

УПРАВЛЕНИЕ КАЧЕСТВОМ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ В АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

Полежаев В.Д., Полежаева М.В., Полежаева Л.Н.

*Омский государственный
технический университет,
Омск, Россия*

Сфера образования в России традиционно считается затратной сферой. В разные периоды новейшей истории России предпринимались попытки изменить ситуацию, превратить сферу образования в инвестиционную. Но прямой перенос рыночных экономических механизмов регулирования в сферу образования оказывался зачастую неудачным в связи с тем, что эффект от вложенных инвестиций измерялся исключительно в денежном эквиваленте. Образовательное учреждение (ОУ) как окупаемый проект или проект, приносящий прибыль в денежном выражении, не стало массовым явлением.

В то же время, привычная плановая экономика в сфере образования таила в себе не только внешние эффекты уверенности, стабильности и предсказуемости. Неспособность экономических механизмов в сфере образования к обеспечению развития широкого спектра образовательных услуг привела к явному дисбалансу между запросами граждан на образование и возможностями системы образования предоставить их, согласно заказу.

Однако на сегодняшний день есть все основания для оживления рынка образовательных услуг в сфере образования. Законодательная база расширяет финансово-хозяйственную самостоятельность учреждений, готовых перейти в иную организационно-правовую форму – автономное учреждение.

В соответствии с Федеральным законом от 3.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» в России появился новый тип учреждения – автономный. Основное отличие от государственного – в большей самостоятельности, и в управленческой, и в хозяйственной части. Автономные учреждения должны сами определять свои задачи и цели, методы их достижения, сами распоряжаться имуществом, т.е. автономные учреждения получают большие свободы. Но, как известно, большая самостоятельность влечет за собой большую ответственность.

В условиях глубоких изменений в российском образовании, определяющих общую стратегию управления образовательными учреждениями, и в соответствии с требованиями государственной аккредитации, образовательные учреждения всех типов столкнулись с необходимостью построения и внедрения более эффективных внутренних систем качества. Вступление России в Болонский процесс подразумевает что, в первую очередь сами образовательные учреждения несут ответственность за качество предоставляемых услуг.

Поскольку автономные учреждения самостоятельны в выборе своих целей и задач и являются полноправными участниками рынка образовательных услуг, то в условиях возрастающей конкуренции вопрос качества образования имеет для них первоочередное значение.

В законе «Об автономных учреждениях» заявлен принцип открытости и прозрачности деятельности автономных учреждений. Т.е. деятельность автономных учреждений должна регулярно и широко освещаться, и информация должна быть доступной для общественности. Этот принцип открытости и прозрачности заложен и в «Стандартах и директивах для гарантии качества в Европейском регионе», а значит, является обязательным условием эффективной системы качества (СК) образовательного учреждения.

Одним из требований к автономным образовательным учреждениям является наличие такого управляющего органа, как наблюдательный совет. В него должны входить как представители общественности, так и представители исполнительных органов власти. Представители самого учреждения входят в наблюдательный совет, но не могут занимать там более трети мест. Таким образом, сохраняется государственный контроль и обеспечивается прозрачность работы учреждения для общества. Кроме того, согласно закону автономное учреждение должно обеспечить открытый доступ к информации о своей деятельности: к учредительным документам, годовым отчетам о финансовой деятельности, заключениям аудиторов и т.д. И конечно, обычные процедуры контроля качества, такие как лицензирование и аккредитация для автономных образовательных учреждений, сохраняют свою силу.

Но для этого типа образовательных учреждений процедур лицензирования и аккредитации недостаточно. Для того чтобы объективно оценивать качество подготовки выпускников автономных образовательных учреждений и формировать задание учредителя (федерального, регионального или муниципального органа управления) необходима система независимой сертификации.

На первый взгляд новый закон предоставляет множество перспектив: готовое зарабатывать средства автономное учреждение (АУ), реализуя предоставленные ему права, постарается максимально удовлетворять интересы потребителей, получит дополнительные доходы, повысит уровень материально-технического обеспечения, введет достойную оплату труда своим работникам.

В ближайшие два года наше среднее образование ждут кардинальные изменения. Уже идет эксперимент по преобразованию средней школы в самостоятельно хозяйствующий субъект – автономное учреждение. Предполагается, что учителя и директора станут финансово заинтересованы в воспитании отличников. Необходимость лишить школы статуса бюджетной организации ректор Института проблем образовательной политики «Эврика» Александр Адамский объясняет тем, что: «Финансирование общеобразовательных учреждений постоянно растет, а эффективно расходовать эти деньги никто так и не научился. Если ситуацию оставить без изменений, результатом станет падение качества образования».

Особенно непросто идет процесс увязки учительских зарплат с результатами их работы. Учителя не просто волнуются – они морально не готовы к тому, что их работу будут контролировать и измерять. Улучшат ли внедряемые меры образование, покажет время. Но вот оценки школьников, как свидетельствует опыт участников нацпроекта, улучшатся наверняка. В Псковской области, например, где величину учительских зарплат напрямую привязали к отметкам учеников, включая результаты ЕГЭ, «двоек» по математике в 2008 году было втрое меньше, чем в среднем по России (7,5% против 23,5%).

К сожалению, переход образовательного учреждения на новую организационно-правовую форму дает ему не только преимущества, но и определяет существенные риски: снятие субсидиарной ответственности учредителя, возможность потери социальных гарантий работниками и учащимися автономного образовательного учреждения, ликвидация конституционных гарантий прав граждан на бесплатное образование, отсутствие кадров для управления новым типом учреждений.

1. Учредитель не несёт субсидиарной ответственности.

Вопрос о субсидиарной ответственности, которую в связи с переходом в статус автономного учреждения учредитель с себя слагает, – один из самых острых вопросов обсуждения перехода в автономные учреждения в сфере образования. В существующей системе бюджетного финансирования образовательных учреждений, конечно же, очень рискованно взять на себя ответственность.

В инновационных моделях по переходу в статус автономного учреждения явно прослеживается тенденция уравнивания этого риска путём придания большего веса управляющему (попечительскому) совету, посредством которого учредитель и общественность сможет разделить бремя ответственности в принятии непростых и нетиповых решений.

Формат решения вопроса об уравнивании рисков собственной субсидиарной ответственности в организации – фиксация нормативных актов об управляющем совете и его функционале. Эти нормативные положения выводятся отдельными положениями устава АУ или фиксируются в специальных положениях по АУ.

2. Риск потери социальных гарантий работниками и учащимися автономного образовательного учреждения.

Переход в статус организации может создавать ситуации риска в части социальных гарантий педагогических работников ОУ и других участников образовательного процесса:

- при переходе в статус АУ возникает период, когда новое руководство может выстроить кадровую политику организации с «чистого листа», не принимая на себя обязательств по трудоустройству бывших сотрудников ОУ;

- как только образовательное заведение теряет статус «учреждения» из-под него автоматически выводится вся законодательная база тех достижений законодательства 90-х годов, которые еще сохранились: отсрочки от призыва на военную службу, досрочные пенсии для педагогов, частично не отмененные налоговые льготы и т.п. – все это установлено именно для государственных и муниципальных образовательных учреждений, для тех, кто в них работает или учится, но не для АУ. Отсутствие социальных гарантий и возможное стремление руководства АУ сократить расходы по заработной плате могут способствовать оттоку высококвалифицированных кадров из образовательного учреждения.

3. Отсутствие кадров для управления новым типом учреждений.

В России пока не учат на менеджеров по управлению государственными учреждениями с широкой автономией действий. Следовательно, руководить ими будут в большинстве своем те же люди, что и до «автономизации». Справятся ли они с новой формой хозяйствования? Кроме того, сотрудники органов исполнительной власти субъектов РФ не всегда готовы работать с автономными учреждениями и формировать задания.

В 2007 году СПбГЭТУ «ЛЭТИ» совместно с творческими коллективами ведущих вузов России была разработана типовая модель системы качества образовательного учреждения в рамках выполнения Федеральной целевой программы развития образования на 2006-2010 гг. Данная модель в целом отвечает стандартам и руководствам гарантии качества образования Европейских стран, а также требованиям процессной модели системы менеджмента качества, положенной в основу стандарта ГОСТ Р ИСО 9001-2001. Внедрение на основе стандартов ИСО 9000 систем менеджмента качества образовательных учреждений позволяет перевести образовательный процесс на новый уровень управления с полной ориентацией на потребителей.

Под моделью системы качества образовательного учреждения понимается упорядоченная совокупность рекомендаций, которые могут применяться для общего руководства образовательного учреждения с целью гарантии качества и его улучшения.

Естественно, внедрение данной модели в автономном учреждении будет требовать определенных доработок и изменений, касающихся административно-управленческих процессов, но ведь рекомендации типовой модели и не предполагают строгого их исполнения, и не должны интерпретироваться как предписания, не подлежащие изменениям по форме или составу.

К преимуществам внедрения СМК на основе ИСО 9001-2001 в образовательных учреждениях можно отнести следующие:

- повышается конкурентоспособность учебного заведения за счет создания механизмов быстрой реакции на меняющиеся потребности рынка труда и адаптации к ним, что приводит к повышению удовлетворенности потребителей и как следствие к увеличению прибыли;

- вырабатываемые цели и задачи учебного заведения напрямую связаны с потребностями и ожиданиями потребителей;

- повышается репутация учебного заведения в глазах потребителей и заинтересованных сторон, таких как государство, работодатели, обучающиеся и их родители;

- образовательное учреждение получает более высокую степень доверия со стороны представителей надзорных органов и, соответственно, возможность уменьшения объема инспекционных проверок, лучшее соответствие законодательным нормам и правилам;

- улучшается взаимосвязь между персоналом и руководством учреждения;

- упорядочивается и оптимизируется документация;

- выявляются поставщики, максимально удовлетворяющие требованиям образовательного учреждения и влияющие на качество оказания образовательных услуг.

Основными этапами построения системы качества образовательного учреждения на основе типовой модели являются:

1. Формирование организационной структуры системы качества.

2. Обучение высшего руководства и части персонала, задействованного в процессе разработки СК ОУ.

3. Анализ потребностей рынка образовательных услуг, рынка рабочей силы и других заинтересованных сторон. Формулирование стратегии, политики, целей и задач ОУ в области качества.

4. Проецирование стратегии и политики в области качества на все уровни управления и структурные подразделения ОУ.

5. Обучение персонала.

6. Самооценка ОУ (обследование рабочих процессов) и анализ существующей документации.

7. Определение и описание рабочих процессов, упорядочивание существующей документации.

8. Разработка документации системы качества (Руководство по качеству, рабочие инструкции, документированные процедуры и т.д.).

9. Разработка системы измерения основных показателей и характеристик рабочих процессов.

10. Организация оценки удовлетворенности всех заинтересованных сторон (необходимо проводить на регулярной основе).

11. Разработка системы корректирующих и предупреждающих действий.

Основными недостатками систем качества образовательных учреждений, выявляемыми при их сертификации, являются:

- отсутствие лидерства со стороны высшего руководства;

- отсутствие таких документов, как миссия, политика организации, либо их несоответствие состоянию рынка труда и образовательных услуг;

- отсутствие понимания потребностей заинтересованных сторон;

- отсутствие четкого планирования и соблюдения выполнения планов;

- отсутствие внутреннего информирования;

- отсутствие измерения показателей работы ОУ (Объектом измерения должен являться длительный период жизни обучающегося: с момента его первых контактов с образовательным учреждением и принятия решения о поступлении до выпуска, а также и карьерный рост после окончания ОУ);

- недостаточное использование процессного подхода (Должны быть разработаны процессы, непосредственно касающиеся потребителей: набор контингента, обучение, проверка знаний, совершенствование показателей и т.д.);

- малое количество исследований, проводимых сотрудниками ОУ и направленных на совершенствование деятельности;

- недостаточное использование методов инжиниринга качества.

Можно утверждать, что подобные проблемы возникнут и в автономных образовательных учреждениях, причем последствия их неразрешенности будут более серьезными, чем для государственных ОУ.

Следует отметить, что хотя системные аудиторские проверки и способствуют повышению исполнительской дисциплины подразделений образовательного учреждения, однако довольно часто:

- фиксируются только недостатки и несоответствия, и, как следствие, некоторые руководители подразделений стремятся скрыть негативные факты;

- положительные аспекты деятельности остаются скрытыми, механизмы распространения положительного опыта работают неэффективно;

- проверки и принятие решений по ним носят закрытый характер;

- аудиторы имеют низкий статус, мотивацию и не защищены;

- сохраняется академический консерватизм, а иногда и противодействие профессорско-преподавательского состава.

Таким образом, опыт разработки и функционирования СК образовательных учреждений показал, что в ходе внедрения СК надо обратить внимание на следующие обстоятельства:

1. Необходима вовлеченность руководства в процесс формирования СК ОУ.

2. Образовательное учреждение должно выявлять и анализировать потребности, а также обеспечивать выполнение требований потребителей, к которым относятся обучающиеся, работодатели, государственные органы и т.д.;

3. Требуется четко формулировать измеряемые цели в области качества, а также критерии результативности по каждому процессу;

4. Чтобы самооценка была эффективным инструментом управления, она должна отвечать на следующие вопросы:

А) Что мы делаем?

Б) Насколько хорошо мы это делаем?

В) Что мы могли бы делать лучше?

Г) Как мы могли бы делать это лучше?

5. При проведении внутреннего аудита следует обращать внимание и на положительные аспекты деятельности сотрудников, учитывать эти результаты в системе мотивации, распространять позитивный опыт на другие подразделения.

6. Для обеспечения качества образовательной деятельности необходимо вести наблюдения и измерения показателей учебного процесса на всех его стадиях. При этом нужно использовать надежный и валидный инструментарий оценки.

Из изложенного выше можно сделать вывод: внедрение системы качества в автономном образовательном учреждении в настоящее время является необходимым условием его существования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Менеджмент качества в образовании. Тезисы докладов Всероссийской научно-практической конференции. Под. ред. к.т.н., доцента С.А. Степанова. СПб.: СПбГЭТУ, 2006. – 241 с.

2. Методические рекомендации по внедрению типовой модели системы качества образовательного учреждения. СПб.: СПбГЭТУ, 2006. – 408 с.

3. Селюков Р. От дошкольного учреждения к автономному: преимущества и риски. (Инновационная образовательная сеть «Эврика»).

4. Смолин О.Н. Социальная сфера пойдет с молотка? Газета «Первое сентября» № 12/2006.

Работа представлена на международную научную конференцию «Проблемы и опыт реализации болонских соглашений», Черногория (Бечичи), 9-16 сентября 2008 г. Поступила в редакцию 20.08.2008 г.