

**ПЕД** диагностика  
**ПЕД** диагностика

## МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБРАЗОВАНИИ

С.Г. Косарецкий

**В статье обсуждается проблема расширения общественного участия в управлении образованием. От эффективности работы попечительских и наблюдательных советов образовательных учреждений зависит степень доверия к ним со стороны общества и государства и, соответственно, будущее этих органов самоуправления. Решение задачи оценки качества и эффективности их работы последних является весьма актуально в рамках развития государственно-общественного управления в образовании.**

**Подробно описана попытка разработать дополнительные показатели для мониторинга системы государственно-общественного управления на всех уровнях, предпринятая в 2007 г. в рамках проекта ФЦПРО. Анализ полученных результатов позволяет сформулировать выводы о степени освоения полномочий управляющих советов, приоритетах их деятельности, в целом — о реальном участии новых органов в управлении.**

*• государственно-общественное управление в образовании • мониторинг и оценка развития государственно-общественного управления в образовании • модернизация образования • органы самоуправления, общественное участие в управлении образованием*

### 1

В данной статье мы ограничиваемся вопросами мониторинга создания и деятельности органов государственно-общественного управления, не рассматривая аспекты мониторинга внедрения публичной отчётности и участия общественности в оценке качества.

Тема государственно-общественного управления в образовании в последние годы заняла достойное место на страницах изданий, адресованных образовательному сообществу. Вместе с тем такие её аспекты, как мониторинг и оценка развития государственно-общественного управления, достаточно редко становятся предметом внимания. Между тем актуальность этих вопросов в современной ситуации заметно возросла<sup>1</sup>.

На федеральном уровне показатель, характеризующий результаты решения задачи развития государственно-общественного управления в Российской Федерации, впервые был включён в систему целевых индикаторов и показателей по основным

направлениям деятельности в рамках задач Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы: *«удельный вес общеобразовательных учреждений, имеющих институты общественного участия в управлении образованием».*

Сам факт разработки и включения в федеральную программу конкретного показателя сыграл позитивную роль. Как отмечает М.Л. Агранович, конкретные показатели характеризуют приоритеты и предпочтения в стратегии развития образования и являются мощным средством управляющего воздействия на политику: «Если индикаторы для оценки задаёт вышестоящий орган, то подведомственные структуры будут стремиться обеспечивать положительную динамику тех показателей, по которым их оценивают, и таким образом реализовывать определённые приоритеты образовательной политики вышестоящего органа. Индикаторы фиксируют, что контролируется в управляемой системе, какие изменения характеристик системы становятся предметом отчётности и соответственно первоочередного внимания органов управления. Через целевые значения индикаторов задаётся вектор развития системы: одни изменения характеристик системы поощряются, а другие, наоборот, наказываются»<sup>2</sup>.

Действительно. ориентируясь на федеральную программу, многие субъекты РФ стали включать соответствующий показатель в свои региональные целевые программы развития образования.

Начиная с 2006 г. на федеральном уровне отмечается общее усиление внимания к вопросам оценки эффективности деятельности органов управления образованием. Задачи мониторинга развития государственно-общественного управления закономерно нашли отражение в появившихся разработках. Так, «Методические рекомендации по использованию индикаторов эффективности деятельности органов управления образованием в регионах России по модернизации управления образованием в соответствии с приоритетами государственной политики в области образования», разработанные Центром мониторинга человеческих ресурсов АНХ РФ, включали в перечень индикаторов эффективности деятельности региональных органов управления образованием такие, как: *«Доля общеобразовательных учреждений региона, органом самоуправления которых (по Уставу учреждения) являются Попечительский совет или управляющий совет», «Доля общеобразовательных учреждений региона, уставом которых Попечительскому или*

## Практика

2

*Агранович М.Л.*  
Индикаторы в управлении образованием: Что показывают и куда ведут? // Вопросы образования, 2008. №1.

*управляющему совету предоставлено право определения содержания школьного компонента образования и режима работы учреждения».*

В 2007 г. Минэкономразвития РФ в рамках подведения итогов проводимой административной реформы направило в субъекты РФ опросный лист по оценке проводимых мероприятий по реформированию государственного управления в субъекте Российской Федерации. В Разделе «Качество государственного управления в сфере образования» был включён показатель «9.4. Доля учебных заведений, в которых существует практика использования таких форм общественного участия, как попечительские и наблюдательные советы».

В обоих случаях предложенные индикаторы позволяли оценить положение дел в сфере государственно-общественного управления только на уровне образовательного учреждения. Ценным следует признать попытку уйти от общего определения «институты общественного участия в управлении» к конкретизации форм участия (форм самоуправления) и даже (в «Методических рекомендациях...») их прав (полномочий). При этом объединение в одном показателе разных форм вызывает неоднозначное отношение.

Уже на тот период в работах по проблематике государственно-общественного управления (А.А. Пинский, А.А. Седельников, А.М. Моисеев) достаточно чётко была показана принципиальная разница между попечительским, наблюдательным и управляющим советами. Последняя модель, прошедшая успешную апробацию в рамках федерального эксперимента, рассматривалась как наиболее перспективная для решения задачи развития государственно-общественного управления в общеобразовательных учреждениях. С другой стороны, показатель Минэкономразвития РФ, по-видимому, в большей степени был ориентирован не на общее, а на профессиональное образование, где в силу крайне слабого (и в отличие от общего образования практически не стимулируемого) развития института общественного участия в управлении, такая «размытая» формулировка была, по-своему, уместна. Наконец принятие Закона «Об автономных учреждениях» объективно ставило задачу мониторинга процесса создания наблюдательных советов.

Как известно, признание замедленных темпов решения наиболее актуальных задач модернизации образования вызвали к жизни новые инструменты стимулирования, — механизмы конкурсного отбора

для получения субсидий из федерального бюджета по принципу «деньги в обмен на обязательства». В этом контексте тема индикаторов, позволяющих отследить динамику процессов модернизации, приобрела особое звучание.

В форму заявки регионов для конкурсного отбора субъектов РФ, реализующих комплексные проекты модернизации образования (в рамках национального проекта «Образование») по направлению «Расширение общественного участия в управлении образованием», среди прочих были включены показатели: *«Доля общеобразовательных учреждений, в которых согласно зарегистрированному уставу создан и действует орган самоуправления, обеспечивающий демократический, государственно-общественный характер управления общеобразовательным учреждением, обладающий комплексом управленческих полномочий, в том числе по принятию решений о распределении средств стимулирующей части фонда оплаты труда общеобразовательного учреждения», «Доля муниципальных образований, имеющих орган управления, обеспечивающий демократический, государственно-общественный характер управления образованием, ориентированный на его развитие, в том числе обладающий полномочия-*

*ми по распределению фонда стимулирования руководителей общеобразовательных учреждений».* В дальнейшем эти показатели стали использоваться в системе электронного мониторинга РКПМО.

Показатель «Доля общеобразовательных учреждений, в которых согласно зарегистрированному уставу создан и действует орган самоуправления, обеспечивающий демократический, государственно-общественный характер управления общеобразовательным учреждением, обладающий комплексом управленческих полномочий, в том числе по принятию решений о распределении средств стимулирующей части фонда оплаты труда общеобразовательного учреждения» в отличие от предлагавшихся ранее, даёт более содержательную характеристику органа самоуправления, по сути, закрепляет важное требование к нему (наличие закреплённых в уставе управленческих полномочий) и даже специальным образом фокусирует внимание на одном из полномочий — принятию решений о распределении средств стимулирующей части фонда оплаты труда общеобразовательного учреждения.

Обоснованность этого подхода и корректность акцента на полномочии по участию в распределении СЧФОТ, как и в случае с другими показателями

**Практика**

КПМО, стали предметом дискуссий в экспертном сообществе, однако его введение оказало серьёзное влияние на процесс внедрения модели управляющего совета. К концу 2009 г. в 75% регионах — участниках КПМО советы с управленческими полномочиями созданы в 100 % школ. В среднем по регионам — участникам КПМО в 98,5% школ создан орган государственно-общественного управления (совет), обладающий комплексом управленческих полномочий.

Отмечая роль формулировки показателя в ориентации органов управления на конкретную модель общественного участия в управлении, следует указать и на обратный эффект. На наш взгляд, именно успешность этого направления КПМО позволила утвердиться представлению об управляющем совете как оптимальной модели реализации принципа государственно-общественного управления, что нашло своё отражение в формулировках следующего показателя, принятого на федеральном уровне. Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 года включили в систему показателей реализации показатель *«Доля общеобразовательных учреждений, в которых созданы управляющие советы»*.

Вместе с тем столь заметная динамика показателя (в большинстве субъектов РФ на начало КПМО его значение не превышало 10%) обусловило постановку вопросов, с одной стороны, о достоверности данных, в том числе о соблюдении требований, заложенных в самой формулировке показателя, с другой стороны — о том, насколько достигнутые значения данного показателя являются свидетельством полного успеха в решении задачи расширения общественного участия в управлении образованием (как минимум в регионах КПМО).

Ответ на первый вопрос не входит в задачи данной статьи, притом, что мы склонны доверять системе электронного мониторинга и экспертизы, реализованной в КПМО.

Второй же вопрос представляется нам важным, и нам хотелось бы его обсудить. Точнее у нас есть вполне определённый ответ — «конечно, нет», значение данного показателя «100%» не может выступать основанием для чрезмерного оптимизма в отношении реализации принципа государственно-общественного управления в российской школе. Этот ответ нам кажется очевидным, исходя из самой природы использованного показателя — это количественный показатель, относящийся к типу так называемых показателей

деятельности, позволяющих оценить наличие деятельности или затраты ресурсов, но не позволяющих провести оценку достижения целей и тем более эффектов (в нашем случае — целей и эффектов расширения общественного участия в управлении образованием).

И в этом смысле беспокойство вызывает не сам факт формальной отчётности органов управления образованием различных уровней, сколько попытки отчитаться не о деятельности (а проделана действительно важная и большая работа), не о выполнении обязательств, а об окончательном решении задачи обеспечения демократического государственного общественного характера управления образованием. Следующий закономерный шаг в этой логике — снятие задачи с повестки дня, вывод из программ различного уровня. Мы, к сожалению, встречаем попытки сделать этот шаг: мол, «что вы ещё хотите, у нас уже 100%!».

Безусловно, делать это рано — созданы пока только *условия* для участия общественности в управлении. Эти условия в лучшую сторону отличаются от существовавших ранее — имеет место массовое внедрение наиболее эффективной на сегодняшний день модели органа самоуправления с реальными управленческими полномо-

чиями, закреплёнными в уставе. Но сказать, насколько качественно внедрена эта модель и насколько эффективно она работает (в том числе в части реализации полномочия о принятии решения о распределении стимулирующей части ФОТ) показатель «доля общеобразовательных учреждений, в которых.....» не может.

Поэтому сегодня на повестке дня стоит вопрос об иных инструментах и показателях оценки деятельности органов государственно-общественного управления образовательными учреждениями, позволяющих, прежде всего, сформировать представление о качественной стороне их работы.

Этот вопрос актуален для органов, осуществляющих управление в сфере образования, всерьёз заинтересованных в решении задачи расширения общественного участия в управлении образованием, осознающих ограниченность количественного показателя, стремящихся получить объективную качественную оценку ситуации. Он крайне важен и для самих органов государственно-общественного управления школ, тех, которые намерены реально осваивать данные им полномочия, активно включаться в управление школой.

Как отмечает И.Дементьев, «здесь есть две альтернативы. Первая — «игра в обществен-

#### Практика

**ПЕД диагностика**  
**ПЕД диагностика****3**

*Дементьев И.О.*  
Участие общественности в реализации образовательной политики в Калининградской области: проблемы и перспективы // Лучшие практики общественного участия в формировании и реализации образовательной политики в сфере образования управления образованием: Сборник материалов/ Под общей редакцией С.Г. Косарецкого, Е.Н. Шимутиной. Т. 1. Архангельск, 2009.

**4**

Там же.

**5**

См. Совет — не «скорая помощь» и не бригада ремонтников // Управление школой, 2008. № 1.

ное участие», т.е. заключение взаимовыгодного контракта, переформулированного так: «статусная поддержка в обмен на статусную поддержку» (общественность своим статусом обеспечивает государству иллюзию общественного участия, а государство своим статусом поддерживает незатратные для него инициативы общественности). Вторая — постепенный переход к игре с новыми правилами, в которой общественность сможет предъявить свои притязания на участие в управлении ресурсами, обосновав их соответствием критериям оценки качества своей работы»<sup>3</sup>.

От того, насколько успешно удастся решить задачу оценки качества и эффективности работы советов, сформировать доверие со стороны общества и государства, во многом зависит их будущее: «...сможет ли государство или иной субъект все-таки доверить полномочия по распределению ресурсов кому-либо, чьё качество работы не поддаётся оценке?»<sup>4</sup>. С нашей точки зрения, здесь, конечно, не стоит ограничиться полномочиями по распределению ресурсов, но в целом говорить о реальной, а не номинальной передаче советам полномочий принимать решения по ключевым вопросам деятельности школы.

Попытка разработать дополнительные показатели для

мониторинга системы государственно-общественного управления на всех уровнях была предпринята в 2007 г. в рамках проекта ФЦПРО, реализованного Институтом развития образования ГУ–ВШЭ (руководитель проекта А.М.Моисеев)<sup>5</sup>. Осознание рисков имитации реальной реализации принципа государственно-общественного управления, создания формальных, «декоративных» органов ГОУ определяло необходимость разработки показателей, позволяющих увидеть за победными реляциями реальное положение вещей, объективно оценить рост возможностей общественности в управлении образованием, а также жизнеспособность, перспективу институтов общественного участия.

В качестве критериев расширения общественного участия в управлении образованием предлагалось рассматривать следующие:

**1.** Институционализация общественного участия в управлении образованием (законодательное, нормативно-правовое обеспечение реализации принципа государственно-общественного управления — наличие пакета необходимых нормативных актов).

**2.** Программно-целевое управление расширением общественного участия в управлении образованием (наличие специ-



альных программ или соответствующих задач (разделов, мероприятий, показателей) в целевых программах развития образования всех уровней).

**3. Результативность внедрения общественного участия в управлении образованием.**

На уровне образовательного учреждения предложенный подход ориентировал, прежде всего, на выявление круга полномочий органов ГОУ, получивших закрепление в уставе: участие в разработке и утверждении программы развития, участие в распределении стимулирующей части ФОТ и распределении, согласование бюджетной заявки на предстоящий финансовый год; сметы бюджетного финансирования, сметы расходования средств и др. Система показателей также включала индикаторы, характеризующие охват общественных управляющих обучением, информационную открытость созданных советов. Отдельные показатели решали задачу оценки практической реализации совета своими полномочий: «Наличие в учреждении программы развития, утверждённой органом государственного управления и предусматривающей участие общественности в управлении программой», «Доля органов государственного управления, проводивших заседание по вопросу распре-

ления стимулирующей части фонда оплаты труда работников ОУ» и пр.

Показатели и формы сбора данных прошли апробацию в группе регионов РФ и в дальнейшем были использованы в региональных системах мониторинга развития образования: республика Бурятия, республика Северная Осетия–Алания, Тамбовская область, ХМАО (Югра), Астраханская область. Так, в республике Северная Осетия–Алания приказом Министерства образования и науки Республики Северная Осетия – Алания от 7 июня 2008 г. № 238 утверждено Положение о мониторинге расширения общественного участия в управлении образованием, включающее в качестве Приложения «Критерии и индикаторы расширения общественного участия в управлении образованием», основывающиеся на указанных разработках.

Достижение плановых показателей, характеризующих количество созданных на школьном и муниципальном уровнях органов государственного-общественного управления, поставило перед регионами (конечно, не всеми, а теми, кто всерьёз озабочен вопросом расширения общественного участия в управлении образованием) задачу смещения фокуса внимания на качественные аспекты ситуации:

#### Практика



**ПЕД диагностика**  
**ПЕД диагностика**

1) качество (соответствие требованиям) нормативного и организационного обеспечения создания и деятельности органов ГОУ;

2) содержание деятельности управляющих советов органов ГОУ;

3) результаты и эффекты деятельности советов.

Для анализа качества нормативного и организационного обеспечения создания и деятельности органов ГОУ в регионах стали использоваться инструменты *общественного аудита или общественной экспертизы государственного управления*. Впервые этот подход был предложен в 2006–2007 гг. в Советском районе Красноярского края и предполагал проведение экспертизы деятельности управляющих советов членами муниципального совета по образованию. Аудит (экспертиза) осуществлялся по выделенным направлениям и показателям и предполагал определение экспертом оценки и формулирование недостатков (см. табл. 1).

Практика общественного аудита в Советском районе Красноярского края реализуется ежегодно и, по мнению разработчиков, сыграла существенную роль в своевременном выявлении недостатков, их устранении и повышении

качества организации работы управляющих советов. Объектом общественного аудита стала также публичная отчетность образовательных учреждений<sup>6</sup>.

В Пермском крае в 2008 г. Центр гражданского образования и прав человека выступил с инициативой проведения общественной экспертизы развития общественного участия в управлении образованием в пилотных территориях Пермского края, которая была поддержана Министерством образования Пермского края и Уполномоченным по правам человека Пермского края<sup>7</sup>. Проект Центра победил в краевом конкурсе поддержки общественных и гражданских инициатив.

Главной целью общественной экспертизы было выявление рисков, возникающих в ходе реализации Комплексного проекта модернизации образования, формулирование рекомендаций органам управления образованием и Администрации Пермского края по поддержке позитивных изменений и минимизации возможных негативных последствий.

Общественная экспертиза включала сбор, изучение и анализ нормативных документов школ, связанных с развитием общественного участия, и материалов социологических исследований (с директорами школ, руководителями органов

**6**

Зимин Ю.,  
Головина О.,  
Седельников А.

Общественный аудит публичного доклада школ и дошкольных учреждений // Народное образование. 2010. №5.

**7**

Суслов А.Б.

Опыт проведения общественной экспертизы развития общественного участия в управлении образованием в Пермском крае // Лучшие практики общественного участия в формировании и реализации образовательной политики в сфере управления образованием: Сб. материалов / Под общ. ред. С.Г. Косаревского, Е.Н. Шимутинной. Т. 2. Архангельск, 2009.

Таблица 1

**Результаты общественного аудита организации  
деятельности управляющего совета общеобразовательного  
учреждения**

**Практика**

Направления	Показатели	Оценка	
		Уровень (1, 2, 3)	Недостатки
Способы и формы выборов и кооптации членов УС	- наличие решения о создании УС в школе органом, уполномоченным принять такое решение; - наличие утверждённого Положения о выборах; - наличие утверждённого Положения об УС; - соответствие процедуры выборов представителей родителей Положениям о выборах, об УС; - соответствие процедуры выборов представителей трудового коллектива Положениям о выборах, об УС; - соответствие процедуры выборов представителей учащихся Положениям о выборах, об УС; - соответствие оснований, порядка и процедуры кооптации, числа кооптируемых членов Положению о выборах		
Документы о выборах и кооптации членов УС	- наличие и соответствие документов о выборах представителей родителей Положениям; - наличие и соответствие документов о выборах представителей трудового коллектива Положениям; - наличие и соответствие документов о выборах представителей учащихся Положениям; - наличие и соответствие документов о кооптации Положениям		
Состав сформированного УС	- соответствие состава УС Положению об УС		

**ПЕД диагностика**  
**ПЕД диагностика**

Направления	Показатели	Оценка	
		Уровень (1, 2, 3)	Недостатки
Выдача удостоверений	- наличие записей в регистрационной книге РУО; наличие записей в регистрационной книге ОУ; - наличие удостоверений		
Работа с порталом	- наличие материала; - качество материала; - периодичность (регулярно, нерегулярно)		
Работа управляющего совета	- наличие регламента работы управляющего совета; протоколы заседаний об утверждении регламента; - разделение в управляющем совете полномочий и объектов деятельности (наличие комиссий), протоколы заседаний о создании комиссий; - наличие приёмных дней председателя УС, журнала регистрации обращений и наличия графика приёма; - наличие приёмных дней секретаря УС, журнал регистрации обращений и наличия графика приёма; - количество обращений граждан, разрешённых управляющим советом в образовательном учреждении; - наличие созданной и утверждённой управляющим советом образовательной программы; - наличие стенда с информацией о деятельности управляющего совета в доступном месте для всех участников образовательного процесса		

управления образованием, членами управляющих советов).

В процессе экспертизы нормативных документов и локальных актов выявлены несоответствия между деклариро-

ванным подходом к пониманию сущности и полномочий управляющих советов и закреплении статуса и полномочий совета в Уставе и Положении об управляющем совете;

недоработки Положений в части формулирования полномочий советов и порядка принятия решений по вопросам, отнесённым к компетенции советов. Экспертиза показала, что короткие сроки, отведённые планом реализации КПМО по данному направлению для создания локальных нормативных актов, регламентирующих работу управляющих советов, и «гонка» с их утверждением привели к тому, что серьёзной проработки документов часто не было, а сама процедура принятия локальных нормативных актов в ряде случаев была не демократичной.

Результаты экспертизы и предложения, подготовленные на их основе, были представлены на общественных слушаниях, проведённых Центром гражданского образования и прав человека.

В Саратовской области разработаны и утверждены Приказом Министерства образования Саратовской области «Об организации и проведении мониторинга работы муниципальных органов управления образованием» от 8 декабря 2009 г. №2569 рекомендации по проведению мониторинга работы муниципальных органов управления образованием Саратовской области, включающие мониторинг работы муниципальных органов управления образованием по развитию

государственно-общественного управления общеобразовательными учреждениями и работе школьных управляющих советов, попечительских советов. Мониторинг был проведён в декабре 2009 г.<sup>8</sup>

Система критериев включает «Готовность членов органов государственного управления к исполнению своих функций», показателями которой, в частности, являются «Доля ОУ, в которых согласно зарегистрированному уставу создан и действует орган государственного управления (совет), полностью укомплектованный заявленными в положении о совете кадрами (учредитель, директор, работники школы, родители, учащиеся, кооптированные)» и «Доля членов органов государственного управления образовательных учреждений Саратовской области, прошедших теоретическое и практическое обучение на семинарах по общественному участию в управлении общим образованием с выдачей соответствующего документа» и критерий «Эффективность работы Управляющих советов как органов государственного управления» (показателями рассматриваются наличие у Управляющих советов конкретных полномочий, «Количество официальных обращений и

## Практика

### 8

Критерии и показатели оценки эффективности развития муниципальной системы образования. Учебно-методическое пособие / Под ред. С.В. Горемыко, Е.В. Губановой. Саратов: СарИПКиПРО, 2009.

**ПЕД диагностика**  
**ПЕД диагностика****9**

*Суслов А.Б.*  
Опыт проведения общественной экспертизы развития общественного участия в управлении образованием в Пермском крае // Лучшие практики общественного участия в формировании и реализации образовательной политики в сфере управления образованием: Сб. материалов/ Под общ. ред. С.Г. Косарецкого, Е.Н. Шимутиной. Т. 2. Архангельск, 2009.

жалоб работников образовательных учреждений, не удовлетворённых деятельностью органа государственного управления, в том числе распределением средств стимулирующей части.

Мониторинг *содержания деятельности управляющих советов*, организованный в ряде субъектов РФ (например, Московская область, Ханты-Мансийский автономный округ (Югра) предполагает сбор сведений о решениях, принятых органами государственного управления за год.

Анализ этих данных позволяет сформулировать выводы о степени освоения полномочий управляющих советов, приоритетах их деятельности, в целом — о реальном участии новых органов в управлении.

Так, например, в рамках полученных данных выявляет преобладание вопросов и решений, касающихся, с одной стороны, вопросов организации деятельности школы (причём «второстепенного» характера, например, «определение порядка выноса мебели из класса»), с другой стороны — организации работы самого совета. В то же время примеры утверждения программ развития и согласования образовательных программ школы встречаются пока редко. Недостаточно освоены полномочия советов в области планирова-

ния бюджета и контроля за его исполнением.

Таким образом, значительная доля органов государственно-общественного управления управляющих советов пока не в полной мере освоила роль органа стратегического управления, воспроизводит в своей работе подходы, характерные для традиционной модели школьных советов и родительских комитетов.

Сходные выводы были сделаны и в рамках общественной экспертизы в Пермском крае, предусматривавшей изучение отдельных планов работы управляющих советов. Отмечается, что в планы включаются такие вопросы (например, организация новогоднего праздника или награждение семей в День родителя), которыми, скорее, должны заниматься родительские комитеты, органы ученического самоуправления, а не управляющие советы или включать в повестку производственных совещаний, но не заседаний управляющих советов, являющегося органом общественно-государственного управления, решающего стратегические проблемы»<sup>9</sup>.

Примером серьёзного внимания к *результатам и эффектам развития государственно-общественного управления* мы видим в Ханты-Мансийском автономном округе. Здесь с 2007 г. проводится мониторинг

выполнения Региональной программы внедрения ГОУ в образовании Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, включающий социологические опросы руководителей образовательных учреждений, членов управляющих советов.

Анкеты содержат вопросы, направленные на определение общего отношения к результатам внедрения в образовательных учреждениях моделей государственного управления, факторов, способствующих и препятствующих внедрению, оценку отдельных аспектов деятельности управляющих советов (например, участия в распределении стимулирующей части фонда оплаты труда), выявление конкретных проявившихся результатов работы советов, рассматривается региональная и муниципальная политика. Использование единого инструментария в течение уже трёх лет позволяет увидеть динамику процесса, внести необходимые коррективы в региональную программу.

Появляются варианты внутришкольного мониторинга и оценки деятельности управляющих советов. Так, в Алябьевской средней общеобразовательной школе Советского района ХМАО-Югры используются следующие группы индикаторов, которые призваны

определить место воздействия и степень участия Управляющего совета в достижениях школы (табл. 2)<sup>10</sup>.

В рамках мониторинга эффектов реализации комплексных проектов модернизации образования интересные социологические исследования с использованием методов опроса и фокус-групп проведены в Пермском крае, Московской области<sup>11</sup>, Алтайском крае, Архангельской области, Чувашской республике. Получены интересные данные, характеризующие представление о результатах, эффектах и проблемах деятельности управляющих советов различных групп: работников образования, родителей, членов управляющих советов.

Можно констатировать, что за относительно короткий период времени практика мониторинга развития государственно-общественного управления заметно расширилась.

Очевидный положительный момент заключается в том, что процесс стимулирован не извне, а обусловлен реальным запросами системы управления процессами модернизации. Получен эмпирический материал, позволяющий на местах объективно оценить актуальную ситуацию и тенденции развития государственно-общественного управления, принять необходимые управленческие решения.

## Практика

### 10

*Боровинская И.В.*  
Организация деятельности органов государственного управления в МОУ «Алябьевская средняя общеобразовательная школа» // Лучшие практики общественного участия в формировании и реализации образовательной политики в сфере управления образованием: Сб. материалов / Под общ. ред. С.Г. Косарецкого, Е.Н. Шимутиной. Т. 1. Архангельск, 2009.

### 11

*Моисеев А.М.,  
Байнова М.С.,  
Косарецкий С.Г.*  
Что даёт участие общественности в управлении образованием // Народное образование. 2010. №5.

Таблица 2

**Показатели результативности деятельности  
управляющего совета**

Направление	Наименование индикативных показателей	Единица измерения
Создание модели и стратегии внедрения Управляющего Совета в практику работы школы	Количество переработанных или вновь созданных локальных актов школы	% от общего кол-ва
	Качественное ведение документации	Уд-неуд.
	Периодичность заседаний	Кол-во
	Выбор рассматриваемых вопросов по направлениям	% охвата
Обеспечить эффективное использование различных ресурсов для достижения целей Программы развития школы	Степень участия УС в решении вопросов управления школой (самоанализ участников УС)	Удовлетворительно-неуд-но
	Количество организованных и проведённых мероприятий, акций, внесённых предложений	Кол-во
	Положительная динамика участия в конкурсах и проектах	Кол-во
	Количество обращений или решений УС, оказавших влияние на результат деятельности школы	Кол-во
Информирование участников УВП и общественности о деятельности УС	Создание УС личной странички на сайте школы	Кол-во зарегистрированных
	Обновление школьного стенда «УС информирует»	Периодичность
Реализация финансово-экономических и организационно-управленческих механизмов стимулирования качества образования	Привлечение и увеличение количества источников финансирования	Кол-во источников
		Сумма
Развитие системы общественного наблюдения	Выступление общественности в качестве внешних экспертов	Кол-во представителей

Но обратной стороной является вопрос о качестве используемых показателей и инструментария, соблюдении необходимых стандартов органи-

зации мониторинга (в частности, проведения социологических исследований), соответственно, о надёжности полученных данных и, в конечном



итоге — о возможности (обоснованности) их использования в системе управления.

При этом в целом нынешняя ситуация представляется более продуктивной, чем те, которые имели место ранее: когда мы или ничего не могли конкретно сказать о положении дел, оставаясь в рамках деклараций, или победно рапортовали о внедрении, не имея представления о том, что собственно внедряется и с каким эффектом.

Приведём примеры критериев, используемых в конкурсном отборе лучших Управляющих советов в Саратовской области и Астраханской области.

В Положении о конкурсе в Саратовской области оценка деятельности Управляющего совета производится экспертной комиссией по шести критериям:

- увеличение удельного веса решений, принимаемых в образовательном учреждении с привлечением Управляющего совета;
- эффективность финансово-экономической деятельности Управляющего совета;
- участие в создании и развитии системы общественной экспертизы, государственно-общественных консультаций, общественного мониторинга состояния и развития учреждения образования;

- реализация программ и проектов, осуществлённых Управляющим советом за счёт внебюджетных средств;
- взаимодействие с другими органами государственно-общественного управления общеобразовательным учреждением;

- развитие внешних связей общеобразовательного учреждения, созданных Управляющим советом.

При этом при оценке деятельности Управляющего совета общеобразовательного учреждения рекомендуется установить, повлияла ли управленческая деятельность Совета на улучшение функционирования общеобразовательного учреждения; наблюдается ли в школе положительная динамика изменения показателей по каждому критерию за период работы Управляющего совета.

В конкурсе Астраханской области критериями оценивания выступают следующие:

- направленность на постановку и решение стратегических задач в сфере образования;
- легитимность решений управляющего совета;
- результативность деятельности управляющего совета в соответствии с полномочиями органа государственно-общественного управления образованием.

Готовых апробированных вопросников для проведения

#### Практика

самоанализа работы управляющих советов в настоящее время нет. ИРГОУ работает над таким инструментом и намерен предложить его федеральной сети участников государственного управления в ближайшее время для апробации. В качестве примерного можно предложить следующий список вопросов.

Они задают преимущественно области (фокусы) анализа:

- организация деятельности управляющего совета,
- реализация советом функций и полномочий,
- взаимодействие совета со школьным и местным сообществом,
- сетевое взаимодействие совета.

А далее можно двигаться в анализе с различной степенью глубины, детализации, выхода в режим проектирования: какие достижения и недостатки, что следует изменить, как поставить задачи в перспективе и т.п.:

- Планирует ли УС свою деятельность?
- Выполнил ли УС все поставленные для себя задачи на год?
- Как строится взаимодействие УС с администрацией школы/органами самоуправления?
- Организована ли обратная связь УС с педагогическим коллективом/ученическим со-

обществом/родительским сообществом/ местным сообществом, обеспечивающая информированность об их интересах и потребностях в отношении будущей школы? Как УС использует это в корректировке своей работы, в принятии решений, в проектировании следующего шага развития школы?

- Участвует ли УС в распределении стимулирующей части фонда оплаты труда?
- Участвует УС в мониторинге и оценке качества условий обучения? Как УС использует полученные данные в своей деятельности?
- Участвует ли УС в выборе направлений и форм профильного обучения учащихся?
- Участвует ли УС в привлечении внебюджетных средств, планировании расходов и контроле за расходами?
- Участвует ли УС в подготовке и презентации публичного доклада?
- Проводит ли УС работу по привлечению внебюджетных средств и контролю за их использованием?
- Участвует ли УС в работе по защите прав участников образовательного процесса?
- Принимает ли УС участие в разрешении конфликтов между участниками образовательного процесса?
- Информировует ли УС школьное и местное сообщества о

своей деятельности? Все ли возможные каналы и форматы информирования используются?

- Все ли члены УС принимают активное участие в его работе?
- Участвовали ли члены УС в программах обучения?
- Взаимодействует ли УС и его члены с другими УС территории, сообществом участников ГОУ, участвуют ли в мероприятиях по обмену опытом?
- Изменился ли уровень знаний и навыков членов УС, необходимых для компетентной реализации полномочий УС?

Освоение данного уровня анализа позволит УС выйти на

следующий уровень, где предметом анализа становятся изменения в деятельности школы жизни, школьного сообщества, как результат влияния деятельности УС.

Конечно, это достаточно сложная задача из-за того, что на этом уровне самоанализ УС связывается с самоанализом (самооценкой) школы, которая сегодня только начинает проводиться и нелегко даётся администрации школы. Но даже движение в этом направлении, попытки рефлексии данного уровня способствуют росту УС.

#### Практика

УУУУУУУУ