

Вместе с тем динамичность в данном случае, конечно же, не означает непрерывной изменчивости бюджетных норм и нормативов. Это, безусловно, динамика дискретного типа, когда каждая бюджетная норма и норматив на протяжении какого-либо индивидуального в каждом конкретном случае отрезка времени остаются неизменными, стабильными.

Более того, стабильность норм и нормативов на всем протяжении установленного срока их действия – важное условие эффективности нормирования, так как чрезмерно частое изменение норм и нормативов (например, в процессе исполнения бюджета) приводит к неустойчивости условий хозяйствования и неизбежно нарушает баланс в экономической системе в профессиональном образовании.

Е. В. Khimin

TECHNIQUE OF ACCOUNT OF THE BUDGET FINANCING SPECIFICATION OF VOCATIONAL TRAINING ESTABLISHMENTS ON THE BASIS OF THE NORMATIVE AND NORMALIZED RESOURCE MAINTENANCE

The technique of account of the budget financing specification is offered to consideration, on urgent in the given time to the question of normative financing, on the basis of the normalized and normative approach on an example of separately taken state budget establishment of vocational training.

Keywords: specification of budget financing, norm and specifications of maintenance.

© Химин Е. В., 2009

УДК 377.12

Г. П. Беляков, Е. В. Химин

ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ КАЧЕСТВА ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Рассматриваются вопросы организации и обеспечения государственных образовательных стандартов на основе нормативного и нормированного подхода в государственных бюджетных учреждениях профессионального образования в целях обеспечения единой образовательной политики на всей территории России.

Ключевые слова: государственные образовательные стандарты, нормы и нормативы обеспечения.

Действующая в Российской Федерации система контроля и обеспечения качества профессионального образования основана на периодическом применении к каждому учреждению триады последовательных процедур: лицензирования, аттестации, аккредитации. Процедура лицензирования, которой должна предшествовать юридическая регистрация организуемого учебного заведения в качестве некоммерческой организации, заключается в проверке и подтверждении соответствия его материально-технической базы, учебной инфраструктуры и персонала совокупности требований, выполнение которых определено государством как условие предоставления права на образовательную деятельность. Прохождение этой процедуры не означает, однако, одновременной автоматической оценки качества образования согласно действующим государственным стандартам. До тех пор, пока учебное заведение, обладающее лицензией на право ведения образовательной деятельности, не получит подтверждения своего соответствия государственным стандартам в форме аттестации с последующей аккредитацией, оно не имеет права выдавать дипломы государственного

образца, а присваиваемые им квалификации рассматриваются в России в качестве частных квалификаций, не имеющих официально признанного статуса.

В существующих квалиметрических технологиях качество образования часто оценивается по показателям, которые проще всего измерить и сосчитать, но которые тем самым меньше всего отражают качество сложной социальной системы профессионального образования – не как простой услуги, а как общекультурной ценности, имеющей особую миссию, особые задачи, особые приоритеты. Измерение качества сложной системы требует системного подхода. Если попытаться разложить систему на составляющие, оценить каждый компонент, а затем собрать эти оценки в одну, общего представления о системе и оценки целостного ее восприятия не получится. Материальная и информационная база, квалификация кадрового состава, объем финансирования и т. п. – безусловно, важные для обеспечения качества образования показатели. Но это только необходимые компоненты, способствующие при должном управлении и организации образовательного процесса в определенной сре-

де возникновению качества. Соответствие этих компонентов государственному образовательному стандарту и даже многократное превышение стандарта еще не свидетельствует о появлении качества. Поэтому никакие рейтинги не могут служить единственным основанием для сравнения качества образования в тех или иных учреждениях профессионального образования.

В то же время не представляется возможным (да и вряд ли это разумно) ограничиться при оценке качества только чисто качественными показателями: во-первых, такая оценка окажется более субъективной по сравнению с количественной; во-вторых, как было отмечено выше, количественные показатели свидетельствуют о наличии необходимых условий для качества. В первую очередь это относится к организационным требованиям образовательного процесса – ресурсному обеспечению.

Управление качеством образования представляет собой целенаправленное воздействие на объект управления с помощью экономических и правовых рычагов для получения требуемых значений качественных показателей. Алгоритм организации любой, в том числе образовательной, деятельности всегда начинается с плана, который наряду с результативными показателями планируемой деятельности определяет необходимое ресурсное обеспечение. К ресурсам, необходимым для запуска и поддержания процесса образования или иного процесса, связанного с достижением планируемых целей, относятся финансовые, материально-технические, кадровые, а также информационные, технологические и иные нормативные ресурсы. Важнейшим элементом схемы управления также является контроль. Контроль, как правило, осуществляется как за результатом деятельности, так и за организацией процесса. Результаты контроля анализируются, сравниваются с плановыми показателями, и на этом основании осуществляется корректировка процесса с помощью изменения ресурсного обеспечения. При необходимости корректировке подвергается и план.

Вместо понятия «план» в системе управления качеством профессионального образования принято применять «требования к образовательному процессу на основе государственных образовательных стандартов». Они должны быть представлены в виде заранее установленных конкретных норм и нормативов, в соответствии с которыми и осуществляется процесс профессионального образования. Наука об управлении часто говорит об эффективности способа управления по конечному результату. В профессиональном образовании от этого тоже отказаться нельзя. Но и нельзя забывать, что профессиональное образование – это сфера оказания услуг, поэтому управление только по конечному результату здесь не может иметь места, так как для большинства образовательных услуг процесс их оказания совпадает с процессом «потребления». И для потребителей важен не только конечный результат, выражающийся в показателях качества подготовки выпускников, но и комфортные, безопасные условия самого процесса, т. е. условия его организации и обеспечения. Поэтому требования, в том числе нормированные и нормативные, устанавливаются как к конечному результату, так и к процессу оказания услуг, который измеряется не часами, не сутками, а годами.

Качественные показатели образовательного процесса прямо зависят от его ресурсного обеспечения. Кроме традиционных видов ресурсов (финансовых, материально-технических, кадровых), особое место занимают такие ресурсы, как научно-методическое и правовое обеспечение, поскольку от них в большей степени, чем в других отраслях, зависят качественные показатели результата и процесса образования; но учитывая ограниченность объема данной работы, эти направления остаются за ее рамками.

Результаты социологических исследований ресурсного обеспечения государственных образовательных стандартов показывают, что развитие содержания образования не подкрепляется адекватным ресурсным технологическим обеспечением.

Проблемы внешнего характера обусловлены недостаточностью бюджетного финансирования – так считают около 75 % опрошенных работников системы образования.

Среди проблем внутреннего характера респонденты выделили следующие:

- отсутствие четко сформулированных требований к материально-техническому обеспечению образовательного процесса на предмет реализации целей образования, государственных образовательных стандартов – 31 %;

- отсутствие четко сформулированных приоритетов развития материально-технической базы образования с учетом реального состояния материальных ресурсов конкретного образовательного учреждения, порождающее альтернативы типа «приобрести компьютер или переоборудовать спортивный зал» – 26 %;

- отсутствие среднесрочных и долгосрочных перспектив развития образовательных программ в конкретном образовательном учреждении – 25 %;

- недостаточная экономико-правовая компетентность руководителей образовательных учреждений для обеспечения реализации компетенции образовательного учреждения в части управления материальными ресурсами (согласно с п. 2.1. ст. 32 Закона РФ «Об образовании»), вопросы материально-технического обеспечения и оснащения образовательного процесса, оборудования помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями отнесены к компетенции образовательного учреждения) – 15 %;

- отсутствие выраженной политики в части управления имуществом комплексом (нерациональное использование ресурсов; невыполнение технологических условий и требований к эксплуатации зданий, сооружений, инженерных сетей, оборудования и других материальных ценностей; неоптимальность затрат на обеспечение функционирования образовательного учреждения) – 13 %;

- отсутствие специализированных служб (организаций) на муниципальном уровне для решения хозяйственных, эксплуатационных вопросов функционирования образовательных учреждений – 10 %;

- отсутствие практики организации образовательного процесса в различных формах, позволяющих эффективно использовать имеющуюся материально-техническую базу образовательного комплекса территории (по мнению респондентов, это, например, лаборатории для организации практических занятий; межбиблиотечный абонемент) – 10 %;

– отсутствие массовой практики использования современных информационных технологий для интенсификации учебного процесса, позволяющих существенно снизить затраты – 10 %;

– отсутствие норм, нормативов материально-технического и учебно-методического обеспечения, соответствующих требованиям государственных образовательных стандартов – 9 %;

– отсутствие системы мониторинга влияния изменений материально-технических условий на эффективность образовательного процесса – 7 %.

В Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. укрепление и модернизация материально-технической базы и инфраструктуры образовательных учреждений поставлены в число стратегических направлений развития профессионального образования.

Во исполнение Плана действий Минобрнауки России на 2002–2004 гг. по реализации Концепции модернизации российского образования (приказ Минобрнауки России от 23.07.2002 г. № 2866) в государственных образовательных стандартах профессионального образования должны были разрабатываться и утверждаться требования к материально-техническому обеспечению учебного процесса по отдельным направлениям подготовки и специальностям профессионального образования. Проведенное исследование современной редакции государственных образовательных стандартов показывает, что в них отсутствуют нормативные требования к ресурсному обеспечению для большинства специальностей и направлений.

С одной стороны, отсутствие требований к ресурсному обеспечению учебного процесса не может удовлетворять контролирующие этот процесс органы. С другой стороны, государственные стандарты не могут быть сформулированы абсолютно полно, они должны содержать только концептуальный взгляд на вопрос и определять основные нормативные принципы ресурсного обеспечения образовательной деятельности.

Таким образом, проблема проработки требований распадается на две части: во-первых, это формулировка концептуальных требований к ресурсному обеспечению учебного процесса на основе утвержденных норм и нормативов, которые должны быть зафиксированы в государственных образовательных стандартах; во-вторых, разработка конкретных показателей для практической оценки современного состояния и уровня его соответствия качественной подготовке специалистов.

Первая часть проблемы должна решаться на общегосударственном уровне в рамках подготовки стандартов третьего поколения.

Административный подход в формировании и управлении качеством профессиональной подготовки основывается на регламентации функций, прав и обязанностей, критериев качества и т. п. Реализация административного подхода невозможна без нормативного подхода к системе организации образовательной деятельности и оценке качества профессиональной подготовки.

Нормативный подход предполагает обязательное установление норм и нормативов формирования, обеспечения и управления в целом всей системы профессио-

нального образования на основе утвержденных государственных образовательных стандартов. Чем больше удельный вес обоснованных и количественно выраженных норм и нормативов, тем выше организованность процессов профессиональной подготовки и оценки качества образования. Такой подход четко структурирует и развивает процессы, но в то же время может тормозить их развитие при некорректно составленной документации.

Практическое воплощение данного положения возможно на основе Концепции организационно-экономического обеспечения стандартов третьего поколения, в соответствии с которой нормированный и нормативный подходы обеспечения представляют собой интеграцию ресурсного и регламентного подходов к организации образовательной деятельности в учреждениях профессионального образования.

В основу нормированного и нормативного подходов положен принцип соответствия элементов образовательного процесса и их инновационного содержания существующим и необходимым ресурсам, без которых достижение планируемых результатов освоения основных образовательных программ в профессиональном образовании невозможно.

В соответствии с данным подходом, выбор всех видов ресурсов направлен прежде всего на эффективную реализацию как традиционных, так и новых требований к элементам государственных образовательных стандартов, включая цели и задачи, содержание и деятельность в его разнообразных уровнях подготовки.

В соответствии с позицией разработчиков требований, выбор и использование соответствующих норм и нормативов должны гарантировать планируемый результат. В этой связи рассматриваемый нами подход определяет систему норм и нормативов, направленных на реализацию стандартов нового поколения по видам организационных ресурсов (материально-техническим, финансово-экономическим кадрам, информационно-методическим, человеческим ресурсам). Данная классификация требований определяется и реализуется на четырех уровнях: на уровне образовательного учреждения, муниципальном, региональном и государственном уровнях.

Теперь обратимся к анализу состояния дел относительно второй части проблемы.

Основу государственной регламентации деятельности учреждений профессионального образования, как уже говорилось выше, составляет комплексная оценка. Процедуры комплексной оценки деятельности учреждений (лицензирование, аттестация, аккредитация) в настоящее время оказались наиболее усложненными по сравнению с предыдущими годами. Министерство образования РФ наметило пути существенного упрощения этих процедур. Таким образом, если говорить о конкретных показателях, можно было бы ожидать максимально глубокой их проработанности на сегодняшний день. Посмотрим, какие показатели каждой из этих процедур характеризуют ресурсную обеспеченность образовательного процесса.

Лицензирование (повторное лицензирование и лицензирование новых специальностей/направлений подготовки). В соответствии с действующим законодательством, при лицензировании предусмотрено представление сле-

дующих материалов, касающихся ресурсного обеспечения:

- сведений о зданиях и помещениях, используемых для организации и ведения образовательного процесса (количественная информация только одна – общая площадь);

- сведений об оснащенности учебного процесса специализированным и лабораторным оборудованием (наименование специализированных аудиторий, кабинетов, лабораторий с перечнем основного оборудования).

Аттестация. Программа аттестации образовательных учреждений профессионального образования в отчете по самообследованию предусматривает отражение достаточности и степени соответствия учебно-лабораторной базы образовательным программам (на основании государственных образовательных стандартов, в которых требования к ресурсному обеспечению отражены лишь поверхностно – об этом говорилось выше) и использования новых информационных технологий и вычислительной техники в учебном процессе. При этом учитывается состояние ресурсного обеспечения образовательного учреждения в целом и по направлениям подготовки, а также состояние и развитие учебно-лабораторной базы, уровень ее оснащения. А при проведении внешней экспертизы эксперты должны установить соответствие содержания, уровня и качества подготовки выпускников опять-таки требованиям государственных образовательных стандартов.

Заглянем в методические рекомендации для эксперта аттестационной комиссии по оценке учебной деятельности учебного заведения, предназначенные экспертам, участвующим в проведении аттестации учреждений профессионального образования. В разделе «Рекомендации» сказано, что в своей работе эксперт должен проанализировать (выборочно) состояние ресурсного обеспечения образовательного учреждения в целом и по отдельным направлениям подготовки и оценить следующее:

- соответствие ресурсного обеспечения требованиям реализуемых образовательных программ и динамике их обновления (затраты учреждения на приобретение учебного оборудования) за последние 5 лет;

- степень использования материальной базы в учебном процессе и уровень оснащенности учебно-лабораторным оборудованием;

- обеспечение новых технологий обучения техническими средствами (компьютерами, видеотехникой и др.);

- наличие уникальных установок и других технических средств, созданных в вузе и используемых в подготовке специалистов;

- взаимодействие учреждений с базовыми предприятиями, организациями, учреждениями и использование их баз и кадрового потенциала для подготовки специалистов.

В соответствии с рекомендациями, эксперт должен выразить свое мнение в виде оценки по «мягкой» рейтинговой трехмерной шкале: «выше среднего уровня», «на среднем уровне», «ниже среднего уровня». При этом предполагается, что эксперт знаком с общероссийской ситуацией, и ему рекомендуется при оценке использовать перечень пороговых значений показателей, установ-

ленных для государственной аккредитации высших учебных заведений.

Аккредитация. В перечне пороговых значений государственного статуса (государственной аккредитации) образовательных учреждений нет ни одного пункта, касающегося ресурсного обеспечения.

Таким образом, круг замкнулся, и эксперт вынужден выносить свои суждения, ориентируясь на свои представления об общероссийской ситуации и здравый смысл. Ясно, что обычно представления эксперта ограничиваются тем профилем, которому соответствует его «родное» учреждение. В результате понятие «средний уровень» оказывается сильно размытым. Возможно, это правильно по отношению к разным профилям учреждений. Но внутри профиля должны быть достаточно четко определены две границы – нижняя и верхняя – для среднего уровня каждого показателя (в том числе ресурсного обеспечения), иначе государственная аттестация и аккредитация потеряют смысл.

Официальные сведения о ресурсном обеспечении учебного процесса для определения его среднего уровня можно почерпнуть из рейтингов Министерства образования и науки РФ, региональных и муниципальных органов управления образованием.

Для оценки ресурсного (кроме финансово-экономического и кадрового) обеспечения основной деятельности учреждений профессионального образования в рейтинге Министерства образования и науки РФ используются следующие основные критерии: обеспеченность учебно-лабораторной базой, обеспеченность инструментальной базой, обеспеченность компьютерной базой, обеспеченность библиотечными фондами. Поскольку обеспеченность учебно-лабораторной базой в рейтинге определяется только общей площадью этой базы (что имеет опосредованное отношение к материально-технической оснащенности и не может свидетельствовать даже о подготовке к ней, так как не учитывает состояния помещений), а вопросы информационного обеспечения выходят за пределы данного исследования и требуют отдельного изучения, то остается только один критерий – обеспеченность инструментальной базой. Поскольку данный критерий учитывает только общую стоимость машин и оборудования, это позволяет судить лишь о степени заинтересованности (не только сегодняшней, но и прошлой) администрации учреждения в приобретении оборудования. Если спуститься на уровень конкретных специальностей или профессий, где можно было бы ожидать более подробной спецификации, то соответствующий локальный критерий вообще смешивает два исходных показателя: общую площадь учебно-лабораторной базы в учреждении и общую стоимость машин и оборудования.

Кроме того, для оценки эффективности ресурсного обеспечения образовательного процесса необходимо также учитывать следующие параметры:

- коэффициент соответствия – соответствие элементов материально-технической базы требованиям образовательной программы с учетом ее уровня и направленности; соответствие элементов материально-технической базы нормам безопасности, санитарным, противопожар-

ным и эргонометрическим требованиям; соответствие проводимых технологических мероприятий по обслуживанию материально-технических ценностей требованиям (параметрам) эксплуатации;

– коэффициент наличия – отношение фактического количества материально-технических ценностей к минимально допустимому для осуществления образовательного процесса в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта (1 уровень); отношение фактического его количества материально-технических ценностей к необходимому количеству для осуществления образовательного процесса в соответствии с уровнем и направленностью образовательной программы образовательного учреждения (2 уровень);

– коэффициент использования – отношение фактической частоты использования материально-технических ценностей в образовательном процессе к необходимой частоте использования в соответствии с образовательной программой;

– коэффициент сохранности – отношение фактического срока использования (до физического износа) материально-технических ценностей к нормативно гарантированным срокам эксплуатации;

– социальный эффект – степень удовлетворенности субъектов образовательного процесса материально-технической базой образовательного учреждения;

– экономический эффект – отношение фактических финансовых затрат на эксплуатацию материально-технических ценностей к плановым затратам, определенным сметой расходов образовательного учреждения;

– образовательный эффект – выявление влияния материально-технической базы на результат образования (сравнительный анализ качества результата образования «до» и «после» осуществления мероприятий по развитию материально-технической базы).

Однако по сути, эти параметры никем не отслеживаются, так как ни одним из официальных нормативных документов они не регламентируются, а соответственно, и не проверяются. Все это говорит о низкой эффективности проводимой работы, зависящей от субъективного мнения экспертов, и это при наличии утвержденных государственных образовательных стандартов, обязательных к выполнению на всей территории Российской Федерации.

По нашему мнению, возможный путь разработки механизма системности организационного (ресурсного) обеспечения государственных образовательных стандартов нового поколения – это создание института экспертов-практиков на уровне Министерства образования и науки РФ при участии Исследовательского центра проблем качества подготовки специалистов МИСиС. Главная цель, преследуемая созданием этого института, – разработка концептуальных и теоретических основ организации и функционирования учреждений профессионального образования, выработка рекомендаций по нормированному и нормативному обеспечению государственных образовательных стандартов.

Понятно, что на таком всеобъемлющем уровне просто невозможно дойти до учета специфики конкретных направлений подготовки. Эта задача должна решаться на локальном уровне при соблюдении, естественно, основных принципов, разработанных на глобальном уровне. Если говорить об учреждениях технического направления подготовки, то доводкой механизма системности с учетом специфики отрасли могли бы заниматься общественные экспертные советы, созданные при соответствующих министерствах и ведомствах. В эти советы могли бы войти представители Министерства образования и науки РФ, представители органов управления отраслью, представители региональных и муниципальных органов управления образованием, эксперты из общероссийского банка экспертов, работающие в учреждениях отрасли, а также руководители учреждений. Такие советы не только могут определять стратегические направления развития учреждений отрасли, но и осуществлять постоянный мониторинг, давать рекомендации по перераспределению ресурсного обеспечения с целью системного развития организации управления качеством подготовки специалистов в учреждениях отрасли.

Формирование стандартов на компетентностной основе ставит новые задачи в деле обеспечения и контроля качества как в самом учреждении, так и при внешних оценках. Данную задачу европейское сообщество решает на протяжении более 20 лет, и в профессиональной школе России эта задача потребует значительных усилий по перестройке организационного обеспечения государственных образовательных стандартов.

G. P. Belyakov, E. B. Khimin

ORGANIZATIONAL MAINTENANCE OF THE STATE EDUCATIONAL STANDARDS AS A COMPONENT OF VOCATIONAL TRAINING QUALITY

The questions of organization and maintenance of the state educational standards on the basis of the normative and normalized approach in state budget establishments of vocational training with the purposes of uniform educational policy maintenance in all territory of Russia is considered.

Keywords: state educational standards, norms and specifications of maintenance.

© Беляков Г. П., Химин Е. Б., 2009