

# ИСТОРИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

УДК 377.1  
ББК Н72.74.5

## ИЗ ИСТОРИИ ОТЕЧЕСТВЕННОГО И ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА НАДЗОРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В. А. Малышева

*Ключевые слова:* государственный надзор, образовательные учреждения, система начального профессионального образования, оценка качества профессионального образования.

*Резюме:* В статье представлен опыт становления системы надзора за деятельностью образовательных учреждений России, а также выделены основные характеристики современных национальных систем надзора в развитых странах.

Социально-политическое развитие России в последние десятилетия значительно изменило содержание управленческих функций в сфере образования. Жесткая регламентация деятельности образовательных учреждений, характерная для прошлого этапа развития образования, постепенно уступает место формам государственного надзора основных показателей и изучения условий образовательного процесса. Происходит перераспределение полномочий между субъектами управления образованием разных уровней, в ходе которого возрастает самостоятельность образовательных учреждений, а государственный надзор ограничивается функциями контроля соблюдения законодательных норм и прав субъектов образования.

Вместе с тем в аналитическом разделе Федеральной программы развития образования отмечена негативная тенденция «неисполнения и игнорирования должностными лицами органов управления образованием норм действующего образовательного права» [6]. Имеет место несоответствие нормативно-правовой документации и локальных актов органов управления образованием и образовательных учреждений законодательству Российской Федерации и законодательству субъектов Российской Федерации. Подобная практика дискредитирует образовательное право, препятствует формированию единого образовательного пространства, созданию механизма контроля качества образовательных услуг и их соответствия государственным образовательным стандартам.

В этой связи важной стратегической задачей и одним из приоритетных направлений модернизации системы образования становится разработка научных основ, содержания и современной организации государственного над-

зора за деятельностью всех субъектов образования. В этом направлении ориентирует систему образования России создание в апреле 2004 г. Федеральной службы надзора по вопросам образования и науки. Особенно актуальна эта проблема для системы начального профессионального образования (НПО), что обуславливается передачей с 2005 г. образовательных учреждений НПО в ведение субъектов Федерации.

Процессы демократизации в российском обществе привели к существенному изменению функций учреждений НПО, закрепленных в Законе РФ «Об образовании». Возникли различные виды учреждений НПО, расширена их самостоятельность в решении вопросов, связанных с формированием контингента обучающихся, выбором форм и методов обучения, разработкой рабочей учебно-программной документации, подбором и расстановкой инженерно-педагогических кадров.

Вместе с тем в системе НПО еще не сложился механизм инспектирования, оценочный аппарат, надзорные функции размыты, отсутствует достаточная нормативная база, определяющая ответственность за нарушение образовательного законодательства. Произвольный набор критериев оценки деятельности, во многом обусловленный субъективными качествами, личным опытом и неформальными интересами экспертов, делают невозможным объективное сравнение однопрофильных учреждений НПО, определение их рейтинга, что является одной из основных задач надзора. Все это во многом связано со слабой научной разработкой содержания и функций государственного надзора в системе НПО.

Несмотря на последовательное развитие в России рыночных отношений, система начального профессионального образования до сих пор сама задает себе качество, разрабатывая образовательные стандарты без участия заказчика кадров – работодателя, и, в основном, сама оценивает полученные результаты. Таким образом, надзор за качеством предоставляемых услуг в системе НПО оценивается средствами самой системы. Этим можно объяснить отмечаемое российскими ассоциациями работодателей и ведущими учеными – специалистами в области профессионального образования значительное снижение качества рабочей силы в России [4; 5].

Анализ опубликованных по исследуемой проблеме научных публикаций (работы В. В. Анисимова, В. П. Беспалько, В. А. Болотова, В. М. Гаськова, А. Т. Глазунова, В. М. Зуева, И. А. Ивлевой, В. А. Кальной, С. В. Кудряшовой, В. В. Кузнецова, К. Г. Кязимова, В. С. Леднева, А. Н. Лейбовича, А. С. Мещерякова, А. М. Новикова, П. Н. Новикова, Н. Н. Петрова, М. М. Поташника, М. С. Савиной, Н. А. Селезневой, А. П. Субетто, Е. В. Ткаченко, В. В. Шапкина, С. Е. Шишова) позволяет утверждать, что понятие «государственный надзор качества профессионального образования» в педагогической науке еще не заявлено. Хотя довольно часто используются понятия «диагностика», «мониторинг», «контроль», «оценка» качества образова-

ния, с описанием механизма их определения, что нельзя признать достаточным инструментом обеспечения единого образовательного пространства в России.

Однако, несмотря на имеющиеся в научных трудах важные выводы по формированию содержания и проблемам оценки качества профессионального образования, в дополнительной разработке нуждаются многие вопросы этой актуальной темы: изучение отечественного и зарубежного опыта надзорной деятельности в профессиональном образовании; прогнозирование и постановка стратегических целей и тактика их реализации; разработка оценочного аппарата (показателей, критериев и индикаторов) измерения качества образования, процедур надзора и другие. А проблемы становления современного содержания и функций государственного надзора в сфере НПО еще не были предметом исследований.

Для понимания современного состояния сформулированных выше проблем важен ретроспективный анализ развития государственного надзора в системе образования России, который раскрывает историю зарождения и развития российского образования с присущими ей на различных этапах формами государственного контроля.

Создание в 1802 г. Министерства народного просвещения явилось основополагающим звеном системы единого руководства учебными заведениями, контроля над содержанием их деятельности и финансированием. Первым шагом в организации государственного надзора стало учреждение 12 Учебных округов, управляемых попечителями. Для содействия исполнению их функций были образованы Попечительские советы, выделен штат окружных инспекторов. Попечитель был обязан не менее одного раза в два года посещать все учебные заведения, проверять их работу в соответствии с установленными Примерными правилами, представлять Министру доклады о текущих делах.

В 1826 г. учреждается особый Комитет устройства учебных заведений, которому дается директива: «без всякого отлагательства ввести единообразие в учебную систему, дабы воспретить всякие произвольные преподавания учений по произвольным книгам и тетрадам, ... разработать единые уставы учебных заведений» [1]. Это был первый специализированный надзорный орган в системе образования России.

В этот период усиливаются полномочия и контрольные функции директоров учебных заведений, которые ориентировались в первую очередь на проведение «охранительных» мер. Они должны были обращать внимание «на дух преподавания, на поведение и образ мыслей воспитанников гимназий, на благонадежность начальников, наставников и воспитателей». Одновременно вводилась строгая цензура на учебники.

Директору учебного заведения (гимназии, училища, пансионов) были подчинены инспекторы по надзору, которые ежедневно посещали классы и вели наблюдение за исполнением преподавателями своих обязанностей, выполнением программ, порядком в классах во время занятий и перерывов. В веде-

нии инспекторов были различные функции: «нравственный надзор, учебный надзор, полицейский надзор, хозяйственный надзор». Инспектор вел дневник наблюдений за каждым учащимся, на основании которого один раз в полгода составлял особое мнение и доводил его до сведения директора, родителей, попечителя [3].

Таким образом, уже для первых этапов развития российского образования (до шестидесятых годов XIX века) была характерна жесткая и тотальная система надзора за всеми сторонами деятельности учебных заведений, основанная на строгих административных санкциях. Этому способствовал государственный статус учебных заведений, позволяющий осуществлять подобный контроль их деятельности.

В конце XIX – начале XX вв. в России под воздействием начавшегося промышленного развития в большой степени по частной и общественной инициативе возникает сеть профессионально-технических (ремесленных) училищ. Особенности и этапы этого периода глубоко раскрыты в исследованиях В. В. Анисимова, П. Ф. Кубрушко, Г. М. Романцева, В. В. Шапкина. Для целевого государственного надзора за деятельностью профессиональных учебных заведений в структуре Министерства народного просвещения был создан Ученый комитет по техническому и профессиональному образованию. В его функции входил надзор и за училищами, находившимися в ведении Министерства торговли и промышленности или подчиненными губернскому земству. Учебные планы технических и ремесленных училищ утверждались Министерством народного просвещения, допускалась широкая вариативность содержания, форм и методов деятельности, изменявшихся в зависимости от социально-экономической ситуации.

Вместе с тем для данного этапа развития государственного надзора за деятельностью образовательных учреждений было характерно непомерное бумажное творчество, объемное делопроизводство, бюрократизм. Инспектора предъявляли учителям строгие требования по срочному представлению отчетных документов, ведению разного рода записей и делопроизводству.

В советский период (после 1917 г.) контроль деятельности профессионально-технических образовательных учреждений осуществлялся на принципах, обусловленных жестко централизованным характером нового государства.

В 20-е гг. прошлого века создается Главный комитет профтехобразования, в функции которого входила координация и надзор за деятельностью всех ведомств по подготовке рабочей силы. Основной функцией штатных инспекторов стало обследование учебных заведений, организационная, методическая, ревизионная и административная работа. Было проведено районирование инспекции, т. е. прикрепление инспекторов к определенным районам, при этом инспекторы наделялись непомерно большими правами.

Инспекторам было предоставлено право ставить перед соответствующими органами вопрос о назначении, освобождении или переводе работников

просвещения, о привлечении к судебной ответственности лиц, допустивших злоупотребление или бесхозяйственность. В случаях, не терпящих отлагательств, инспектор мог приостанавливать деятельность учебного заведения.

В октябре 1940 г. принимается Указ Президиума Верховного совета СССР «О государственных трудовых резервах СССР», который усилил функции государственного надзора за подготовкой рабочих кадров в годы Великой Отечественной войны. В данный период профессиональные училища находились на полном государственном обеспечении, полувоенном режиме функционирования с соответствующими методами надзора и управления.

В послевоенные годы функции надзора в сфере профессионального образования выполняла государственная инспекция профессионально-технических учебных заведений при Госпрофобре СССР. Ее основной задачей стала проверка местных управлений профтехобразования и учебных заведений, подготавливающих рабочих, независимо от их ведомственной подчиненности, и оказание им помощи в совершенствовании качества профессионального образования.

Инспектирование деятельности начальной профессиональной школы осуществлялось по планам, включающим: инспектирование организации и планирования производственной деятельности, состояния нормирования учебно-производственных работ и учета выполнения норм, эксплуатации оборудования, учета его движения и организации планово-предупредительного ремонта, техники безопасности и промышленной санитарии. Каждый план содержал критериальный аппарат, которым пользовался инспектор в ходе проверки учебного заведения.

Обобщая опыт становления системы надзора за деятельностью образовательных учреждений, включая профессиональное образование, можно заметить, что, несмотря на некоторое различие форм и методов надзора, его характеризовало централизованное управление всеми сторонами деятельности учебных заведений при их низкой самостоятельности. Это было обусловлено характером государства, традициями жесткой вертикали власти, слабым и формальным развитием общественной составляющей в управлении образованием.

Зарубежный опыт свидетельствует, что эффективность государственного надзора качества профессионального образования обеспечивает комплексная система, включающая аккредитацию образовательных учреждений, сертификацию преподавательского и управленческого контингента, утверждение стандартов обучения и качественных параметров учебных помещений, организацию проверки приобретенных знаний и навыков.

Распределение функций надзора связано с используемыми в этих странах методами централизованного и децентрализованного управления.

Методы децентрализованного управления профессиональным образованием можно свести к четырем основным моделям.

В соответствии с первой моделью ответственность за управление и контроль делится между центральным министерством (образования или труда)

и региональными, муниципальными властями. Делегирование управленческих функций сопровождается децентрализацией распределения ресурсов.

Вторая модель децентрализации предусматривает создание национального агентства, которому передается управление и финансирование учреждений профессионального образования. Управляющие советы этих агентств берут на себя полную ответственность за их оперативную деятельность и конечные результаты.

При третьей модели значительно возрастает роль социальных партнеров. Представители работодателей и профсоюзов входят в состав управляющих и консультативных советов учреждений профессионального образования и доминируют в управляющих советах, занимающихся повышением квалификации и другими видами непрерывного обучения.

Четвертая модель децентрализации предусматривает делегирование административной и оперативной автономии на уровень образовательных учреждений. Для них создаются условия, обеспечивающие тесные контакты с местными работодателями при разработке учебно-программной документации и трудоустройстве выпускников. Централизованно разрабатываются профессиональные стандарты, квалификационные требования и система оценки знаний выпускников, что позволяет осуществлять государственный надзор за качеством обучения.

Каждому из указанных выше методов управления соответствуют определенные формы государственного надзора. Но при этом общим является то, что услуги профессионального образования и формы надзора его качества ставятся во все большую зависимость от правил рыночной экономики: необходимости удовлетворить потребности клиентов, действовать в условиях возрастающей конкуренции, учитывать необходимость постоянного повышения качества подготовки кадров. Само существование учебных заведений, зависящее от права выдавать квалификационные удостоверения государственного образца и получать государственное фондирование своей деятельности, определяется их государственной аккредитацией, базирующейся на исполнении требований к качеству образовательного процесса и его результатов, за которыми осуществляется систематический государственный надзор.

Нормативы и инструменты государственного надзора за эффективностью и качеством профессионального образования предполагают учет интересов работодателей, самих учащихся и непосредственных производителей образовательных услуг – образовательных учреждений. Такое разнообразие и обилие потребителей и заинтересованных сторон является важным фактором стимулирования качества профессионального образования. Однако необходимость учитывать многочисленные и зачастую несовпадающие интересы делает довольно сложной разработку методики оценки качества, процесса и результатов профессионального образования.

Базовые требования к качеству подготовки выпускника соответствуют категории «социальная норма качества», официально зафиксированной системе требований к качеству профессионального образования, соответствующей потребностям общества и личности.

Большой практический интерес представляет опыт внедрения национальных систем надзора за качеством начального профессионального образования в Австралии и Англии, где оно носит независимый характер и финансируется в значительной степени государством. С этим позитивно соотносится практика России, ряда стран СНГ по разработке и использованию образовательных стандартов, а также государственного контроля качества через систему лицензирования, аттестации и аккредитации образовательных учреждений.

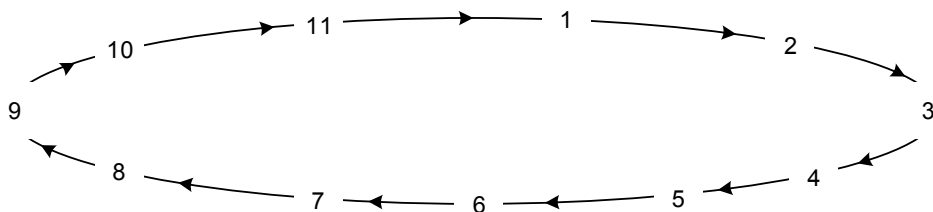
Изучение опыта практического внедрения систем управления и надзора за качеством профессионального образования в зарубежных странах позволяет выделить три основные стадии непрерывного цикла этого процесса: проектирование, обеспечение и мониторинг качества.

Проектирование системы управления качеством включает формирование нормативных, организационных, методических основ и инструментов (механизмов) на всех уровнях управления и непосредственного производства образовательных услуг. Элементами проектирования на любом уровне управления качеством являются:

- определение политики в области качества;
- выработка стратегии осуществления политики качества;
- разработка организационно-управленческих структур;
- разработка нормативов качества и инструментов его оценки и измерения.

Обеспечение качества представляет собой совокупность систематических действий, создающих необходимые условия для выполнения каждого этапа своеобразной «петли качества» и достижения требуемого уровня знаний, умений и навыков выпускников. Стандарт ИСО 9000 дает такое определение: «Петля качества – концептуальная модель взаимосвязанных видов деятельности, влияющих на качество на различных стадиях от определения потребностей до оценки их удовлетворения» [7].

Петля качества, разработанная профессором Н. Н. Петровым (Международная организация труда, Женева), насчитывает 8 позиций «жизненного цикла» (см. 1–8 позицию на схеме) [2]. Однако наш анализ показал, что данная «петля качества» ограничивается этапом проектирования качества и не затрагивает образовательный процесс и трудоустройство выпускников – важнейших показателей качества профессионального образования. Поэтому в нашем исследовании она дополнена и представлена в виде последовательно осуществляемых этапов, обеспечивающих эффективный надзор за реализацией заданного государственного стандарта профессионального образования.



### Петля качества профессионального образования

- 1 – изучение потребностей рынка труда; 2 – изучение рынка образовательных услуг; 3 – разработка квалификационных требований; 4 – разработка государственных образовательных стандартов; 5 – профессиональная ориентация; 6 – формирование программ и методов обучения; 7 – обеспечение обучения педагогическим персоналом; 8 – обеспечение обучения материальными ресурсами; 9 – процесс обучения; 10 – присвоение квалификации выпускникам; 11 – мониторинг трудоустройства выпускников

Выполнение главной задачи надзора за качеством профессионального образования во многом зависит от третьей составной части замкнутого цикла управления качеством – мониторинга качества. Его основой является оценка уровня качества – сравнение значений достигнутых показателей с заданными базовыми показателями качества, осуществление обратной связи с потребителями и всеми заинтересованными сторонами, внесение корректив в образовательную деятельность и в систему управления качеством с целью ее непрерывного совершенствования.

В процессе мониторинга оценке подвергаются как опосредованные показатели качества процесса обучения (например, квалификационный уровень преподавателей), так и непосредственные (например, уровень знаний, умений и навыков обучаемых на протяжении учебного процесса).

Анализ зарубежного опыта работы специализированных служб как базовой структуры надзора за качеством профессионального образования позволил определить следующие категории:

- ответственные за разработку квалификационных требований, профессиональных стандартов (ремесленные палаты в Германии);
- присваивающие профессиональную квалификацию и выдающие соответствующие удостоверения – аттестационные структуры (опыт Великобритании);
- инспектирующие деятельность учебных заведений, получающих контракты из бюджетных ассигнований (опыт Австралии).

Системы надзора за качеством образовательных услуг имеют различную конфигурацию и механизмы. Наиболее адаптированным для России представляется подход, который можно назвать системой единства требований к стандартам и оценке квалификаций. Эта система базируется на трех основаниях: требованиях к квалификации (профессиональных стандартах), требованиях к содержанию профессионального образования (образовательных стандартах), требованиях к оценке качества подготовки выпускников (аккредитационных



стандартах). Такая система может быть методологической основой разработки учебных планов, программ, учебников и использоваться при организации государственного надзора за качеством начального профессионального образования.

Подобный подход к организации государственного надзора осуществляется пока лишь в немногих странах (Германии, Англии, Австралии).

В Германии, например, функция надзора качества профессионального образования лежит на федеральных землях при координации этой работы на государственном федеральном уровне. В Англии функция надзора и присвоения квалификации отделена от процесса обучения и передана специальным автономным органам. Присваивающие квалификацию органы независимы от образовательных учреждений, государственных органов управления и заказчиков кадров. В описании требований к присвоению квалификации отсутствуют ссылки на учебные курсы или образовательные учреждения, на длительность обучения или предшествовавшие квалификации. В основу этих требований положены профессиональные компетенции, которые должны быть наглядно продемонстрированы.

Для российской практики профессионального образования представляет интерес опыт и других стран Европейского союза (Бельгия, Голландия и др.), где сертификация квалификаций осуществляется социальными партнерами. Это не только государственные органы в лице министерств образования, труда, экономики, отраслевых министерств, но и общественные организации работодателей (промышленные, торговые, ремесленные палаты, профсоюзы, специально уполномоченные государством негосударственные организации по сертификации квалификаций). В ряде стран ЕС заслуживает внимания позиция министерств образования, которые не несут полной ответственности за сертификацию квалификаций, а отвечают за формирование организационной структуры, способной эффективно решать эту проблему, а также создание специальных постоянных трехсторонних комиссий по выдаче сертификатов по различным профессиональным направлениям, в которые входят представители работодателей, профсоюзов и правительственных органов, эксперты, ученые.

В то же время опыт Германии, например, с ее дуальной системой профессионального образования вряд ли может быть использован в обозримом будущем в России. Дуальная система требует широкого и непосредственного вовлечения работодателей в процесс начального профессионального образования и структуры государственного надзора качества, что вряд ли достижимо в ближайшее время.

В нашем исследовании выявлена характерная для большинства зарубежных стран стратегическая тенденция трансформации государственного надзора качества профессионального образования в статус государственно-общественного. Это подтверждается и общим процессом снижения эффективности государственной системы профессионального образования, подвергаемой

сомнению во многих зарубежных странах. Среди негативных факторов называются такие, как чрезвычайная централизация, плохое управление, слабая оперативная и финансовая гибкость, низкая заинтересованность инженерно-педагогических кадров в конечных результатах, высокая себестоимость оказываемых услуг.

В некоторых странах предприняты серьезные шаги к изменению юридического статуса государственных учреждений профессионального образования, с тем чтобы обеспечить их большую оперативную свободу. Поощряется конкуренция в оказании образовательных услуг между государственными и частными учебными заведениями. К государственным учебным заведениям предъявляются требования осуществлять часть своих услуг на платной основе. Тем самым расширяется сфера неподнадзорных услуг, определяемых действиями рыночных сил.

Одновременно, с целью децентрализации, часть надзорных функций передается на местный уровень с вовлечением работодателей, родителей и местной администрации, попечительских советов учебных заведений.

Наиболее часто используемой юридической формой является преобразование государственных служб и образовательных учреждений в корпорации или компании с ограниченной ответственностью. При этом государственное учреждение не приватизируется, а преобразуется в компанию, свобода оперативной и финансовой деятельности которой лимитируется государственной гарантией. Обычно это неприбыльные организации, финансируемые на определенных условиях государством. Однако сотрудники этих организаций теряют статус государственных служащих и нанимаются на контрактной основе. Наличие подобных условий является необходимым для повышения оперативной эластичности и усиления ответственности сотрудников за выполняемые ими надзорные функции.

К основным методам стимулирования эффективности государственного надзора качества профессионального образования можно отнести следующие:

- стимулирование рыночных отношений внутри системы государственных услуг;
- поощрительные меры для производителей частных услуг;
- улучшение информации о рынках труда и образовательных услуг.

На основе анализа базовых характеристик и тенденций становления национальных систем профессионального образования зарубежных стран установлено, что они во многом предопределили формирование современной системы государственного надзора качества профессионального образования России.

### **Литература**

1. Леонтьев А. А. История образования в России от древней Руси до конца XX века // Русский язык. – 2001. – № 33.
2. Петров Н. Н. Проблемы качества рабочей силы в Европе // Бюллетень UNEVOK. – 2001. – № 16.

3. Сборник распоряжений по министерству народного просвещения / СПб., 1866. – Т. 1. – № 433.

4. Смирнов И. П., Поляков В. А., Ткаченко Е. В. Новые принципы организации начального профессионального образования. – М.: ООО «Аспект», 2004. – 32 с.

5. Смирнов И. П., Ткаченко Е. В. Социальное партнерство: что ждет работодатель? (Итоги пилотного Всероссийского социологического исследования). – М.: ООО «Аспект», 2004. – 32 с.

6. Федеральная программа развития образования // Российская газета. – 2000. – 15, 18 апреля.

7. Терминология качества [Электронный ресурс] / ISO9000. Профессиональный менеджмент качества. – Режим доступа: [http://www.iso9000.ru/terms/sum\\_term.html](http://www.iso9000.ru/terms/sum_term.html).

*Статья представлена к публикации  
действительным членом РАО  
Е. В. Ткаченко*

УДК 370(09)(045)  
ББК 433(2) – 8

## **АКСИОЛОГИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ ПЕДАГОГИЧЕСКИХ ИДЕЙ В. Н. ТАТИЩЕВА**

**Т. А. Сутырина**

*Ключевые слова:* апроприация; домовное воспитание; духовно-нравственные ценности; нравственно-педагогические традиции; В. Н. Татищев.

*Резюме:* Статья посвящена педагогическим идеям одного из крупнейших представителей эпохи Просвещения – видного государственного деятеля, историка, педагога В. Н. Татищева (1686–1750). Педагогические идеи Татищева рассматриваются в аксиологическом контексте как определенная система взглядов, убеждений, установок.

В последнее время исследователями зафиксирована тенденция к апроприации – активному обращению к отечественному и зарубежному научно-педагогическому наследию, осмыслению исторического прошлого, соотнесения его с настоящим и будущим. В этом контексте богатый материал представляет педагогическое наследие Василия Никитича Татищева – основателя Екатеринбургского университета, талантливого историка, философа, географа, экономиста, этнографа, лексикографа, общественного и политического деятеля, педагога, являющемуся, по мнению большинства историков, одним из родоначальников Просвещения в России.