


Министерство образования и науки РФ
Автономная некоммерческая организация высшего образования
Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»

«Факультет заочного обучения»
Кафедра менеджмента
Программа высшего образования
Направление подготовки «Менеджмент»
Профиль «Производственный менеджмент»

ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ

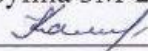
Заведующий кафедрой:
к.э.н., доцент, Балаганская А.В.


(подпись)

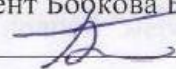
ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА

**ОРГАНИЗАЦИЯ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА УСЛУГ В
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ УЧРЕЖДЕНИИ**

Выполнил:
Калиничев Владимир Александрович
группа 3М-25А


(подпись)

Научный руководитель:
к.п.н., доцент Бобкова Е.Ю.


(подпись)

Самара 2017

Аннотация

Тема выпускной квалификационной работы – «**Организация оценки качества услуг в образовательном учреждении**»

Выполнил: Калинин В.А., ЗМ-25А

Ключевыми словами ВКР являются качество образовательных услуг, независимая оценка качества услуг, показателей удовлетворенности потребителей качеством услуг.

Объектом исследования является ГБОУ СОШ № 26 г. Сызрани

Предмет исследования – организация независимой оценка качества образовательных услуг в учреждении.

Выпускная квалификационная работа изложена на 66 листах, включает 9 таблиц, 38 литературных источников 4 приложения.

Во введении обоснована актуальность темы, поставлена цель ВКР, определены задачи, объект и предмет исследования.

В первой главе раскрываются теоретические и методологические основания независимой оценки качества образовательных услуг, которая рассматривается как важнейший составляющий элемент общей системы управления образовательным учреждением и его повышения конкурентоспособности

Во второй главе приводится анализ существующей в Западном образовательном округе и в г. Сызрань е системы независимой оценки качества образовательных услуг, которая не является в полной мере автономной и представляет собой часть единой оценочной модели, разработанной и внедряемой министерством образования и науки Самарской области.

В третьей главе предлагается концепция и организационная схема новой модели независимого мониторинга качества образовательных услуг, которая выводит новые требования к ее организации из детального анализа потребностей прямых и косвенных получателей образовательных услуг.

Заключение содержит основные выводы и предложения по совершенствованию независимой оценки качества образовательных услуг в ГОБУ СОШ № 26.

Оглавление

Ведение.....	4
1. Теоретические основы организации независимой оценки качества услуг государственных предприятий и учреждений.....	8
1.1 Понятие качества услуг.....	8
1.2. Оценка качества услуг на государственных предприятиях и учреждениях.....	13
1.3. Нормативно-правовое обеспечение оценки качества образовательных услуг.....	19
2. Система независимой оценки качества образовательных услуг в ГБОУ СОШ № 26 г. Сызрани	27
2.1. Общая характеристика образовательного учреждения.....	27
2.2. Динамика качества образования в образовательном учреждении	33
2.3. Процесс независимой оценке качества образования в образовательном учреждении	37
3. Совершенствование системы независимой оценки качества образования в ГБОУ СОШ № 26 г. Сызрани.....	46
3.1. Концепция независимой оценки качества образования в образовательном учреждении.....	46
3.2. Функциональное содержание и организационные формы независимой оценки качества образования.....	51
3.3. Организация независимой оценки качества образовательных услуг.....	55
Заключение	61
Источники и литература.....	65
Приложения.....	67

Введение

На данный момент в России происходят серьезные социально-экономические перемены, связанные с возросшим уровнем интеграции России в процессы развития мировой экономики, в связи с этим возникает потребность в реформировании социально-экономической сферы государства. Важнейшим направлением управления развитием социально-экономических отношений в РФ является создание модели сервисного государства. Эта модель предполагает схему организации управленческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, направленную на повышение степени удовлетворенности граждан качеством выполнения функций и предоставления социальных услуг. В рамках модели сервисного государства организации, оказывающие населению социальные услуги, в том числе государственные и муниципальные предприятия и учреждения, рассматриваются как важнейшие звенья цепи создания общественно значимых ценностей, центры инвестиционной привлекательности и равноправные участники конкурентной среды сферы услуг населению.

Актуальность проблемы, поднимаемой в выпускной квалификационной работе, обусловлена необходимостью обоснования и разработки различных технологий организации взаимодействия предприятий и учреждений с потребителями по организации независимой оценки качества производимых социальных услуг. Практическая значимость разрабатываемых моделей организации независимой оценки определяется задачами повышения удовлетворённости потребителей качества услуг производимых государственными предприятиями и учреждениями.

Основная проблема, на решение которой направлена выпускная квалификационная работа, заключается в противоречии между потребностями заинтересованных сторон в удовлетворении индивидуальных представлений о качестве образовательной деятельности учреждений и существующей системой оценки качества образования, ориентированной исключительно на эффективность

использования ресурсов, т.е. проводимой в интересах основного распорядителя бюджетных средств.

Объект исследования – образовательное учреждение общего образования.

Предмет исследования – организация независимой оценки качества образовательной деятельности учреждений общего образования.

Анализ степени изученности темы позволил выявить основные направления теоретических исследований в организации независимой оценки качества услуг. Первое направление связано с рассмотрением этого института как составляющей контроля соблюдения органами государственного и муниципального управления законодательства (Кузнецов А.С., Лексин В., Полещук А.С., Яновский В.В.) [21].

Второе направление рассматривает независимую оценку как инструмент защиты общественных интересов и распространяет организационные основы его функционирования исходя из наделяемых функций целиком и полностью повторяющих имеющиеся структуры государственного контроля, дублируя его. (Шадрин А.Е., Мерсиянова И.В. Губанов Д.А., Антипьев К.А. Альтшулер Б.) [16, 17, 19].

Цель исследования – обоснование и разработка модели независимой оценки качества образовательной деятельности учреждения общего среднего образования с учетом субъектности общественных потребностей и запросов.

Задачи исследования

- раскрыть понятие образовательной деятельности как способа производства образовательных услуг
- определить роль системы управления качеством услуг в повышении конкурентоспособности образовательных учреждений на рынке образовательной деятельности;
- проанализировать нормативно-правовое обеспечение независимой оценки качества общего образования в РФ;
- дать оценку динамике качества образовательной деятельности в г. Сызрань и Западном образовательном округе;

- описать систему государственно-общественного управления образованием в Западном образовательном округе;
- проанализировать особенности организации деятельности по независимой оценке качества образовательных учреждений средней общеобразовательной школы;
- разработать новое функциональное содержание и организационные формы независимой оценки качества образовательных услуг в образовательном учреждении.

Для решения поставленных целей и задач в работе была использована нормативно-правовая база федерального, регионального уровней, которая определяет цели и задачи деятельности государства в сфере поддержки общественных инициатив по проведению независимой оценки качества государственных и муниципальных функций и услуг. Эта нормативная база представлена Федеральными законами, которые определяют основные подходы к описанию работы государственных и муниципальных служащих, как деятельности по предоставлению услуг и соответственно принципы организации общественного контроля этой деятельности [2].

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы и 4 приложений

В первой главе раскрываются теоретические и методологические основания независимой оценки качества образовательных услуг, которая рассматривается как важнейший составляющий элемент общей системы управления образовательным учреждением и его повышения конкурентоспособности. Методологическая база процесса независимой оценки качества заложена нормативно-правовыми актами различного уровня, анализ которых позволяет определить основные отличия изучаемого нами процесса от других форм методов оценки качества образования, в том числе и общественной аккредитации.

Во второй главе приводится анализ существующей в Западном образовательном округе и в г. Сызрань системы независимой оценки качества

образовательных услуг, которая не является в полной мере автономной и представляет собой часть единой оценочной модели, разработанной и внедряемой министерством образования и науки Самарской области. Приводятся данные, отражающие результаты государственной оценки качества образовательных услуг, которые позволяют актуализировать необходимость проведения независимого мониторинга, поскольку не способны отражать степень удовлетворённости населения качеством деятельности образовательных учреждений по предоставлению образовательных услуг.

В третьей главе предлагается концепция новой модели независимого мониторинга качества образовательных услуг, которая выводит новые требования к ее организации из детального анализа потребностей прямых и косвенных получателей образовательных услуг. Предлагается организационная схема взаимодействия всех участников организации института независимой оценки качества образовательных услуг по осуществлению этой процедуры, раскрывается роль образовательного учреждения в организации независимой оценки качества услуг.

1. Теоретические основы организации независимой оценки качества услуг на государственных предприятиях и учреждениях

1.1. Понятие качества услуг

Серьезная конкурентная борьба обусловила в странах с развитой рыночной экономикой разработку программ повышения качества. В научных изысканиях и на практике возникла необходимость получения объективных показателей для оценки способностей предприятий, учреждений производить продукцию и предоставлять услуги с необходимыми качественными показателями, так как в современных условиях сертификат системы качества служит решающим фактором для заключения контракта на поставку продукции или услуг. Успешная реализация качественного продукта потребителю является главным источником существования любого предприятия или учреждения..

Система управления на большинстве государственных предприятий и учреждений сохранилась со времен существования плановой экономики, и ориентирована на работу в её среде. Организация работы такого учреждения в среде рыночной экономики приводит к стагнации и вытеснению его с рынка услуг, из-за отсутствия реакционных обратных связей. Благодаря введению в процесс управления предприятием системы оценки качества создается не только качественный продукт, но и наращиваются сильные обратные связи, позволяющие учреждению своевременно реагировать на изменение спроса и запросов потребителей.

Организация оценки качества социальных услуг населению определяется содержанием понятия услуги и качества этой услуги. В современных исследованиях понятия качества услуги рассматривается в рамках более общего понятия «качество продукции». В тоже время оно имеет собственные характеристики, обуславливающие особенности организации оценки.

Услуга представляет собой нематериальное благо, касающееся оказания помощи, консультаций, информационных интеллектуальных и технических выгод и сервисов, работа же это услуга производственного характера, направленная на

создание или изменение материальных и не материальных благ непосредственно для заказчика.

Услуга как вид продукции, имеет ряд отличительных характеристик, выводящих проблемы управления качеством на новый уровень понимания. В постиндустриальном обществе именно услуги определяют потребительский спрос и составляют основу потребительской ценности любого товара. Особенность услуги как вида производимой предприятиями продукции заключается в персонификации потребительских свойств, составляющих основу качества. В отличие от качества продуктов, качество услуг воспринимается потребителями исходя их индивидуальных представлений. Способность производителей создавать услуги, качество которых соответствует персонализированным представлениям потребителей, определяет конкурентные преимущества предприятия на рынке.

Особенность услуг как продукции с персонализированными характеристиками потребительской ценности, отмечена в рамках концепции, предложенной американскими экономистами Джозефом Пайном и Джеймсом Гилмором [25]. Эта концепция поддерживает целое направление в экономической науке, называемое «экономика впечатлений». Другое известное исследование этой проблемы, проведенное К.К. Прахаладом В. Рамасвами, выводит проблему создания ценностей, удовлетворяющей персонализированные потребности на уровень обсуждения перспектив развития конкурентоспособности предприятий [27].

Раскрывая понятие услуги, стоит остановиться на особом типе услуг – бюджетные услуги. К бюджетным услугам относятся услуги, имеющие общественно значимый характер и обеспечивающие с одной стороны потребности жителей города в достойном уровне жизни и формировании благополучной среды обитания. С другой стороны оказание бюджетных услуг определяет содержание социальной политики государства, направленной на обеспечение конституционных прав в области получения доступа к жизненно необходимым благам. Образовательные услуги наряду с услугами в области

здравоохранения, благоустройства относятся к числу услуг, определяющих направленность управленческой деятельности органов местного самоуправления и государственной власти. Субъектами предоставления бюджетных услуг, являются подведомственные предприятия и учреждения, а также предприятия различных форм собственности, включенных в систему предоставления услуг посредством института муниципального заказа.

Сущность услуги как особого вида продукции, производимой предприятиями и учреждениями, ставит проблему качества этого вида создаваемой ценности. Качество – комплексное понятие, характеризующее эффективность всех сторон деятельности предприятия: разработка стратегии, организация производства, маркетинг и др. В целом, в современном понимании этого термина, качество сложилось, согласно Ю.И. Любимцеву [24], в условиях рыночной экономики и проявляется в процессе потребления.

Качество в различных современных трудах трактуют по разному. Международная организация по стандартизации, согласно ИСО-8402 [14], определяет качество как совокупность свойств и характеристик продукта или услуги, которые придают им способность удовлетворять обусловленные или предполагаемые потребности. Требования к качеству на международном уровне определены стандартами ИСО 9000. Стандарт ИСО 9000 [15]. Этот стандарт затрагивает непосредственно сам производственный процесс, устанавливая жесткие требования к управлению и системам обеспечения и контроля качества. На сегодняшний день, большинство современных методов менеджмента качества, по мнению Л.Л. связаны с методологией TQM (total quality management) – тотальным, всеобщим менеджментом качества.

С возникновением термина «качество», возникла необходимость в определении количественной величины качества, которую восполнили голландские ученые Дж. Ван Эттингеру и Дж. Ситтигу. Они разработали специальную область науки - квалиметрию - науку о способах измерения и показателях качества. Квалиметрия дает количественные оценки качеству товара, исходя из того, что качество в целом это сумма различных свойств обследуемого

предмета, а также условий его использования. Согласно Т.А. Салимовой, качество может быть выражено в числовом значении, в случае если потребитель может расставить числовые приоритеты на свойства продукта. Также они считали что качество — величина измеримая, и, следовательно, любые несоответствия качества продукта заявленным можно выразить в денежном эквиваленте [29].

Наиболее важными свойствами, по которым можно оценить качество продукта, согласно Л.В. Быкардову, П.Д. Алексееву [18] являются общий уровень научно-технических достижений, задействованных при изготовлении продукта. Таким образом, качество стало в современном мире одной из фундаментальных категорий, определяющих социально-экономическую основу для развития человека и общества.

В тоже время во всех теоретических концепциях оценки качества, оно рассматривалось с точки зрения потребительских свойств товара, обладающих ценностью для конкретного потребителя. Подходы к оценке качества бюджетных услуг, исходя из их специфики, существенно отличаются от традиционных концепций качества. В настоящее время существует значительный пласт исследований, содержащий теоретические установки построения системы оценки качества бюджетных услуг. В этом направлении представляет интерес подход к качеству бюджетных слуг, предложенный нидерландским профессором Ханс де Брюином [32, с.19]. Особенность бюджетных услуг – в их общественной значимости. Ханс де Брюйн, занимаясь исследованиями в области применения технологии управления по результатам в государственном секторе отметил, что в отличие от коммерческих компаний, предоставление общественных услуг – это деятельность, которая должна удовлетворять нескольким критериям, иногда взаимоисключающим, что требует поиска компромисса. Поэтому продукт организации может быть определен по-разному и так же по-разному оценен. В таком случае неизбежным следствием является необходимость основывать оценку продукта профессиональной деятельности на базе множества критериев.

Это множество может включать определение продукта, показатели эффективности, способы измерения и методы оценки.

Проблема множественности характеристик качества бюджетных услуг отчасти решается за счет такой интегрированной характеристики качества как удовлетворенность. Удовлетворенность – это, по сути, оценка. Это состояние потребителя, которое носит оценочный характер. С этих позиций удовлетворенность рассматривается как воспринимаемое качество. Это означает, что потребитель оценивает качество услуги исходя из личных впечатлений, полученных непосредственно в результате ее предоставления. Но при этом удовлетворенность бюджетной услугой должна рассматриваться через понятия состояния. В этом случае потребитель бюджетной услуги оценивает состояние всей отрасли [33]. Двойственность состояния удовлетворенности населения бюджетной услугой требует специальных методик оценки качества, которая бы учитывала индивидуальные отклики и оценку населением качества жизни в целом.

Бюджетный характер услуг не только расширяет понятие качества услуги, но и накладывает существенные ограничения на показатели этого качества. Определение размеров бюджетного финансирования отрасли обусловлено не уникальными потребностями жителей города, а усредненными, стандартными показателями качества услуги, минимально необходимого для обеспечения устойчивого развития территории и обеспечения достойного качества жизни.

Особенность бюджетных услуг выводит понятие качества за рамки деятельности конкретного государственного предприятия или учреждения и ставит перед ним задачу организации системы контроля качества, включающей критерии задач общегородского развития, государственной политики в области стандартов бюджетных услуг [20].

Таким образом в практике управления в течение нескольких столетий происходила эволюция понятия «качество»:

- качество как соответствие стандартам;
- качество как соответствие стабильности процессов;

- качество как удовлетворение потребностей потребителей;
- качество как удовлетворение потребностей общества.

Нами выявлены особые характеристики понятия бюджетной услуги, как объекта оценки качества. Эти характеристики связаны с общественным характером бюджетных услуг. Они делают потребителем услуг не только конкретных граждан, но и местное сообщество в целом. Это обстоятельство расширяет понятие качества бюджетной услуги, вводя новые критерии, связанные с реализацией стратегических ориентиров городского развития, общественной оценкой ее влияния на создание городской среды благополучия.

Общественно значимый характер бюджетной услуги обуславливает особую роль органов местного самоуправления, органов государственной власти в управлении качеством деятельности муниципальных предприятий и учреждений.

1.2. Оценка качества услуг на государственных предприятиях и учреждениях

Оценка качества продукции является элементом общей системы управления качеством производственной и управленческой деятельности на предприятиях. Актуальность рассмотрения оценки качества как особого процесса и объекта моделирования обусловлена особенностью понятия «качество бюджетной услуги», которое требует особых подходов к разработке системы оценки деятельности государственных предприятий и учреждений.

Оценка качества услуги как направление управленческой деятельности выделилось и стало рассматриваться как самостоятельное с переходом на сервисные модели конкурентоспособности предприятий и учреждений. В тоже время, государственные предприятия и учреждения, обладая консервативными, ограниченными нормативно-правовыми актами методиками оценки качества, сталкиваются с необходимостью адаптировать их к рыночным условиям развития производства и повышения качества услуг.

Управление качеством можно разделить на две сферы внимания — обеспечение качества услуг и оценка качества услуг. Проблема обеспечения

качества услуг, производимых государственными предприятиями и учреждениями с каждым годом требует значительных финансовых вливаний, использования современных информационных и коммуникационных технологий.

В системе общего образования качество услуг обеспечивается реализацией государственных образовательных стандартов. Эти стандарты отражают следующие составляющие качества услуг:

- материальное обеспечение услуг образовательных учреждений (учебная инфраструктура, учебное оборудование, учебная литература);
- методическое обеспечение услуг образовательных учреждений (учебно-методические комплексы, оценочные средства);
- кадровое обеспечение услуг образовательных учреждений;
- финансовое обеспечение услуг образовательных учреждений;
- организационное обеспечение услуг образовательных учреждений (характер процесса производства услуг, его интенсивность, ритмичность, продолжительность).

Данные условия оказывают косвенное влияние на качество производства образовательных услуг. По отдельности оно невелико, но при совокупном отрицательном эффекте добиться положительных результатов в процессе производства качественных услуг будет затруднительно.

Вторым аспектом управления качеством услуг является их оценка. В целом система оценки качества услуг построена на понятии стадий жизненного цикла услуги.

Начальный качественный уровень услуги закладывается на стадии ее проектирования. Немаловажную роль в качестве услуги, при ее дальнейшем продвижении, играет комплекс технологических и организационных мероприятий работ по производству услуги. Общий уровень качества производства услуг во многом зависит от профессионализма руководства и аппарата управления, соответственно от качества выполнения планирования деятельности и получения

актуальных сведений о состоянии производства услуги зависит достижение поставленных целей и в целом развитие деятельности.

Понятие стадии жизненного цикла услуги позволяет выстроить основные позиции оценки качества. В тоже время, особенность услуги как производимого предприятием продукта, выводит исследователей на проблему оценки качества на стадиях жизненного цикла услуги, которые реализуются и потребляются за границами предприятия и учреждения. Понятие услуги расширяет границы оценки качества на такие стадии жизненного цикла услуги, как ценностное ориентирование потребителей, формирование требований к качеству услуги, потребление, и ставит перед системой оценки качества задачу воздействия не только на качество услуги, но и на степень удовлетворенности клиента получаемой услугой.

Выход за пределы предприятий и учреждений отдельных стадий жизненного цикла производства услуг ставит проблему организации контроля качества услуг через независимую оценку.

Независимая оценка качества услуг является одним из разновидностей контроля качества услуг, оказываемых бюджетными предприятиями и учреждениями. Она выполняет две функции, которые обусловлены двойственным характером услуг (индивидуальная и общественная сторона потребления).

Субъектами независимой оценки качества услуг являются сами потребители как в индивидуальном аспекте, так и в общественном. В системе оценки качества услуг государственных предприятий и учреждений независимая оценка часто реализуется формате общественного контроля, являясь его разновидностью.

Понятие общественного контроля не относится к числу устоявшихся терминов и имеет самые разнообразные оттенки и значения в зависимости от степени институционализации объединений граждан, осуществляющих контрольные мероприятия и направления контроля. В настоящее время термин «общественный контроль» наиболее часто используется когда речь заходит о соблюдении законодательства в сфере земельных отношений [1], в области

избирательных технологий, в нормативно-правовом регулировании деятельности Общественных палат [2].

В тоже время определение понятия общественного контроля в законодательстве Российской Федерации не закреплено.

Общественный контроль чаще всего представлен в нормативно-правовых документах как «непосредственное наблюдение общественных организаций и социальных групп, в том числе локальных территориальных сообществ, за соблюдением прав и законных интересов граждан в деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и их учреждений, на предприятиях различной формы собственности с целью прекращения и (или) недопущения нарушения прав и законных интересов граждан» [17].

Однако, на наш взгляд, в данном определении демонстрируются достаточно узкие рамки понимания общественного контроля. В нем явно преобладает подход, смещающий акценты организации общественного контроля на проблемы предупреждения противоправных и противозаконных действий органов государственной власти и местного самоуправления. Тогда как функции и возможности общественного контроля должны простирается в направлении созидательной роли граждан в создании моделей управления, максимально учитывающей уникальные потребности получателей услуг и общественные потребности населения.

Более широкое понимание общественного контроля предложено в проекте закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» [5] 14 мая 2013 г. Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека совместно с Общественной палатой РФ подготовлен проект федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В этом определении общественного контроля указывается достаточно четко на предмет контрольной деятельности - общественные интересы, что на наш взгляд, слишком широко трактует функции и предназначение общественного контроля, не раскрывая его сущности. Дело в том, что общественные интересы призваны защищать и государственные органы

контроля и надзора, (прокуратуры, надзорно-ревизионных структур). И контроль соблюдения общественных интересов не является атрибутивным свойством института общественного контроля.

Роль общественного контроля определяется, прежде всего, его местом в общей системе контроля, как механизма обеспечения эффективности организации производства государственных и муниципальных услуг.

В настоящее время предметом, объединяющим все сферы общественного контроля, является борьба с различными злоупотреблениями и коррупционной составляющей деятельности государственных и муниципальных служащих, контроль в сфере качества государственных и муниципальных услуг.

Однако на наш взгляд, важнейшим фактором, определяющим необходимость организации общественного контроля, является актуальность оценки качества услуг предоставляемых государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями. В то время как исполнительная власть является организацией, служащей обществу, граждане олицетворяют собой частные интересы, суверенные права, потребности. Они являются подопечными государства, его исполнительной власти, заказчиками и получателями ее услуг. Без осознания сущности этого противоречия невозможно рационально и аргументировано подойти к проблемам организации общественного контроля и поиска путей повышения его эффективности.

Современные подходы к пониманию общественного контроля как института гражданского общества во многом не учитывают этого противоречия. Традиционно считается, что целью контроля является предупреждение и пресечение нарушения правил деятельности не дает представлений о механизмах повышения качества производства услуг государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями.

Роль независимой оценки качества услуг в системе общественного контроля отражает новые тенденции в создании системы управления качеством деятельности государственных предприятий и учреждений. Организация независимой оценки качества услуг позволит потребителям не только выявлять

нарушения, но непосредственно влиять на качество услуг активно участвуя в разработке предложений, проектов по их развитию, повышению качества с учетом уникальных, персонифицированных потребностей.

Развивая институт независимой оценки мы должны внедрить такие формы общественного контроля, которые будут направлены не только и не столько на пресечение незаконных действий со стороны сотрудников государственных предприятий и учреждений и их наказание, а на разработку механизмов, повышающих качество их деятельности. Должен быть реализован главный принцип общественной оценки: «Оценивать – значит создавать, а не разрушать».

Не случайно в практике внедрения системы независимой оценки инициаторами этих процедур часто выступают сами образовательные учреждения. Наиболее активными в этом отношении являются учебные заведения [28]. Проведение независимой оценки качества образования может способствовать повышению конкурентоспособности образовательных учреждений, и реализуемых ими образовательных программ, образовательных услуг, как на российском, так и на международном рынке.

Целью независимой оценки качества образовательных услуг является установление соответствия между уровнем и качеством образовательных услуг и индивидуальными потребностями их непосредственных получателей, заинтересованных сторон (общественных организаций, представителей работодателей) (ч. 2 ст. 95 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации») [4].

В целом теоретические и методологические аспекты, раскрывающие сущность независимой оценки качества образовательных услуг дают нам основание говорить о том, что этот институт имеет все основания для широкого распространения и высокой эффективности для самих учреждений образования и их роль в организации независимой оценки должна быть более активной.

1.3. Нормативно-правовое обеспечение оценки качества образовательных услуг

Нормативно-правовое обеспечение оценки качества общего образования поддерживается целым комплексом федеральных законов и подзаконных актов, которые можно разделить на несколько групп. К первой группе относятся федеральные законы и подзаконные акты, регулирующие взаимоотношения в системе управления образованием. В эту группу входит Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. 31.12.2014) «Об образовании в Российской Федерации» [4]. Этот закон в целом регулирует в целом систему общественного участия в управлении образованием.

В данном законе дается перечень самых разнообразных форм организации общественного участия в мониторинге деятельности образовательных учреждений и предоставляемых этими учреждениями услуг. Принципиальным является то, Закон устанавливает право ведомств, образовательных учреждений, органов публичной власти, общественных организаций самостоятельно определять перечень, компетенции и полномочия организационных форм государственно-общественного управления образованием.

Главным требованием Закона является то, что система общественного участия должна быть в каждом образовательном учреждении в обязательном порядке. И все это необходимо прописывать в уставе образовательных учреждений. В этом учредительном документе должна содержаться информация о структуре и компетенциях органов общественного управления, о порядке их формирования, функциях, сроках полномочий [4].

Большинство нормативно-правовых актов, регулирующих независимую оценку качества образовательных услуг осуществляется на региональном уровне. Эти документы призваны регламентировать:

- характер и объем общественного участия в управлении образовательным учреждением;
- способы и характер публичной отчетности образовательных учреждений;
- порядок общественной экспертизы образовательных учреждений;
- организацию процессов обучения общественных экспертов и их статус;

- регламент премирования и поощрения сотрудников образовательных учреждений с участием представителей общественности и непосредственных получателей образовательных услуг;
- порядок включения учредителя в систему независимой оценки качества образовательных услуг.

По каждому из этих направлений может быть принят специальный нормативный правовой акт органа государственной власти. Допускается объединение всех документов в единый нормативно-правовой акт о системе общественного участия в управлении образовательным процессом. Специальные регламентирующие документы необходимо разработать и для регулирования деятельности каждого из создаваемых органов общественного участия.

При этом важно соблюсти принцип независимости и объективности деятельности органов общественного участия в управлении образовательными учреждениями. Поэтому регламенты, которые должны регулировать процедуры деятельности общественных органов, как правило, должны приниматься этими общественными органами самостоятельно.

Любой общественный орган для осуществления своих компетенций и полномочий должен вступать во взаимодействие с другими органами управления образовательным учреждением, органами государственной власти. Подобные взаимодействия также регламентируются различными нормативными актами. Такие регламенты являются локальными актами образовательной организации.

Вторая группа законодательных актов определяет порядок организации одной из форм общественного участия в управлении образованием – проведение независимой оценки качества образования.

В Федеральном законе «Об образовании» отсутствует понятие «независимая оценка качества образования». Юридическое закрепление данного механизма осуществляется посредством установления взаимосвязи между лицензированием образовательной деятельности образовательных учреждений и целями и содержанием независимой оценки качества образования. Факт признания на законодательном уровне независимой оценки качества

образовательных услуг как действенного механизма обеспечения качества образования признание означает серьезные перспективы развития этого института.

Основы независимой оценки определяются статьей 95 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». [4] Статья определяет создание условий для организации проведения независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

При этом в законе определяются типы независимой оценки качества услуг:

- «независимая оценка качества подготовки обучающихся»;
- «независимая оценка качества образовательной деятельности учреждений».

Независимая оценка качества подготовки обучающихся может проводиться по инициативе органов государственной власти, общественных организаций работодателей, объединений непосредственных получателей услуг и т.д. Цель этой процедуры – предоставить стандартизированную и обобщенную информацию в соответствии с определенными, понятными заинтересованным сторонам критериями качества подготовки выпускников.

Для проведения такой оценки создаются специальные независимые организации, которые определяют условия, формы и методы проведения независимой оценки качества подготовки обучающихся, виды образования, группы обучающихся и (или) образовательных программ или их частей, в.

Независимый мониторинг качества подготовки обучающихся может осуществляться также в рамках международных сопоставительных исследований в сфере образования в соответствии с критериями и требованиями российских, иностранных и международных организаций.

Второй тип независимого мониторинга оценка качества образовательной деятельности организаций, осуществляется в целях предоставления участникам отношений в сфере образования информации об уровне организации работы по реализации образовательных программ на основе общедоступной информации. Как правило именно в этой группе различных типов мониторинга находится наш

институт независимой оценки качества образовательных услуг.

Процедуры проведения независимой оценки качества образовательных услуг можно описать, используя Федеральный закон «Об основах общественного контроля...» и Федеральный закон «Об образовании».

В этих нормативных актах определено, что для запуска процедур независимой оценки необходимо создать Общественный совет. При чем эта часть регламента входит в противоречие с общими принципами проведения независимой оценки объективности деятельности общественных структур. В частности в законе предписано, что Общественный совет создается органами государственной власти, и им же утверждается положение об этом Совете.

При этом функции общественного совета по проведению независимой оценки качества образовательной деятельности организаций могут быть возложены на существующие при этих органах общественные советы. В таких случаях общественные советы по проведению независимой оценки качества образовательной деятельности организаций не создаются, а прежние наделяются дополнительными функциями (ч.1. ст.95).

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» не устанавливает требований в отношении лиц, проводящих независимую оценку качества образования. Такая оценка может осуществляться любым юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем (ч. 2 ст. 95).

Закон устанавливает, что проведение независимой оценки должно носить инициативный характер. Инициаторами могут быть юридические и физические лица (ч. 4 ст. 95 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»), само образовательное учреждение. Основанием для проведения оценки может быть также обращение граждан ли организаций.

Независимая оценка качества образования может быть проведена, в форме аудита, по заказу самой организации, осуществляющей образовательную деятельность. Цель проведения подобного аудита заключается в получении объективного заключения о качестве образовательной деятельности в соответствии с установленными стандартами предоставления услуг.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» не устанавливает требований непосредственно к процессу независимой оценки качества образования. Эти требования регламентируются организацией – инициатором мониторинга образовательной деятельности. (ч. 3 ст. 95).

Тем не менее, подзаконные акты органов управления образованием на федеральном и региональном уровне уже более четко определяют как рекомендуемый перечень критериев для мониторинга качества образования в рамках независимой оценки: например, в приказе Минобрнауки России от 05.12.2014 № 1547 «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность» [9] перечисляются такие критерии как открытость образовательного учреждения с точки зрения доступности информации об услугах и способах и порядке их получения, комфортность условий, в которых осуществляется образовательная деятельность; доброжелательность, вежливость, компетентность работников; удовлетворенность качеством образовательной деятельности организаций.

В тоже время субъект федерации, каждый субъект независимо оценки качества образовательных услуг полномочен сам определять перечень этих критериев. При этом они утверждаются соответствующими общественными советами на основе рекомендаций Министерства образования и науки РФ.

Результаты независимого мониторинга могут быть использованы при разработке различных государственных программ, концепций развития образования. Но они не могут быть признаны в качестве юридического факта, который бы обуславливал определенные законодательные решения. Например, на основании этих результатов нельзя лишить образовательное учреждение лицензии или аккредитации (ч. 6 ст. 95).

Третья группа нормативно-правовых актов регулирует деятельность по организации общественного контроля и проведения независимой оценки качества образовательных услуг.

Более полное и детализированное описание процедур независимой оценки

качества образовательных услуг содержится в Федеральном законе № 212-ФЗ от 21 июля 2014 года «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [6].

В рамках этого закона независимая оценка качества деятельности образовательных организаций рассматривается как часть общей системы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления. Общественный контроль является более широким понятием. Деятельность институтов общественного контроля охватывает гораздо более широкую сферу деятельности общественности, заинтересованной в повышении качества государственного и муниципального управления социальной сферой.

Подзаконные акты, которые мы отнесли к третьей группе нормативно-правовых актов, определяют более детально порядок организации независимой оценки качества образовательной деятельности. К ним, в частности относится Постановление Правительства Российской Федерации от 30.03.2013 года № 286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги». [7] В этом нормативно-правовом акте указывается, что для организации независимой оценки качества услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями на уровне министерств, структурных подразделений администрации муниципальных образований, а также в учреждениях, должны быть сформированы Общественные советы. Более детально порядок создания общественных советов описан в ст.13 Федерального закона об общественном контроле в Российской Федерации [6].

Помимо общественных советов, в системе независимо оценки качества услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями участвует институт общественных палат. Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований осуществляют общественный контроль в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ

"Об Общественной палате Российской Федерации", законами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами о соответствующих общественных палатах [2].

Порядок создания общественных советов определяется каждым субъектом государственно-общественного управления образованием самостоятельно, так же как и состав общественных советов [10].

Таким образом, существующая в настоящее время нормативная государственно-общественного управления образованием, можно назвать в достаточной степени децентрализованной, дающей мощные стимулы для развития системы общественного контроля не только на областном уровне и окружном, но и масштабах отдельных образовательных учреждений. Законы не ограничивают образовательные учреждения, органы управления образования в формах, методиках проведения независимой оценки, предоставляя возможность использовать этот инструмент как действенный механизм повышения качества образовательных услуг.

2. Система независимой оценки качества образовательных услуг в ГБОУ СОШ № 26 г. Сызрани

2.1. Общая характеристика образовательного учреждения

Организация независимой оценки качества образовательных услуг в современных моделях управления качеством услуг в настоящее время рассматривается в аспекте активной позиции самого учреждения, которой имеет собственные потребности и цели в привлечении потребителей, общественности к контролю качества своей деятельности. Эти потребности обусловлены как внешними, так и внутренними аспектами функционирования образовательного учреждения.

Внутренние аспекты формирования потребностей образовательного учреждения в организации независимой оценки определяются перечнем услуг и структурой финансово-экономической деятельности образовательного учреждения.

Государственное бюджетное образовательное учреждение Самарской области средняя общеобразовательная школа № 26 находится в городе Сызрань, который входит в Западный образовательный округ Самарской области. Учредителем образовательного учреждения является Самарская область, функции и полномочия учредителя в отношении образовательной деятельности осуществляется министерством образования и науки Самарской области. Полномочия министерства образования и науки Самарской области реализуются Западным управлением. (рис.1.) Функции и полномочия учредителя по управлению имуществом, закрепленным за учреждением, осуществляются органом исполнительной власти Самарской области – министерством имущественных отношений Самарской области. Недвижимое имущество (учебные площади), на которых размещается образовательное учреждение и осуществляет образовательное учреждение, находится у него в оперативном управлении. Собственником недвижимого имущества является городской округ Сызрань в лице органа местного самоуправления Администрации г.о. Сызрань,

которая реализует полномочия и ответственность за соответствие образовательных площадей требованиям образовательных стандартов.

Полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления, отраженные в функциях учредителя и собственника имущества реализуются посредством бюджетного финансирования деятельности образовательного учреждения в объеме, необходимом для реализации государственных образовательных стандартов. Объем и перечень услуг в рамках государственных образовательных стандартов определяется государственным заданием (таблица 1).

Сверх установленного государственного задания учреждение может выполнять работы и оказывать услуги для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. К таким работам и услугам относятся:

- сдача в аренду имущества Учреждения;
- реализация учебно-методической литературы;
- реализация оригинальных учебных программ;
- оказание оздоровительных услуг.

Таблица 1 - Структура и объем услуг, производимых ГБОУ СОШ № 26 в 2016 году

Наименование услуги	Объем (чел.)	Доход от деятельности (руб.)	Источник финансирования
Предоставление дошкольного образования по основной образовательной программе	315 чел.	12095403,23	Государственное задание
Содержание воспитанников, обучающихся по основной образовательной программе дошкольного образования	315 чел.	1337766,2	Государственное задание
Предоставление начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования по основным образовательным программам	518 чел.	20594875,77	Государственное задание

Наименование услуги	Объем (чел.)	Доход от деятельности (руб.)	Источник финансирования
Содержание воспитанников, обучающихся по основной образовательной программе начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования	518 чел.	2277818,25	Государственное задание
Предоставление образовательных услуг по оригинальным учебным программам	245 чел.	4930019,36	Средства физических и юридических лиц
ИТОГО		41235882,81	

Структура и объем финансовых поступлений от производства услуг показывает что значительный процент в деятельности Учреждения приходится на услуги, оказываемые в рамках государственного задания. Обеспечение качества этих услуг в значительной мере зависит от выполнения учредителями своих обязательств по финансированию образовательных услуг в рамках соблюдения требований государственного образовательного стандарта. Качество дополнительных платных образовательных и оздоровительных услуг, оказываемые Учреждением с использованием государственного имущества обеспечивается установленным размером оплаты этих услуг и возможностями образовательного учреждения.

Являясь государственным учреждением, общеобразовательная школа обязана эффективно распоряжаться доходами, полученными от производства всех видов услуг, что находит отражение в структуре расходов учреждения (таблица 2).

Таблица 2 - Структура и объем расходов ГБОУ СОШ № 26 в 2016 году

Наименование показателя	Объем расходов (руб.)
Оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда	33543763, 00
Оплата работ и услуг	1002929,45

Наименование показателя	Объем расходов (руб.)
Социальное обеспечение	216000,0
Поступление нефинансовых активов	6626171,00
Итого	41428863, 45

Увеличение кредиторской задолженности в 112%, которое можно увидеть при сравнении итоговых показателей в таблице № 1 и 2 возникло в 2016 году в связи с получением счетов за продукты питания от поставщиков в январе 2017 года.

Объемы расходов на производство образовательных и иных услуг учреждением обеспечиваются также материальными и кадровыми ресурсами.

Учитывая специфику производства образовательных услуг, индивидуальный характер их потребления, основным фактором обеспечивающим качество, и удовлетворенность потребителей является компетенция педагогического состава, их квалификация и педагогическое мастерство, позволяющее производить образовательные услуги с учетом персонифицированного спроса и уникальных представлений потребителей о качестве услуги. Кадровый состав учреждения представлен следующим образом (таблица 3)ю

Таблица 3 - Кадровый состав учреждения

Критерий квалификации персонала	Показатель	
	Абсолют.	Относит.
Уровень образования		
Высшее	18 чел.	43,9 %
Средне-специальное	23 чел.	56,1%
Стаж работы		
Менее 2 лет	4 чел.	9,8%
2-5 лет	3 чел.	7,3%
5-10 лет	2 чел.	4,9%
10-20 лет	7 чел.	17,1%
20 и более лет	25 чел.	61,0%
Квалификационная категория		
Высшая квалификационная категория	3 чел.	7,3%

Критерий квалификации персонала	Показатель	
	Абсолют.	Относит.
I квалификационная категория	16 чел.	39,0%
II квалификационная категория	1 чел.	2,4%

Эффективность использования всех видов ресурсов задается системой управления, которая основана на принципах единоначалия. В Приложении 1 представлена организационная структура управления. Административные обязанности в системе управления распределены между директором школы заместителем директора по учебно-воспитательной работе, заведующими структурными подразделениями, в рамках которых реализуются программы дошкольного уровня общего образования. Коллегиальными органами, определяющими стратегические вопросы развития образовательного учреждения, являются Общее собрание трудового коллектива и педагогический совет.

Общее собрание коллектива – высший орган управления учреждением. Он решает важнейшие вопросы жизнедеятельности учреждения в целом и трудового коллектива, в частности принимает и корректирует уставные документы. Педагогический совет школы принимает локальные и стратегические программы, утверждает результаты образовательного процесса, является высшей формой организации коллективной методической работы.

Директор осуществляет общее управление образовательным процессом и финансово-хозяйственной деятельностью. Предлагает стратегические планы развития школы. Ведет вопросы, связанные с экспериментальной деятельностью учреждения образования, подготовкой и проведением научно-методических мероприятий.

Заместитель директора по УВР осуществляет руководство и контроль состояния преподавания, уровня и качества знаний учащихся. Всю методическую работу в школе координирует методический совет и школьные методические объединения.

Помимо внутренней иерархической с элементами коллегиальной системы управления образовательным учреждением школа имеет внешние общественно-административные структуры, призванные осуществлять общественный контроль за качеством образовательных услуг и эффективностью использования финансовых и материальных ресурсов. К таким структурам относятся: Управляющий совет, Попечительский совет, Общее собрание родителей, Родительский комитет. Управляющий совет – коллегиальный орган самоуправления, имеющий полномочия по решению вопросов функционирования и развития учреждения. Попечительский совет привлекает внебюджетные средства за счет добровольных пожертвований, благотворительных взносов предприятий и физических лиц., принимает решения о распределении этих средств в рамках обеспечения образовательной деятельности.

Общее собрание родителей обучающихся создано с целью наиболее полной реализации родителями своих прав и обязанностей как участников образовательного процесса, содействия образовательной организации в осуществлении обучения и воспитания детей, совершенствования образовательного процесса. Родительский комитет – одна из форм самоуправления учреждения. Это выборный орган общественного объединения родителей, создаваемый для организации взаимодействия родителей и администрацией школы и педагогическим составом.

В целом система управления школой представляет собой сложную, многоуровневую систему внешнего и внутреннего обеспечения качества образовательной деятельности. Такая система обуславливает сложную иерархию ответственности и полномочий государства и органов местного самоуправления, администрации школы и потребителей за соблюдение стандартов образовательной услуги. Она приводит к существенному разрыву между уникальными представлениями потребителей, общества о качестве образовательных услуг и нормативами государственных образовательных стандартов. Другой проблемой является порождение этой системой большого числа контролирующих органов, которые ставят образовательное учреждение в

ситуации постоянных и дублирующих проверок, не имеющих прямой связи с качеством образовательной услуги в том виде, в котором ее представляют основные потребители.

2.2. Динамика качества образовательных услуг в образовательном учреждении

Оценка качества образовательных услуг в образовательном учреждении производится в двух формах в форме контроля качества в соответствии с образовательными стандартами и в форме независимой оценки качества. Соответствие образовательных услуг федеральным образовательным стандартам оценивается по большой группе показателей, среди которых выделяют:

- динамику успеваемости и качества знаний (таблица 4);
- результаты единого государственного экзамена (таблица 5);
- динамика достижений учащихся и воспитанников на конкурсах, олимпиадах и соревнованиях различного уровня от городского до международного.

Таблица 4 - Динамика успеваемости и качества знаний

Группа обучающихся	2013-2014 учебный год %	2014-2015 учебный год %	2015-2016 учебный год %
Успеваемость %			
Начальные классы	92	93	94
Среднее звено	82	90	91
Старшее звено	100	100	100
В целом по школе	88	91	93
Качество знаний %			
Начальные классы	41	39	23
Среднее звено	20	22	24
Старшее звено	40	31	31
В целом по школе	26	26	18

Анализ динамики успеваемости и качества знаний показывает значительное снижение этого показателя к 2016 году как в целом по школе, так и по отдельным группам учащихся в частности начальные классы и старшее звено. Большое количество обучающихся в среднем звене остаются на второй год обучения (до

20% в 2013-2014 гг.). При проведении внутренней процедуры оценки качества образовательных услуг были выявлены основные причины низкой успеваемости. Они напрямую связаны со спецификой производства образовательных услуг, которая формирует жесткую зависимость между качеством услуги и активностью самого потребителя в ее получении. Часть стадий жизненного цикла образовательной услуги, связанные с этапами ценностной ориентации потребителя и формирование целевых установок, реализуются за границами образовательного учреждения, вне сферы прямого управленческого воздействия школьной администрации и педагогического состава. Эти стадии жизненного цикла реализуются в семье. Значительная часть детей, получающих образовательные услуги в данном учреждении - из цыганских семей. Сами дети и их родители получение образовательных услуг не считают приоритетной задачей и не готовы активно включаться в учебный процесс.

В тоже время потребителями образовательной услуги являются не только конкретные дети и их родители. В процессе производства образовательных услуг создается общественное благо, потребителями которого является все общество, которое воспринимает обучение детей как гарант общественной безопасности. Большое количество детей, не посещающих школу, не получающих образование вызывает в обществе серьезные нарекания по поводу работы образовательных учреждений.

Это противоречие еще раз подчеркивает проблему организации независимой оценки качества образовательных услуг, как механизма общественной поддержки образовательного процесса и привлечения общественных экспертов к разработке и реализации эффективных моделей повышения качества образования, предусматривающих общественное воздействие на формирование индивидуальных ценностных установок обучающихся и их родителей.

Качественным результатом обучения является государственная итоговая аттестация. В таблице 5 отражена динамика результатов ЕГЭ на 20013-2016 гг.

Таблица 5 - Результаты ЕГЭ в сравнении с прошлыми годами

Предмет	Средний балл по школе в 2013-2014 учебном году	Средний балл по школе в 2014-2015 учебном году	Средний балл по школе в 2015-2016 учебном году
Русский язык	65,1	66	64,9
Математика (профильная)	38,4	36,8	40,1
История	40,5	42,8	41
Обществознание	47,9	53,3	36,9
Биология	41,7	43,5	37
Химия	32,2	34,5	31
Физика	41,0	41,5	44
Литература	-	-	69

Результаты ЕГЭ, который продемонстрировали выпускники 11 классов, более стабильны в ретроспективной динамике, чем показатели качества знаний, что связано с повышением стабильности состава учеников в старшем звене и его качества в результате отсева на уровне освоения программы основного общего образования.

Вторым фактором, обусловившим стабильность результатов стала организация школой дополнительных услуг по реализации оригинальных авторских программ подготовки к ЕГЭ.

В целом результаты оценки качества знаний учащихся, полученные на основе объективных показателей не могут в полном объеме отражать качество услуг, учитывая индивидуальный характер потребления. Поэтому образовательное учреждение должно быть заинтересовано в получении данных независимой оценки, субъектами которой являются различные заинтересованные стороны. Приложении 2 приведены результаты оценки степени удовлетворенности потребителей качеством услуг, оказываемых образовательным учреждением. Как видно из приведенной таблицы, школа получила высокую оценку качества услуг. В тоже время можно констатировать, что потребители дали низкую оценку возможности оказания психолого-педагогической, медицинской, социальной помощи обучающимся, т.е. возможности получить

дополнительные услуги., в соответствии с уникальными потребностями детей и их родителей.

В целом конкурентоспособность образовательного учреждения обусловлена факторами, определяющими ее сильные и слабые стороны, а также внешние возможности и угрозы (таблица 6).

Таблица 6 – Анализ конкурентоспособности ГБОУ СОШ № 26

Параметры	Характеристики
Сильные стороны	Слабые стороны
Высококвалифицированный педагогический состав Использование современных образовательных технологий	Отсутствие развитой системы дополнительных услуг с учетом индивидуальных потребностей их получателей Недостаточная материальная база
Возможности	Угрозы
Высокий уровень общественной активности родителей учащихся, представителей общественности, готовность участвовать в жизни школы	Наличие большого числа семей – потребителей образовательных услуг, в силу специфичного образа жизни незаинтересованных в обучении

Составлено нами. Источник: Отчет о результатах самообследования ГБОУ СОШ №26 городского округа Сызрань Самарской области. Сызрань, 2016.

Анализ конкурентоспособности образовательного учреждения позволил выявить основные направления развития независимой оценки качества образовательных услуг, которая должна быть направлена на привлечение представителей общественности, различных заинтересованных сторон к изучению и анализу индивидуальной и общественной значимости образовательной деятельности школы.

Таким образом, анализ результатов оценки качества образования и степени удовлетворенности потребителей качеством образовательных услуг демонстрирует с одной стороны позитивную динамику. Но в тоже эти результаты позволяют актуализировать вопросы независимой оценки качества образования. Дело в том, что установленные факты отсутствия корреляции между показателями качества образования и критериями обеспечения этого качества

приводят к необходимости создания альтернативной системы мониторинга, которая бы ориентировалась, прежде всего не на стандартные критерии качества, например, возрасти квалификация педагогов, а на степень удовлетворенности общества и потребителей деятельностью образовательных учреждений.

2.3. Процесс независимой оценки качества образования в образовательном учреждении

Вопросы повышения степени удовлетворенности качеством образовательных услуг ставят перед образовательным учреждением задачу активной разработки собственной системы организации и проведения независимой оценки качества образовательных услуг.

С 2007 года Западный образовательный округ активно включился в общую компанию министерства образования и науки Самарской области по внедрению системы государственно-общественного управления образовательной деятельностью учреждений. Толчком послужила программа модернизации образования. Результатом этой кампании стало появление в во многих учебных заведениях Общественных советов.

Концепция модернизации образования в части организации независимой оценки поставила цель переориентировать сферу персональной ответственности руководителей образовательных учреждений на обеспечение удовлетворенности педагогического коллектива, родительской общественности и учащихся происходящими изменениями. На эту цель стала работать система стимулирующих выплат для руководителей. Поэтому в нынешних условиях так велика роль деятельности современных руководителей образовательных учреждений, повышение качества которой становится одним из ключевых приоритетов развития системы образования.

Руководители образовательных учреждений могут считаться эффективными менеджерами, когда их достижения соотносятся с теми ресурсами, которые были потрачены на те или иные их достижения.

Развитие образования в Западном образовательном округе осуществляется в условиях активного привлечения общества к управлению системой образования. Пространство управления системой образования в округе стало теперь многомерным и включает коллегиальные органы: Общественный совет Западного управления образования, попечительские и управляющие советы образовательных учреждений, родительские комитеты и т.д. Образовательная система округа становится более открытой, восприимчивой к запросам общества, ожиданиям родителей.

В 2011 году был создан Общественный межмуниципальный совет при Западном управлении министерства образования и науки Самарской области [12]. Управляющие советы созданы во всех образовательных учреждениях округа и обладают всем комплексом управленческих полномочий, в том числе при выработке решений о распределении средств стимулирующей части фонда оплаты труда педагогических работников.

Советы образовательных учреждений получили реальные полномочия, но, несмотря на впечатляющие количественные показатели, еще не везде можно наблюдать качественные изменения. Во многом это связано с дефицитом информации у родителей о том, какие права у них появились и как ими пользоваться. Необходимо приложить максимум усилий для устранения этой проблемы.

С целью обеспечения достаточной степени информированности широкого круга общественности (и, прежде всего, родителей) обо всех изменениях в системе образования, все образовательные учреждения Западного образовательного округа ввели в практику систему публичных отчетов о своей деятельности.

Одним из перспективных направлений информирования населения являются Интернет-ресурсы. На сегодняшний день все общеобразовательные учреждения подключены к сети Интернет по скоростным каналам и имеют собственные сайты. 88 % учреждений создали собственные, регулярно обновляемые сайты.

В ГБОУ СОШ № 26 действует Управляющий совет, в полномочия которого помимо прочих вопросов входит «контроль за соблюдением надлежащих условий обучения, воспитания и труда в учреждении, сохранением и укреплением здоровья обучающихся и воспитанников, за целевым и рациональным расходованием финансовых средств учреждения. В состав Управляющего совета могут входить родители, педагоги, обучающиеся старшего звена, а также представители общественных организаций, предприятий, депутаты [13].

Анализ полномочий и функциональных видов деятельности Управляющего совета показал, что, данная структура не наделена всеми необходимыми полномочиями по проведению независимой оценки качества образовательных услуг. В частности совет не может инициировать проведение опросов, проверок, получать доступ к персональным данным получателей услуг для изучения степени удовлетворенности качеством работы учреждения.

Таким образом в настоящее время в Западном образовательном округе и в образовательных учреждениях сложилась отлаженная система государственно-общественного контроля образовательной деятельности. Но в целом она включает механизмы обеспечения информационной открытости, общественного участия в управлении и контроле качества образования через совершенствование деятельности органов общественного участия в управлении образовательными учреждениями и сайтов образовательных учреждений, а также обеспечения 100-процентной публикации отчётов школ о результатах своей деятельности.

В связи с этим приходится констатировать, что роль независимой оценки качества деятельности образовательных учреждений в этой системе незначительная. Система государственно-общественного контроля образованием носит в большей мере пассивный и регулятивный характер и не содержит механизмов включения сообществ в разработку механизмов совершенствования организации образовательного процесса.

Модернизация 2015 году системы государственно-общественного контроля образовательных услуг в Самарской области затронула и систему независимой оценки качества образовательной деятельности учреждений.

Процедура независимой оценки качества образовательных услуг в Самарской области была запущена в 2015 году. С этого момента начался новый этап развития системы государственно-общественного управления образованием в Западном образовательном округе. В рамках реализации мероприятий по проведению независимой оценки качества работы государственных (муниципальных) учреждений Самарской области, оказывающих социальные услуги, в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Общественный совет по образованию при министерстве был наделён функциями по проведению независимой оценки качества образовательной деятельности организаций [11].

Основной целью деятельности этих Советов является проведение мониторинга качества и доступности государственных (муниципальных) услуг, выявление, анализ и оценка нормативно установленных и фактических значений параметров, характеризующих качество и доступность предоставления государственных услуг гражданам и организациям и степень удовлетворенности клиентов. Общественные советы создаются приказом руководителя учреждения. Принципы подбора членов Общественного Совета обусловлены стремлением учреждения поручить общественный контроль людям, обладающим профессиональными знаниями в контролируемой области. Кроме того, в Общественном совете могут быть представлены журналисты, представители стороны потребителя социальных услуг учреждения, ученые.

Основной целью деятельности Советов является разработка предложений и принятие решений по вопросам независимой оценки качества работы учреждения.

Основными задачами Совета являются:

- выявление, обобщение и анализ общественного мнения о качестве работы Учреждения;
- подготовка предложений по повышению качества работы Учреждения;
- участие в разработке планов мероприятий по улучшению качества работы Учреждения.

Эти задачи Общественный Совет выполняет через реализацию следующих функций:

- изучение рейтинга Учреждения на сайте;
- изучение показателей, характеризующих работу Учреждения, в соответствии с перечнем показателей для независимой оценки качества работы, утвержденных общественным советом по вопросам демографического развития и социальной защиты населения Самарской области (далее – Совет);
- организация и проведение анкетирования получателей услуг и других категорий населения, с целью осуществления независимой оценки качества работы Учреждения;
- участие в составлении рейтинга в соответствии с достигнутыми значениями показателей в Учреждении;
- участие в организации и проведении мероприятий, направленных на повышение качества работы Учреждения.

Общественные Советы в системе общественного контроля являются структурой, которая не просто ориентируется на уникальные впечатления потребителей услуг о качестве работы учреждения, но и имеет механизмы доступа к этой информации [25]. Это обстоятельство делает Общественные Советы с одной стороны, особой и наиболее современной формой организации общественного контроля. С другой стороны эта форма не избавляет систему общественного контроля от слабых мест, среди которых – отсутствие у членов Совета достаточного времени для проведения мониторингов. У них большие полномочия для доступа к информации, но ограниченные ресурсы для ее добывания и обработки. Кроме того, как и все вышеописанные формы, Советы не имеют собственных отработанных механизмов консолидации и самоорганизации граждан на участие в системе общественного контроля. В своей деятельности они взаимодействуют только «по вертикали», выстраивая связи с соответствующими министерствами, отчитываясь перед ними по результатам мониторинга, получая методическое обеспечение своей деятельности, инструкции для проведения мониторинга [8].

В соответствии с распоряжением министерства от 30.10.2014 № 617-р утверждена новая редакция Положения об общественном совете по образованию при министерстве [10]. официальном сайте министерства – 17.03.2015 на заседании общественного Совета по образованию при министерстве образования и науки Самарской области были утверждены показатели, характеризующие оценку качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, основанные на показателях, утвержденных приказом Минобрнауки России от 05.12.2014 № 1547 [9].

Кроме того, общественным советом по образованию при министерстве был определен перечень образовательных учреждений, в отношении которых в 2015 году проводилась независимая оценки качества образовательной деятельности – все государственные (муниципальные) общеобразовательные организации, расположенные на территории губернии. С 01.05.2015 был введен в эксплуатацию интернет-ресурс, предназначенный для проведения опроса о качестве оказываемых образовательных услуг [37].

Расширение полномочий Общественного совета министерства образования и науки Самарской области и наделение его функциями организации независимой оценки качества деятельности образовательных учреждений позволило запустить этот процесс, хотя и в пробном пилотном варианте. Описание этого процесса и его результатов позволяет выявить как сильные стороны организации независимой оценки образовательных услуг в Западном образовательном округе, так и слабые стороны, которые должны стать основанием для разработки новой модели организации независимой оценки качества образовательных услуг.

Схема организации независимой оценки качества образовательных услуг оказываемых образовательными учреждениями Западного образовательного округа отражена в Приложении 3. Она включает субъектов организации контрольной деятельности нормативно-правовую базу, обеспечивающую и регламентирующую деятельность субъектов общественного контроля, коммуникативные и информационные каналы, поддерживающие связь.

Особенностью системы независимой оценки качества образовательных услуг в Самарской области вообще и в Западном округе в частности стал очень ограниченный перечень субъектов общественного контроля, которые представлены институтами, принимающими решение. Схема демонстрирует, что ни Общественный совет Западного образовательного округа, ни тем более общественные органы образовательных учреждений в качестве субъектов в организации независимой оценки качества участия не принимают.

Сама процедура независимой оценки представляла собой интернет-анкетирование неограниченного числа получателей образовательных услуг, которые могли в частном порядке зайти на специально созданный интернет-ресурс и оставить свою оценку согласно анкете. Принять участие в опросе о качестве оказываемых образовательных услуг могли 3 категории участников образовательного процесса: представители общественности, учащиеся и родители (законные представители).

Для создания более полной информации от респондентов о качестве образовательных услуг Общественный совет министерства предложил образовательным учреждениям организовать численность принявших участие в процедуре не менее 10% от общего количества учащихся данной общеобразовательной организации (суммарная по всем трем категориям участников образовательного процесса).

В итоге в независимой оценке качества образовательных услуг участие приняли около 50000 потребителей услуг (представителей общественности, родителей, учащихся). В 597 (90 % от общего количества ОУ, участвующих в опросе) общеобразовательных учреждениях.

В целом результаты проведённой независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, в том числе в разрезе муниципалитетов в соответствии с показателями, характеризующие общие критерии оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность показали незначительный разброс мнений по всем критериям между респондентами, что позволяет говорить

о том, что способ проведения независимой оценки оказался недостаточно информативным. Он выдал достаточно обобщенные представления о качестве, стандартные и ожидаемые, которые повторяли представления о качестве, полученные другими способами (работа с жалобами и обращениями граждан, например). Уникальные, персонализированные впечатления потребителей услуг остались не востребованными, а именно они должны на наш взгляд определять независимую оценку качества образовательных услуг.

Тем не менее, пилотный этап внедрения независимой оценки качества был признан успешным и принятым к распространению. По итогам проведения независимой оценки качества образовательной деятельности образовательных организаций Самарской области министерством образования и науки Самарской области осуществляется:

- выявление причин, по которым образовательные организации занимают последние строчки рейтинга (кадровые ресурсы, отсутствие необходимой материально-технической базы, неблагоприятная социальная среда и т.д.);
- учёт результатов рейтинга при установлении выплат стимулирующего характера руководителям образовательных организаций на календарный год;
- формирование плана мероприятий, направленного на улучшение ситуации в данных образовательных организациях.

В целях дальнейшего развития системы независимой оценки качества образовательной деятельности Общественным советом по образованию при министерстве на официальном интернет-сайте министерства в разделе «Региональная система оценки качества образования». определен и опубликован перечень ОУ, в отношении которых планировалось проведение независимой оценки качества образовательной деятельности в 2016 году. В этот перечень вошли общеобразовательные организации г.о. Самара, не прошедшие процедуру оценки в 2015 году, образовательные учреждения, реализующие программы дошкольного образования, учреждения дополнительного образования детей) [35].

Таким образом, несмотря на существующую в системе образования развернутую систему оценки качества образовательных услуг, анализ ее

результатов не может дать представление о качестве образования, которое во многом оценивается с позиций индивидуальных представлений потребителей, местных сообществ, самих педагогов о деятельности образовательных учреждений. Актуальность организации децентрализованной независимой оценки качества образовательных услуг в Западном образовательном округе обусловлена отсутствием объективных и полных показателей степени удовлетворенности заинтересованных сторон качеством образования, полученных путем формальных обобщенных опросов. Существующая в Западном образовательном округе система независимой оценки качества образовательных услуг представлена развернутой инфраструктурой, но она не позволяет провести оценку качества образовательных услуг с учетом индивидуальных представлений потребителей о ее качестве, не включена в общую систему управления качеством в образовательном учреждении.

3. Совершенствование системы независимой оценки качества образования в ГБОУ СОШ № 26 г. Сызрани.

3.1. Концепция построения модели организации независимой оценки качества образовательных услуг в образовательном учреждении

Концепция новой модели независимой оценки качества образовательных услуг в образовательном учреждении определяется выявленными в предыдущих разделах проблемами организации независимой оценки.. Анализ этих проблем позволил сформулировать цель организации независимой оценки качества образовательных услуг.

Первая проблема связана выявленным несоответствием перечня субъектов и форм организации субъектов оценочных мероприятий по организации независимой оценки качества образовательных услуг. Здесь речь идет не столько об участниках опросов, сколько о тех участниках процедур, которые способны оказать влияние на показатели, методику проведения оценки. Учитывая, что система общественного контроля включает большое число форм организации субъектов общественного участия в предоставлении качественных услуг, слабая включенность их в деятельность по независимой оценке представляется нам существенным недостатком всей существующей модели.

Состав субъектов и форм организации субъектов независимой оценки должен определяться сущностью оценочных мероприятий, которые заключаются не столько в проверке соответствия деятельности образовательных учреждений принятым стандартам, законности и эффективности деятельности, а существующим обществе у потребителей услуг представлениям о качестве образовательных услуг. Поэтому структура субъектов независимой оценки должна быть четко привязана к направлению оценочных мероприятий, не смешиваться с государственным, ведомственным контролем и не размываться за счет других форм (Таблица 7).

В предлагаемой нами модели все субъекты независимой оценки качества образовательных услуг разделяются на институционализованные и неинституционализованные.

Таблица 7 – Сегментация потребителей процесса независимой оценки качества образовательных услуг

Субъект	Форма организации	Характер требований к качеству услуг	Тип услуги
Неинституционализированные субъекты			
Учащиеся	Школьный совет	индивидуальный	индивидуальная
Родители	Родительский совет	индивидуальный	индивидуальная
Представители территориальных сообществ	Управляющий совет	индивидуальный	общественная
Общественные организации	Управляющий совет	общественный	индивидуальная общественная
Представители профессиональных сообществ	Управляющий совет	общественный	общественная
Институционализированные			
Общественная палата Самарской области	-	общественный	общественная
Общественный совет министерства ОиН СО	-	общественный	общественная

Принципиальным отличием этих форм является их статус, доступ к информации, виды осуществляемой оценочной деятельности, отношение к стандартам и регламентам предоставления образовательных услуг. К неинституциированным субъектам контрольной деятельности можно отнести:

- общественные организации социальной направленности;
- граждан, осуществляющих самостоятельно контроль деятельности органов государственной власти и местного самоуправления (наблюдение)

Особенности деятельности неинституционализированных форм общественного контроля заключаются в следующем. Эти субъекты общественного контроля для осуществления контрольной деятельности могут пользоваться только информацией, находящейся в открытом доступе, в первую очередь на официальных сайтах соответствующих государственных или

муниципальных органов власти. Эта информация представлена нормативными актами, определяющими стандарты выполнения государственных функций и предоставления услуг, административными регламентами. Поэтому отношение к стандартам при такой неинституционализированной форме контроля остается очень жестким. При ответах на обращения граждан органы государственной власти также ориентируются на стандарты и регламенты. Такой подход к работе с населением по результатам общественного контроля, вопреки расхожему мнению, не является «отпиской». Представители власти по объективным причинам не могут установить виновных в ситуации, когда заявитель включает в жалобу свои субъективные впечатления и повлиять на ситуацию, потому что каждая из них уникальна.

Общественные организации и объединения социальной направленности мы также отнесли к первой группе, в силу отсутствия общей нормативной базы, которая бы регулировала особый режим доступа к информации о деятельности образовательных учреждений. В отношении независимой оценки их полномочия не распространяются дальше полномочий отдельных граждан, но у них есть одно реальное преимущество. Общественные организации, обладая возможностью профессионального мониторинга открытых данных о деятельности образовательных учреждений способны объединить и организовать граждан, по собственной инициативе организующих оценочные мероприятия.

В настоящее время большинство активных граждан не готовы к самоорганизации для реализации независимой оценки. Преобладание стихийных принципов организации общественного контроля вносит дезорганизационные и деструктивные начала во всю систему. Эти последствия выражаются в увеличении числа неконструктивных жалоб (в значительной степени дезорганизующих работу сотрудников образовательного учреждения). Именно поэтому образовательные учреждения сами заинтересованы форсировать процесс институционализации системы независимой оценки).

Процесс объединения граждан, инициативных групп для реализации независимой оценки качества образовательных услуг может быть реализован в

рамках полномочий и функций и компетенций Общественной палаты Самарской области. Эту форму организации общественного контроля мы отнесли к институционализированной группе субъектов общественного контроля. Помимо общественной палаты в эту группу нами включены:

- общественный Совет министерства образования и науки Самарской области;
- общественный совет Западного образовательного округа;
- Управляющий совет школы.

Особенность организации контрольной деятельности институционализированными субъектами заключается в возможности доступа к информации о деятельности образовательных учреждений, которая не является общедоступной, охраняется законами о защите персональных данных и может быть получена только с личного согласия потребителя услуг или в личном с ним общении.

Таким образом, мы вынуждены констатировать, что современная система независимой оценки качества образовательных услуг в наиболее активной ее части представлена массовой неорганизованной компанией индивидуальных жалоб и обращений, которая носит разрушительный для деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Вторая проблема, на решение которой направлен наш проект организации независимой оценки качества образовательных услуг заключается в незначительном влиянии, которое оказывают субъекты общественных структур на содержание показателей, методику оценки разработки показателей. Отчасти эта проблема связана с предыдущей. Несомненно, что отсутствие механизмов привлечения к независимой оценке качества услуг общественных активистов экспертного уровня, занимающих достойные профессиональные позиции в области организации образовательных услуг, влечет за собой отстранение общественных структур от процедуры организации общественного контроля. В результате мы можем наблюдать существенное административное воздействие на содержание и процедуру оценки качества образовательных услуг, которые выразились в разработке на федеральном уровне перечня показателей для

независимой оценки качества образовательных услуг. Подобный шаг носил, вероятно, со стороны органов государственной власти методический характер. При этом не исключалось, что общественные структуры на уровне области, образовательного округа, отдельного образовательного учреждения должны более активно включиться в процесс общественного контроля качества услуг в целях корректировки показателей, внесения своих предложений в их содержание, определения методики сбора данных, анализа данных и выработке предложений по механизмам повышения качества образовательных услуг.

Таким образом, на основе анализа интересов получателей образовательных услуг нами была сформулирована следующая основная цель независимой оценки качества образовательных услуг: создать механизм постоянного повышения качества образовательных услуг с учетом индивидуальных представлений о качестве ее непосредственных получателей, представителей местных сообществ и их предложений о направлениях совершенствования.

Для достижения цели независимой оценки качества цели предлагается модель организации оценочных мероприятий, которая предполагает:

- расширение состава организаторов оценки, за счет вовлечения индивидуально граждан через расширение функций общественных объединений на уровне образовательных учреждений (Управляющие советы ОУ) и взаимодействия с существующими организационными структурами общественной оценки (Общественные советы образовательного округа, министерства, Общественная палата и т.д.),

- расширение функций общественных объединений по независимой оценке качества образовательных услуг.

3.2. Функциональное содержание и организационные формы независимой оценке качества образовательных услуг

Одним из ключевых препятствий в организации единой системы независимой оценки деятельности образовательного учреждения является неготовность активных граждан к самоорганизации. Выше было сказано, о том,

что проявляя личную заинтересованность в повышении качества образовательных услуг, граждане не стремятся оказывать влияние на сами технологии оказания услуг, участвовать в разработке показателей для мониторинга, методики сбора информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Низкий уровень доверия граждан к органам государственной власти и местного самоуправления порождает формы независимой оценки, которые носят, главным образом, разрушительный характер. В общественном сознании прочно закрепляется мнение, о том, что за всеми проблемами качества деятельности органов власти стоят конкретные люди – государственные и муниципальные служащие, которых необходимо привлечь к ответственности.

Вторым препятствием для организации взаимодействия всех субъектов общественного контроля является проблема квалифицированных кадров. Общественный мониторинг качества государственных функций и услуг требует подключения к этому процессу профессионалов, которые одновременно должны быть активными гражданами, готовыми на общественных началах поддерживать систему не.

В связи с этим, два ресурса – информационный и кадровый должны стать основой реализации предлагаемой нами модели независимой оценки качества образовательных услуг. Роль всех субъектов независимой контрольной деятельности в формировании единой системы общественного контроля должна заключаться в создании механизмов доступа к этим ресурсам.

Предлагаемые нами механизмы формирования системы независимой оценки качества образовательных услуг основаны на принятом в настоящее время порядке формирования общественных советов, инициативных групп, их институционализации, порядок взаимодействия с подконтрольными государственными и муниципальными структурами. Эти механизмы также задаются технологией проведения мониторинга эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и соответствующей организацией контрольной деятельности.

Принципиальным отличием от существующей на сегодняшний момент системы оценки качества образовательных услуг в предлагаемой нами модели является подключение к процедурам проведения оценки, представителей общественности, получателей услуг. Механизмом запуска новой модели должны стать организационные шаги, отраженные в таблице 8.

Таблица 8 - Организационные шаги по запуску новой системы независимой оценки качества образовательных услуг

Мероприятие	Субъект организации	Эффекты
Наделение общественного совета Западного управления функциями по проведению независимой оценке	Общественный совет министерства образования и науки Самарской области	Децентрализация системы независимой оценки качества услуг, формирование более детализированных представлений о качестве образования.
Наделение управляющих советов образовательных учреждений функциями по проведению независимой оценке	Общественный совет Западного управления	Ориентация на уникальные потребности получателей в качестве образовательных услуг определенных ОУ
Подготовка и обучение членов общественных советов	Министерство образования и науки Самарской области	Повышение самостоятельности советов в организации независимой оценки
Расширение состава общественных советов учреждений за счет представителей общественности профессиональных сообществ	Общественный совет Западного управления Образовательное учреждение	Доступ к кадровому ресурсу для проведения независимой оценки, анализу результатов, разработки предложений по совершенствованию
Разработка процедур взаимодействия общественных советов всех уровней по организации независимой оценки	Образовательное учреждение Общественная палата. Субъекты взаимодействия	Разработка механизмов проведения оценки, учитывающих уникальные представления потребителей о качестве образовательной услуги.
Разработка механизмов выработки предложений по повышению качества образовательных услуг	Образовательное учреждение Субъекты независимой оценки качества образовательных услуг	Разработка новых моделей повышения качества услуг Повышение качества образовательных услуг.

Несмотря на то, что на практике процесс формирования Общественного совета являются более децентрализованным, назвать его гибким сложно. В организации этой функции мы видим проблему жесткости структуры Общественных советов. В нормативно-правовых документах министерства сказано, что Общественные советы создаются для проведения независимой оценки качества социальных услуг. Такая оценка является мероприятием, ограниченным во времени и имеющим значительные интервалы периодичности. Как правило, Советы создаются для более планомерной работы и постоянной, связанной участием в принятии управленческих решений, экспертизой правовых актов, проведением антикоррупционных мероприятий. Для проведения независимой оценки должна формироваться временная группа независимых экспертов, причем ее состав будет определяться Общественной палатой исходя из личной инициативы граждан, их квалификации, авторитета.

По мнению одного из активных членов Общественной палаты РФ Борис Альтшулер в процессе обсуждения проекта федерального закона об организации общественного контроля предположил что «субъекты общественного контроля, в частности Общественная палата должны быть полномочны формировать профильные общественные наблюдательные комиссии и назначать «внешние» инспекции (аудиты) с привлечением квалифицированных экспертов данного профиля, не являющихся членами общественных палат (советов)» [16].

Несмотря на то, что на практике процесс формирования Общественного совета являются более децентрализованным, назвать его гибким сложно. В организации этой функции мы видим две проблемы. Первая связана с тем, что формирование структур, осуществляющих мониторинг, всецело находится в ведении должностных лиц министерства и подведомственных учреждений. На наш взгляд, эта работа должна осуществляться профильными комитетами Общественной палаты Самарской области. Вторая проблема, более сложная с точки зрения ее разрешения – это жесткость структуры Общественных советов. В нормативно-правовых документах министерства сказано, что Общественные советы создаются для проведения независимой оценки качества социальных услуг. Такая оценка

является мероприятием, ограниченным во времени и имеющим значительные интервалы периодичности. Как правило, Советы создаются для более планомерной работы и постоянной, связанной участием в принятии управленческих решений, экспертизой правовых актов, проведением антикоррупционных мероприятий. Для проведения независимой оценки должна формироваться временная группа независимых экспертов, причем ее состав будет определяться Общественной палатой исходя из личной инициативы граждан, их квалификации, авторитета [31].

Второй функцией, которая возлагается на министерство, должна быть подготовка независимых экспертов к осуществлению систематической деятельности по оценке работы учреждений социального обслуживания. Для реализации этой функции были привлечены профильные высшие учебные заведения. Основным содержанием подготовки экспертов стала методика целеполагания и формулирования проблемы, проведения социологических исследований, организация интервью, интерпретация данных.

Для обеспечения каровыми ресурсами систему общественного контроля в Общественной палате должен быть сформирован «банк потенциальных экспертов», которых можно будет привлекать для организации мониторинга качества социальных услуг в любой момент.

Этот факт свидетельствует о том, что развитие процесса независимой оценки социальных услуг будет проходить в направлении расширения роли независимых экспертов в организации общественного контроля.

3.3. Организация процедур оценки качества услуг в образовательном учреждении

Описание процесса независимой оценки качества образовательных услуг позволяет четко определить место и роль каждого субъекта в единой системе оценочных мероприятий и предложить организационные механизмы взаимодействия всех заинтересованных сторон.

Функциональное содержание независимой оценки качества образовательных услуг в рамках предлагаемой нами модели представляет собой

последовательность действий, направленных на формулировку конкретных предложений по совершенствованию деятельности образовательного учреждения.

Процесс «Независимая оценка качества образовательных услуг в образовательном учреждении» включает следующие функции:

- определение целей и задач независимой оценки качества образовательных услуг;
- определение методики проведения оценки;
- разработка инструментария проведения оценки;
- организационное обеспечение деятельности общественных советов при образовательных учреждениях;
- организация оценки деятельности образовательного учреждения;
- организация доступа членов Общественного совета к информации о деятельности учреждения;
- проведение мониторинга качества работы учреждения;
- анализ результатов мониторинга деятельности учреждения;
- информирование о результатах проведения мониторинга деятельности учреждения.

Мониторинг качества образовательных услуг начинается всегда с процедуры целеполагания. Осознание того, для чего проводится мониторинг, кто в этом мониторинге заинтересован и является его инициатором. Целеполагание является отправной точкой контрольных мероприятий.

Анализ нормативной базы деятельности Общественного совета министерства показал, что основная цель, которую ставит министерство, поддерживая институт общественного контроля и создавая Общественные советы, – получить объективную и обобщающую информацию о качестве услуг и степени удовлетворенности потребителей формой, условиями и содержанием деятельности сотрудников министерства и подведомственных учреждений, а также конкретные предложения по совершенствованию процесса реализации государственных функций и предоставления государственных и бюджетных услуг. Роль государственных структур в процессе целеполагания отражена в

конечном потребителе информации - профильное министерство федерального уровня [31].

Второй этап процесса «Независимая оценка качества образовательных услуг в образовательном учреждении» связан с формированием Общественного совета. В нормативных документах министерства говорится, что эта функция реализуется Общественным советом самого министерства. Однако на практике все полномочия по определению состава Общественного совета образовательного учреждения реализуются руководством данного учреждения. Руководители образовательных учреждений предлагают состав Советов, организуют собрание по утверждению председателя Совета.

Третий этап - организация оценки деятельности государственного учреждения, предполагает разработку порядка проведения независимой оценки качества работы учреждений; определение критериев и показателей мониторинга.

Предложенная методика на этапе внедрения пилотной модели апробируется на предмет возможности учета специфики учреждений, а критерии оценки и связанные с ними вопросы для анкет и интервью изучаются на предмет гибкости, однозначности трактовок участниками опроса или анкетирования, способности отразить уникальные представления потребителей о качестве услуги. При этом квалификация и уровень компетенций членов Общественного совета учреждения должны быть достаточными для адаптации методики проведения мониторинга. Это обстоятельство еще раз демонстрирует необходимость децентрализации мероприятий по организации независимой оценки при условии высокой квалификации экспертов.

Четвертый этап процесса - организация доступа членов Общественного совета к информации о деятельности учреждения; Этот этап предполагает организацию работы экспертов с открытыми источниками информации о качестве работы учреждений (официальный сайт учреждения, сайт министерства социально-демографической и семейной политики Самарской области в сети «Интернет», СМИ, прочие открытые источники информации),

сбор дополнительной информации, необходимой для проведения независимой оценки качества работы учреждений. Результативность этого этапа напрямую зависит от качества, объема, доступности и актуальности информации, находящейся в открытом доступе. На сегодняшний момент доступность такой информации находится на недостаточном для создания независимой оценки качества услуг.

Требования к размещению открытой информации органами государственной власти и местного самоуправления позволяют оценить качество услуг исходя из критериев, сформулированных профильными министерствами. Эта информация предназначена для внешнего административного контроля деятельности подведомственных структур, но она явно недостаточна для мониторинга способности и готовности органов государственной власти и подведомственных учреждений к оказанию услуг с учетом уникальных представлений клиента о их качестве. Такая информация может быть получена только в процессе проведения мониторинга, выявлена на основе интервью потребителями, сотрудниками учреждения.

Пятый этап процесса - проведение мониторинга качества работы учреждения включает сбор уникальной информации о характере предоставляемых социальных услуг и степени удовлетворенности этим качеством потребителей. Он включает анкетные, телефонные, он-лайн опросы, интервью. Методика мониторинга настроена на достижение максимальной адресности в сборе информации и требует активизации большого объема ресурсов членов Общественного совета, которые за короткий период времени, отведенного на мониторинг, должны сформировать собственное независимое представление о степени удовлетворенности потребителей качеством услуг. Большую роль в организации мониторинга играет руководство учреждения, которое должно обеспечить экспертам беспрепятственный доступ к внутренней информации, организовать встречи с потребителями информации. Зависимость экспертов от организационной деятельности руководителей учреждений в значительной мере

снижает объективность выводов и ставит проблему сокращения организационных издержек для экспертов при получении доступа к уникальной информации.

Шестой этап процесса предполагает анализ результатов исследования и формирование предложений по совершенствованию деятельности учреждения, предоставляемого социальные услуги. В нормативных документах, регламентирующих порядок организации независимой оценки, эту функцию берет на себя Общественный совет министерства. В тоже время практика реализации пилотного проекта независимой оценки качества услуг показала, что большинство экспертов, которые непосредственно проводили оценку, обладают достаточной квалификацией для того, чтобы обобщать результаты оценки, разрабатывать предложения по оптимизации деятельности учреждений и предлагать механизмы их реализации, т.е. фактически на добровольной основе оказывать консалтинговые услуги. Активность экспертов, их огромный консалтинговый потенциал проявился именно в ходе мониторинга, а полученная уникальная информация об удовлетворенности потребителей качеством услуг стала стимулом для активизации их компетенций и профессиональных навыков. Этот опыт дает серьезные основания утверждать, что доступ к уникальной информации обеспечивает рост социальной гражданской активности. Создание информационного пространства, которое будет насыщено уникальной информацией о качестве государственных и муниципальных функций и услуг способно активизировать кадровые ресурсы профессионалов на поддержку системы общественного контроля.

В предложенной пилотной модели организации независимой оценки качества образовательных услуг не нашла свое отражение в полном объеме установка на организацию взаимодействия всех заинтересованных сторон. Привлечение общественности осуществляется в декларативном ключе и под контролем представителей министерства и руководства учреждения.

Все перечисленные мероприятия по оптимизации процесса независимой оценки качества социальных услуг отражены в новой схеме процесса (Приложение 4). Ее особенность – внедрение механизмов децентрализации

общественного контроля, отказ от протектората органов государственной власти, гибкость, возможность открытого доступа всех активных граждан к информации о ходе и результатах контрольных мероприятий. Эта модель процесса позволяет сделать систему общественного контроля открытой для участия в качестве экспертов любого активного, заинтересованного гражданина.

Эффекты внедрения новой системы оценки качества образовательных услуг отражены в таблице 9.

Таблица 9 – Эффекты внедрения новой модели организации независимой оценки в ГОУ СОШ № 26

	Факторы	Эффекты
1	Увеличение предложения дополнительных образовательных услуг	Рост доходов от платных образовательных услуг
2	Сокращение жалоб на качество услуг	Увеличение фонда заработной платы за счет надбавок
3.	Повышение роли потребителей в обеспечении качества услуг	Рост показателей качества образовательной деятельности учреждения
4.	Повышение роли заинтересованных сторон в производстве образовательных услуг	Увеличение объема привлеченных внебюджетных источников финансирования образовательной деятельности учреждения.

Таким образом, внедрение предложенной модели организации независимой оценки качества образовательных услуг обеспечит рост основных показателей экономической деятельности государственного учреждения, позволит получить доступ к дополнительным внебюджетным источникам финансирования образовательной деятельности, повысит основные показатели качества образовательного процесса.

Заключение

В настоящее время в системе управления государственных предприятий и учреждений происходят существенные изменения, связанные с переходами на сервисную модель организации предоставления государственных и муниципальных социально значимых услуг. Понятие качества услуг приобретает новые характеристики, обусловленные представлениями непосредственных потребителей услуг и местными сообществами.

Важнейшим фактором, определяющим в настоящее время необходимость организации независимой оценки качества образовательных услуг является ориентация всей системы образования на предоставление услуг с высокой степенью уникальности, т.е. удовлетворяющие индивидуальные представления потребителей, сообществ о качестве услуг.

Именно система независимой оценки призван решить одно из основных противоречий, возникающих в процессе построения взаимоотношений власти и общества. Это противоречие возникает между общественными интересами, которые олицетворяет государственная власть, и индивидуальными представлениями граждан о качестве образовательных услуг. Если исполнительная власть воплощает в себе силу, мощь, действие, общий интерес, то граждане – индивидуализм, разнообразие, независимость. Без осознания сущности этого противоречия невозможно рационально и аргументировано подойти к проблемам организации независимой оценки качества услуг и поиска путей повышения эффективности ее проведения..

Современные подходы к пониманию независимой оценки во многом не учитывают этого противоречия. Традиционно считается, что целью независимой оценки качества образования является предупреждение и пресечение нарушения правил деятельности или поведения субъектов оценки. Однако, на наш взгляд, такой подход не отражает состояние современных проблем в организации государственного и муниципального управления и не дает представлений о

механизмах повышения качества выполнения государственных и муниципальных функций и предоставления услуг.

Анализ современной нормативно-правовой базы независимой оценки качества образовательных услуг позволил нам сделать вывод о том, что основная задача, которую должен решать этот институт в современном российском обществе, заключается в обеспечении высокого качества деятельности образовательных учреждений по предоставлению услуг, отвечающих индивидуальным потребностям потребителей и сообществ.

Существующая в настоящее время нормативная государственно-общественного управления образованием, можно назвать в достаточной степени децентрализованной, дающей мощные стимулы для развития системы общественного контроля не только на областном уровне и окружном, но и масштабах отдельных образовательных учреждений. Законы не ограничивают образовательные учреждения, органы управления образования в формах, методиках проведения независимой оценки, предоставляя возможность использовать этот инструмент как действенный механизм повышения качества образовательных услуг.

В ходе исследования были проанализированы результаты оценки качества образования в Западном образовательном округе. Анализ результатов оценки качества образования и качества деятельности образовательных учреждений в части предоставления образовательных услуг демонстрирует с одной стороны позитивную динамику. Но в тоже время эти результаты позволяют актуализировать вопросы независимой оценки качества образования. Дело в том, что установленные факты отсутствия корреляции между показателями качества образования и критериями обеспечения этого качества приводят к необходимости создания альтернативной системы мониторинга, которая бы ориентировалась, прежде всего не на стандартные критерии качества, например, возрасти квалификация педагогов, а на степень удовлетворенности общества и потребителей деятельностью образовательных учреждений.

В настоящее время в образовательных учреждениях западного образовательного округа сложилась отлаженная система независимой оценки. Но в целом она включает механизмы обеспечения информационной открытости, общественного участия в управлении и контроле качества образования через совершенствование деятельности органов общественного участия в управлении образовательными учреждениями и сайтов образовательных учреждений, а также обеспечения 100-процентной публикации отчётов школ о результатах своей деятельности.

В связи с этим приходится констатировать, что роль независимой оценки качества деятельности образовательных учреждений в этой системе незначительная. Система государственно-общественного управления образованием носит в большей мере пассивный и регулятивный характер и не содержит механизмов включения сообществ в разработку механизмов совершенствования организации образовательного процесса.

На основе анализа интересов получателей образовательных услуг нами была сформулирована следующая основная цель независимой оценки качества образовательных услуг: создать механизм постоянного повышения качества образовательных услуг с учетом индивидуальных представлений о качестве ее непосредственных получателей, представителей местных сообществ и их предложений о направлениях совершенствования.

Для достижения цели независимой оценки качества цели предлагается модель организации оценочных мероприятий, которая предполагает:

- расширение состава организаторов оценки, за счет вовлечения индивидуально граждан через создание новых общественных объединений на уровне образовательных учреждений (Общественные советы ОУ) и взаимодействия с существующими организационными структурами общественной оценки (Общественные советы образовательного округа, министерства, Общественная палата и т.д.),

- расширение функций общественных объединений по независимой оценке качества образовательных услуг.

В предложенной модели эти принципы отражены в описании в следующих компонентах:

1. Разделение полномочий Общественных советов министерств и образовательных учреждений, сосредоточив внимание первых на качестве государственных функций, а вторых на качестве образовательных услуг.
 2. Включение в состав функций министерства деятельность по подготовке будущих экспертов для проведения мониторинга качества социальных услуг.
 3. Более гибкий процесс создания организационных форм для проведения независимой оценки, внедрение практики формирования инициативных экспертных групп для реализации конкретных проектов мониторинга качества образовательных услуг.
 4. Децентрализованная система принятия решений по определению методики независимой оценки качества услуг и критериев для проведения оценки (с учетом необходимой квалификации и компетенций экспертов)
1. Передача полномочий по анализу результатов мониторинга качества услуг общественным советам учреждений и экспертам, для формирования уникальной, а не обобщающей информации о качестве образовательных услуг.

Источники и литература

1. Федеральный закон от 25.10.2001 г. (№ 136-ФЗ ред. от 23.07.2013) «Земельный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 2001. 30 октября. № 211–212.
2. Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 23.07.2013, с изм. от 02.11.2013)] «Об Общественной палате Российской Федерации» // Российская газета. 2005. 7 апреля. № 70.
3. Федеральный закон от 27.07.2010 г. N 210-ФЗ (ред. от 28.12.2013) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ, 02.08.2010, N 31, ст. 4179.
4. Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации"// Собрание законодательства Российской Федерации, 2012, N 53.
5. Федеральный закон от 21 .07.2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. = URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_165809/(дата обращения 21.05.2017)
6. Федеральный закон № 212-ФЗ от 21. 07.2014 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. = URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_165809/(дата обращения 21.05.2017)
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.03.2013 гю № 286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги» // Собрание законодательства РФ", 08.04.2013, N 14, ст. 1703.
8. Распоряжение Правительства РФ от 30.03.2013 г. N 487-р «Об утверждении плана мероприятий по формированию независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, на 2013 - 2015 годы».
9. Приказ Минобрнауки России от 05.12.2014 г. № 1547 «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность» [Электронный ресурс].

= URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174924/

10. Распоряжение министерства образования и науки Самарской области от 30.10.2014 г. № 617-р «Об утверждении Положения об общественном совете по независимой оценке качества образования» [Электронный ресурс]. = URL: http://educat.samregion.ru/structure/public_board/9339/(дата обращения 24.05.2017).

11. Распоряжение министерства образования и науки Самарской области от 20.04.2016 г. № 335-р "Об Общественном совете при министерстве образования и науки Самарской области" [Электронный ресурс]. = URL: <http://www.educat.samregion.ru/activity/> (дата обращения 20.05.2017).

12. Приказ Западного управления министерства образования и науки Самарской области от 24 января 2011г. № 86 «Об утверждении Межмуниципального общественного совета при Западном управлении министерства образования и науки Самарской области [Электронный ресурс]. = URL: <http://educat.syzran.ru/index.php?go=Files&in=view&id=153&cat=10> (дата обращения 20.05.2017).

13. Приказ Директора ГБОУ СОШ № 26 г. Сызрани № 607\1 от 28.08.2015 «Об утверждении Положения об Управляющем совете Учреждения» (не опубликовано)

14. МЕЖДУНАРОДНЫЙ СТАНДАРТ ИСО 8402 Второе издание 1994-04-01 Управление качеством и обеспечение качества — Словарь [Электронный ресурс] Режим доступа : <http://www.docload.ru/Basesdoc/5/5812/index.htm> (дата обращения 01.06.2017.)

15. ГОСТ Р ИСО 9000:2001: «Система менеджмента качества. Основные принципы и словарь». Принят Постановлением Госстандарта России от 15 августа 2001 г. № 332-ст.

16. Альтшулер Б. Общественный контроль – с участием общества или без него [Электронный ресурс]. = URL: <http://www.oprf.ru/blog/?id=1461> (дата обращения 19.04.2017)

17. Антипьев К.А. Общественный контроль в системе местного самоуправления // Вопросы управления, 2012. № 2(19) [Электронный ресурс]. = URL: <http://vestnik.uara.ru/ru-ru/authors/781/> (дата обращения 21.05.2017)
18. Быкардов Л.В., Алексеев П.Д. Финансово-экономическое состояние предприятия: Практическое пособие. - М.: ПРИОР, 2000 . с. 20-34.
19. Губанов Д.А., Новиков Д.А., Чхартишвили А.Г. Социальные сети. Модели информационного влияния, управления и противоборства. - М.: Издательство физико-математической литературы, 2010. 228 с.
20. Егорова Е.С. Качество услуг социально-экономической организации: монография. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2007. – с. 4-15.
21. Кузнецов А.С. Общественный контроль, государственный контроль, государственный аудит: к вопросу о соотношении понятий // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 3. С. 113–117.
22. Лексин В. Административная реформа: федеральный, региональный и местный уровень. Статья 3. Новый этап реализации административной реформы // Российский экономический журнал. 2006. №4. С. 45-57.
23. Лукьянова В.В. Общественный контроль над деятельностью органов государственного и муниципального управления // Вестник СамГУ. 2013. № 10 (111) с. 141-146.
24. Любимцев Ю.И. Модернизация предприятий//Экономист. - 2003 г. - №8.
25. Пайн П, Джозеф Б., Гилмор, Джеймс Х. Экономика впечатлений: работа – это театр, а каждый бизнес – сцена: Пер. с англ. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2005.
26. Полещук А.С. Общественный контроль в структуре советской власти // Юристъ-Правоведъ. 2011. № 4. С. 108–113.
27. Прахалад К.К. Рамасвами В. Будущее конкуренции. Создание уникальной ценности вместе с потребителями. – М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2006. Глава 5.
28. Рубин Ю.Б. Независимая оценка качества образования: настоящее и будущее // Руководитель автономного учреждения. 2013. № 1. С.34-56.
29. Салимова Т.А. Управление качеством. Изд. Омела-Л., М., 2007. -416.

- 30 Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия / Под редакцией А.Е.Шадрина. М.: Фонд "Школа НКО", 2007.
31. Устина Н. А., Кошкин А. В. Совершенствование организации независимой оценки качества услуг // Актуальные тренды регионального и местного развития: сб. статей по материалам II (X) Международной научно-практической конференции (Самара, 14-15 мая 2015 г.) / под ред. д. т. н., д. э. н., проф. В. К. Семенычева. 2015. 376 с. С. 79-85.
32. Ханс де Брюин Управление по результатам в государственном секторе. – М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005. С. 19-42.
33. Харченко К.В. Удовлетворенность: методология и опыт муниципальных исследований. – М.: АЛЬПЕРИЯ, 2011. – 260 с
34. Яновский В.В. Основные концепции и принципы бюрократии [Электронный ресурс]. = URL: <http://hrm.ru/osnovnye-konceptcii-i-principy-bjurokratii> (дата обращения 13.03.2017).
35. Официальный сайт министерства образования и науки Самарской области [Электронный ресурс]. = URL: http://educat.samregion.ru/structure/public_board/9339/(дата обращения 20.05.2017).
36. Официальный сайт министерства социально-демографической и семейной политики Самарской области [Электронный ресурс] = URL: <http://minsocdem.samregion.ru/dokumenty/rasporyazheniya/rasporyazhenie-pravitelstva-rf-ot-30032013-n-487-r> (дата обращения 15.05.2017).
37. Сайт независимой системы оценки качества образовательных услуг Самарской области [Электронный ресурс] .= URL: <https://nsoko.asurso.ru>. (дата обращения 20.05.2017).
38. Официальный сайт ГБОУ СОШ № 26. [Электронный ресурс] .= URL: <http://gbousosh26.minobr63.ru> (дата обращения 20.05.2017).

