобъемлющей, полной системы управления качеством образования на региональном уровне – процесс длительный, требующий для своего осуществления привлечения значительных материально-финансовых и человеческих ресурсов.

Структурирование региональной системы управления качеством образования по параметрическому основанию предполагает представление ее как оценочно-критериальной модели качества школьного образования.

Региональная система управления качеством образования тесно и органически связана с образовательной системой. Она проецируется на все ее основные компоненты. Так, например, в разрезе функционального сечения система управления качеством проецируется на такие основные компоненты образовательной системы, как ценностно-мотивационный, целевой, нормативный, содержательный, процессуальный, организационный, информационный, результирующий.

С точки зрения параметрического сечения, система управления качеством включает в себя критериальные компоненты той или иной образовательной системы – региональной, муниципальной, образовательного учреждения, а также системы оценки эффективности педагогических технологий и системы оценки степени обученности школьников и выпускников.

Региональная система управления качеством образования, являясь общей для всей образовательной системы, вместе с тем в каждом из ее звеньев (дошкольное, начальное, основное общее и среднее общее образование), на каждом из иерархических уровней имеет свою специфику. Специфика формируемых отдельных систем

управления качеством (например, начального, дополнительного образования) проявляется в особенностях реализуемых организационных построений, управленческих схем, формируемых ресурсов; осуществляемых основных и вспомогательных процессов и процедур оценки управления качеством.

Исходя из вышесказанного, представляется возможным сформулировать принципы проектирования региональной системы управления качеством образования по каждому из трех ее структурных оснований.

Применительно к организационному основанию это могут быть следующие принципы проектирования системы управления качеством:

- принцип общественно-государственного характера деятельности субъектов управления качеством;

- принцип стандартизации, предполагающий, что государственный образовательный стандарт является системообразующим фактором региональной системы управления качеством образования;

- принцип многоуровневого, фрактального организационного построения региональной системы управления качеством образования;

- принцип многовариантности организационных и технологических решений на различных уровнях системы управления качеством образования.

Применительно к функциональному основанию правомерно говорить о следующих принципах проектирования региональной системы управления качеством образования:

- принцип совершенства, или зрелости, определяющий степень полноты освоения функций управления качеством образования, их реальную реализуемость и эффективность;

- принцип целевого назначения, ограничивающий применение системы управления качеством образования рамками поставленных целей.

Применительно к параметрическому основанию важнейшими принципами проектирования системы управления качеством являются следующие:

- принцип объективности, устраняющий противоречия между объективными и субъективными факторами развития школьного образования, предписывающий выполнять действия по управлению различными процессами в соответствии с логикой их развития;

- принцип междисциплинарности, обеспечивающий решение проблем качества образования и его оценки с позиции интегративной методологии, позволяющий создать целостное представление о качествах личности выпускника школы

как важнейшего результата функционирования образовательной системы;

- принцип гуманизации, определяющий новое отношение к оценке и оценочной деятельности, устанавливающий уважительное отношение к личности ее участников, к их интересам, правам, обязанностям; формирующий восприятие и осознание оценки как важнейшего стимула образования, как необходимости саморазвития, самоопределения, самореализации в процессе ее осуществления;

- принцип непрерывности, реализующий идеи поступательного развития образовательных потребностей, интеграции общего и профессионального образования, осуществления постоянной оценки и самооценки всех участников образовательного процесса на всех его этапах и уровнях;

- принцип технологичности, определяющий взаимосвязь отдельных компонентов образовательного процесса. Он требует выделения в рамках процесса школьного образования отдельных взаимосвязанных и соподчиненных составляющих (этапы, фазы, операции, циклы) и отражения их в адекватной системе критериев, обеспечивающей достижение гарантируемого результата;

- принцип коллегиальности, требующий привлечения всех участников образовательного сообщества, консолидации всех государственных и общественных сил на решение проблемы качества образования, обеспечивающий их согласованность в принятии решений, адекватных уровню поставленных задач. Данный принцип устраняет разночтения, делающие образовательные достижения несравнимыми; повышает активность участников образовательного процесса и их солидарность в решении проблем качества образования;

- принцип прогностичности, предполагающий конкретизацию ожидаемых результатов на любом уровне в соответствии с избранными критериями, обеспечивающий предвидение возможных последствий и затрат, обусловленных выбором данной стратегии. Принцип прогностичности требует моделирования "идеальной" (прогнозной) модели качества школьного образования, с которой будет сравниваться реальный уровень достижения ее результатов, осуществляться корректировка и соответствующие изменения в образовательной деятельности;

- принцип многокритериальности, который требует разграничения факторов различной природы, оказывающих влияние на качество школьного образования; отражения всех существенных качественно-количественных характеристик исследуемого объекта. Принцип многокритери-

альности отвергает возможность прогнозирования, оценки реального состояния педагогической практики с позиции необоснованного выбора и использования отдельно взятых критериев;

- принцип динамичности, требующий постоянной корректировки технологий, методов и средств управления качеством в связи с изменениями экономической ситуации, приоритетов и ценностей в общественном сознании, образовательных стратегий и т.д.

Таким образом, обобщая сказанное, можно сделать следующие выводы:

- во-первых, региональная система управления качеством образования является сложной социальной системой, интегративным объектом, целенаправленной, динамической, рефлексивной системой синергетического типа, относящейся к классу эргатических систем. Ее применение базируется на системогенетических законах и принципах, предполагающих наличие определенных циклов различной временной продолжительности в развитии системы, механизма наследования “от прошлого” и “от будущего”;

- во-вторых, технология проектирования региональной системы управления качеством образования характеризуется многовариантностью подходов к решению конкретных задач по управлению качеством педагогических объектов и процессов с учетом наличного потенциала, средств воздействия, установленных приоритетов и т.п.;

- в-третьих, региональная система управления качеством образования ориентируется на постоянное свое развитие и совершенствование по мере расширения информационных баз данных, достижения тех или иных результатов, освоения функций, технологий и видов управления качеством;

- в-четвертых, при проектировании региональной системы качества учитывается все многообразие видов деятельности от воспитательной, методической, учебной до управленческой, оценочно-диагностической, прогностической, нормативной, аналитической и т.д. (в зависимости от уровня проектирования), в том числе тех видов деятельности, которые материализовались в результатах прошлого труда;

- в-пятых, процесс функционирования и жизнедеятельности региональной системы управления качеством образования характеризуется многообразием проявляемых феноменов, закономерностей: педагогических, психологических, социогенетических, кибернетических, индивидуальных, групповых, управляемых и неуправляемых, поддающихся учету и оцениванию и не

поддающихся, единичных и массовых, положительных и отрицательных с точки зрения целей и ориентации системы;

- в-шестых, во временном пространстве функционирования в региональной системе качества сочетаются жизненные циклы объектов, процессов различной продолжительности (от нескольких месяцев до 10-15 лет), характеризующиеся лонгитюдностью (некоторые жизненные циклы), повторяемостью – часто на новом качественном уровне.

Концепция и модель региональной системы управления качеством образования разработаны лабораторией проблем качества общего образования Воронежского областного института повышения квалификации и переподготовки работников образования (см.: [4, 5]) в 2003 году. Сейчас проходит экспериментальная апробация системы в ряде школ Воронежской области. Результаты экспериментальной работы показывают, что проблемы управления качеством образования вызывают живой интерес у руководителей органов управления образованием, директоров школ, педагогов. Однако существуют трудности внедрения системы управления качеством образования, и наша экспериментальная работа достаточно ярко показывает их. Остановимся на некоторых.

Недостаточность материально-финансовых ресурсов. Недофинансирование характерно для всей сферы образования, поэтому решение любой проблемы в сфере образования обязательно сталкивается с этой трудностью. Отметим, что для внедрения системы управления качеством образования это не главное затруднение.

Неподготовленность, прежде всего теоретическая, руководителей образовательных учреждений, органов управления образованием к внедрению системы управления качеством образования. Обучающие мероприятия, демонстрация практического опыта использования системы управления качеством образования достаточно быстро и эффективно устраняют эту трудность.

Наиболее серьезные трудности связаны с неразвитостью организационных структур и процедур управления качеством образования.

Организационные структуры управления образованием на региональном уровне – это совокупность линейных и функциональных органов, подразделений, учреждений, реализующих определенные функции, и взаимосвязанных в рамках единой управляющей системы. Характерной особенностью, проявившейся в последние годы в сфере управления образованием, стало форми-

рование, наряду с государственными, общественными, негосударственными структурами, взявших на себя часть их полномочий, прав и ответственности.

В общей организационной структуре оформились, выделились подразделения и звенья, функционально предназначенные для выполнения специфических функций по управлению качеством как одному из видов программно-целевого управления. К их числу следует, прежде всего отнести структурные подразделения органов управления образованием различных уровней, занимающиеся лицензированием, аттестацией и аккредитацией образовательных учреждений.

Их наличие в составе организационных структур, безусловно, играет стабилизирующую роль в поддержании качества образования на определенном уровне.

Развитие организационной структуры в плане приближения ее к требованиям системного управления качеством образования видится в следующем:

- созданию целого ряда отсутствующих на региональном уровне звеньев;
- перераспределении сфер компетенции, ответственности и полномочий;
- освоении действующими структурными подразделениями специфических функций управления качеством;
- становлении негосударственных структур, участвующих в обеспечении качества образования.

К процедурам системы качества предъявляются требования их документирования, а также установления четких критериев, которые бы позволяли определять степень достижения поставленных целей.

В настоящее время в рамках региональной системы управления качеством образования реализуются следующие процедуры:

- аттестация, категоризация (аккредитация);
- выдача разрешения на осуществление того или иного вида образовательной деятельности (лицензирование);
- установление степени полноты освоения обучающимися или выпускниками содержания образовательных программ (итоговая аттестация выпускников, тестирование обученности);
- проверка квалификации педагогических кадров (аттестация кадров);
- экспертиза проектов, программно-методических средств, сертификации образовательных услуг, продукции для сферы образования и многие другие.

В отношении данного элемента системы качества можно отметить следующие недостатки:

- отсутствие должной полноты документированных процедур, осуществляемых в рамках системы управления качеством;
- отсутствие в достаточном числе и достаточного уровня квалификации кадров для осуществления таких процедур, как аудит систем качества в образовательном учреждении, сертификация образовательных услуг и др.;
- неразвитость процедур самообследования, анализа своей деятельности на всех без исключения иерархических уровнях образовательной системы;
- неразработанность или слабая разработанность инструментария для осуществления оценки качества, оснований для таксономизации по качеству объектов оценки;
- отсутствие отвечающих требованиям объективности процедур принятия управленческих решений, сопоставления альтернативных проектов, выбора оптимального решения.

Трудности при внедрении нового присутствуют всегда. Главное же, что показывают результаты эксперимента, заключается в том, что внедрение системы управления качеством образования обеспечивает развитие образовательных систем, дает устойчивый положительный эффект, заключающийся в повышении качества результатов образовательной деятельности.

Литература:

1. *Субетто, А.И.* Квалитология образования / А.И. Субетто. – М. : Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2000.
2. *Селезнева, Н.А.* К формированию новой методологии управления качеством высшего образования / Н.А. Селезнева // Проблемы качества высшего образования : тез. докл. Всесоюз. науч.-метод. конф. – Уфа : УАИ, 1991. – С. 4-5.
3. *Субетто, А.И.* Качество – это достоинство человека, нации и общества / А.И. Субетто. – СПб. ; М. : Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 1992.
4. *Мозгарев, Л.В.* Теория и практика мониторинга качества образования в Воронежской области / Л.В. Мозгарев, В.П. Панасюк, Ю.А. Савинков, В.И. Чекунов. – Вып. 2. – Воронеж : ВОИПКРО, 2003.
5. *Мозгарев, Л.В.* Теория и практика мониторинга качества образования в Воронежской области / Л.В. Мозгарев, В.П. Панасюк, Ю.А. Савинков, В.И. Чекунов. – Вып. 3. – Воронеж : ВОИПКРО, 2004.