

УДК 371

О КАЧЕСТВЕ, ЭФФЕКТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОМ КОНТРАКТЕ В ОБЩЕМ ОБРАЗОВАНИИ

Пуденко Т.И., д.э.н., Институт управления образованием РАО, Москва. Россия
Email: pudenko@mal.ru

Аннотация. Анализируется общий контекст современной оценки эффективности деятельности общеобразовательных организаций и педагогов. Выявляется специфика понятия эффективность, ее отличия от результативности, качества результатов. Обосновывается главный недостаток разрабатываемых школами показателей эффективности – отрыв от сквозной системы показателей эффективности российского образования. Показана сущность и условия эффективного контракта как инструмента управления эффективностью организации.

Ключевые слова: эффективность общего образования; показатели эффективности деятельности педагога; оценка эффективности образовательных организаций; управление эффективностью образовательной организации; эффективный контракт в общем образовании.

ABOUT THE QUALITY, EFFICIENCY AND EFFECTIVE CONTRACT IN GENERAL EDUCATION

Pudenko T.I., D.ofArts, Institute of management in education of RAE, Moscow. Russia
Email: pudenko@mal.ru

Abstract: Analyzed the General context of contemporary performance assessment in General education institutions and teachers. Specifics of the concept of efficiency, it is different from the performance, the quality of the results. Substantiated the main drawback developed by schools performance indicators - the separation from end-to-end system performance indicators of Russian education. Reveals the essence and conditions effective contract as a management tool for organizational performance..

Keywords: the effectiveness of General education; indicators of efficiency of activity of the teacher; assessment of the effectiveness of educational organizations; management effectiveness of educational organizations; effective contract in General education

Каждый новый этап модернизации образования в России сопряжен с появлением актуальных на данный момент приоритетов, с новыми акцентами, которые учитываются практиками и исследователями, которые выносятся на страницы печати и дискуссионные площадки. Безусловно, «хит» последнего времени – это эффективность в сфере образования, в целом, и эффективный контракт, в частности.

Собственно, повышенное внимание к этой тематике выглядит несколько удивительным с учетом того, что ничего принципиально нового в адрес образовательных организаций не заявлено. С самых первых шагов модернизации российского образования изменения были направлены на повышение доступности, качества и эффективности образования. Эту триаду вот уже более десяти лет мы видим в документах, отражающих государственную политику в этой сфере. Внимательный читатель программных документов обязательно увидел бы, что ни один из этих трех целевых ориентиров ни на секунду не выпадал из поля зрения реформаторов российского образования. Другое дело, что для педагогического и экспертного сообщества, для управленцев-практиков акценты выстраивались по-своему.

Так, вопросы качества оставались долгое время наиболее дискутируемыми в научном и профессиональном сообществе. Обсуждались критерии, подходы к оцениванию, сама сущность качества образования и другие смежные вопросы. Не на все из них удалось найти ответ, тем более, что перечень этих вопросов все время пополняется. Однако можно утверждать, что к настоящему времени достигнуто принципиально единое понимание, обоснованное не только теоретическими исследованиями, но и практическими разработками, в частности, концепцией общероссийской системы оценки качества образования, которая выделяет три взаимосвязанных аспекта: качество результатов, качество образовательных процессов и качество условий реализации образовательных программ. Внимание к вопросам оценки качества образовательных результатов, систем менеджмента качества не снижается, хотя и несколько затмевается иногда более актуальными проблемами.

Так, доступность дошкольного образования вышла в последние годы на передний план и превратилась в социальную проблему, приобрела в последние годы политическое звучание, привлекла внимание исследователей. [1] Повышение этой доступности, то есть, формирование более мощной сети образовательных организаций, предоставляющих услуги дошкольного образования – это, безусловный приоритет в краткосрочной перспективе. Но при переходе с уровня дошкольного к уровню школьного образования проблема доступности ставится и решается в увязке с качеством образовательных услуг, трансформируется уже в проблему равного доступа к качественному общему образованию.

В научной литературе доступность качественного общего образования рассматривается как отсутствие барьеров или наличие ресурсов у семьи для их преодоления с целью поступления и обучения ребенка в образовательном учреждении желаемого уровня качества.[2] В таком понимании доступность качественного общего образования в России в последние годы снижается, а тема образовательного неравенства, соответственно, становится все более популярной, приобретает актуальность в глазах представителей науч-

ного и профессионального педагогического сообщества, привлекает внимание политиков. [3, 4]

В настоящее время в соответствии с Госпрограммой развития образования до 2020 года субъекты РФ начали разработку целевых программ по поддержке школ, работающих в трудном социальном контексте, проводятся соответствующие исследования [5], а показатель, отражающий величину разрыва между лучшими и худшими результатами сдачи ЕГЭ, вошел в число основных показателей качества и эффективности общего образования. И все же работа в этом направлении делает свои первые шаги, значимость ее никем не оспаривается, но субъективно она не воспринимается пока педагогической общественностью и управленцами как наиболее актуальная на фоне иных проблем общего образования.

При этом в последнее время в центр внимания очевидным образом переместились вопросы эффективности деятельности в сфере образования.

Длительное время вся тематика эффективности была для педагогов и даже для управленцев нижнего звена (уровня образовательных учреждений) достаточно далека и даже абстрактна. Интуитивное представление, что это «что-то из экономики» позволяло без напряжения воспринимать три целевых ориентира модернизации (повышение доступности, качества и эффективности образования), не считая рост эффективности собственной задачей и сосредотачиваясь на вопросах качества образовательных результатов.

Но вдруг эффективность, как некая новая сущность, разработка показателей эффективности и их оценка, переход к эффективному контракту как актуальные прикладные задачи вошли, что называется, в каждый дом и поставили перед руководителями образовательных организаций и педагогами массу вопросов, к которым они оказались совершенно не готовы.

Главные вопросы – что такое эффективность? Чем оценка эффективности отличается от оценки качества образования? Как и зачем оценивать эффективность? Что такое эффективность деятельности педагога? Что такое эффективный контракт и чем он отличается от обычного трудового договора?

Каждый из этих вопросов может и достоин стать темой отдельной статьи, поскольку содержит не только прикладной, но и теоретический аспекты, нуждается в детальном освещении. Однако в рамках данной статьи представляется необходимым обозначить самые базовые позиции, без которых дальнейшая конкретизация выглядит бессмысленной.

Первый тезис. Эффективность как характеристика деятельности организации (и ее сотрудников), является, прежде всего, категорией управленческой и должна рассматриваться в категориальном ряду, характеризующем деятельность: цели; результаты; субъек-

ты деятельности; способы; ресурсы и др. Эффективность любого сотрудника – составная часть общей эффективности всей организации, причем эта связь обеспечивается за счет движения от общего к частному, от представления об эффективности всей организации к представлению об эффективности деятельности каждого сотрудника, к пониманию его вклада в достижение общих целей. Суммирование «успехов» отдельных работников не обеспечивает общей эффективности. Эффективность – это не педагогическая категория, поэтому попытки поставить знак равенства между эффективным педагогом и хорошим педагогом, профессионально и успешно решающим педагогические задачи, изначально не корректны, ведь речь идет не об образовательном процессе, а о целостной деятельности образовательной организации как части системы образования.

Второй тезис. Оценка эффективности деятельности – это насущная необходимость в рамках любой экономической активности, норма для теории и практики менеджмента. Она обеспечивает более глубокий подход к организации деятельности, при котором важны не только качественные характеристики непосредственно получаемых результатов, но и то, какой ценой они достигнуты (с точки зрения использованных ресурсов) и насколько эти результаты позволяют приблизиться к целям деятельности. Эффективность – понятие относительное и характеризует две группы отношений: результат – затраты и результат – цели. Эти параметры и задают систему координат, в которой должна оцениваться эффективность.

Нередко приходится слышать, что эффективность – это та же результативность, что нужно пользоваться термином результативность, сосредоточиться на результатах деятельности школы, на их обсуждении, анализе, стремлении к совершенствованию. Абсурдно отрицать значимость планирования, анализа и оценки непосредственных результатов деятельности школы, детского сада, однако эти более понятные педагогам задачи не отменяют необходимости оценивать эффективность деятельности в современной постановке этой задачи, работать не только с категорией «результат», но и с категориями «цель», «эффект», «ресурсы» и т.д. [6] Излишне доказывать, что примерно одинаковые образовательные достижения выпускников для одной школы могут быть свидетельством высокой эффективности ее работы (с учетом ресурсной базы, социально-экономического и культурного контекста деятельности), а для другой – низкой эффективности, сигналом начинающейся стагнации.

Третий тезис. Общее образование – это бюджетная сфера, а не пространство свободной деятельности предпринимательских организаций на рынке образовательных услуг. Степень свободы образовательных организаций весьма ограничена, а решаемые управленческие задачи чаще всего ставятся на верхних уровнях управления, отражая приорите-

ты государственной политики в сфере образования, основные положения и требования проводимых в стране реформ.

Именно так нужно рассматривать и ситуацию с оценкой эффективности в современной системе общего образования. Необходимость следует не из теории и практики управления, а из проводимой в России административной и бюджетной реформ. Достижение эффективности – это безусловный приоритет современной политики в бюджетных отраслях, поэтому во всех программных документах, касающихся отраслей социальной сферы, присутствует такое понятие как «эффективность деятельности».

Очевидно, что в рамках модернизации образования, проходящей в увязке с административной и бюджетной реформами, понимание эффективности ближе всего к экономическому смыслу, поскольку речь идет именно о том, чтобы повысить отдачу от используемых в отрасли всех видов ресурсов, прежде всего, трудовых ресурсов (педагогов и руководителей ОУ) и бюджетного финансирования, выявить зоны низкой эффективности и найти необходимые управленческие решения.

Применительно к трудовым ресурсам вопрос о повышении эффективности их использования на практике вот уже много лет сводится к вопросу о системе оплаты труда, к тому, чтобы увязать заработную плату с качеством труда, с достигаемыми результатами.

Относительно не эффективных бюджетных расходов в сфере образования не стихают дискуссии в экспертном сообществе, поскольку практические последствия проводимых оценок для бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, а также для системы общего образования имеют, зачастую, негативный характер.

Оценка и выявление не эффективных бюджетных расходов при выполнении государственных функций проводится на основе бюджетирования, ориентированного на результат, как методологического подхода к планированию бюджетов всех уровней в рамках проводимой в России административной и бюджетной реформ. [7]

Следует еще раз подчеркнуть, что управление по результатам было провозглашено главным методологическим принципом административной и бюджетной реформ в России.

Однако, если экономия бюджетных затрат на практике априори признается свидетельством более высокой эффективности в образовании, то вопрос о результатах деятельности в контексте оценки эффективности представляет собой главную сложность. В образовании мы сталкиваемся с ситуацией неопределенности и качественной неоднородности самого основного понятия - результат. Даже в непосредственном результате деятельности школы - образовательных достижениях школьников - в настоящее время сложно выделить вклад самого образовательного учреждения. Не менее сложно зафиксировать и результаты деятельности учителя. [8]

Практическое решение возникающей теоретической проблемы оценки эффективности в сфере образования было определено в документах, связанных с бюджетной реформой. В них бюджетирование, ориентированное на результат, увязывалось с соблюдением приоритетов государственной политики и общественной значимостью ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования финансовых ресурсов.

Соответственно, в основных программных документах по модернизации были отражены *приоритеты государственной политики* в области образования и зафиксирован *набор целевых индикаторов*, фактически приравненных к критериям эффективности в системе образования.

По замыслу, выстраивается «вертикаль эффективности», в которой на самом верхнем уровне присутствуют стратегические документы с обозначенными государственными приоритетами и целевыми индикаторами, задающими базовое понимание эффективности системы образования, а на самом нижнем уровне - заключается эффективный контракт с педагогами, которые в своей деятельности обеспечивают непосредственное достижение нужных целевых показателей, вписанных в их контракт. Ясно, что между этими крайними уровнями существует еще несколько промежуточных позиций, где свое представление об эффективности деятельности в образовании представляют субъекты Российской Федерации, муниципалитеты и сами образовательные учреждения, которые формируют свою часть сквозной системы показателей - показатели эффективности деятельности педагогов. Все разработчики должны впоследствии проводить и саму оценку эффективности.

В данной логике эффективность уже не связывается с достижением непосредственных результатов деятельности, а определяется по отношению к целям этой деятельности. Выстраивается связка не «результат – затраты», а «результат – цели», то есть, применяется иной методологический подход. Здесь же проходит различие результативности, как способности получения запланированных непосредственных результатов, и эффективности, как способности за счет полученных результатов в большей или меньшей степени приблизиться к достижению конечных эффектов, то есть, ключевых целей деятельности.

Таким образом, теоретические дискуссии и практические обсуждения проблемы оценки эффективности в сфере образования оказались ограниченными теми рамками и концептуальными представлениями, которые содержатся в программных документах федерального уровня. Однако степень свободы в работе с категорией эффективности и ее производными не была осознанна и определена ни практиками, ни представителями науки; не были уточнены и конкретизированы задачи, которые нужно и можно решать сегодня с учетом общего контекста проводимых реформ.

Четвертый тезис. В программных документах федерального уровня задан принципиальный подход к оценке - эффективно то, что обеспечивает достижение целевых индикаторов, а также логика действий – оценка на основе построения сквозной системы показателей эффективности от федерального уровня до деятельности отдельного педагога. В документах зафиксированы достаточно важные приоритеты и вполне ясные целевые ориентиры для того, чтобы проводить в соответствии с ними оценку эффективности деятельности в сфере образования. Этих показателей не так много, но они имеют качественную определенность и потенциал для последующей конкретизации и дополнения в зависимости от специфики систем образования субъектов РФ, местных условий, характеристик и особенностей самих образовательных учреждений.

Ни у кого не вызывает возражений то, что управленцы всех уровней работают в границах действующего правового поля, опираются на документы, принятые на более высоком уровне управления. Тем удивительнее, что в случае с оценкой эффективности этот общий правовой и управленческий контекст фактически не был замечен и принят во внимание.

Анализ показателей эффективности деятельности образовательных организаций, руководителей и педагогических кадров, разработанных в разных субъектах РФ, показывает, что преемственность (как сквозная цепочка показателей) обеспечивается на уровне субъектов РФ (в дорожных картах), поддерживается в определенной степени на муниципальном уровне (но уже не всегда) и фактически не сохраняется на уровне образовательных организаций для оценки педагогов.

Таким образом, самый главный недостаток разрабатываемых в образовательных организациях показателей эффективности деятельности состоит в том, что они находятся вне логики формирования сквозной системы показателей эффективности.

Важный недостаток связан со смешением понятий «качество результатов деятельности» и «эффективность деятельности». Практики по-прежнему остаются в границах проблемного поля качества образования, предлагая показатели, отражающие набор непосредственных результатов деятельности школы, в значительной части, образовательных результатов.

Сложность оценки деятельности педагога известна, конкретные проблемы оценивания, особенно в контексте эффективности, представлены в научной литературе [8, 9]. Однако практики воспроизводят порочную логику, когда в показателях эффективности деятельности педагога стремятся воплотить образ идеального учителя или воспитателя, его качества, исходя из некой нормативной модели, либо из разных моделей, построенных на разных основаниях. Большинство этих показателей статичны и они характеризуют

скорее, потенциал педагога, но не его деятельность. Зачастую предлагаемые показатели эффективности деятельности учителя воспроизводят тот набор параметров, по которым проходит аттестация, то есть, опять же не выделяется специфика целей оценки - определение эффективности деятельности.

Можно говорить и о том, что многие показатели не операционально заданы, их невозможно измерить, сложно оценить даже на экспертном уровне. Однако самый главный недостаток состоит, конечно, в том, что показатели эффективности деятельности педагога не являются звеном сквозной системы показателей эффективности образования, оторваны от решения общей задачи обеспечения эффективной деятельности образовательной организации и федеральных приоритетов. Среди этих приоритетов - повышение конкурентоспособности образовательных достижений учащихся (в том числе, на международном уровне); повышение доступности качественного образования; повышение уровня индивидуализации образовательных программ; повышение конкурсной активности учащихся; повышение удовлетворенности населения качеством образовательных услуг и др.

Пятый тезис. В настоящее время наблюдается практически повсеместное непонимание актуальной ситуации с оценкой эффективности, в целом, и при заключении эффективного контракта с педагогами и руководителями ОУ, в частности. Смещение юридической и содержательной стороны вопроса приводит к тому, что основные проблемы практики видят именно в правовом аспекте нового оформления трудовых отношений с руководителями и педагогами образовательных учреждений. Нет осознания, что эффективный контракт – это инструмент управления, тот инструмент, который может существенно помочь руководителю в повышении мотивации педагогов к более успешной деятельности в интересах всей организации.

В рамках такого контракта можно обеспечить достаточно конкретное предъявление целевых ориентиров эффективности, чтобы педагоги знали, какие достижения сейчас поддерживаются материально организацией, поскольку влияют на общую оценку ее эффективности, и как они будут вознаграждены. Это прописывается в разделе контракта «Оплата труда» в пункте стимулирующих выплат.

Практики полностью согласны, что в новой форме контракта практически все можно конкретизировать, кроме стимулирующих выплат. Как правило, действующие положения о стимулирующих надбавках не дают такой возможности, поскольку содержат достаточно общие положения, которые трудно индивидуализировать и вписать в контракт каждому отдельному педагогу.

Практическое решение этой проблемы и реальный переход к эффективному контракту с руководителями и педагогами требует большой подготовительной работы, ведь

эффективный контракт – это самая нижняя ступенька в обеспечении эффективности системы образования. Поэтому, прежде, чем будет выстроена вся цепочка, система сквозных показателей, пока не будут определены целевые ориентиры эффективности для данного конкретного учреждения на базе более общих ориентиров, не разработаны преемственные показатели, не проведена оценка актуального состояния, не выявлены «зоны низкой эффективности» и факторы низкой эффективности (до уровня рабочего места – по ступеням, классам, предметам и персоналиям), не будут определены приоритеты на ближайшие годы в задачах повышения эффективности именно этого образовательного учреждения, вписать стимулирующие выплаты в контракт конкретного педагога невозможно. Конечно, если не решать эту задачу формально, а создавать новый инструмент управления организацией.

И в этом сейчас основная проблема – в большой предварительной аналитической и проектировочной работе, которая имеет системный характер.

Безусловно, эффективный контракт с педагогами и руководителями предполагает изменения и в базовой части оплаты труда, повышение гарантированного уровня заработной платы, доведение его до конкурентоспособного размера в границах местного и регионального рынков труда. Эта проблема решается и будет решаться на правительственном уровне в соответствии с задачами совершенствования систем оплаты труда в отраслях социальной сферы, с Госпрограммой развития образования и с другими документами. Однако каждое образовательное учреждение имеет в этой работе свою зону ответственности и свои возможности влияния на эффективность деятельности всего коллектива. Эффективный контракт как инструмент управления играет здесь не последнюю роль.

Шестой тезис. Методологические и практические проблемы оценки эффективности в сфере образования показали, кроме всего прочего, что руководители образовательных учреждений не готовы пока решать подобные задачи. Уровень сложности этих задач не соответствует актуальному уровню профессиональной управленческой компетентности не только руководителей дошкольных образовательных учреждений, но и директоров школ.

Управленческий фактор является решающим в повышении эффективности деятельности образовательных организаций. Только от руководителей зависит, чтобы педагоги знали свои задачи по повышению эффективности, свой вклад в эффективность работы организации, были подготовлены для решения этих задач и мотивированы.

Для этого эффективность деятельности должна стать полноценным объектом управления в образовательной организации. Мы уже привыкли к словосочетанию менеджмент качества, но эффективность – это также важнейший параметр деятельности. Автоматически она не обеспечивается, а значит, необходимо выполнение полного ком-

плекса базовых управленческих функций - планирования, организации, контроля, мотивации к эффективной работе.

Очевидно, что до сих пор не осознана важность аспекта эффективности деятельности, не понята его стержневая роль во взаимосвязи различных новаций в управлении образованием. Речь идет не только о введении обязательной оценки эффективности деятельности образовательных учреждений, их руководителей и педагогов, но и о проведении самообследования образовательных организаций, реализации новых подходов к оценке качества образования, к разработке программ развития, к оплате труда в соответствии с качеством достигаемых результатов и т.д.

Можно с уверенностью говорить о том, что переход к эффективному контракту в образовательных учреждениях невозможен без понимания того, что он является составным элементом целостной системы управления качеством и эффективностью деятельности ОУ. Этот переход невозможен без понимания того, какие методологические подходы к оценке эффективности используются в настоящее время, что представляют собой сквозные показатели эффективности и что должно быть сделано в самом образовательном учреждении, чтобы «встроиться» в эту вертикаль сквозных показателей и переориентировать деятельность педагогов, всей образовательной организации, поскольку именно от этого в значительной степени будет зависеть ее дальнейшая судьба и стратегия развития школы, дошкольной организации.

Представляется, что современный этап модернизации образования, связанный с повышением внимания к оценке эффективности деятельности в образовании, существенно меняет требования к уровню профессиональной компетентности руководителей и педагогов, выводит на новый уровень проблему профессионального развития руководителей образования. [1] Право образовательных учреждений самим разрабатывать критерии и показатели эффективности деятельности создает условия для более обоснованной разработки программ развития организаций, однако еще раз показывает необходимость повышения компетентности руководителей относительно базовых управленческих представлений о деятельности в социальной сфере, включая понятие эффективности деятельности.

Список литературы

1. Пуденко, Т.И., Доступность качественного дошкольного образования: риски современного этапа / Т.И. Пуденко // Управление образованием: теория и практика (Электронный научный журнал). – 2013. - №2

2. Доступность качественного высшего образования: возможности и ограничения / Д. Константиновский, В. Вахштайн, Д. Куракин и др. – М.: Университетская книга, 2006. – 205 с.
3. Выравнивание шансов детей на качественное образование: сб. материалов / Комиссия Общественной палаты Российской Федерации по развитию образования. – М.: Изд. дом ВШЭ, 2012. – 208 с.
4. Горяйнова, И.А. Эффективность деятельности школы и социально-экономические характеристики семей учащихся: существует ли взаимосвязь? / И.А. Горяйнова, И.А. Акишин // Вопросы образования. – 2010, № 1. – с. 151 - 160
5. Пинская, М. Школы в сложных социальных контекстах: «тонущие» и «блуждающие» / М. Пинская, И. Фрумин, С. Косарецкий, Т. Плахотнюк // Тенденции развития образования: проблемы управления и оценки качества образования: материалы VIII Международной научно-практической конференции (18-19 февраля 2011 г.). – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2012. – 466с.; с. 172-186
6. Коган, Е.Л. В отсутствие целей качество образования не имеет содержания / Е.Л. Коган // Тенденции развития образования: проблемы управления и оценки качества образования: материалы VIII Международной научно-практической конференции (18-19 февраля 2011 г.). – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2012. – 466с.; с. 32-42
7. Гамукин, В. Новации бюджетного процесса: бюджетирование, ориентированное на результат / В. Гамукин // Вопросы экономики. — 2005. — №2. — С. 4–22.
8. Потемкина, Т.В. Эффективный контракт с учителем: проблема выявления результатов профессиональной деятельности / Т.В. Потемкина // Управление образованием: теория и практика (Электронный научный журнал). – 2014. - № 1
9. Пуденко Т.И., Потемкина Т.В. Проектирование системы оценки профессиональной деятельности учителя в условиях развития образовательной системы // Современные исследования социальных проблем (Электронный научный журнал). – 2012. - №3(11).
10. Чечель, И.Д. Профессиональное развитие руководителей образовательного учреждения /И.Д. Чечель // Управление образованием: теория и практика (Электронный научный журнал). – 2013. - № 1