

Мотивационное управление

В.Н. Аверкин, О.М. Зайченко

Одной из наиболее эффективных стратегий управленческой деятельности в современных условиях является мотивационное управление. Его основные принципы получили широкое применение в производственной сфере, однако в системе образования подобный опыт ещё только складывается. В статье предпринята попытка проанализировать ситуацию с использованием в образовании мотивационных механизмов управления и предложить некоторые решения по этой проблеме, исходя из практики Новгородской области. Основное внимание уделяется вопросу материального стимулирования педагогических работников и применению в этой связи технологии критериальной оценки результатов деятельности.

• мотивационное управление • материальное стимулирование педагогов • критериальная оценка • показатели • результаты

В настоящее время российское образование претерпевает существенные изменения, весьма заметные даже на фоне непрерывных реформ и экспериментов последних двух десятилетий. Меняется не только само образование (содержание, технологии и т.д.). Меняются подходы к его управлению.

Если говорить о федеральном уровне, то новые принципы управления стали заметны уже в ходе реализации приоритетного национального проекта «Образование». Для нашей страны проект стал новым во многих отношениях, но прежде всего благодаря ему, пожалуй, впервые в практику управления образованием не локально, а в широком масштабе введён принцип финансовой поддержки или материального стимулирования лучших школ, учителей, учащихся на конкурсной основе в соответствии с более или менее чёткими критериями.

Следующим шагом по внедрению стимульных механизмов стала реализация комплексных проектов модернизации образования. Модернизация территориальных систем образования в русле определённой стратегии не предписывалась министерским приказом или правительственным распоряжением. Однако в качестве условия предоставления субъектам РФ субсидий из федерального бюджета было выдвинуто исполнение конкретных обязательств («деньги в обмен на обязательства»).

В ряду инструментов мотивационного управления, появившихся в последние годы, следует назвать и концепцию бюджетирования, ориентированного на результат

(БОР), и, конечно же, указы Президента РФ об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления, предусматривающие выделение грантов территориям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших показателей деятельности, в том числе в сфере образования. Однако можно ли сказать, что новые подходы к управлению образованием оформились окончательно? На наш взгляд, нет. В них остаётся ещё много того, что требует совершенствования, развития, дополнения.

Управление — это воздействие на человека для побуждения его к деятельности в определённом направлении. Однако, напомним, «никто не может сделать что-нибудь, не делая этого вместе с тем ради какой-либо из своих потребностей»¹.

Система потребностей определяет мотивы, а они, в свою очередь, — поведение людей. Любая управленческая деятельность в этой связи представляет собой управление мотивами. Дело, однако, в том, насколько это понимают руководители и в какой мере стремятся к тому, чтобы использовать всю палитру стимульного воздействия на подчинённых, а не сводить процесс управления исключительно или преимущественно к волевому администрированию.

Мотивационное управление в образовании можно определить как тип управления, при котором основным способом управленческого воздействия становится создание условий для того, чтобы у работников появилась заинтересованность в повышении качества и эффективности труда. В отечественной науке управления проблема мотивации персонала длительный период не рассматривалась в качестве приоритетной. Объяснение этому лежит в плоскости господствовавшей политической и экономической системы, центральное место в которой отводилось административно-распорядительным методам воздействия. Сегодня использование мотивационных механизмов всё более признаётся решающим фактором эффективного управления. Достичь поставленной цели может только заинтересованный в этом человек. А значит, формирование действенной стратегии мотивации должно стать одной из главных функций управленческой деятельности.

В советский период истории школы основным способом мотивации учителя было моральное поощрение. Набор применяемых для этого инструментов включал присвоение званий, вручение знаков отличия, объявление благодарностей, размещение фотографий на Доске почёта и т.д. Кроме того, существовали и способы морального наказания (замечание, выговор и т.д.), хотя возможности их использования были весьма ограничены. Этот набор методов нравственного влияния в той или иной мере унаследовала и российская школа.

Однако ещё в период господства жёсткой административной системы руководители образовательных учреждений ощущали недостаток имеющихся у них способов воздействия на педагогических работников. С началом же экономических преобразований и утраты многих прежних ценностных ориентиров ограниченность моральных методов стала ещё более очевидной.

При этом сфера образования оказалась одним из аутсайдеров во внедрении экономических методов управления. Лишь недавно комплексной (моральной и материальной) мотивации персонала образовательных учреждений стали уделять более или менее необходимое внимание. Долгое время этот вопрос можно было и не ставить. Профессия учителя, как, возможно, никакая другая, испытывала сильное воздействие трудовой этики, побуждавшей выполнять работу с предельной ответственностью и на самом высоком уровне. В советский период даже сравнительно невысокая оплата труда учителя не могла нейтрализовать мотивы добросовестного отношения к делу.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Немецкая идеология. Соч. 2-е изд. Т. 2. С. 245.

Социально-экономические преобразования, обусловившие глубокие сдвиги в духовной сфере общества, вызвали ослабление трудовой этики. Это затронуло не только профессию учителя, а может быть, даже не столько её. Однако в образовании, как и вообще в социальной сфере, произошло наиболее резкое снижение оплаты труда. Тем самым, наряду с моральными стимулами менее значимыми стали и материальные мотивы: нищенская зарплата — младая основа мотивации. Кроме того, если за пределами социальной сферы² не сразу, с большими деформациями, но так или иначе получили утверждение принципы оплаты труда в зависимости от результата, то в самой социальной сфере использование этих принципов было заморожено. Учитель получал фиксированную оплату за час рабочего времени без учёта качества выполнения своих функций. А поскольку уровень оплаты труда в образовании всё более отставал от средней заработной платы в экономике и возможности для учителя, особенно для молодого, заработать больше за счёт более качественного и эффективного труда, в сущности, отсутствовали, то последствия этого проявились в таких факторах:

- нежелание выпускников педагогических вузов трудоустраиваться в образовательные учреждения;
- отток части квалифицированных специалистов в другие сферы;
- возрастание трудностей в управлении персоналом образовательных учреждений.

В литературе по управлению составлен перечень проблем, связанных с ослаблением мотивации персонала. Хотя, как правило, имеется в виду персонал фирм и предприятий, их проявления легко обнаруживаются и в деятельности образовательных учреждений. Это, например, такие проблемы:

- низкий уровень исполнительской дисциплины;
- некачественный труд (брак);
- высокая конфликтность в коллективах;
- халатное отношение к труду;
- низкая эффективность воздействия руководителей на подчинённых;
- сбои в производственном процессе;
- проблемы при создании согласованной команды;
- низкий профессиональный уровень персонала и нежелание сотрудников повышать свою квалификацию;
- безынициативность сотрудников.

В последние два десятилетия резко снизился уровень школьного образования, и причины этого во многом — в неэффективной системе оплаты труда, не создающей стимулов к повышению его качества и результативности. В Новгородской области с середины 1990-х годов внедрение элементов комплексного мотивационного управления шло по таким основным линиям:

- представление педагогических работников к наградам и званиям на основе критериальной оценки результатов их деятельности;
- введение при аттестации педагогов на высшую квалификационную категорию дополнительно первой, второй и третьей ступеней, дающих право на дополнительные стимулирующие выплаты;
- внедрение системы вознаграждений педагогических и руководящих работников за особые достижения в профессиональной деятельности из средств областного бюджета;

² Речь, конечно, идёт о бюджетном секторе.

- дифференциация фонда оплаты труда общеобразовательных учреждений в зависимости от результатов государственной аккредитации (количества набранных баллов);
- ежемесячные надбавки к окладу руководителям государственных образовательных учреждений в соответствии с рейтингом учреждения, определяемым на основе системы специальных критериев и показателей;
- выплата дополнительных сумм государственным образовательным учреждениям, занявшим в областном рейтинге по итогам работы за учебный год 1–3 места.

При этом, как видно из перечисленных инструментов мотивации, главное внимание уделялось внедрению материального стимулирования. Такая направленность призвана была устранить перекося в сторону моральных методов и создать в педагогических коллективах материальную заинтересованность в высоких результатах. Но дополнительные выплаты требуют, в свою очередь, дополнительных денежных средств. Перераспределять деньги, отнимая небольшие суммы от одних и добавляя их другим, при том, что и первые, и вторые имеют высокие зарплаты, — способ «управления», который, по меньшей мере, ничего не даёт, а часто вместо стимулирования вызывает раздражение и конфликты в коллективе.

Поэтому переход к мотивационному управлению возможен только в условиях общего роста финансирования. Источниками для этого могут стать:

- дополнительные бюджетные средства;
- доходы от платных услуг;
- экономия, создаваемая более оптимальным расходованием имеющихся ресурсов.

Однако использование этих источников зависит от решений, принимаемых за пределами системы образования. Здесь срабатывает так называемая «политическая конъюнктура», к сожалению, весьма далёкая от интересов школы.

Увеличение нормативов бюджетного финансирования требует соответствующего решения законодательных (представительных) органов власти. Такие решения, с одной стороны, определяются экономической ситуацией, с другой — расстановкой приоритетов (образование может «проиграть» здравоохранению или вообще оказаться «неконкурентоспособным» перед силовыми структурами). Развитие дополнительных услуг на платной основе формально не запрещено, но на практике сдерживается периодически повторяющимися заявлениями о гарантиях «бесплатности» образования.

Что касается оптимизации расходов, то поскольку она связана с изменениями в сети образовательных учреждений, сокращением «излишнего» количества педагогов, увеличением наполняемости классов, иначе говоря, с факторами, способными вызвать социальную напряжённость, образование в данном случае также действует несамостоятельно, ожидая внешнего разрешения.

В Новгородской области возможности для заметного увеличения заработной платы педагогических работников и на этой основе системного использования инструментов мотивационного управления возникли лишь в ходе реализации комплексного проекта модернизации образования в 2007–2009 годах. Источником для роста уровня оплаты труда учителей послужила реструктуризация сети общеобразовательных учреждений, т.е. были использованы внутренние резервы. Негативные социально-политические последствия этих действий, конечно, проявились и в рамках комплексного проекта модернизации, но в целом для образования области были компенсированы получением субсидий из федерального бюджета, выделенных на реализацию проекта. Отрицательная реакция, таким образом, была сглажена, высвободившиеся за счёт реструктуризации сети средства позволили более широко маневрировать системой стимулирующих доплат и надбавок. В рамках КПМО, на основе уже имевшихся

наработок, в нашей области состоялся переход к новой системе оплаты труда учителей, что стало основным инструментом мотивационного управления.

На федеральном уровне до последнего времени единственной попыткой дифференцировать оплату труда педагогов была аттестация педагогических кадров. Однако реального влияния на денежное стимулирование педагогов она не оказала. Аттестация проводится в целях определения квалификации учителя. Вместе с тем понятно, что при равной их квалификации результаты труда могут быть различными, поскольку дополнительное воздействие оказывают мотивы учителя, его целевые установки, стремления, степень ответственности и т.д. Правда, процедура аттестации предусматривает анализ результатов деятельности педагогов³. Однако этот фактор оценки их труда не является единственным. В принципе ничто не препятствует тому, чтобы он был перевешен такими критериями, установленными Порядком аттестации наряду с показателями результативности, как владение современными образовательными технологиями, осуществление инновационной деятельности, активное распространение собственного опыта.

Гибкая система оплаты труда предполагает оперативное реагирование на изменения в качестве и эффективности деятельности. Уровень же квалификации, устанавливаемый на основании аттестации, сохраняется за педагогом на протяжении пяти лет даже в том случае, если в течение этого времени показатели его работы снизились. А при улучшении показателей процедуру аттестации следует признать всё же весьма непростой для того, чтобы учитель вслед за ростом результатов был готов как можно скорее проходить её вновь. К тому же, например, перерыв между обращениями в аттестационную комиссию для изменения квалификационной категории с первой на высшую, согласно действующему Порядку аттестации, должен составлять не менее двух лет. Всё это оправдано, если важным является стабильность высоких результатов, но весьма не рационально с точки зрения использования гибких стимульных инструментов. Чем больше приходится ждать вознаграждение за улучшение показателей работы, тем меньше его мотивационное воздействие.

Вместе с тем основная причина того, что аттестация не обеспечила необходимой материальной заинтересованности в повышении качества и эффективности деятельности — общий низкий уровень оплаты труда педагогов. Разница в зарплате между имеющими разные квалификационные категории, оказалась недостаточной, чтобы её можно было ощутить как адекватное вознаграждение за дополнительные усилия. С позиции роста доходов получение следующей категории как следствие улучшения результатов, не стало, к сожалению, привлекательным.

Переход к дифференцированной оплате труда сдерживался определёнными традициями и установками в самой педагогической среде. Так, представление о некоей особенности профессии учителя приводило к утверждениям о нравственной

³ Так, например, согласно Порядку аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений, одним из условий установления первой квалификационной категории является наличие у педагога стабильных результатов освоения учащимися, воспитанниками образовательных программ и показателей динамики их достижений выше средних в субъекте Российской Федерации. Подобное требование есть и при установлении высшей аттестационной категории.

невозможности связывать мотивы педагогической деятельности с материальными интересами. Идеал учителя рисовался в образе бескорыстного труженика, альтруиста, едва ли не духовного подвижника.

Реальность, однако, оказалось иной. Для многих учителей она выразилась во внутреннем конфликте между желанием посвятить себя делу обучения и воспитания детей и стремлением иметь достойный уровень жизни. Нередко конфликт разрешался вынужденной сменой профессии. Те же, кто остался в нашей отрасли, испытали чувство неудовлетворённости, определённого негатива, ослабления желания работать с полной отдачей.

Ещё одной преградой для внедрения стимулирующей оплаты стало широко распространённое мнение о том, что невозможно точно оценить качество труда учителя. Согласно этому мнению, результаты педагогической деятельности, особенно воспитательного процесса, проявляются лишь спустя много лет и поэтому не могут быть измерены «здесь и сейчас». Безусловно, влияние обучения и воспитания так или иначе прослеживается на протяжении всей жизни человека. Однако это вовсе не означает принципиальной невозможности определить показатели результативности педагогической деятельности, например, на этапе завершения школьником определённой ступени образования.

На уровне государственной политики переход к новым принципам оплаты труда впервые наметился в рамках реализации приоритетного национального проекта «Образование». Поощрение лучших учителей предоставлением им грантов из федерального бюджета стало официальным признанием необходимости дифференцировать заработную плату педагогических работников по критериям не только количества, но и качества труда, его результатов. Однако полного воплощения принцип оплаты по результатам не получил и здесь. Поощрение учителей не основывается на единых и однозначных показателях результативности деятельности. Выплаты классным руководителям осуществляются за выполнение их функций вне зависимости от конечного результата. Стимулирующий эффект от реализации этих мер оказался не столь значительным, каким он мог быть бы при более чёткой связи поощрений с результатами. Хотя данные о влиянии непосредственно мотивационных инструментов национального проекта на динамику результативности деятельности отсутствуют, можно предположить, что предусмотренные им поощрительные выплаты не вышли за рамки простой социальной поддержки педагогов. Несмотря на то, что проект продолжается уже более пяти лет, выплаты, по сути, остаются временной мерой, а отнюдь не постоянной практикой, интегрированной в систему образования и имеющей прочную законодательную основу. Неслучайно поэтому определение лучших учителей требует специально разработанных критериев и форм отбора, а не осуществляется, например, по итогам аттестации педагогических кадров⁴. Тем не менее, шаг в сторону мотивационных механизмов управления сделан. Педагогическое сообщество получило сигнал о необходимости искать более оптимальные схемы оплаты труда. В сущности, речь идёт о внедрении системы переменной (дифференцированной) заработной платы. Исследователи единодушны в том, что такая система более эффективной, чем повременная ставка в чистом виде, то есть фиксированная оплата за час, неделю или месяц. Как отмечает, например, Н.В. Кузнецова, автор одного из пособий по мотивационному ме-

⁴ Как не осуществлялся по результатам государственной аккредитации образовательных учреждений и отбор лучших школ. Хотя, возможно, аттестация и государственная аккредитация сегодня в силу нечёткости используемых показателей не вполне подходят для проведения конкурсных процедур, они могли быть бы усовершенствованы и в дальнейшем применяться и для этой цели. Нам представляется, что это значительно упростило бы процесс отбора как для экспертов, так и для тех, кто, претендуя на те или иные гранты, сейчас вынужден тратить значительное время и немалые ресурсы на составление конкурсных заявок. Во всяком случае, результаты аттестации кадров и государственной аккредитации учреждений должны учитываться как один из главных критериев отбора.

неджменту, «перспектива более высокой оплаты за более эффективную работу явно оказывает определённое стимулирующее воздействие, и многие схемы (стимулирования персонала) вводятся на основе предположения о том, что производственные характеристики будут, таким образом, подняты на 25–30%»⁵.

Центральный вопрос в том, *какие факторы должны определять различие в оплате труда педагогов, — по каким основаниям одному учителю следует платить больше, чем другому.* Это вопрос оценки педагогического труда. Он очень важен. Строго говоря, то, за что будет платить работодатель, то и будет стараться предъявлять ему работник. Что заказано, то и получено. Если, например, единственным критерием для оплаты труда выступает количество проведённых уроков, справедливо ожидать, что учитель будет стремиться получить как можно большую учебную нагрузку, не обращая внимания на то, что при этом может пострадать качество. Дополнительно устанавливая показатели результативности деятельности, можно надеяться, что одновременно с количеством часов учитель примет в расчёт и качественную сторону выполнения своих функций.

Введение стимулирующей системы оплаты труда основывается на установлении зависимости заработка работника от количества, качества и условий выполняемой им деятельности. До последнего времени количество было практически единственным критерием оценки труда учителя. Хотя введение НСОТ потеснило этот критерий другими факторами оценки, он, безусловно, остаётся одним из ведущих. Стоит обратить внимание на изменения, которые произошли в способах оценки количества работы учителем. Традиционно количество выполненного в сфере образования труда измерялось затраченным временем, то есть учебной нагрузкой. Сегодня к этому показателю в различных системах оплаты труда прибавляется ряд других. Министерство образования и науки РФ наиболее широко рекомендует использовать показатель численности учащихся в классе. Предполагается, что чем больше наполняемость класса, тем выше трудовые затраты. Критики такого подхода указывают, что разница в усилиях, которые затрачивает учитель на подготовку и проведение уроков, например, для 25 и 15 учащихся, хотя возможно и существует, однако не столь существенна. На наш взгляд, если и есть какое-то различие в объёме трудовых затрат, обусловленное неодинаковой наполняемостью классов, то едва ли ему следует придавать значение одного из факторов, заметно влияющих на заработную плату. Он отвлекает внимание от необходимости разрабатывать гораздо более важные, с нашей точки зрения, показатели — а именно показатели результативности педагогической деятельности.

Другим новым основанием дифференциации количества выполняемой учителем работы в ряде новых систем оплаты труда стала сложность учебного предмета. Для её оценки вводятся следующие критерии:

- участие предмета в государственной (итоговой) аттестации, осуществляемой в форме ЕГЭ;
- дополнительная нагрузка на педагога, обусловленная большой информативной ёмкостью предмета, постоянным обновлением содержания, большим количеством источников (литература, история, география), необходимостью подготовки лабораторного, демонстрационного оборудования, неблагоприятными условиями для здоровья педагога (химия, физика, биология, информатика), возрастными особенностями учащихся (ступень образования).

⁵ Кузнецова Н.В. Мотивационный менеджмент. Владивосток, 2005. С. 170.

Однако любое ранжирование предметов по сложности весьма уязвимо. Так, использование названных критериев переводит предмет «физическая культура» в разряд наименее сложных. Вместе с тем, если руководствоваться организационной сложностью занятий и уровнем ответственности за жизнь и здоровье детей, то простым этот предмет отнюдь не окажется. Ещё более спорна возможность использовать для установления различий в заработной плате такую характеристику предмета, как его приоритетность. Действительно, учебные предметы отличаются друг от друга по их значимости для подготовки ребёнка к взрослой жизни. Однако это различие отражено в количестве часов, отводимых в учебном плане на изучение того или иного предмета: наиболее значимым дано большее количество часов. И поэтому дополнительное разделение предметов по степени приоритетности неправомерно. Все компоненты содержания образования, вытекающие из требований государственных образовательных стандартов, имеют равную ценность, и их преподавание при равных результатах усвоения учащимися должно одинаково оплачиваться.

То, что установление различий в оплате труда в зависимости от преподаваемого предмета стало шагом, по меньшей мере, неоднозначным, подтверждается и определённым разбросом позиций по этому вопросу. Так, если в ряде субъектов РФ ввели такие различия, то в приказе Минобрнауки России от 24.12.2010 № 2075 «О продолжительности рабочего времени (норме часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников» прослеживается обратная тенденция — установлена единая норма часов за ставку заработной платы учителям начальных и старших классов. Введение таких оснований для дифференциации заработной платы учителей как численность учащихся в классе, сложность преподаваемого предмета, его значимость, лишь отвлекают от оценки результатов. Более важна разработка показателей, отражающих качество педагогического процесса. Вместе с тем, в новых системах оплаты труда этой проблеме уделяется гораздо меньше внимания. Во многих из них эти показатели или практически отсутствуют, или имеют весьма незначительный удельный вес.

Определяющую роль продолжают играть стаж, квалификационная категория, уровень образования работника, наличие учёной степени, различного рода награды и звания. Учитывается также работа в образовательном учреждении, расположенном в сельской местности, в гимназии и лицее. В меньшей степени представлены показатели, дающие возможность оценить непосредственно результаты деятельности. Между тем, именно зависимость заработной платы учителей от результативности деятельности и на этой основе существенное повышение заработной платы успешно работающим педагогам — основной смысл перехода к новой системе оплаты труда в образовании. При этом выплаты за качество работы в новых системах оплаты труда весьма часто декларируются, но в действительности, как показывает их анализ, таковыми не стали. Нередко к показателям качества выполняемой учителем работы относят инновационную деятельность, эксперимент, разработку и внедрение авторских программ, использование информационных технологий.

Однако очевидно, что сами по себе эти параметры образовательного процесса индикаторами его качества не являются. Экспериментальная деятельность может и не обеспечить роста результатов, не говоря уже о том, что показатели труда могут снизиться. Значит ли это, что успешные инновационные проекты в образовании не должны поощряться, в том числе и путём увеличения заработной платы? Конечно, нет. Однако такое поощрение должно зависеть не от самого факта проведения эксперимента, а от роста результативности и эффективности деятельности как следствия эксперимента. Как нам видится, это одновременно оказало бы положительное влияние на уровень инновационной и экспериментальной деятельности в образовании, снизило бы долю формальных проектов. Ошибочным является и отнесение к показателям качества педагогической деятельности руководство методическим объединением. В данном случае доплата возможна, скорее, за увеличение объёма работы.

Весьма часто можно увидеть, что показатели, действительно отражающие уровень результативности, представлены параллельно с показателями совсем иного рода, например, такими, как открытые уроки, образцовое оформление учебного кабинета, качественное ведение документации и т.п. Лишь косвенными показателями качества можно признать использование педагогом современных технологий и методик, его участие в реализации тех или иных программ, в проведении различных мероприятий. Подобная же непоследовательность обнаруживается и при анализе показателей, применяемых для оценки эффективности работы не отдельного педагога, а образовательного учреждения в целом. Некоторые перечни таких показателей предусматривают оценку качества образования по таким параметрам, как статус федеральной или областной экспериментальной площадки, высокие результаты научно-методической работы, организация семинаров, совещаний, конференций, отсутствие вакантных должностей в учреждении и т.п. Иными словами, *во многих случаях при оценке качества работы мы наблюдаем замену результатов деятельности условиями, способствующими их достижению*. По-видимому, это происходит в силу не одной, а ряда причин, начиная от непонимания различий между условиями и результатами, заканчивая слабой ориентированностью на достижение конечного эффекта деятельности. Играть свою роль, конечно, и объективная трудность в установлении показателей, позволяющих измерить уровень результативности в образовании. Кроме того, поскольку перечень показателей это на практике, как правило, свод предложений, вносимых специалистами органов управления образованием, каждый из которых отвечает за отдельное направление работы, то узкие тактические задачи в ряде случаев могут взять верх над стратегическими целями. Как бы там ни было, это размывает, делает непоследовательной направленность показателей на оценку уровня результативности деятельности как образовательного учреждения в целом, так и отдельных педагогов. Безусловно, качество показателей, используемых в новых системах оплаты труда, могло бы быть выше при условии наличия в субъектах РФ более или менее длительного опыта критериальной оценки результатов. Однако преобладающим в управлении было стремление обеспечить функционирование образования без чёткой нацеленности на получение конкретных, подлежащих измерению результатов.

Достижение результатов, конечно, подразумевалось, но на практике часто отходило на второй план, уступая место задаче выполнить все запланированные мероприятия. Такая система приоритетов закреплялась и системой контроля — отслеживалось, в первую очередь, выполнение плана мероприятий, а не достижение поставленных целей. Кроме того, до недавнего времени при разработке показателей результативности у субъектов РФ отсутствовала возможность ориентироваться на какой-либо примерный образец. Сегодня в качестве единого ориентира могут использоваться показатели, предусмотренные указами Президента РФ и актами Правительства РФ об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления. В целом за последние несколько лет механизмы управления стали в большей степени направлены на достижение конечных результатов. Перспективы практического воплощения получили концепции управления по результатам, бюджетирования, ориентированного на результат индикативного управления. Мотивационная политика федерального центра по отношению к субъектам РФ нашла выражение в реализации принципа «деньги в обмен на обязательства», предусматривающего выделение денежных средств при условии достижения целевых значений показателей деятельности. Многие субъекты РФ получили возможность приобрести опыт результативного управления, участвуя в комплексном проекте модернизации

образования с его жёстким электронным мониторингом достижения взятых обязательств. Тем не менее, можно утверждать, что практика мотивационного управления в образовании в качестве альтернативы волевого административного регулирования ещё только складывается. Требуется дальнейшее её развитие, которое, на наш взгляд, должно осуществляться, прежде всего, путём интеграции и обогащения уже имеющихся наработок в этом вопросе, накопленных как на федеральном уровне при реализации целевых программ и проектов, так и на уровне субъектов РФ. Попробуем предложить некоторые направления такого развития, опираясь на опыт Новгородской области, в которой с середины 1990-х годов применяется технология критериального управления системой образования.

Общий смысл этой технологии заключается в постановке чётких, однозначно понимаемых целей, в использовании измеримых показателей для определения степени их достижения и выплате вознаграждений за высокие результаты. Постановка целей — исходный и, вместе с тем, ключевой этап создания системы мотивации. Невозможно заинтересовать кого-либо решить задачу, не сформулировав её, ведь «само целеполагание есть одно из могучих средств, которое оказывает воздействие на людей, их поведение и жизнедеятельность»⁶. Нельзя сказать, что система образования испытывает недостаток в целях. Однако во многих случаях они имеют весьма общий характер, сформулированы таким образом, что в последующем оказывается затруднительным однозначно сказать, в какой степени поставленные цели достигнуты. Широкое, общее определение целей и задач оправданно, когда отсутствуют концептуальные основы деятельности, не заданы её стратегические направления. В иных случаях качество определения цели равнозначно степени её конкретности. Практически постановка цели смыкается с определением показателей её достижения. В этом смысле интересно отметить, что показатели эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления, которые, собственно, были введены как инструменты мониторинга и оценки, в настоящее время фактически выполняют функцию целевых ориентиров деятельности. По крайней мере в системе образования эти показатели сегодня представляют собой один из наиболее полных и точных перечней задач, стоящих перед органами управления образованием. Следует соблюдать несколько основных требований к показателям, чтобы их можно было включить в систему мотивации. Прежде всего, они должны отражать результаты, а не действия. Не имеет смысла поощрять выполненную работу, если ожидаемый результат не достигнут или часть его характеристик не отвечает заранее установленным параметрам. Только в том случае, если задача выполнена, достигнуты целевые значения показателей, люди могут дополнительно быть премированы за оптимальное расходование использованных при этом ресурсов, достигнутое, например, за счёт применения инновационных методов и технологий.

Как показывает практика, склонность заменять оценку результатов, констатацией факта выполнения тех или иных мероприятий, особенно сильно проявляется в тех областях или направлениях деятельности, где действительно выделить конечные измеримые результаты нелегко.

В большей степени поддаются измерению результаты обучения, чем воспитания. Существующие методики определения уровня воспитанности, как правило, позволяют выявить *знание* нравственных и правовых норм, но не их принятие и соблюдение. Использование таких методик оправданно в исследовательских целях, однако едва ли их можно применять для дифференциации заработной платы педагогов по критерию качества воспитательной работы. Во всяком случае, трудно представить себе возможность существенного различия в оплате труда педагогических работников по этому критерию, выведенному на основе (или только на основе) опросных методов. Вообще достоверность (надёжность) данных в системе мотивации труда имеет первостепенное значение. При этом основная опасность состоит даже не в том,

⁶ Основы социального управления: Учебное пособие / А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев и др. Под ред. В.Н. Иванова. М.: Высш. шк., 2001. С. 170.

что используя недостоверные данные, можно ошибочно премировать плохого работника и не премировать хорошего, а в том, что подобные факты порождают неверие в возможность справедливо оценить труд и адекватно вознаградить его (как материально, так и морально). А вслед за таким неверием исчезают или ослабевают мотивы качественно выполнять работу. Поэтому лучше не оценивать результаты и использовать только повременную ставку, чем оценивать необъективно. Тем не менее, если ставить задачу сделать заработную плату учителей зависящей, в том числе, от уровня воспитанности учащихся, не измерять результаты воспитания нельзя. Но применять для этого надо только надёжные показатели. Но их в сфере воспитания пока немного. В Новгородской области для оценки качества воспитательной деятельности используются такие показатели:

- процент учащихся, не совершивших преступления;
- процент учащихся, не состоящих на учёте в ПДН;
- процент учащихся, не пропускающих занятия по неуважительным причинам.

Эти показатели применяются для оценки качества воспитательной работы учителя (классного руководителя), школы, муниципальной системы образования в целом.

Кроме того, для оценки эффективности органов местного самоуправления в сфере организации воспитательной работы используется показатель «Доля преступлений, совершённых учащимися общеобразовательных учреждений городского округа, муниципального района или при их соучастии, в общем числе зарегистрированных преступлений».

Трудность определения уровня воспитанности школьника иногда переносят на измерение труда учителя в сфере воспитания. Утверждается, что раз невозможно диагностировать личностные результаты, такие как честность или патриотизм, отдельного школьника, то нельзя ничего сказать и об эффективности воспитательной работы педагога. Действительно, отсутствие правонарушений со стороны учащегося или его участие в социально значимых акциях, по-видимому, ещё недостаточны для однозначного вывода об уровне его нравственного развития. Однако в школе педагог работает не с одним, а со многими детьми. Это даёт возможность вычислить долю проявлений желательного поведения. Тогда, например, показатель «100 % учащихся данного педагога не имеют правонарушений» может служить одним из критериев качества воспитательного процесса.

Помимо воспитательной работы, весьма сложно на практике оценить виды деятельности, которые принято относить к обеспечивающим или сопровождающим. Это прежде всего такие виды деятельности:

- психолого-педагогическая и медико-социальная помощь;
- кадровая работа;
- повышение квалификации педагогических работников и методическое сопровождение;
- экспертно-аналитическая деятельность в образовании;
- деятельность по внедрению в образовательный процесс ИТ-технологий и так далее.

С одной стороны, эти виды деятельности влияют на результативность основного педагогического процесса (т.е. на качество обучения и воспитания), с другой — это влияние, как правило, не является прямым. Несмотря на такую двойственность,

наиболее важны для их оценки всё же показатели результативности обучения и воспитания, т.е. конечные результаты функционирования системы образования, а не их внутренние показатели.

Доводами в пользу такой позиции, является то, что сопровождающие функции также «работают» на результат, и поэтому использование иных показателей без учёта общего уровня результативности и эффективности деятельности не обосновано. Собственные показатели работы, например, службы психолого-педагогического сопровождения, необходимые для стимулирования эффективной организации обеспечивающей деятельности, конечно, могут и даже должны применяться, но только в сочетании с конечными показателями результативности. В противном случае работа сопровождающих служб может оказаться оторванной от основной деятельности, приобрести черты закрытой, полностью автономной системы, сосредоточенной на своих внутренних задачах. Например, анализ динамики показателя доли школьников, которым предоставляются услуги службы психолого-педагогического сопровождения, от общего количества учащихся, нуждающихся в таких услугах, должен дополняться анализом показателей, отражающих изменения в образовательных результатах школьников.

Показатели результативности деятельности должны охватывать все уровни решения поставленных задач в системе образования. Особую сложность создают ситуации, когда тот или иной показатель применяется для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, но не предусмотрен в отношении органов местного самоуправления. К числу таких показателей, например, относится доля преступлений, совершённых несовершеннолетними или при их соучастии, в общем числе зарегистрированных преступлений. В федеральном перечне показателей, введённых указами Президента РФ и документами Правительства РФ, он предусмотрен только для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. В этой связи стоит привести мысль М.Л. Аграновича о том, что одним из рисков использования индикаторов в управлении образованием может стать то, что «органы управления образованием будут ставить только те задачи, которые они могут выполнить в силу своих полномочий»⁷.

Применяемая в Новгородской области технология критериального управления качеством образования рассчитана на использование единой для всех уровней деятельности системы показателей. Так, показатели оценки деятельности муниципальных органов управления образованием используются и в отношении подведомственных им образовательных учреждений. Одновременно они составляют основу показателей, применяемых для оценки результативности деятельности педагогических работников, в том числе руководителей образовательных учреждений и учителей, и выплаты им дополнительных вознаграждений.

Большое количество оценочных показателей, в целом, нежелательно, поскольку ведёт к значительным затратам (временным и другим) на проведение оценки. Однако как-то существенно сократить их на практике весьма непросто. За каждым показателем стоит определённый результат деятельности, который с его помощью оценивается. Поэтому изъятие того или иного показателя означает одновременно и утрату возможности измерить соответствующий результат и, далее, поощрить за него, если он отвечает необходимым требованиям. Разработать интегративные показатели и использовать их вместо частных также далеко не во всех случаях возможно. Вместе с тем, вполне реально исключить ситуации, когда одна и та же деятельность оценивается по разным показателям или когда между показателями, применяемыми на разных уровнях управления, отсутствует преемственность.

⁷ Агранович М.Л. Индикаторы в управлении образованием: что показывают и куда ведут? // Вопросы образования. 2008. № 1. С. 125.

Единство показателей, используемых в Новгородской области, выражается в том, что одни и те же показатели результативности применяются для таких разных по своим нормативным основаниям и, отчасти, задач оценочных процедур, как:

- мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления в сфере образования в соответствии с указами Президента РФ и документами Правительства РФ;
- государственная аккредитация образовательных учреждений;
- оценка итогов реализации областной целевой программы развития образования (годовых и по завершении программы);
- поощрение лучших учителей в рамках приоритетного национального проекта «Образование»;
- ранжирование образовательных учреждений для дифференциации фонда оплаты труда в зависимости от уровня результативности;
- предоставление грантов наиболее успешно работающим образовательным учреждениям из средств областного бюджета;
- оценка результативности деятельности педагогических кадров для установления квалификационной категории в рамках процедуры аттестации;
- определение размера стимулирующей части оплаты труда руководителей образовательных учреждений;
- установление надбавок в зависимости от результатов труда педагогическим работникам;
- проведение муниципального и областного этапов конкурса «Учитель года»;
- выдвижение педагогических кадров на получение государственных наград и званий.

Для эффективной мотивации работников, занятых решением, в сущности, одних и тех же задач, рационально не допускать их разделения на тех, оплата труда которых зависит от его качества, и тех, для которых такого рода зависимость не установлена. Между тем в сфере образования в настоящее время складывается именно такая ситуация. Дифференцированная система оплаты труда в образовании не распространилась на работников, имеющих статус государственных или муниципальных служащих. Размер заработной платы этой категории специалистов практически не зависит от эффективности их деятельности.

Несмотря на то, что в настоящее время для органов государственной власти и местного самоуправления установлены показатели эффективности осуществления имеющихся у них полномочий, в том числе в сфере образования, на фонд оплаты труда данных структур и распределение стимулирующих выплат они не влияют. При этом формально система поощрения существует (в виде различного рода премий, надбавок, доплат), но фактически она не связана с результатами работы, с качеством выполнения служащими их функций. В силу этого все дополнительные выплаты воспринимаются как часть гарантированного должностного оклада и не оказывают сколько-нибудь значимого стимулирующего воздействия. Вместе с тем, надо ли подробно говорить о том, какое значительное влияние на ситуацию в образовании оказывает качество управленческих решений, принимаемых руководителями и специалистами органов управления образованием.

В Новгородской области для стимулирования эффективной деятельности в сфере образования сотрудников органов местного самоуправления введены премии по итогам работы за год. Для описания соответствующей практики отметим, что в области 21 муниципальный район и один городской округ. Ежегодно по итогам оценки работы в сфере образования составляются их рейтинги по отдельным

направлениям деятельности («дошкольное образование», «общее образование», «воспитательная работа» и т.д.), а также итоговый рейтинг по всем направлениям. Для поощрения за достижение высоких результатов главам, их заместителям, курирующим вопросы образования, а также руководителям муниципальных органов управления образованием, занявшим в итоговом рейтинге первые пять мест, выплачиваются денежные премии. Кроме того, премия выплачивается работнику муниципального органа управления образованием, отвечающему за отдельное направление, если в рейтинге по этому направлению его муниципальный район или городской округ занял первое место.

Тем не менее, такой механизм стимулирования труда административно-управленческого персонала, безусловно, недостаточен, поскольку предусматривает мониторинг и выплату премий за высокий уровень результативности деятельности только один раз в год. Для формирования устойчивой заинтересованности в получении высоких результатов необходим ежеквартальный мониторинг результативности работы служащих, по итогам которого и должно осуществляться распределение премий. Система оплаты труда в зависимости от результатов охватила не всех педагогов. Главным образом она действует в отношении учителей 10-х, 11-х классов, качество работы которых можно оценить на основе итогов ЕГЭ, и педагогов, преподающих в 9-х классах, где используется государственная итоговая аттестация в новой форме.

Распространение стимулирующей системы заработной платы на учителей других классов сдерживается несовершенством способов оценки качества образования, которые во многом остаются традиционными, то есть приблизительными и в значительной мере субъективными. Применение таких методов ещё может быть терпимо для оценки образовательных результатов, но совершенно не приемлемо для определения размера заработной платы, даже небольшие различия в которой, обусловленные недостатками процедуры измерения, способны весьма чувствительно задеть педагогов, вызвать конфликты в их среде и, в конечном счёте, снизить трудовую мотивацию. Каждый субъект РФ, в рамках имеющихся полномочий, имеет право установить собственный порядок проведения независимой (от непосредственного поставщика образовательных услуг — образовательного учреждения) оценки качества образования в форме тестирования.

Как показывает опыт, даже при добровольном участии в тестировании оно может иметь массовый характер и обеспечивать возможность получить статистически значимую информацию о качестве знаний учащихся. Так, в Новгородской области доля выпускников 4-х классов, участвующих в тестировании с согласия родителей, приближается к 100% от общего количества выпускников этих классов. При этом, как и при проведении ЕГЭ, должен соблюдаться ряд условий, в частности, тестирование не должны проводить учителя, работающие в этом образовательном учреждении, а также преподающие предмет, по которому проводится тестирование.

Подобное тестирование позволяет для оценки качества знаний выпускников 3-х (4-х) классов использовать такие показатели:

- средний % выполнения заданий при тестировании по русскому языку;
- средний % выполнения заданий при тестировании по математике;
- степень обученности русскому языку по итогам тестирования;
- степень обученности по математике по итогам тестирования.

Для повышения мотивации оценка деятельности недостаточна, если за ней не следуют меры поощрения. Хотя в ряде случаев непосредственно сами итоги оценки способны стимулировать учителя к повышению эффективности работы, особенно если эти оценки преподносятся в сравнении с достижениями других людей (или организаций).

Практика показывает, что одна из наиболее эффективных схем стимулирования — выплата фиксированного денежного вознаграждения за получение значимого результата. Это своего рода «покупка» работодателем конечного продукта за установленную «цену». При этом сам будущий результат, за который выплачивается вознаграждение, должен быть заранее предельно ясно и точно описан. Такое описание не должно допускать двойного толкования. Кроме того, оно должно быть таким, чтобы педагог мог самостоятельно и без значительных затрат времени произвести анализ своей деятельности и установить, соответствуют ли его результаты требованиям для получения надбавки или премии. Тем самым создаётся механизм, когда учитель *сам управляет своей заработной платой*.

Некоторые результаты и размер надбавки за них приведём в таблице.

Размер надбавки в месяц, в руб. (приводится в качестве примера)	Результаты профессиональной деятельности, за которые устанавливается надбавка
1000	Процент выполнения выпускниками 4-х классов тестовых заданий по русскому языку не менее 70%, по математике — не менее 80%
1000 (надбавка устанавливается за каждого учащегося)	Наличие учащихся, набравших по итогам государственной (итоговой) аттестации за курс основной школы по математике от 22 до 34 баллов и по русскому языку от 40 до 44 баллов
1000 (надбавка устанавливается за каждый класс)	Наличие не менее 25% учащихся класса с углублённым изучением математики и не менее 25% учащихся класса с углублённым изучением русского языка, набравших по итогам государственной (итоговой) аттестации за курс основной школы соответственно по математике от 28 до 30 баллов и по русскому языку от 30 до 32 баллов
1000 (надбавка устанавливается за каждого учащегося)	Наличие учащихся, набравших по непрофильному предмету по итогам ЕГЭ не менее 86 баллов
1000 (надбавка устанавливается за каждый класс)	Наличие не менее 25% учащихся класса, набравших по профильному предмету по итогам ЕГЭ не менее 90 баллов
от 1000 до 3000 (в зависимости от места, занятого учащимся на олимпиаде)	Наличие в текущем учебном году победителей областных предметных олимпиад (1–5 места)
от 2000 до 5000 (в зависимости от места, занятого учащимся на олимпиаде)	Наличие в текущем учебном году победителей зональных предметных олимпиад (1–5 места)
от 5000 до 10000 (в зависимости от места, занятого учащимся на олимпиаде)	Наличие в текущем учебном году победителей российских предметных олимпиад (1–5 места)

Использование в Новгородской области механизмов мотивационного управления стало одним из главных факторов успешного выполнения ряда задач по обеспечению доступности и повышению качества образования. Приведём следующую оценку состояния образования в области, содержащуюся в исследовании, опубликованном в 2010 году Государственным университетом — высшей

школой экономики: «Несмотря на относительно низкое бюджетное финансирование, регион является одним из лидеров в Российской Федерации по показателям развития общего образования. Согласно рейтингу субъектов Российской Федерации по показателям развития образования — 2006, Новгородская область находится на третьем месте по состоянию общего образования — её опережают только Москва и Санкт-Петербург. Это большое достижение на фоне общей неблагоприятной социально-экономической ситуации в регионе»⁸.

Тема мотивационного управления неисчерпаема. В этой статье затронуты только некоторые её аспекты. Дальнейшее изучение проблемы и внедрение наработок в практику позволит использовать в образовании ключевой фактор успешной деятельности — *заинтересованный в высоких результатах персонал*.

В заключение возьмём на себя смелость предложить один управленческий ход, который, на наш взгляд, мог бы использовать федеральный центр для повышения заинтересованности органов исполнительной власти субъектов РФ в достижении наилучших значений показателей эффективности деятельности в сфере образования, установленных Указом Президента РФ от 28 июня 2007 года № 825.

Речь идёт о проведении на федеральном уровне ежегодных совещаний (в том числе в аудиовидеорежиме) с участием высших должностных лиц субъектов РФ по показателям развития образования. На таких совещаниях должны демонстрироваться рейтинги субъектов РФ, рассчитанные в соответствии с установленной формулой по каждому показателю и в целом по всем показателям и направлениям оценки (уровень результативности деятельности, уровень эффективности расходования бюджетных средств, уровень удовлетворённости населения качеством образования). Эти мероприятия могли бы сопровождаться вручением грантов наиболее успешно работающим территориям. Целесообразным на таких мероприятиях был бы и анализ сильных и слабых сторон в реализации федеральной образовательной политики в разрезе субъектов РФ.

Конечно, такие совещания имели бы широкое освещение в СМИ. Подобная открытая форма подведения итогов могла бы придать развитию образования дополнительный мощный импульс, способствовала бы росту заинтересованности органов исполнительной власти субъектов РФ в достижении высоких результатов деятельности.

Владимир Николаевич Аверкин,

ректор Новгородского областного института развития образования, профессор, лауреат премии Правительства РФ в области образования, доктор педагогических наук

Олег Михайлович Зайченко,

директор Научно-исследовательского центра образовательной политики Новгородского областного института развития образования, кандидат педагогических наук, доцент, лауреат премии Правительства РФ в области образования

⁸ Новая система оплаты труда в школах. Опыт Новгородской области. М.: Государственный университет — высшая школа экономики, 2010. С. 14.