



Г.В.Новикова

**Проблема соотношения
целеполагания и образовательных
результатов в управлении системой
общего образования в России**

Рекомендуемая форма библиографической ссылки

Новикова Г.В. Проблема соотношения целеполагания и образовательных результатов в управлении системой общего образования в России // Проектирование будущего. Проблемы цифровой реальности: труды 7-й Международной конференции (15-17 февраля 2024 г., Москва). — М.: ИПМ им. М.В.Келдыша, 2024. — С. 233-241. — <https://keldysh.ru/future/2024/5-2.pdf> <https://doi.org/10.20948/future-2024-5-2>

Размещено также [видео выступления](#)

Проблема соотношения целеполагания и образовательных результатов в управлении системой общего образования в России

Г.В. Новикова

Факультет педагогического образования МГУ имени М.В. Ломоносова

Аннотация. В статье анализируются причины низких образовательных результатов российских школьников, собраны факты из различных источников, свидетельствующие о системном кризисе управления системой общего образования. Наблюдаются существенные расхождения в целеполагании на федеральном и региональном уровнях и уровне образовательной организации. Отсутствие иерархической системы критериев и показателей эффективности образовательного процесса, подмена педагогического смысла эффективности образования экономической эффективностью расходования финансовых и кадровых ресурсов нарушают анализ деятельности образовательных организаций. Сделаны выводы о необходимости использования адекватных критериев и показателей эффективности деятельности педагогов и управленцев системы общего образования.

Ключевые слова: целеполагание; нормативные документы; образовательные результаты; управление системой общего образования; эффективность и качество образования

The problem of the relationship of goal-setting and educational results in the management of the system of general education in Russia

G.V. Novikova

Faculty of Pedagogical Education of Lomonosov Moscow State University

Abstract. The article analyzes the reasons for the poor educational results of Russian schoolchildren, collected facts from various sources that testify to the systemic crisis of management of the general education system. There are significant differences in the focus on federal, regional and educational organizations. Lack of hierarchical system of criteria and indicators of effectiveness of educational process, substitution of pedagogical sense of efficiency of education with economic efficiency of spending of financial and human resources,

violate the analysis of the activities of educational organizations. The article draws conclusions on the necessity of use of adequate criteria and indicators of effectiveness of activity of teachers and managers of the system of general education.

Keywords: goal-setting; normative documents; educational results; general education management; efficiency and quality of education

Проанализировать проблему несоответствия целеполагания в системе общего образования и низких образовательных результатов российских школьников нас побудили факты, указанные ещё в августе 2023 г. по итогам приемной комиссии в инженерных и технических вузах России [1]. В статье приводились количественные данные о незаполненных целевых местах в региональных вузах и анализировались причины этой ситуации. В качестве основной причины было указано то, что абитуриенты опасаются не сдать вовремя экзамены и расторгнуть договор на обучение в вузе. «... в прошлом году средний балл принятых на очную форму обучения на бюджетную форму составил 71,1, а средний балл зачисленных на целевое обучение — 66,96» – указано в статье [1]. Удивительно то, что в качестве причин невыполнения плана по целевому набору в вузы указана непрестижность инженерных профессий и «нереалистичность» этого плана, а не низкие образовательные результаты выпускников школы и полное отсутствие целенаправленной массовой подготовки школьников к обучению по естественнонаучным и инженерным специальностям.

Аналогичная ситуация повторяется и в 2024 г. 20 февраля 2024 г. на заседании совета Российского Союза ректоров В.А. Садовничий сообщил, что «по экспертным оценкам 2023 г. около 60% российских предприятий заявили о кадровом дефиците» [2]. Вице-президент РАН С.Н. Калмыков рассказал о школьном химическом образовании следующие факты: менее 12% выпускников выбирают ЕГЭ по химии, это количество меньше, чем контрольные цифры приема в вузы, где химические знания будут необходимы для профессионального образования [2].

В докладе ректора НИЯУ МИФИ В.И. Шевченко «Физика в школе: проблемы и вызовы» были названы следующие соотношения: за 6 лет с 2018 по 2023 гг. количество выпускников, выбирающих ЕГЭ по физике уменьшилось со 180 тыс. чел. до 89 тыс. чел., средний балл по физике составлял в 2023 г. всего 54,95 балла. Общий вывод доклада: «Доля школьников, осознанно рассматривающих физико-математические науки и инженерию как свою будущую сферу деятельности, критически недостаточна для обеспечения развития техносферы нашей страны» [2].

4 декабря 2023 г. на ежегодном совещании Совета по развитию гражданского общества и правам человека в РФ уполномоченный по правам ребенка в Ульяновской области Е.В. Сморода в течение 8 минут успела изложить Президенту России В.В. Путину факты совершенно неудовлетво-

рительного состояния школьного образования [3]. Она сообщила о том, что только по количеству вакансий в школах дефицит учителей в нашей стране составляет 250 тыс. чел., также в её обращении к Президенту прозвучали самые сложные вопросы настоящего положения учителей: огромная неаудиторная нагрузка, низкая заработная плата, падение престижа профессии учителя, большое количество учеников с ограниченными возможностями здоровья, которое препятствует освоению образовательных программ вне специальных условий обучения и воспитания, детей мигрантов, которые не знают русского языка и которых очень сложно обучать. Все перечисленные проблемы снижают качество школьного образования.

Даже специалисты Высшей школы экономики – инициаторы реформирования системы школьного образования – признают низкий уровень образовательных результатов российских школьников [4]. Последнее международное исследование PISA с участием школьников нашей страны было проведено в 2018 г. Итоги этого исследования следующие: «В 2018 году почти треть всех учащихся не достигли минимального порога хотя бы по одному из видов грамотности: читательской, математической или естественнонаучной. Неграмотных по всем трем предметным областям стало 12%» [4: 10]. Там же описано увеличение количества школьников, которые не достигли второго (порогового) уровня грамотности.

По результатам общероссийской оценки по модели PISA в 2022 г. средний балл по читательской грамотности составил 504 балла (16 место), математической – 503 балла (17 место), естественно-научной – 484 балла (30 место) [5]. Оценку проводили, используя рейтинг стран за 2018 г. В целом по России в 2022 г. доля обучающихся, достигших высоких результатов по читательской грамотности (5 и 6 уровни), составила 7%, по математической – 11%, по естественно-научной – всего 3% [5].

Казалось бы, проблему школьной неуспеваемости необходимо тщательно изучить, срочно найти основные причины и действовать в направлении повышения качества образовательных результатов. Но нет, Министерство просвещения и Российская академия образования никак не реагируют даже в изменившихся международных условиях с началом СВО. В целеполагании и оценке образовательных результатов используются не отечественный опыт и образовательные практики советского периода, а международные модели оценки качества образования. Массовое проявление неуспеваемости в обучении – это отставание школьника в освоении учебной программы, невыполнение учебных заданий, систематические пропуски уроков и получение плохих оценок. По данным разных исследователей количество школьников, не успевающих в каждом классе, может достигать 30%.

Причин неуспешного обучения у каждого школьника может быть множество: плохая освоенность учебного материала за определенный период времени; неспособность усваивать материал в определенном виде

(только теорию, только аудио, только наглядные и визуальные образы); слабое развитие логического, понятийного мышления; пропуски в усвоении материала; сложившееся негативное отношение к учёбе; отсутствие взаимодействия внутри коллектива сверстников и коллектива педагогов; отсутствие интереса к изучаемой дисциплине или направлению в целом; давление родителей и проблемы в семье; проблемы со здоровьем, в том числе подростковые проблемы; нарушения физического развития, ограниченные возможности здоровья (ОВЗ); особенности воспитания; негативный опыт обучения и др. В этом многообразии причин низких образовательных результатов российских школьников будет возможно разобраться только тому, кто ищет истину, кто ищет выход из сложившейся неприглядной ситуации в нашем школьном образовании.

Для примера преодоления школьной неуспеваемости можно воспользоваться замечательным исследованием математика Джона Хэтти, который провел метаанализ исследований педагогических систем во многих странах мира, включающий более 88 млн школьников, в рамках международного проекта в области доказательной педагогики «Видимое обучение» [6]. По итогам этого масштабного исследования можно сделать вывод о том, что для повышения эффективности обучения с точки зрения образовательных результатов, необходима соответствующая квалификация учителя. Дж. Хэтти пишет так: «Учителя – основные участники образовательного процесса!» «Учителя должны видеть себя проводниками изменений, а не модераторами, контролерами или конструктивистами. Их задача заключается в том, чтобы ученики изменились и приобрели те качества, которые, по нашему мнению, они должны иметь, а также усвоили то, что, по нашему мнению, они должны знать и понимать, – разумеется, мы имеем в виду нравственное развитие как цель образования. Учителя, которые могут выполнить эту задачу, считают, что учебные результаты не являются константой и подлежат улучшению, что роль педагога – способствовать обучению, а не препятствовать ему, что обучение – это постановка перед школьниками сложных, но выполнимых задач, а не упрощение изучаемого материала, что необходимым условием успеха является представление об учебных интенциях и критериях успеха, имеющееся у педагога и школьников» [6: 212].

Но, даже не заимствуя зарубежный опыт, на что необходимо затратить время и средства, можно повысить образовательные результаты, используя проверенный годами практики и научных поисков опыт в прошлом очень успешной советской педагогики. Здесь главным достижением являлось формирование системы знаний, умений и навыков, формирование понятийного (научного) мышления. Хорошо известны во многих странах мира работы наших отечественных педагогов и психологов: П.Я. Гальперина, Н.Ф. Талызиной, В.Ф. Шаталова, Г.С. Альтшуллера и многих других. Но в нашей многострадальной системе школьного образо-

вания эти фамилии не упоминаются, их работы практически не используются. Зададимся вопросом: почему тенденция понижения уровня образовательных результатов российских школьников продолжается на протяжении многих лет? Для этого надо подробно рассмотреть те цели, которые ставятся управляющими органами на всех уровнях системы общего образования.

В 2000 г. в нашей стране была принята «Национальная доктрина образования в Российской Федерации», в 2003 г. Российская система высшего образования была присоединена к европейскому Болонскому процессу, в 2012 г. появился Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации». Конечно, в этих документах содержались высокие цели обеспечения исторической преемственности поколений, воспитания патриотов своей страны, сохранения и развития национальной культуры, подготовки высококвалифицированных специалистов для удовлетворения потребностей экономики и общества. «Реформирование образования повлекло за собой многочисленные эксперименты с изменением образовательных стандартов, форм организации и аккредитации учебных заведений, методов подготовки и аттестации обучающихся, моделей оценки качества образования. Можно сказать, что проделан большой объем работы и затрачены немалые силы и средства на то, чтобы придать инновационный характер системе российского образования и обеспечить страну квалифицированными специалистами. Однако полученные результаты не только не соответствуют ожиданиям, но и вызывают серьезную озабоченность», – пишет профессор истории Л.М. Медведева [7].

Причинами «серьезной озабоченности» являются отказ от *знаниевой парадигмы* советского времени, замена этой парадигмы на «гуманистическую», лично-ориентированную – на практике нигде не осуществленную с хорошими образовательными результатами; тенденция к переносу очень большой доли учебного материала на самостоятельное изучение обучающимися; право образовательных организаций на выбор образовательных программ, учебников и учебных пособий; создание рынка образовательных услуг – перечень изменений можно ещё долго продолжать. «Навыки познавательной деятельности должны закладываться в общеобразовательной школе. Но сегодня мы наблюдаем поверхностный подход к изучению предметов в школе, нежелание учить наизусть, привычку использовать не научную литературу, а справочную информацию из Интернета», – указывается в этой работе [7].

Не поверхностный, а серьезный и грамотный подход к целеполаганию в образовании должен быть системным. Он предполагает хорошее знание процессов обучения и учения. Разговор об образовательных результатах школьников будет серьезным только тогда. Если он будет вестись на языке педагогических систем, включая все элементы и процессы взаимодействия: цель, содержание образования, методы, формы и средства обу-

чения, контроль результатов обучения, процессы взаимодействия педагогов и обучающихся, процессы обучения, воспитания и развития личностей школьников с учетом их возраста и способностей.

С 2000 по 2016 гг. формулировки целей и задач развития образования изменялись от удовлетворения интересов личности к потребностям рынка труда и доступности и качеству образования [8]. С 2016 по 2020 гг. содержанием основной цели развития образования стало «создание условий для эффективного развития образования» при условии соответствия перспективным задачам развития российского общества и экономики. С одной стороны, все программы реформирования образования говорят об эффективности, качестве и доступности образования. С другой стороны, «ни одна программа, ни одна – необходимо подчеркнуть, не вводила конкретных измерителей доступности и (или) качества образования. Это ставит под сомнение достижение этих целей» [8: 58].

Сопоставление документов, определяющих направление развития образования, позволило выделить два типа документов: стратегии социально-экономического развития, которые существуют во всех субъектах Российской Федерации и в федеральных округах – первый тип документов; второй тип – программы развития образования, которые существуют во всех субъектах РФ (управление системой общего образования осуществляется на региональном уровне), но отсутствуют в федеральных округах. Стратегии и программы развития образования существуют как независимые друг от друга документы, так как они не являются определяющими и регламентирующими деятельность образовательных организаций. «Выражается это в том, что и в стратегии, и в программе могут существовать одинаковые цели и задачи для системы образования, а могут существовать совершенно разные» [8: 60]. «В большинстве регионов Северо-Запада индикаторы и показатели реализации программ развития образования и ожидаемые результаты практически никакого соответствия со стратегиями социально-экономического развития на сегодняшний день не имеют. В этом смысле Калининградская область дает пример правильного, с нашей точки зрения, подхода к разработке документов такого уровня, обеспечивая высокий уровень их взаимосогласования по целям, задачам, показателям и ожидаемым результатам» [8, с. 63].

Многие авторы приводят примеры слабой согласованности целей в стратегиях социально-экономического развития и программах развития образования в различных регионах РФ [7–10]. «Анализ федеральных программ в области развития образования выявил недостаточно четкое целеполагание, слабое сопряжение между целями и решаемыми для их достижения задачами, несоответствие показателей результативности целевым установкам программ. Как следствие, в ряде случаев реализуемые в рамках программ мероприятия не соответствуют ни целям, ни задачам, их результаты не способствуют достижению целей, а показатели не отражают изме-

нений состояния системы образования в ходе реализации программных мероприятий» [9: 81].

Проанализированные программы развития региональных систем образования концентрируются на глобальных целях, сформулированных в документах федерального уровня. Региональная специфика находит очень слабое отражение в этих программах, поэтому и приходят в несоответствие целеполагание и образовательные результаты школьников. Общей проблемой является отсутствие общих целевых показателей, которые бы позволяли управляющим органам оценивать качество образования в каждой школе и в случае ШНОР – школ с низкими образовательными результатами – своевременно и грамотно принимать управленческие решения. Здесь ставится вопрос о значительном повышении уровня квалификации работников региональных органов управления образованием в области разработки программ и анализа их выполнения.

Существуют не только управленческие, но и теоретические проблемы целеполагания в развитии системы школьного образования. Это связано с понятиями «доступности», «эффективности» и «качества образования». Эти понятия используются экономистами, но в отношении управления системой образования эти понятия необходимо наделять и педагогическим смыслом, так как образование – это сфера нематериального производства, но финансируемая из бюджета страны. Здесь идет речь о грамотном междисциплинарном подходе, который, судя по всему, пока не реализован. «Стремление наделить эту сложную категорию “педагогическим смыслом” приводит к тому, что сложные, комплексные проблемы не получают своего адекватного исследования, анализа и оценки, а редуцируются к уже привычным и понятным проблемам образования. Категория “эффективность” либо отвергается как не применимая к деятельности в сфере образования, переадресуется к экономическому ведомству, либо заменяется на более понятные: “результативность”, “качество образования”, “профессионализм педагога”» [10: 7]. Для того чтобы управленцы могли делать выводы об эффективном функционировании бюджетных образовательных организаций, должны быть разработаны оценки использования ресурсов: бюджетных расходов, механизмов оплаты труда, учитывающих качество деятельности педагога.

Главная проблема современного управления образовательными организациями состоит в том, что показатели и индикаторы результатов, на основе которых проводится оценка использования ресурсов (подушевое финансирование), «не совпадают с представлениями о целях и смысле деятельности образовательной организации» [10: 8]. «Сформировалось глубинное противоречие между основаниями для оценки эффективности с позиций использования ресурсов (финансовых, кадровых) и оценки эффективности с точки зрения достижения социальных и образовательных эффектов от деятельности школы... Эти две разные “эффективности” оче-

видным образом конфликтуют, но вынужденно сосуществуют, поскольку образование как социальная сфера регулируется разными ведомствами» [10: 8].

Управленцами должен быть правильно понят, осознан и реализован принцип иерархичности в определении эффективности деятельности в образовании. Это является важнейшим условием реанимации школьного образования, его вывода из состояния полной неэффективности, причиной которого является отсутствие грамотного управления, разработки критериев и показателей, которые бы гарантировали адекватную обратную связь. «...преимущество показателей, представленная через иерархически организованную сквозную цепочку показателей, обеспечивается на уровне субъектов РФ, поддерживается в определенной степени на муниципальном уровне (но уже не всегда), и фактически не сохраняется на уровне образовательных организаций при оценке педагогов» [10: 9]. Таким образом разрушается система управления общим образованием, так как идеологи реформ уже более 20 лет копируют инокультурную систему управления школьным образованием. Итогом этого процесса деградации являются школы низких образовательных результатов и низкие образовательные результаты российских школьников, о которых шла речь в начале статьи.

Очевидно, что в условиях политики импортозамещения в изменившихся международных условиях и «кадрового голода» в нашей российской промышленности, быстрых изменений на рынке труда, острой потребности в квалифицированных специалистах, прежде всего инженерных профессий, в нашей стране должны быть срочно проведены кадровые решения, направленные на то, чтобы к управлению системой общего образования на всех уровнях пришли достаточно грамотные люди. Необходимо установить соответствие между целеполаганием и получаемыми в процессе обучения образовательными результатами школьников.

Литература

1. Гурьянов С. Неоправданные средства: вузы не досчитались студентов по целевому набору // Известия. 15 августа 2023 г. <https://iz.ru/1558801/sergei-gurianov/neopravdannye-sredstva-vuzy-nedoschitalis-studentov-po-tcelevomu-naboru> [10.02.2024]
2. Заседание совета Российского Союза ректоров 20.02.2024. Портал «Научная Россия». <https://scientificrussia.ru/articles/zasedanie-soveta-rossijskogo-souza-rektorov-20022024-g-pramaa-translacia> [10.02.2024]
3. Путину напрямую рассказали о проблемах образования в обход министра // «ПроОбразование». <https://www.youtube.com/watch?v=duUgQ8brsIs> [10.02.2024]
4. Адамович К.А., Капуза А.В., Захаров А.Б., Фрумин И.Д. Основные результаты российских учащихся в международном исследовании читательской, математической и естественнонаучной грамотности

- PISA–2018 и их интерпретация / Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования. – М.: НИУ ВШЭ, 2019. – 28 с. (Факты образования № 2(25)).
5. Результаты общероссийской оценки по модели PISA 2022 году. https://aocoko.ru/omko/miko/miko-pisa/obshcheros-pisa-2022/Отчет_общероссийская%20оценка%20по%20модели%20PISA-2022.pdf [10.02.2024]
 6. *Хэтти Дж.* Видимое обучение для учителей : как повысить эффективность педагогической работы. – М.: Издательство «Национальное образование», 2021. – 320 с.
 7. *Медведева Л.М.* Проблема системности и целеполагания в реформировании российского высшего образования // Россия: тенденции и перспективы развития (ежегодник РАН). 2020, №15(2).
 8. *Беляков С.А.* Об отражении целей и задач развития образования в региональных стратегиях // Управленческое консультирование. 2017, №5, 56-64.
 9. *Беляков С.А., Куклин В.Ж., Токарева Г.С.* Анализ целей и задач региональных программ развития образования // Экономика образования. 2015, №2, 81-91.
 10. *Пуденко Т.И.* Эффективность деятельности организаций общего образования: Смыслы, инструменты оценки, проблемы // Управление образованием: Теория и практика. 2015, №4(20), 5-13.