

КАК РАЗВИВАЕТСЯ ГОСУДАРСТВЕННО- общественное управление: мониторинг и оценка



Сергей Геннадьевич Косарецкий,
*начальник Центра стратегических разработок
Академии социального управления*



Елена Николаевна Шимутина,
*директор Института развития
государственно-общественного управления образованием*

Тема государственно-общественного управления в образовании в последние годы не сходит со страниц изданий, адресованных образовательному сообществу. Однако такой её аспект, как мониторинг и оценка развития государственно-общественного управления, редко становится предметом внимания. Между тем актуальность этих вопросов заметно возросла¹.

- тенденции развития системы государственно-общественного характера управления образованием
- формирующаяся система оценки качества

На федеральном уровне показатель, характеризующий результаты развития государственно-общественного управления в Российской

¹ Мы ограничиваемся здесь мониторингом создания и деятельности органов государственно-общественного управления, не рассматривая аспекты мониторинга внедрения публичной отчётности и участия общественности в оценке качества.

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».

Факт разработки и включения конкретного показателя в федеральную программу сыграл позитивную роль. Конкретные показатели характеризуют приоритеты и предпочтения в стратегии 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 реализовать 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»².

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

Начиная с 2006 г. отмечается общее усиление внимания к оценке эффективности деятельности органов управления образованием. 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 следующие индикаторы эффективности деятельности региональных органов управления образованием: «Доля общеобразовательных учреждений региона, органом самоуправления которых (по Уставу учреждения) являются Попечительский совет или управляющий совет», «Доля общеобразовательных учреждений региона, уставом которых Попечительскому или управляющему совету предоставлено право определять содержание школьно-

² Агранович М.Л. Индикаторы в управлении образованием: Что показывают и куда ведут? // Вопросы образования. 2008. № 1.

го компонента образования и режим работы учреждения».

В 2007 г. Минэкономразвития РФ направило в субъекты РФ опросный лист по оценке проводимых мероприятий, связанных с реформированием государственного управления в субъекте РФ. В Раздел «Качество государственного управления в сфере образования» был включён показатель «9.4. Доля учебных заведений, в которых существует практика использования в управлении образованием таких форм общественного участия, как попечительские и наблюдательные советы».

В обоих случаях предложенные индикаторы позволяли оценить положение дел 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 их прав (полномочий). Однако то, что в одном показателе объединены разные формы, вызывает неоднозначное отношение. В работах по проблематике государственно-общественного управления (А.А. Пинский, А.А. Седельников, А.М. Моисеев) в то время была чётко показана принципиальная разница между попечительским, наблюдательным и управляющим советами. Последняя модель, прошедшая успешную апробацию в рамках федерального эксперимента, рассматривалась как наиболее перспективная. 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 уместна. Наконец, принятие Закона «Об автономных учреждениях» связано с необходимостью мониторинга создания наблюдательных советов.

Признание того, что темпы решения наиболее актуальных задач модернизации образования замедлены, вызвало 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 полномочиями по распределению фонда стимулирования руководителей общеобразовательных учреждений».* В дальнейшем эти показатели стали использоваться в системе электронного мониторинга РКПМО.

Показатель «Доля общеобразовательных учреждений...», 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 полномо-

чий — принятию решений о распределении средств стимулирующей части фонда оплаты труда общеобразовательного учреждения.

Обоснованность этого подхода и корректность акцента на полномочия по участию в распределении СЧФОТ стали предметом дискуссий в экспертном сообществе, однако его ведение оказало серьёзное влияние на внедрение 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. Именно успешность этого направления КПМО позволила утвердиться представлению об управляющем совете как оптимальной модели реализации принципа государственно-общественного управления, что нашло отражение в формулировках следующего показателя, принятого на федеральном уровне. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р) включили в систему показателей реализации показатель *«Доля общеобразовательных учреждений, в которых созданы управляющие советы».*

Вместе с тем столь заметная динамика показателя обусловила постановку вопросов, с одной стороны, о достоверности данных, с другой — о том, насколько достигнутые значения этого показателя свидетельствуют о полном успехе в решении задачи расширения общественного участия в управлении образованием (как минимум в регионах КПМО).

Ответ на первый вопрос не входит в задачи этой статьи.

Второй же вопрос нам хотелось бы обсудить. Точнее, у нас есть вполне определённый ответ — «конечно нет», значение этого показателя «100%» не может выступать основанием для чрезмерного оптимизма в отношении реализации принципа государственно-общественного управления в российской школе. Ответ нам кажется очевидным — это количественный показатель, относящийся к типу так называемых показателей деятельности, которые позволяют оценить наличие деятельности или затраты ресурсов, но не позволяют провести оценку достижения целей и тем более эффектов (в нашем случае — целей и эффектов расширения общественного участия в управлении образованием).

Вызывает беспокойство не столько сам факт формальной отчётности органов управления образованием различных уровней, сколько попытки отчитаться не о деятельности, не о выполнении обязательств, а об окончательном решении задачи обеспечения демократического государственно-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 — идёт массовое внедрение наиболее эффективной модели самоуправления с реальными управленческими полномочиями, 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 вопрос об иных инструментах и показателях оценки деятельности органов государственно-общественного управления образовательными учреж-

дениями, позволяющих прежде всего сформировать представление о качественной стороне их работы.

Этот вопрос актуален для органов управления, всерьёз заинтересованных решить задачу 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.

«Здесь есть две альтернативы. Первая — «игра в общественное участие», то есть 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 по новым правилам, в которой общественность сможет предъявить свои притязания на участие в управлении ресурсами, обосновав их соответствием критериям оценки качества своей работы»³.

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 всерьёз доверить полномочия по

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: Сборник материалов / Под общей редакцией С.Г. Косарецкого, Е.Н. Шимутиной. Том 1. Архангельск, 2009.

распределению ресурсов кому-либо, чьё качество работы не поддаётся оценке. С нашей точки зрения, конечно, не стоит ограничиться полномочиями по распределению ресурсов, необходимо говорить в целом 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)⁴. 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 специальных программ или соответствующих задач (разделов, мероприятий, показателей) в целевых программах развития образования всех уровней).

⁴ См. Совет — не «скорая помощь» и не бригада ремонтников // Управление школой. 2008. № 1.

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, 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 советами своих полномочий: «Наличие в учреждении программы развития, утверждённой органом государственно-общественного управления и предусматривающей участие общественности в управлении программой», «Доля органов государственно-общественного управления, проводивших заседание по вопросу распределения стимулирующей части фонда оплаты труда работников ОУ» и др.

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 уровне органов государственного-общественного управления, поставило перед регионами задачу: сместить фокус внимания на качественные аспекты ситуации:

- 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-общественного управления*. Впервые этот подход был предложен в 2006–2007 гг. в Советском районе Красноярского края и предполагал экспертизу деятельности управляющих советов членами муниципального совета по образованию. Экспертиза осуществлялась по шести направлениям и показателям, и предполагала определение экспертом уровеньной оценки (1–3) и формулирование недостатков по каждому из показателей:

1. 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 и об УС;
- соответствие процедуры выборов представителей трудового коллектива Положениям о выборах и об УС;
- соответствие процедуры выборов представителей учащихся Положениям о выборах и об УС;
- соответствие оснований, порядка и процедуры кооптации, количества кооптируемых членов Положению о выборах.

2. 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;

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

- наличие и соответствие документов о кооптации Положениям.

3. Состав сформированного УС:

- соответствие состава УС Положению об УС.

4. Выдача удостоверений:

- наличие записей в регистрационной книге РУО;
- наличие записей в регистрационной книге образовательного учреждения;
- наличие удостоверений.

5. Представленность работы УС на сайте образовательного учреждения или на отдельном сайте:

- наличие материала;
- качество материала;
- периодичность.

6. 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.

Общественный аудит в Советском районе Красноярского края проводится ежегодно и, по мнению разработчиков, это сыграло существенную роль в своевременном

выявлении недостатков, их устранении и повышении качества организации работы управляющих советов. Объектом общественного аудита стала также публичная отчётность образовательных учреждений⁵.

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 края⁶. Проект Центра победил в краевом конкурсе поддержки общественных и гражданских инициатив.

Главная цель общественной экспертизы — выявить риски, возникающие 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 в себя сбор, изучение и анализ нормативных документов школ, связанных с развитием общественного участия, и материалов глубинных социологических исследований (с директорами школ, руководителями органов управления образованием, членами управляющих советов).

В ходе экспертизы нормативных докумен-

⁵ Зимин Ю., Головина О.Д., Седельников А.А. Общественный аудит публичного доклада школ и дошкольных учреждений // Народное образование. 2010. № 5.

⁶ Сулов 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 образования: Сборник материалов. Том 2. Архангельск, 2009.

тов и локальных актов выявлены несоответствия между декларированным подходом к пониманию сущности и полномочий управляющих советов и закреплением 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. Короткие сроки, отведённые планом реализации КПМО по этому направлению для создания локальных нормативных актов, регламентирующих работу управляющих советов, и «гонка» с их принятием, привели к тому, что серьёзной проработки документов зачастую не было, а сама процедура принятия локальных нормативных актов в ряде случаев была не вполне 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, 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.⁷

В Положении о конкурсе на лучший управляющий совет в Саратовской области оценка деятельности управляющего совета

⁷ Критерии и показатели оценки эффективности развития муниципальной системы образования. Учебно-методическое пособие. / Под ред. С.В. Горемыко, Е.В. Губановой. Саратов: ГОУ ДПО «СарИПКиПРО», 2009.

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 оценке деятельности управляющего совета рекомендуется установить, повлияла ли управленческая деятельность совета на улучшение функционирования школы; наблюдается ли положительная динамика изменения показателей по каждому критерию за период работы управляющего совета.

Мониторинг *содержания деятельности управляющих советов*, организованный в ряде субъектов РФ (например, Московской области, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре), предполагает сбор сведений о решениях, принятых органами государственно-общественного 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, выявлено преобладание решений, касающихся, с одной стороны, вопросов организации деятельности школы (причём «второстепенного» характера, например, «определение порядка вы-

носа мебели из класса»), с другой — организации работы самого совета. В то же время примеры утверждения программ развития и согласования образовательных программ школы встречаются редко. Недостаточно освоены полномочия советов в области планирования бюджета и контроля над 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. В планы включаются вопросы (например, организация новогоднего праздника или награждение семей в День родителя), которыми, скорее, должны заниматься родительские комитеты, органы ученического самоуправления, а не управляющие советы. Эти вопросы нужно включать в повестку производственных совещаний, но не заседаний управляющих советов, являющихся органом общественно-государственного управления, который решает стратегические проблемы.

Примеры 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.

Анкетные содержат вопросы, направленные на определение общего отношения

к результатам внедрения в образовательных учреждениях моделей государственно-общественного 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 единообразного инструментария в течение трёх лет позволяет увидеть динамику процесса, внести необходимые коррективы в региональную программу.

Появляются варианты внутришкольного мониторинга и оценки деятельности управляющих советов. Так, в муниципальном общеобразовательном учреждении «Алябьевская средняя общеобразовательная Советского района ХМАО — Югры» используются следующие группы индикаторов (по пяти направлениям), которые призваны определить место воздействия и степень участия Управляющего совета в достижениях школы⁸:

1. Создание модели и стратегии внедрения управляющего совета в практику работы школы:

- количество переработанных или вновь созданных локальных актов школы (в % от общего кол-ва);
- качественное ведение документации (уд. — неуд.);
- периодичность заседаний (кол-во);
- выбор рассматриваемых вопросов по направлениям (% охвата).

2. Обеспечить эффективное использование различных ресурсов для достижения целей программы развития школы:

⁸ Боровинская И.В. Организация деятельности органов государственно-общественного управления в МОУ «Алябьевская средняя общеобразовательная школа» // Лучшие практики общественного участия в формировании и реализации образовательной политики в сфере образования управления образованием: Сборник материалов. Том 1. Архангельск, 2009.

- степень участия УС в решении вопросов управления школой (самоанализ участников УС) (уд. — неуд.);
- 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).

3. Информирование участников УВП и общественности о деятельности УС:

- создание личной странички на сайте школы (кол-во зарегистрированных);
- обновление школьного стенда «УС информирует» (периодичность).

4. Реализация финансово-экономических и организационно-управленческих механизмов стимулирования качества образования:

- привлечение и увеличение количества источников финансирования (кол-во источников, сумма).

5. Развитие системы общественного наблюдения:

- выступление общественности в качестве внешних экспертов (кол-во представителей, кол-во мероприятий).

В рамках мониторинга эффектов реализации комплексных проектов модернизации образования интересные социологические исследования с использованием методов опроса и фокус-групп проведены в Пермском крае, Московской области⁹, Алтайском крае, Архангельской области, Чувашской Республике. Получены интересные данные, характеризующие представление о результатах, эффектах и проблемах деятельности управляющих советов различных групп: работники образования, родители, члены управляющих советов.

⁹ Моисеев А.М., Байнова М.С., Косарецкий С.Г. Что даёт участие общественности в управлении образованием // Народное образование, 2010. № 5.

В ряде регионов имеются интересные практики по формированию вопросников для самоанализа работы управляющих советов. Их задача — помочь управляющим понять, на какие вопросы им необходимо обращать внимание, чтобы школа могла достигнуть высоких результатов в своей деятельности и показать, каким образом можно решить проблемы, которые возникают в процессе их работы. Готовых апробированных вопросников в настоящее время нет. Их разработка сегодня актуальна. Институт развития государственно-общественного управления образованием работает над таким инструментом и намерен предложить его участникам федеральной сети государственно-общественного управления в ближайшее время для апробации. Приведём примерный перечень направлений, задающих области (фокусы) анализа:

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

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

1. Планирует ли УС свою деятельность?
2. Выполнил УС все поставленные на год задачи?
3. Как строится взаимодействие УС с администрацией школы/органами самоуправления?
4. Организована ли обратная связь УС с педагогическим коллективом/ученическим сообществом/родительским сообществом/ местным сообществом, обеспечивающая информированность об их интересах и потребностях в отношении будущего школы? Как УС использует это в корректировке своей работы, в принятии решений, в проектировании следующего шага развития школы?
5. Участвует ли УС в распределении стимулирующей части фонда оплаты труда?

6. Участвует ли в мониторинге и оценке качества условий обучения? Как использует полученные данные в своей деятельности?

7. Участвует ли в выборе направлений и форм профильного обучения учащихся?

8. Участвует ли в привлечении внебюджетных средств, планировании расходов и контроле за расходами?

9. Участвует ли в подготовке и презентации публичного доклада?

10. Проводит ли УС работу по привлечению внебюджетных средств и контролю над их использованием?

11. Участвует ли в работе по защите прав участников образовательного процесса?

12. Принимает ли участие в разрешении конфликтов между участниками образовательного процесса?

13. Проводит ли работу по информированию школьного и местного сообщества о своей деятельности? Все ли возможные каналы и форматы информирования используются?

14. Все ли члены УС принимают активное участие в его работе?

15. Участвовали ли члены УС в программах обучения?

16. Взаимодействует ли УС и его члены с другими УС территории, сообществом участников ГОУ, в т.ч. участвуют ли в мероприятиях по обмену опытом?

17. Изменился ли уровень знаний и навыков членов УС, необходимых для компетентной реализации полномочий УС?

Освоение этого уровня анализа позволит выйти на следующий уровень, где

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

Это сложная задача в силу 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 этого уровня сами по себе важны, способствуют росту УС.

Таким образом, за относительно короткое время практика мониторинга развития государственно-общественного управления заметно расширилась.

Очевидный положительный момент заключается в том, что данный процесс стимулирован не извне, а обусловлен реальными 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.

При этом обратной стороной является вопрос о качестве используемых показателей и инструментария, соблюдении необходимых стандартов организации мониторинга (в частности, проведения социологических исследований), соответственно, о надёжности полученных данных и, в конечном итоге, о возможности (обоснованности) их использования в системе управления.

В целом же нынешняя ситуация представляется более продуктивной, чем раньше, 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. **НО**



ЮРИДИЧЕСКИЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

? Хочу предложить свои услуги учителя английского языка в детском саду, в котором нет соответствующей вакансии. Каковы у меня шансы, что работодатель возьмёт меня на работу?

Татьяна Анатольевна

Если работодатель заинтересован в Вашем предложении, он может открыть ставку для педагога дополнительного образования с оплатой из внебюджетных средств. То есть садик предлагает родителям дополнительные образовательные услуги, вы их выполняете на территории детского сада, а оплата осуществляется от доходов от этой деятельности.

Шансы оценивать должны не мы, а организация, которой Вы можете предложить свои услуги.

? Сколько баллов должен учитель набрать на контрольной работе (срез знаний) в классе, чтобы мог получить высшую категорию?

Лейла

Такие нормативы федеральными актами не установлены. Более того, мы считаем грубым нарушением прав учителя ставить в зависимость получение им квалификационной категории от среза знания класса. Срез знаний — это единственный показатель качества работы и профессионализма учителя.

? Как должны оплачиваться часы за два дополнительных урока ОРКСЭ, если они проведены в расписании за счёт классного часа и часа внеклассной работы? Стимулирующий фонд в нашей школе на это не рассчитан (по словам директора), поэтому нам предлагают поработать безвозмездно, а классные часы можно проводить на перемене между уроками. *Ангелина*

Классные часы, не указанные в расписании занятий, не являются обязательными мероприятиями для учащихся и не входят в учебную нагрузку школьника. Администрация не должна забывать нормы СанПиН 2.4.2.1178-02. Более того, перемена — это отдых учащегося, который тоже регламентирован этим документом.

Мы не совсем понимаем, что это за уроки, о которых Вы пишете, но надо помнить, что всё, что указано в расписании, является и учебной нагрузкой учителей, поэтому не относится к неоплачиваемой работе. Проверить объективность руководства об отсутствии денег может сам коллектив, так как вопросы распределения оплаты труда относятся к компетенции образовательного учреждения, а не только одного директора школы. Всё, что связано с доплатами и надбавками, подлежит коллективному обсуждению, и не только в отношении педагогов, но и всех работников учреждения.

АВТОНОМНОЕ, БЮДЖЕТНОЕ, КАЗЁННОЕ: КАКОЙ ТИП УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫБРАТЬ ШКОЛЕ

Анатолий Борисович Вифлеемский,
директор Центра экономики образования,
доктор экономических наук, г. Нижний Новгород

• реформирование системы бюджетных учреждений • правовое положение школы • «старое» и «новое» бюджетное учреждение • изменения для автономных учреждений

Невзирая на отрицательную реакцию общественности, Государственной думой РФ принят, Советом Федерации одобрен и Президентом РФ подписан закон с невнятным названием «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»¹.

По своим последствиям для системы образования этот закон будет значительно серьёзнее, нежели принятый в 2004 году закон «о монетизации льгот». При этом принципиальный подход к кардинальному реформированию системы бюджетных учреждений, стыдливо называемому «совершенствованием», тот же самый. Поэтому мы новый закон называем законом о монетизации бюджетных учреждений.

¹ Федеральный закон 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Сегодня почти все школы — бюджетные учреждения и, если они останутся в прежнем статусе, все они будут «монетизированы». Подвох происходящих изменений законодательства состоит в том, что под старым названием «бюджетное учреждение» скрывается совершенно новая организационно-правовая форма. А привычное в нынешних условиях «бюджетное учреждение» фактически переименуется в казённое.

Варианты правового положения школы в условиях нового законодательства

Сразу ответим на вопрос: «какую форму лучше выбрать школе?». Если школа хочет развиваться (что невозможно в существующих условиях без привлечения внебюджетных средств), если школа работает в режиме «школа-хозяйство», то единственный выход для неё — перейти в статус автономного учреждения. Как бы страшно это ни казалось.

Если же школа не имеет внебюджетных доходов, не зарабатывает денег