

Инспектирование: муниципальный уровень

Елена ШИБАНОВА, заместитель начальника Управления общеобразовательных учреждений и инспектирования Министерства образования РФ

Среди управленческих проблем инспектирование остаётся одной из самых сложных, этически противоречивых: как контролировать, не ущемляя профессиональную свободу, достоинство руководителя школы, учителя, коллектива в целом. В 6-м выпуске «НО» за прошлый год мы рассказали о стратегических и тактических подходах федеральной инспекционной службы к государственному инспектированию. Сегодня продолжаем тему подборкой публикаций о муниципальном уровне контроля и его влиянии на внутришкольный контроль. Статьи адресованы руководителям муниципальных органов управления образованием и директорам школ, особенно — вновь назначенным. Опытные же руководители могут соотнести свои действия с рекомендациями специалистов федеральной инспекционной службы и либо утвердиться в правильности своей позиции, либо скорректировать свои действия.

Закон Российской Федерации «Об образовании» предоставил образовательным учреждениям широкую академическую и финансово-экономическую самостоятельность (автономию). К сожалению, не всегда и не везде созданы условия для полноценной реализации всех статей Закона, всех прав, данных школам и другим учреждениям образования. Но речь сегодня не об этом.

Расширение прав руководителей общеобразовательных учреждений диалектически предполагает и усиление их ответственности, а также совершенствование контроля за деятельностью школ по её результатам в соответствии с установленными качественными параметрами освоения Базисного учебного плана.

В числе аспектов деятельности школы, подверженных контролю, — система оценивания качества образования, полноценное информационно-статистическое обеспечение школы, доступное для учителей, родителей, общественности; индикаторы профессионального мастерства педагогов; мониторинг развития школы, степень участия общественности в управлении ею, в соблюдении законодательства в образовательной сфере — прав учеников, родителей и педагогов, в использовании финансовых и материальных ресурсов. Все эти и другие вопросы муниципальные органы управления образованием при планировании своей работы должны включать в подлежащие контролю, это их прямая сфера компетентности, что подтверждено статьёй 31 Закона РФ «Об образовании»: «...к исключительной компетенции... органов местного самоуправления относятся: ... контроль деятельности образовательных учреждений в целях осуществления государственной политики в области образования».

Муниципальные органы управления образованием — то управленческое звено, которое непосредственно связано с образовательными учреждениями и имеет с ними каждодневную непосредственную обратную связь. Для эффективного инспектирования у специалистов органа управления образованием на муниципальном уровне есть все условия и в первую очередь — достаточно разработанная правовая база. Это и Конституция Российской Федерации, и законы, и указы президента, постановления и распоряжения правительства РФ, нормативные правовые акты, принятые на региональном и местном уровнях. К правовому полю инспекционной деятельности можно также отнести учредительные документы образовательных учреждений, локальные акты, решения и т.д. Важно только уметь пользоваться этим багажом.

Напомню основные задачи инспектирования на муниципальном уровне:

- контроль за исполнением законодательства Российской Федерации и её субъекта в сфере образования;
- выявление нарушений, неисполнения законодательных и иных нормативных актов и принятие в пределах своей компетенции мер по пресечению этих фактов;

- анализ причин, лежащих в основе нарушений, их предупреждение;
- инструктирование руководителей образовательных учреждений по вопросам корректного применения действующих в образовании норм, правил; рекомендации о корректировке или отмене управленческих решений, противоречащих этим нормам и правилам;
- регулярный анализ состояния муниципальной системы образования, выявление отрицательных и положительных тенденций в её развитии и разработка на этой основе предложений по устранению негативных явлений и распространению передового управленческого опыта.

Руководители муниципальных органов управления образованием порой забывают о том, что главная задача проверки не столько в том, чтобы выявить, констатировать те или иные недостатки, но прежде всего **помочь руководителям школ устранить эти недостатки и причины, их породившие, оказать своевременную помощь образовательным учреждениям, педагогическому коллективу.**

Перед началом инспекционной проверки весьма полезно разработать **перечень показателей и документов**, которые необходимо изучить в ходе инспектирования и которые дали бы достаточную информацию, составили полную картину деятельности школы по разным направлениям или по какому-то одному из них. Чтобы оценка деятельности руководителя школы и её коллектива была более достоверной, советую использовать как можно больше источников информации: посещение уроков, анализ программы развития школы и её соответствие достигнутым результатам, беседы с учителями, учениками и родителями. В коллективе, как правило, **вызывает недоверие инспектор, который работает только с документацией и пренебрегает общением с людьми.** Не бумажный анализ дела, а живой будет полнее, объёмнее, если к тому же сопоставить данные проверки, полученные в ходе инспектирования, с показателями за 2–3 года. Такой **сопоставительный анализ** вместе с другими материалами обеспечит объективные выводы, взвешенное управленческое решение.

Перед началом инспекционной проверки руководитель муниципального органа управления и участвующие в ней работники должны рассчитать время, необходимое для инспектирования. Сюда включаются затраты на изучение нормативных документов по исследуемой проблеме, посещение школы, уроков, встреча с педагогическим коллективом, с учителями, а может, и родителями, изучение и сравнение полученной информации, обсуждение её с работниками школы, на подготовку итогового документа и главное — подведение итогов.

Организационная форма инспектирования — инспекционный контроль. Источники информации в какой-то мере определяют и методы контроля: изучение документов, обследование, наблюдение за фактическим состоянием дел в школе, экспертиза, анкетирование, опрос участников образовательного процесса, контрольные срезы освоения образовательных программ (**только по согласованию с руководителями школы!**) и иные методы, способствующие достижению цели контроля.

Инспекционный контроль может проводиться в виде ревизии финансово-хозяйственной деятельности, в виде плановых и оперативных проверок, аудиторских проверок и мониторинга. **Оперативное инспектирование** проводится, как правило, по письмам и жалобам, указывающим на нарушения прав участников образовательного процесса, а также на наличие ситуаций в отношениях между ними.

Инспектирование в виде мониторинга позволяет муниципальному органу управления вести постоянное наблюдение за деятельностью школ, получать своевременную информацию, например, о подготовке образовательных учреждений к новому учебному году, о результатах аттестации школьников, об организации летней оздоровительной кампании, о состоянии здоровья школьников, о качестве горячего питания и других проблемах), это поможет более эффективно управлять качеством образования в рамках муниципальной системы и в отдельных школах.

Инспектирование в виде аудиторской проверки поможет изучить правомерность, правильность управленческих решений без принятия мер административного воздействия к должностным лицам. **Все виды и способы инспектирования сопровождаются обучением,**

инструктированием директоров по применению законодательства на практике, разъяснением положений нормативных, правовых актов. Повышение правовой культуры руководителей школ — одна из задач муниципальной инспекционной службы.

Вы можете прийти в школу с **тематической проверкой**, изучить какое-то одно направление деятельности или с проверкой комплексной (изучить два и более направлений деятельности). Можете поставить целью **инспектирование деятельности должностных лиц** — директора, завуча и т.д.

Периодичность и виды инспектирования определяют муниципальные органы управления. Собственно, это подскажет сама жизнь, необходимость получить информацию о состоянии дел в образовательных учреждениях города и района. По здравому смыслу **плановые тематические и комплексные проверки проводятся не более трёх раз в течение учебного года**. По этическим нормам **план-график инспекционной проверки непременно доводится до сведения директора школы заранее**. Лишь в исключительных случаях оперативное инспектирование проводится без предупреждения. Тематика инспекционных и контрольных проверок находится в исключительной компетенции руководителя муниципального органа управления образованием. **Продолжительность любых проверок не должна превышать 5–10 дней**.

Поводом к инспектированию может послужить обращение граждан в муниципальный орган управления, письмо какой-либо организации. Задание муниципального органа управления образованием о проведении инспектирования, а также задание на проверку сведений, изложенных в обращениях граждан, организаций, должны быть документально оформлены. Как показывает практика, качество и эффективность инспекционной проверки во многом зависят от её плана, который включает:

- цель проверки и её объекты;
- вопросы, подлежащие проверке;
- распределение обязанностей между инспектирующими;
- формы и методы проверки;
- способы обобщения результатов.

Любую проверку целесообразно начинать с беседы с руководителем школы, с совместного совещания, в ходе которого объявить о цели предстоящей проверки, уточнить её объекты, состав проверяющих, согласовать методы проверки, выстроить график работы, определить порядок подведения итогов инспектирования. Ежедневно самая ответственная часть работы — непосредственное инспектирование. Успех здесь зависит от многих факторов — профессионализма инспектирующих лиц, знания школы, учителей. И очень во многом — **от этики общения с педагогическим коллективом и его руководителем**.

Работники федеральной инспекционной службы нашей отрасли не раз выступали с рекомендациями о том, как вести себя инспектору. Он сегодня — не ревизор и уж тем более не надсмотрщик, пытающийся «ловить» директора школы на ошибке. **Только партнёрство, только помощь в преодолении негативных явлений — вот позиция проверяющих**. Будем помнить: муниципальный орган управления образованием (как и региональный, и федеральный) — не «над» школой, а рядом с ней. **Он вместе с директором несёт ответственность за качество работы школы, за создание условий для творческого труда учителей**.

Особенно важна этическая позиция проверяющих при инспектировании деятельности администрации.

Вопросами контроля деятельности руководителей школ могут быть:

- исполнение норм и правил, установленных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами в сфере образования;
- результаты деятельности школы по реализации государственной политики в области образования;
- реализация прав граждан на получение установленного Законом РФ «Об образовании» обязательного основного общего образования;
- право граждан, проживающих на территории района (города), на выбор форм получения

образования, типа и вида школы;

- результаты деятельности руководителей муниципальных образовательных учреждений по вопросам соблюдения порядка промежуточной и итоговой аттестации школьников и текущего контроля в соответствии с требованиями Закона «Об образовании» и Устава школы, а также соблюдения санитарных норм и правил, охраны здоровья учеников, оснащённости учебного процесса и оборудования учебных кабинетов.

В сфере внимания проверяющих должны быть реализация дополнительных к федеральным льгот школьникам и педагогическим работникам образовательных учреждений, формы их материального поощрения, повышение квалификации учителей. Органы управления образованием являются учредителями школ и других образовательных учреждений. Поэтому они вправе инспектировать результаты деятельности образовательных учреждений по таким вопросам:

- сохранность и эффективность использования имущества, находящегося в оперативном управлении образовательного учреждения (зданий, помещений, сооружений и другого имущества);

- соблюдение условий аренды зданий, помещений, сооружений и т.д.

- использование финансовых средств, выделяемых учредителем и полученных из других источников;

- организация общественного питания и медицинского обслуживания учащихся и их наставников;

- соблюдение требований, установленных Уставом, другими учредительными документами, а также договором, заключённым между учредителями и образовательным учреждением.

Подготовка итогового документа по результатам проверки, как правило, свидетельствует о качестве инспектирования и отнестись к ней целесообразно со всей тщательностью. По окончании проверки на основании представленных материалов разрабатывается общий итоговый документ (справка), структура и содержание которого отражает во вступлении побудительную причину и цели проверки (указать приказ, план-задание), источники получения информации (анкеты, изучение документов, тесты и т.д.). В основном содержании документа на вопросы, поставленные в плане-задании, стоит дать развёрнутые, хорошо аргументированные ответы. Выводы и рекомендации должны быть основаны на достаточном для этого материале, подтверждаться количественными показателями, достоверность которых ни у кого не вызывает сомнения.

По итогам инспектирования в зависимости от вида деятельности, целей и задач проверки, с учётом реального положения дел могут быть проведены: заседание коллегии управления образования, производственное совещание, совещание руководителей образовательных учреждений с привлечением исполнительной и представительной власти и общественных организаций.

Содержание итогового документа, его выводы и рекомендации, мнения инспектирующих должны быть доведены до сведения директора школы и коллектива: копия итогового документа и рекомендации направляются руководителю образовательного учреждения. В некоторых случаях можно провести их обсуждение в коллективе.

Проблемы, о которых здесь идёт речь, обсуждались неоднократно на различных конференциях, встречах, и тем не менее мы получаем немало вопросов. Это сфера, где есть возможность для постоянного творчества. Как бы ни были регламентированы, обоснованы управленческие действия контролирующего характера, их содержательное наполнение и этическая сторона зависят от конкретных людей, их компетентности, общей культуры, а также от условий, в которых живут и трудятся школы. Нам всем вместе предстоит искать ответы на такие вопросы, которые на первый взгляд кажутся простыми:

- Что можно отслеживать с помощью мониторинга?

- Как с наибольшей достоверностью контролировать качество образования, удовлетворение образовательных запросов населения?

- Как провести проверку школы, не мешая учебному процессу и не беспокоя учителей, а тем более — не «дёргая» их?
- Как лучше довести до сведения коллектива содержание и цели государственной политики в области образования и степень участия педагогов в её реализации?
- Как администрация школы строит контроль за образовательным процессом и почему на контроль выносит эту проблему, а не другую?

Подобных вопросов много. Нам с вами в процессе практики предстоит ответить на них, чтобы сделать контроль **максимально эффективным**, помогающим делу.