Человек и образование 2013-2024

ISSN 2079-8784

URL - http://ras.jes.su

Все права защищены

Выпуск 2 (63) Том . 2020

Роль государственно-общественного управления в сфере оценки качества общего образования на муниципальном уровне в Российской Федерации

Бахтин Максим Борисович
руководитель центра проектного менеджмента, ФГБНУ «Институт управления образованием Российской академии образования»
Российская Федерация, Москва

Обухова Татьяна Николаевна
ведущий научный сотрудник отдела оценки качества образования, ФГБНУ «Институт управления образованием Российской академии образования»
Российская Федерация, Москва

Аннотация

В статье рассматриваются основные особенности государственно-общественного управления образованием по вопросам оценки качества общего образования на муниципальном уровне. Проанализирована деятельность государственно-общественных органов, действующих в муниципальных образованиях, в функции которых входит оценка качества общего образования.

Ключевые слова: государственно-общественное управление, управление образованием, качество образования, оценка качества образования, муниципальная система оценки качества образования

Дата публикации: 23.06.2022

Ссылка для цитирования:

Бахтин М. Б. , Обухова Т. Н. Роль государственно-общественного управления в сфере оценки качества общего образования на муниципальном уровне в Российской Федерации // Человек и образование – 2020. – Выпуск 2 (63) С. 82-88

[Электронный ресурс]. URL: https://человекиобразование.рф/S181570410020796-0-1 (дата обращения: 04.05.2024). DOI: 10.54884/S181570410020796-0

1 Взаимодействие управления системой образования на всех уровнях государственного устройства и внешнего окружения имеет двойственную природу. С одной стороны, любая форма социальной организации возникает вокруг общепринятой культурной модели, представляющей совокупность культурных, когнитивных, этических, экономических и других ориентаций, имеющих в основе своей коллективное начало. С другой стороны, в силу необходимости поддержания стабильности системы, обеспечения преемственности важнейших управленческих процессов конкретный субъект власти, адекватно отражающий данную систему регулярных социальных практик и взаимодействий, с очевидностью обладает определенным преимуществом в создании любой отвечающей потребностям общества структуры управления образованием, легитимации новых институтов, перераспределения ресурсов на наиболее актуальные, значимые направления развития образования. Однако данная структура взаимодействий в целях дальнейшего успешного функционирования вынуждена постоянно апеллировать к внешнему окружению, то есть опираться скорее уже не на властно-управленческие структуры, а на постоянную деятельность по согласованию мнений, что обеспечивает ей необходимую для развития гибкость. Это одно из несомненных достижений современного государственного устройства, базирующегося на принципах гражданского общества. Безусловно, в данном варианте общественного устройства и управления есть и негативные черты. Например, субъект власти, занимающий высокую социальную позицию, скорее будет продвигать свою «группу поддержки», нежели завоевывать авторитет в чуждой ему группе, консервируя не только положительные, но и отрицательные первоначальные характеристики сформированной организационной структуры.

2 Целью данной статьи является определение роли государственно-общественного управления и институтов, представляющих данный механизм на муниципальном уровне в сфере оценки качества образования, определение представленности общественных структур управления на данном уровне исполнительной власти, их функций и подходов к решению обозначенной задачи и, соответственно, попытка классификации данных субъектов управления, выявление проблемного поля в данной деятельности.

3 Все большее значение в процессе управления системой образования в Российской Федерации приобретают временной и информационный факторы. С ними связана «неопределённость» окружения для конкретной образовательной организации, в основе которой, по-видимому, три основных причины:

- недостаток информации о факторах внешнего воздействия, приводящий к внутриорганизационным трудностям в процессе принятия решений (непрозрачность нормативной и методической базы, противоречивость нормативно-правовых актов различных уровней власти и т.д.);
- неспособность определить, с какой вероятностью внешние факторы повлияют на успех или неудачу принимаемых решений (отсутствие методик, институтов, процессов, показателей, позволяющих перевести конкретную оценочную, контрольную процедуру в плоскость управленческих решений на местах);

- недостаток информации о последствиях неправильного решения (отсутствие обратной связи после проведения оценочной процедуры, понимание оценки как исключительно контрольной, карательной).

4 В связи со сложностью указанных процессов ряд исследователей вносят некоторые коррективы в классическую модель управления системой образования, представляющую ее в виде закрытой системы с меняющимися характеристиками входа и выхода.

5 Данные коррективы многие авторы, связывают с новыми свойствами организационной структуры, среди которых:

1. эмерджентность – свойства системы, определяющие ее идентичность и целостность, не присущие никакой из ее составляющих и не выводимые из свойств частей, а возникающие от их соединения;
2. операциональная замкнутость – выход системы зачастую определяется ее внутренним состоянием;
3. самореферентность – не «схватывание» и не игнорирование внешней среды, а поиск внутренних референтов, спецификация реальности через понятие рефлексивной петли [15].

6 Таким образом, среда становится внутренним миром системы, с этой точки зрения неповторимым и индивидуальным. То есть происходит процесс взаимного приспособления структуры организации и ее внешнего окружения. Данный процесс приспособления может включать следующие меры: децентрализацию власти, когда элементы организации получают возможность быть более гибкими в процессе приспособления к окружению; рост числа администраторов для проведения изменений во всех частях организации; увеличение числа исследовательских и плановых подразделений для получения более полной информации об окружении; конструирование «буферов» и т. д. В данном контексте цель оценки качества образования, как управленческого процесса, состоит в обеспечении направленности развития и всего спектра отношений с внешним окружением. Правильно поставленная и доведенная до участников оценочных мероприятий цель становится значимым фактором управления системой образования как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях. Достижение единства цели обеспечивает иерархичность построения организации системы оценки качества образования (горизонтальные и вертикальные структуры), продвижения национальной системы образования, поиска инновационных подходов к построению данной системы. Конечным критерием эффективности проведенной оценки при сравнении различных вариантов организационной структуры оценочных мероприятий является, по-видимому, наиболее полное и устойчивое достижение целей оценки качества образования и, шире, развития системы образования. Однако довести этот критерий до практически применимых простых показателей на муниципальном уровне управления образованием, как правило, чрезвычайно трудно. Поэтому целесообразно использовать набор нормативных характеристик аппарата управления: его производительность при переработке информации, оперативность принятия управленческих решений, надёжность аппарата управления, адаптивность и гибкость; при этом важно не перегрузить муниципальный уровень

управления большим количеством задач, не являющихся ключевыми уставными задачами, но требующими отвлечения значительных временных, трудовых и других ресурсов.

7 Эффективное решение этих задач предлагают солидаристы, теоретики и разработчики системы государственно-общественного управления, которые развивают применительно к современным условиям идеи Э. Дюркгейма о формах социальной солидарности, изложенные в его работе «О разделении общественного труда» [9].

8 Так, один из значительных представителей солидаристского течения Х. Гюлих отмечал, что солидаристские воздействия можно наблюдать во многих странах Европы. Это общественные советы и движения, неправительственные организации, гражданские инициативы, общественные комитеты и палаты, действующие на принципах открытости, независимости, социального плюрализма, сформировавшие разноуровневую систему горизонтальных связей, механизмы саморегуляции и самоорганизации как влияния на деятельность государственных органов власти, так и защиты от них [10].

9 В результате длительного и непрерывного общественно-политического развития западных стран сформировалась сложная и сбалансированная система регламентации взаимоотношений образовательных организаций, органов власти всех уровней, общества в сфере развития и управления образованием отдельных территорий. В настоящее время в разных странах деятельность общественных организаций и структур в решении социальных проблем либо жестко регулируется в рамках действующего законодательства, либо осуществляется самостоятельно под воздействием специально установленных стимулов и льгот.

10 Для образовательной организации или общественного института, участвующего в процессе оценки качества образования, эффективность и результативность данного процесса связана прежде всего с категорией социальной ответственности, как философии поведения и концепции выстраивания данной деятельности по следующим направлениям: предоставление качественной услуги, учет общественных ожиданий, общепринятых этических норм в практике образовательной деятельности, потенциальные возможности для расширения вклада в формирование гражданского общества через партнерские программы и проекты развития системы образования местного сообщества.

11 Для изучения современного состояния государственно-общественного управления образованием на муниципальном уровне была проанализирована деятельность государственно-общественных органов, в функции которых входит рассмотрение вопросов по оценке качества общего образования на примере следующих муниципальных образований Российской Федерации: г. Абакан, Белгород, Волгоград, г. Горно-Алтайск, г. Грозный, г. Калуга, г. Курган, г. Кызыл, г. Салехард, г. Тюмень. Изучены нормативные документы, регламентирующие деятельность государственно-общественных органов, в функции которых входит рассмотрение вопросов по оценке качества общего образования.

12 Необходимо отметить, что в исследуемых муниципальных образованиях образованы постоянно действующие коллегиальные совещательные органы,

созданные в целях координации деятельности и взаимодействия с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями, а также в целях рассмотрения вопросов оценки качества общего образования.

13 В исследуемых муниципальных образованиях в целях развития государственно-общественных форм городской системы образования при муниципальных органах управления образованием создаются различные виды коллегиальных органов: коллегии при органе управления образованием, общественные советы, советы руководителей образовательных учреждений города и другие общественные организации и независимые службы.

14 Так, например, в муниципальных образованиях г. Белгород, г. Грозный, г. Горно-Алтайск, г. Калуга созданы постоянно действующие коллегиальные совещательные органы – Коллегии при органах управления образованием, к примеру, Коллегия управления образованием Белгорода, деятельность которой регламентируется положением о коллегии управления образованием Белгорода, утвержденным приказом управления образованием г. Белгорода от 04.10.2013 № 1938 «Об утверждении правовых актов управления образования». В целях реализации государственно-общественного принципа управления образованием, коллегиального рассмотрения вопросов функционирования и развития муниципальной системы образования действует Коллегия управления образованием г. Калуги, которая определяет стратегические направления развития муниципальной системы образования; рассматривает вопросы, связанные с разработкой и реализацией муниципальных программ в области образования; вырабатывает предложения, принимает рекомендации по вопросам, связанным с функционированием муниципальной системы образования; рассматривает и утверждает списки работников системы образования города Калуги, представленных к награждению государственными наградами и знаками отличия в сфере образования [3].

15 В таких муниципальных образованиях, как г. Абакан, г. Волгоград, г. Грозный, г. Кызыл, г. Курган, г. Салехард, в органах управления образованием созданы и действуют общественные советы, которые участвуют в решении вопросов относительно независимой оценки качества образовательной деятельности муниципальных образовательных учреждений.

16 В Волгограде Общественный совет при департаменте по образованию, утвержденный приказом Департамента по Образованию от 24.03.2015 №355 «Об общественном совете при департаменте по образованию администрации Волгограда», является постоянно действующим экспертно-консультативным органом. При проведении независимой оценки качества образовательной деятельности муниципальных образовательных учреждений Волгограда Общественный совет при департаменте по образованию определяет перечни муниципальных образовательных учреждений, в отношении которых проводится независимая оценка, устанавливает при необходимости критерии оценки качества образовательной деятельности муниципальных образовательных учреждений, проводит независимую оценку качества образовательной деятельности муниципальных образовательных учреждений; представляет в Департамент

результаты независимой оценки качества образовательной деятельности муниципальных образовательных учреждений, а также предложения об улучшении их деятельности [1].

17 В г. Кызыл Общественный совет по проведению независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности, осуществляемой муниципальными образовательными организациями города Кызыла Республики Тыва, утвержденный Постановлением мэрии города Кызыла от 28.04.2018 №477, Приложение № 1 к постановлению мэрии г. Кызыла от 28. 04.2018 № 477 «Положение об Общественном совете по проведению независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности, осуществляемой муниципальными образовательными организациями города Кызыла Республики Тыва» определяет перечни организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в отношении которых проводится независимая оценка; проводит независимую оценку качества условий осуществления образовательной деятельности организациями с учетом информации, представленной организацией, которая осуществляет сбор, обобщение и анализ информации о качестве оказания услуг [4].

18 Так, например, в городе Абакан постоянно действующим коллегиальным совещательным органом, созданным в целях координации деятельности и взаимодействия с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями, а также в целях рассмотрения отдельных вопросов в сфере образования, связанных с реализацией полномочий в сфере образования (в том числе по вопросам оценки качества общего образования), является Муниципальный административно-общественный совет по развитию образования, действующий на основании Положения о Муниципальном административно-общественном совете по развитию образования в городе Абакане, утвержденного приказом ГУО Администрации г. Абакана от 27.02.2014 № 62, который решает задачи обеспечения участия в оценке качества общего образования в формах общественного наблюдения за процедурами государственной итоговой аттестации [2].

19 В Департаментах образования г. Грозного и г. Тюмени созданы и действуют Совет руководителей образовательных учреждений города в соответствии с приказом Департамента образования Мэрии г. Грозного от 08.07.2015 № 113, который является коллегиальным органом общественного управления при Департаменте образования Мэрии г. Грозного, избирается сроком на три года на совещании руководителей образовательных учреждений, и Совет директоров общеобразовательных учреждений при Департаменте образования Администрации города Тюмени, который является рекомендательным органом. При управлении образования г. Калуги создан Совет руководителей муниципальных образовательных учреждений при управлении образования города Калуги, действующий на основании приказа Управления от 01.10.2015 153/03-03 «Об утверждении Положения о Совете руководителей муниципальных образовательных учреждений при управлении образования города Калуги». Совет руководителей муниципальных образовательных учреждений является постоянно действующим совещательным органом при управлении образования Калуги.

Деятельность Совета направлена на разработку рекомендаций по реализации основополагающих принципов муниципальной политики в области образования, а также оказание практической помощи муниципальным образовательным учреждениям в исполнении ими норм федерального законодательства и других нормативных актов Российской Федерации, Калужской области и муниципального образования «Город Калуга» в области образования [5].

20 Необходимо отметить, что в муниципальном образовании г. Грозный создан Городской Совет родительской общественности при МУ «Департамент образования г. Грозный», действующий на основании положения о Городском Совете родительской общественности при МУ «Департамент образования г. Грозный». Совет родительской общественности – общественная организация, создаваемая при Департаменте образования г. Грозный на добровольной основе из числа родителей (законных представителей), представляющая интересы обучающихся и воспитанников в образовательных организациях.

21 Таком образом, деятельность государственно-общественных органов, в функции которых входит рассмотрение вопросов по оценке качества общего образования, представлена в исследуемых муниципальных образованиях постоянно действующими коллегиальными совещательным органами, созданными при органах управления образованием муниципального образования, таких как коллегии, общественные советы, советы руководителей образовательных учреждений и другие.

22 В целях систематизации деятельности коллегиальных органов, в функции которых входит рассмотрение вопросов по оценке качества общего образования, муниципальными органами в сфере образования исследуемых муниципальных образованиях Российской Федерации используются единые подходы к регламентации их деятельности, разрабатываются положения о коллегиальных органах, в соответствии с которыми и осуществляется их деятельность.

23 Для оценки роли государственно-общественного управления образованием на муниципальном уровне необходимо применять критерии, которые предусматривают реализацию традиционных функций управления (планирования, организации, руководства и контроля) и специфичных для общественной составляющей (диагностической, координационной, экспертной).

24 При оценке роли государственно-общественного управления образованием следует учитывать следующие направления:

- совершенствование нормативно-правового и информационного обеспечения,
- гармонизация взаимодействия участников образовательного процесса,
- качество реализации образовательной программы,
- качество воспитательной работы и внеучебной деятельности.

25 В ходе государственно-общественного управления необходимо обеспечение муниципальной системы образования, а именно участие в разработке нормативно-правовых актов, представление и защита прав и интересов участников образовательного процесса, а также важно способствовать развитию

муниципальной образовательной системы, участвовать в ее совершенствовании, в разработке и реализации программ развития.

26 Таким образом, общественная составляющая управления образованием на муниципальном уровне реализуется: в деятельности муниципальных органов управления образованием при решении задач с привлечением общественных органов; в деятельности государственно-общественных структур при участии представителей общественности в принятии решений относительно проблем обучения и воспитания обучающихся.

27 На основе проведенного исследования необходимо отметить важную роль государственно-общественного управления в сфере оценки качества общего образования на муниципальном уровне в Российской Федерации. Государственно-общественное управление качеством образования характеризуется оптимальным соотношением делегированных прав и обязанностей представителей органов местного самоуправления и общественности в решении вопросов обеспечения качества образования на муниципальном уровне. При этом для создания условий достижения высокого качества результатов в муниципальной образовательной системе необходимо, чтобы деятельность общественного органа управления качеством образования на муниципальном уровне была направлена на регулирующее воздействие на органы местного самоуправления в сфере образования, например, участие в экспертизе проектов нормативных правовых актов, касающихся вопросов обучения и воспитания, разработка критериев и показателей удовлетворенности населения качеством предоставляемых образовательных услуг общего образования, проведение независимой оценки качества образования.

Библиография:

1. Приказ Департамента по Образованию города Волгограда от 24.03.2015 № 355 «Об общественном совете при департаменте по образованию администрации Волгограда» URL: http://www.volgadmin.ru/d/branches/obr/about (дата обращения 16.03.2020).

2. Приказ Городского управления образования Администрации г. Абакана от 27.02.2014 № 61 «Об утверждении Положения о Коллегии Городского управления образования Администрации города Абакана» URL: http://гуо.абакан.рф/topmenu/npb.html (дата обращения 03.03.2020).

3. Приказ управления образования г. Белгорода от 04.10.2013 № 1938 «Об утверждении правовых актов управления образования» URL: https://www.beluo31.ru/ (дата обращения 17.03.2020).

4. Постановление мэрии города Кызыла от 28.04.2018 № 477 «Положение об Общественном совете по проведению независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности, осуществляемой муниципальными образовательными организациями города Кызыла Республики Тыва» URL: http://dpo17.ru/ (дата обращения 10.03.2020).

5. Приказ Управления образования города Калуги от 01.10.2015 153/03-03 «Об утверждении Положения о Совете руководителей муниципальных образовательных учреждений при управлении образования города Калуги» URL: https://www.uprobr.kaluga.com (дата обращения 11.03.2020).

6. Приказ муниципального учреждения «Департамент образования Мэрии города Грозного» от 26.12.2016 № 912 «О создании Общественного совета» URL: https://grozdepobr.ru/ (дата обращения 18.03.2020).

7. Приказ Департамента образования Мэрии г. Грозного от 08.07.2015 № 113 URL: https://grozdepobr.ru/ (дата обращения 18.03.2020).

8. Баранова Ю. Ю. Профессионально-общественное обсуждение как этап принятия Концепции региональной системы оценки качества образования // Научно-методическое обеспечение оценки качества образования – 2016 – №1(1). – С.11–15.

9. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии.– М., Наука, 1991. – 572 с.

10. Gulich ch. die Durkheim-schule und der franzosische solidarismue – Wiesbaden: dt univ. verl. 1991 – 347 с.

11. Кеспиков В.Н., Солодкова М.И., Коптелов А.В., Данельченко Т.А., Ильина А.В., Машуков А.В. Модель государственно-общественного управления качеством образования на муниципальном уровне // Современные проблемы науки и образования – 2014. – № 3.; URL: http://science-education.ru/ru/article/view?id=13503 (дата обращения: 19.03.2020).

12. Латыпова И.В. Муниципальные процедуры оценки качества образования: спектр и направленность // Научно-методическое обеспечение оценки качества образования. – 2018. – № 2 (5). – С. 54 – 59.

13. Медведева Н.В. Система государственно-общественного управления образованием в Российской Федерации: тенденции и проблемы развития // Социальная политика и социология. – 2015. – Т. 14. – № 2 (108) – С. 47 – 55.

14. Попинако С.П., Вшивцева Л.А., Латыпова И.В. Организационные условия внедрения модели муниципальной системы оценки качества общего образования // Научно-методическое обеспечение оценки качества образования. – 2017. – № 2 (3). – С. 39 – 44.

15. Холл Ричард Х. Организации: структуры, процессы, результаты. – СПб.: Питер, 2001. – 512 с.

The role of state-public administration in assessing the quality of general education at the municipal level in the Russian Federation

Bakhtin Bakhtin
Head of the Project Management Center, Federal Research State Institution "Institute of Education Management, Russian Academy of Education"
Russian Federation, Moscow
Tatiana Obukhova
Leading Researche of Department For Educational Quality Assessment, Federal Research State Institution "Institute of Education Management, Russian Academy of Education"
Russian Federation, Moscow

Abstract

The article touches upon the main features of state-public educational management concerning the issues of assessing the quality of general education at the municipal level. The activity of state-public bodies operating in municipalities, which functions include assessing the quality of general education is analyzed.

Keywords: state-public administration, educational management, quality of education, assessment education quality, municipal education quality assessment system

Publication date: 23.06.2022

Citation link:

Bakhtin B., Obukhova T. The role of state-public administration in assessing the quality of general education at the municipal level in the Russian Federation // Man and Education – 2020. – Issue 2 (63) C. 82-88 [Electronic resource]. URL: https://человекиобразование.рф/S181570410020796-0-1 (circulation date: 04.05.2024). DOI: 10.54884/S181570410020796-0

Код пользователя: 0; Дата выгрузки: 04.05.2024; URL - http://ras.jes.su/human-edu/s181570410020796-0-1 Все права защищены.