

Man and Education 2013-2025

ISSN 2079-8784

URL - <http://ras.jes.su>

All right reserved

Issue 4 (65) Volume . 2020

Effectiveness of educational organizations and their leaders: regional and municipal practice

Bakhtin Bakhtin

Head of the Project Management Center, Federal State Budgetary Scientific Institution Russian Federation, Moscow

Anna Tormosova

Head of the Coordination and Monitoring Activities Department, Federal State Budgetary Scientific Institution "Institute of Education Management of the Russian Academy of Education" Russian Federation, Moscow

Abstract

The article discusses the main features measurement and regulation of the effectiveness of educational organizations and their leaders. The activity of executive authorities operating in municipalities, whose functions include assessing the quality of general education, are analyzed.

Keywords list (en): performance assessment, education management, education quality, education quality assessment, head of educational organization, educational organization

Publication date: 07.06.2022

Citation link:

Bakhtin B., Tormosova A. Effectiveness of educational organizations and their leaders: regional and municipal practice // Man and Education – 2020. – Issue 4 (65) С. 139-146 [Electronic resource]. URL: <https://человекиобразование.рф/S181570410020517-3-1> (circulation date: 23.03.2025). DOI: 10.54884/S181570410020517-3

1 Деятельность работников сферы образования характеризуется многокомпонентностью, системностью, сложно учитываемым результатом, когда затраты, характеристики образовательного процесса и результат трудно соотнести и по времени, и по объемам. При этом в современных условиях возникают сложности с точки зрения фиксации выполняемых функций по целям и их привязке к конкретному периоду осуществления деятельности даже в краткосрочной перспективе.

2 Очевидно, сфера образования предъявляет особые требования к руководителям образовательных организаций, отличающиеся от тех, которые характеризуют деятельность

управленческих работников в других отраслях. Это обусловлено рядом причин, среди которых: 1) организация управленческого процесса связана не только с непосредственными подчиненными – педагогами, но и с потребителями услуги, с взаимодействием с третьими лицами – родителями детей; 2) результат деятельности отдален от времени оказания услуги на неопределенный период, так как он заключается в развитии не только каждого объекта образовательного процесса, но и всего общества; 3) деятельности присущ высокий уровень ответственности, определяемый проблематикой развития личности ребенка.

3 Кроме того, проводимые реформы в образовании, *диверсификация* образовательных организаций (и, как следствие, невозможность обеспечения эффективной деятельности образовательной организации без учета влияния внешней социокультурной среды, проблем доступности, социального неравенства и качества современного образования); *сокращение объемов бюджетного финансирования* и необходимость решать проблемы финансового обеспечения и внебюджетного финансирования деятельности образовательной организации; *повышение уровня требований* к организации учебно-воспитательного процесса; *развитие системы оценки качества образования*, включая международные исследования PISA, PIRLS и др.; *ужесточение требований*, предъявляемых при лицензировании и аттестации образовательных организаций; *низкая заработная плата в сфере образования*, формирование новых механизмов материального и нематериального стимулирования труда персонала; изменение качественного состава обучающихся – диктуют особые требования к управленческим кадрам системы образования.

4 В результате происходит игнорирование вышеперечисленных внешних и внутренних факторов, они не учитываются при планировании показателей эффективности как самого учреждения, так и его руководителей и работников, что приводит к неэффективной работе руководителей с кадровым резервом, ошибочным приоритетам, формальному подходу к профессиональному развитию педагогов и профориентации обучающихся.

5 Ситуация в сфере образования усугубляется тем, что образовательные результаты учащихся определяются различными объективными факторами, в том числе малочисленностью, доступностью, отдаленностью или слабым ресурсным обеспечением школ. В российских условиях социально-экономические ресурсы семьи, методическое сопровождение образовательного процесса, принимаемые управленческие решения, личностные и профессиональные качества руководителей играют зачастую определяющую роль в повышении образовательных результатов и эффектов, при этом факторы влияния часто лежат за пределами компетенций современных руководителей.

6 Среди российских исследований проблематики эффективности деятельности образовательных организаций и их руководителей в качестве методологической основы исследования принимаются работы исследовательской группы Института управления образованием Российской академии образования в рамках выполнения государственного задания: А. Е. Марона, Е. Г. Королевой, И. Л. Чайко, М.Б. Бахтина, С.Е. Довбыш, А.А. Аринушкиной, Т.Н. Обуховой [7-12]. В них описаны современные подходы и принципы измерения эффективности образовательных организаций, а именно проблематики оценки качества современного образования в разрезе определения эффективности современных образовательных организаций и их руководителей; особенности построения региональных и муниципальных моделей оценки эффективности.

7 Острота проблематики данной статьи подтверждается точечными решениями федеральных органов исполнительной власти в отношении некоторых категорий работников образовательных организаций.

8 Например, в текущем году Письмом Министерства просвещения РФ от 12 мая 2020 г. № ВБ-1011/08 направлены методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющим государственное управление в сфере образования, по организации работы педагогических работников, осуществляющих классное руководство в общеобразовательных организациях, в которых устанавливаются ежемесячные выплаты педагогическим работникам за осуществление классного руководства в размере 5000 рублей. Тем самым понятие эффективности из разряда гибких, стимулирующих переходит в обязательную к исполнению норму административного характера [5].

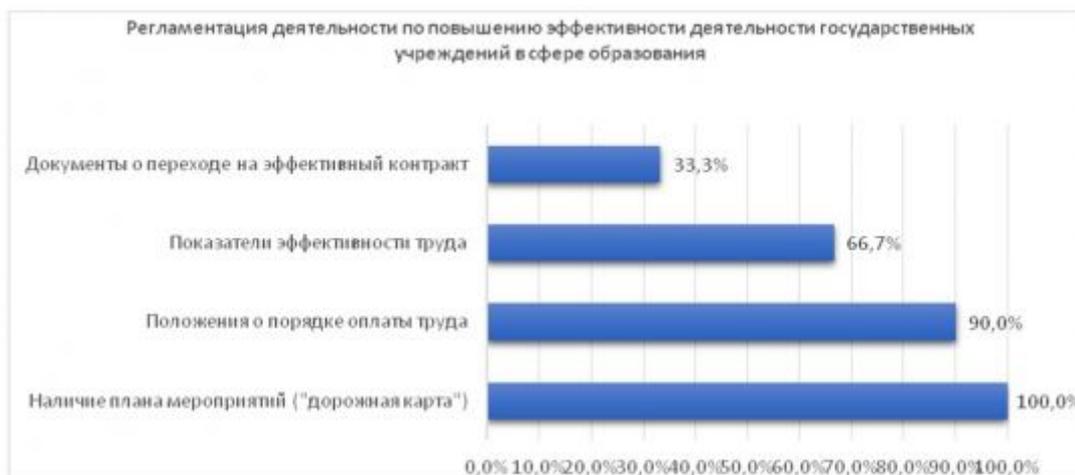
9 Для проведения анализа региональной нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений в сфере образования, их руководителей и работников, в качестве основных показателей сравнения определены следующие:

- Наличие плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки»;
- Положения о порядке оплаты труда;
- Показатели эффективности труда;
- Документы о переходе на эффективный контракт [1].

10 Итоговая информация о проведенном мониторинге нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации, регулирующей вопросы эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений в сфере образования по всем вышеуказанным критериям в исследуемых регионах представлена на рисунке 1 [1].

11 В аналитическом отчете ФГБНУ ИУО РАО отмечается, что плановые документы, сопровождающие процесс повышения эффективности труда в образовательных организациях и переход на эффективный контракт присутствуют практически во всех регионах. Степень же дальнейшей детализации и проработки регламентирующих переход документов различна. Данная ситуация обусловлена тем, что форма «дорожной карты» разработана на федеральном уровне и в ней с достаточной детализацией представлены не только мероприятия, касающиеся непосредственно перехода на эффективный контракт, но и сопутствующие мероприятия, такие как информационное, мониторинговое сопровождение, мероприятия по привлечению в отрасль молодых специалистов и их подготовка, рекомендации кадровым службам и органам исполнительной власти на местах.

12



13 Рис. 1. Информация о регламентации деятельности по повышению эффективности деятельности государственных учреждений в сфере общего образования в исследуемых субъектах Российской Федерации [1].

14 При этом по остальным выделенным критериям, отражающим дальнейшую детализацию, организационное и нормативно-правовое сопровождение перехода на эффективный контракт, ситуация несколько иная.

15 Эффективный контракт представляет собой стандартный трудовой договор, составленный в соответствии со статьей 57 ТК РФ, в котором расширены некоторые условия, а именно:

- максимально подробно описаны обязанности сотрудника;
- детально регламентированы условия оплаты труда и меры социальной поддержки;
- особый акцент сделан на показателях и критериях оценки эффективности деятельности руководителей и педагогов, назначения им стимулирующих выплат в зависимости от результатов трудовой деятельности.

16 То есть данным инструментом фактически сужены и, одновременно, конкретизированы отраслевая рамка и возможности злоупотреблений как со стороны работника, так и со стороны работодателя в части их прав и обязанностей, возможностей для поощрения труда, повышения квалификации и т.д.

17 Для повышения качества, соблюдения сроков и сокращения всех видов затрат в рамках переходного периода и смены характера трудовых отношений как на региональном, так и на федеральном уровне в научном и правовом сообществах сформированы методические рекомендации, содержащие пошаговые инструкции и типовые формы документов. Так, например, в организации, вводящей эффективный контракт, необходимо разработать следующие формы документов: положение о рабочей комиссии по введению эффективного контракта, показатели и критерии эффективности труда работников учреждения, локальный акт об установлении норм труда работников с учетом отраслевой специфики, локальный акт о содержании и объеме трудовых функций каждого работника. То есть фактически провести профессиографический анализ деятельности прежде всего руководителя организации. Далее необходимо внести изменения в правила внутреннего трудового распорядка, положение о системе оплаты труда работников, положение и премировании, должностные инструкции и другие кадровые и финансовые документы.

18 Из представленной на рисунке 1 информации видно, что в 33,3 % субъектов РФ разработаны данные документы, при этом пока рано говорить о системном характере перехода регионов на эффективный контракт в сфере общего образования, также как и о присутствии (судя по полученным в результате проведенного мониторинга документам) необходимой для перехода на эффективный контракт нормативной базы, хотя необходимый минимум безусловно присутствует [1].

19 Следует обратить внимание на различные подходы (региональную специфику) в формах представления, ширине охвата, сфере применения и других характеристиках основных регламентов. По данным критериям присутствует три основных подхода по уровню обобщения и распространения форм локальных документов, сопровождающих переход на эффективный контракт: 1. Общая для сферы образования (в том числе высшего) нормативно-правовая база; 2. Попытка системной регламентации всей социальной сферы региона; 3. Локальная регламентация сферы общего образования.

20 Третий подход, безусловно, представляется наиболее перспективным, позволяющим учесть специфику отрасли, обеспечить высокое качество как самого перехода, так и последующей эффективной работы каждого учреждения.

21 Таким образом, проведенный анализ нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации, регулирующей вопросы перехода к системе эффективного контракта руководителей образовательных организаций, показал, что в целях систематизации деятельности и обеспечения единого подхода при оплате труда практически во всех исследуемых регионах разработаны и утверждены положения об оплате труда; при этом только в 66,7% субъектов Российской Федерации утверждены показатели эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений в сфере образования и в 33,3% субъектов Российской Федерации разработаны документы о переходе на эффективный контракт с разной степенью детализации типовых форм и документов [1].

22 В 2020 году проведена оценка регулирующего воздействия изменений нормативно-правовой базы в результате реализации мероприятий национальных проектов.

23 В соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.11.2012 № 2190-р «О программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012 - 2018 гг.» в регионах и муниципалитетах должны быть разработаны показатели эффективности деятельности подведомственных учреждений, их руководителей и работников по сферам деятельности, видам учреждений и основным категориям работников.

24 К основным маркерам данной деятельности в субъектах РФ можно отнести следующее: в большинстве субъектов устанавливаются или установлены индикаторы развития

образования и разрабатываются комплексы мероприятий по их достижению, установлена периодичность замеров эффективности работы образовательных организаций, требования к своду и мониторингу данных замеров, при формировании показателей эффективности учитываются современные актуальные тренды и целевые ориентиры национальных проектов. Например, в трудовых договорах с руководителями образовательных организаций в показатели эффективности работы руководителей включаются результаты независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности организациями и выполнение плана по устранению недостатков, выявленных в ходе такой оценки (НОКО).

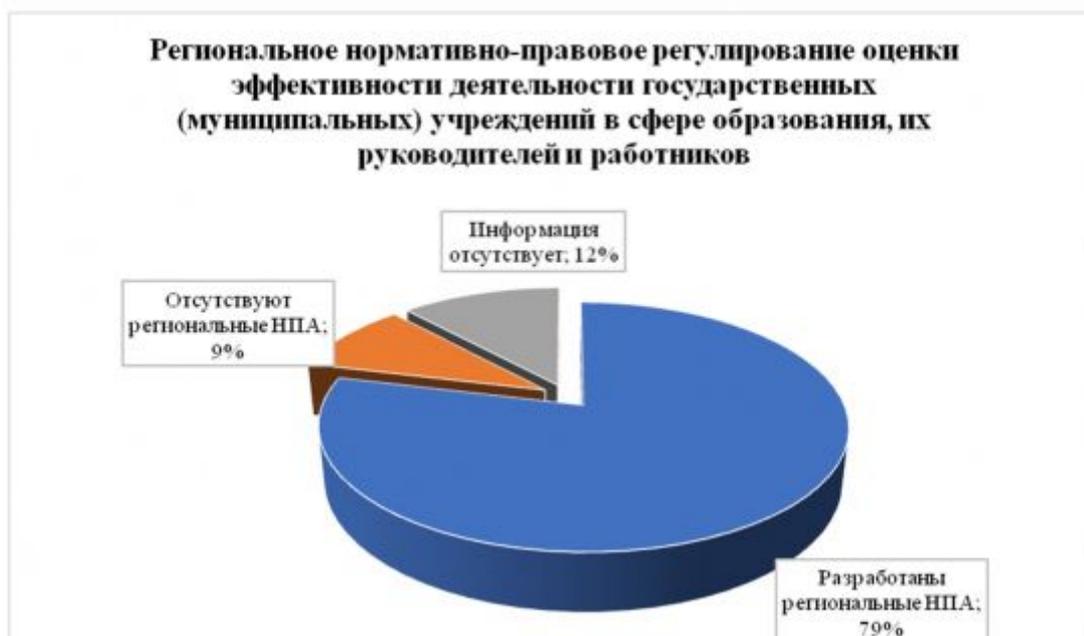
25 Усложнение экономического положения, кризис и резкое обострение проблем внутри отрасли, по мнению большинства руководителей, приводят к необходимости коррекции традиционных управленческих технологий, направленных прежде всего на консолидацию усилий управленческой команды и персонала. Однако их реализация предполагает, по мнению руководителей, иной масштаб ответственности со стороны персонала, с одной стороны, с другой – развитие в управленцах навыков «социально-психологического» управления персоналом и консолидацию исполнителей и руководителей всех структурных уровней в организации в частности через механизмы социального партнерства.

26 Реализации этих механизмов и предотвращению потенциальных конфликтов и ошибочных решений в образовательной организации и за ее пределами могут служить технологии, построенные на нескольких принципах:

- Выбор (или подготовка) в качестве партнеров по взаимодействию и работников организаций компетентных и профессионально подготовленных лиц (сотрудников, партнеров, представителей общественных организаций). Профессионалы склонны в основном заниматься своим делом и обращают меньше внимания как на распределение власти в организации, так и на собственное место во властной иерархии. Кроме того, они обладают большей личностной рациональностью и меньшей амбициозностью в отношении своего места в иерархии власти в силу того, что знают себе цену. Они менее склонны к «двойной игре» и не претендуют на власть в организации «ради власти».
- Организационная диагностика, в том числе оценка организационной эффективности, проводимая, как вариант, по следующей схеме: определение стадии жизненного цикла организации (внесение предложений, профилактика предстоящих кризисов), оценка основных организационных сегментов (выявление резервов повышения эффективности), оценка индивидуального стиля руководства предприятием (интервью, последующая коррекция) и т.д.
- Принцип приоритета задачи над отношениями, то есть ориентация прежде всего на конкретную задачу. Это тот случай, когда следует избегать излишней психологизации и не брать в расчет личного отношения к партнеру по взаимодействию в организации, особенно если речь идет о члене команды.

27 Подобные особенности управления в условиях кризиса, отмечаемые региональными руководителями, вполне оправданы. Они обусловлены тем, что влияние в данном случае основано на степени рациональности или компетентности, а не на статусном положении или силе личности. Модель поведения в этом случае сводится к распределению ключевых задач, их исполнителей и ресурсов, а не к контролю за отношениями в образовательной организации.

28 Результаты мониторинга «Анализ регулирующего воздействия в системе оценки качества общего образования от изменений нормативно-правовой базы в результате реализации мероприятий национальных проектов» показал, что в 67 субъектах Российской Федерации (78,8%) разработаны и утверждены нормативные правовые документы, регламентирующие оценку эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений в сфере образования, их руководителей и работников на территории субъектов Российской Федерации. Графически данная информация представлена на рисунке 2 [2].



30 Рис. 2. Региональное нормативно-правовое регулирование оценки эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений в сфере образования, их руководителей и работников.

31 Мониторинг нормативно-правовых документов в исследуемых муниципальных образованиях показал, что во всех исследуемых муниципальных образованиях осуществлен переход на эффективный контракт до 2018 года в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.11.2012 № 2190-р «О программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012 - 2018 гг.».

32 По-прежнему актуальной остается проблема своевременного размещения информации на официальных сайтах органов местного самоуправления в сфере образования, либо она размещена некорректно.

33 В некоторых регионах органы исполнительной власти формируют регламенты эффективности, объединяющие сразу несколько направлений деятельности, актуальных задач на отчетный период и учитывающие региональную специфику управления системой образования.

34 Так, например, Государственное казенное учреждение Служба финансового контроля Департамента образования и науки города Москвы (далее – Служба финансового контроля), внедрило в практику проведения самообследования московских образовательных организаций дополнительные показатели самообследования, позволяющие осуществлять мониторинг экономической эффективности выполнения государственного задания и плана финансово-хозяйственной деятельности государственными общеобразовательными организациями, подведомственными Департаменту [3, 4, 6].

35 По результатам сравнения федеральных и региональных московских показателей можно заключить, что, используя эти два документа при проведении самообследования, общеобразовательная организация имеет возможность получить более полное отражение своей деятельности.

36 В части оценки образовательных достижений введены дополнительные показатели, в том числе характеризующие образовательные достижения детей-инвалидов, достижения в воспитательной работе в части показателей о правонарушениях и количестве состоящих на профилактическом учете обучающихся с выделением показателей по детям-инвалидам. Для более детальной оценки кадровых ресурсов введены показатели, позволяющие оценить количество педагогических и иных работников (административно-управленческих, финансовых), участвующих в осуществлении основного учебного процесса, число работников

по основному месту работы, совместителей и работающих на основании договоров гражданско-правового характера, провести анализ заработной платы по всем таким категориям работников. Очень подробно детализированы и структурированы показатели доходов, в том числе по источникам доходов, и расходов общеобразовательной организации [2].

37 Практика Департамента образования и науки г. Москвы убедительно показывает на открывающиеся возможности включения стратегически важных показателей самообследования общеобразовательных организаций для получения важной для региона дополнительной оценочной информации относительно качества образования и экономической эффективности достижения этого качества. В настоящее время научным коллективом в рамках выполнения государственного задания завершается работа по формированию проектов модельных нормативных актов, учитывающих данные взаимосвязи и пересечения в сфере оценки эффективности и регулирования системы образования в субъектах РФ.

38 В заключение отметим, что при взвешенном, оптимальном подходе к проблеме измерения эффективности деятельности образовательных организаций, их руководителей и работников у региона, образовательной организации и каждого работника открываются дополнительные ресурсы развития, учитывающие изменяющееся внешнее окружение и актуальные целевые ориентиры.

References:

1. Analiticheskaya zapiska po rezul'tatam monitoringa ispol'zovaniya regional'nymi organami upravleniya obschim obrazovaniem programmnykh i normativnykh dokumentov Rossijskoj Federatsii, reglamentiruyuschikh otsenku kachestva obrazovatel'noj deyatel'nosti organizatsij, osuschestvlyayuschikh obrazovatel'nuyu deyatel'nost' / Federal'noe gosudarstvennoe byudzhethoe nauchnoe uchrezhdenie «INSTITUT UPRAVLENIYA OBRAZOVANIEM ROSSIJSKOJ AKADEMII OBRAZOVANIYA». – М., 2019.
2. Analiticheskij otchet o rezul'tatakh reguliruyuschego vozdejstviya v sisteme otsenki kachestva obshego obrazovaniya ot izmenenij normativno-pravovoj bazy v rezul'tate meropriyatij natsional'nykh proektov / Federal'noe gosudarstvennoe byudzhethoe nauchnoe uchrezhdenie «INSTITUT UPRAVLENIYA OBRAZOVANIEM ROSSIJSKOJ AKADEMII OBRAZOVANIYA». – М., 2020.
3. Perechen' pokazatelej samoobsledovaniya obrazovatel'noj organizatsii v gorode Moskve. [Elektronnyj resurs] // Rezhim dostupa: https://mcrkpo.ru/media/files/ofinform/Pokazateli_samoobsledovaniya.pdf - ofitsial'nyj internet-portal GKU Sluzhby finansovogo kontrolya Departamenta obrazovaniya i nauki goroda Moskvy (data obrascheniya: 16.10.2019).
4. Postanovlenie Pravitel'stva Moskvy ot 03.12.2018 № 1447-PP «O vnesenii izmenenij v postanovlenie Pravitel'stva Moskvy ot 27 sentyabrya 2011 g. № 447-PP» // Vestnik Mehra i Pravitel'stva Moskvy. 2018. № 68. Tom 6; Postanovlenie Pravitel'stva Moskvy ot 27.09.2011 № 447-PP (red. ot 28.08.2019) «Ob utverzhdenii Polozheniya o Departamente obrazovaniya i nauki goroda Moskvy» // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlyus»
5. Pis'mo Minprosvescheniya Rossii ot 12.05.2020 № VB-1011/08 "O metodicheskikh rekomendatsiyakh" (vmeste s "Metodicheskimi rekomendatsiyami organam ispolnitel'noj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federatsii, osuschestvlyayuschim gosudarstvennoe upravlenie v sfere obrazovaniya, po organizatsii raboty pedagogicheskikh rabotnikov, osuschestvlyayuschikh klassnoe rukovodstvo v obsheobrazovatel'nykh organizatsiyakh")/ Dostup iz SPS http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_353267/
6. Ustav Gosudarstvennogo kazennogo uchrezhdeniya Sluzhba finansovogo kontrolya Departamenta obrazovaniya i nauki goroda Moskvy. [Elektronnyj resurs] // Rezhim dostupa: <https://sfk.dogm.mos.ru/about/normative-documents/737691/> - ofitsial'nyj internet-portal GKU Sluzhby finansovogo kontrolya Departamenta obrazovaniya i nauki goroda Moskvy (data obrascheniya: 16.10.2019).

7. Arinushkina A. A. Ehvolyutsiya konsaltingovoj praktiki v obrazovatel'nom sektore: zarubezhnyj i rossijskij opyt upravlencheskogo konsul'tirovaniya v sisteme obrazovaniya //Upravlenie Obrazovaniem: Teoriya i Praktika.– 2016.– №4(24).– S.36–43.
8. Bakhtin M. B., Dovbysh S. E., Arinushkina A. A. Improving the educational organization management system: Personnel aspect // International Conference on the Development of Education in Eurasia (ICDEE 2019). – Vol. 316 of Advances in Social Science, Education and Humanities Research. – Atlantis Press Paris, 2019.
9. Dovbysh S., Bakhtin M., Arinushkina A. Individual trajectory of professional growth of a teacher// Advances in Social Science, Education and Humanities Research. – 2018. – no. 288. – P. 32–35.
10. Maron A. E., Koroleva E. G., Chaiko I. L. Updating the content of the training of specialists of management bodies to the evaluation of the quality of education //International Conference on the Development of Education in Eurasia (ICDEE 2019). – Atlantis Press, 2019.
11. Maron A.E., Koroleva E.G., Chajko I.L. Pedagogicheskie faktory i usloviya sotsial'no-pedagogicheskoy ehffektivnosti modelej otsenki kachestva obrazovaniya // Chelovek i obrazovanie.– 2019.– №4 (61). – S. 61–66.
12. Obukhova T. N. (2019). The practice of assessing the quality of student education: Perspectives from Finland, Canada, and Hong Kong. Journal of History Culture and Art Research, 8(4), 391–400.

Эффективность деятельности образовательных организаций и их руководителей: региональная и муниципальная практика

Бахтин Максим Борисович

руководитель центра проектного менеджмента, ФГБНУ «Институт управления образованием РАО»

Российская Федерация, Москва

Тормосова Анна Константиновна

начальник отдела координационно-мониторинговой деятельности, ФГБНУ «Институт управления образованием РАО»

Российская Федерация, Москва

Аннотация

В статье рассматриваются основные особенности измерения и регламентации эффективности деятельности образовательных организаций и их руководителей. Проанализирована деятельность органов исполнительной власти, действующих в муниципальных образованиях, в функции которых входит оценка качества общего образования.

Ключевые слова: оценка эффективности, управление образованием, качество образования, оценка качества образования, руководитель образовательной организации, образовательная организация

Дата публикации: 07.06.2022

Ссылка для цитирования:

Бахтин М. Б. , Тормосова А. К. Эффективность деятельности образовательных организаций и их руководителей: региональная и муниципальная практика // Человек и образование – 2020. – Выпуск 4 (65) С. 139-146 [Электронный ресурс]. URL: <https://человекиобразование.рф/S181570410020517-3-1> (дата обращения: 23.03.2025). DOI: 10.54884/S181570410020517-3