

ПЕРЕХОД ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В СТАТУС АВТОНОМНЫХ: ПОТЕНЦИАЛ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВУЗОВ И ШКОЛ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ

Представлены материалы эмпирического исследования процесса перехода образовательных учреждений в статус автономных, дается анализ законодательно обусловленных преимуществ автономных образовательных учреждений, в том числе и с точки зрения создания потенциала взаимодействия образовательных учреждений с разными партнерами для изменения качества образовательных услуг. Проявлена и обоснована эмпирическая зависимость изменения деятельности и норм ее организации при изменении статуса образовательного учреждения от содержания управленческой деятельности на этапе перехода, что влияет на повышение качества образовательных услуг за счет возрастания ориентации в деятельности образовательного учреждения на заказчика, клиента и потребителя за счет повышения открытости образовательного учреждения.

Ключевые слова: автономное образовательное учреждение; качество образовательных услуг; потенциал взаимодействия вузов и школ для повышения качества образовательных услуг.

Контекст исследования. В социологической литературе высказывается мысль о важности норм для организации человеческой деятельности в силу выполнения ими регулятивной функции (А.И. Пригожин, Б.А. Урванцев и др.). В литературе по теории деятельности обосновывается мысль о том, что при изменении человеческой деятельности происходит и изменение форм и норм ее организации, а сама эффективность деятельности связывается с соответствием нормам, используемым для организации деятельности (Ю.В. Громыко, Г.П. Щедровицкий).

Эти мысли важны в контексте данной статьи потому, что разработка и реализация образовательных инноваций всегда сопровождается поиском адекватных форм их выражения и разработкой новых норм организации деятельности [1. С. 346].

Подтверждение этому тезису мы находим и в литературе по менеджменту, где он трактуется применительно к деятельности организаций и их инновационному развитию. Так, Питер Друкер считает, что сегодня именно перемены становятся нормой нашей жизни, а поэтому организации не только должны быть готовы к изменениям, но если они хотят быть успешными на рынке, отыскивать и создавать инновационные возможности, а вся организация «должна быть пропитана духом новизны» [2. С. 59]. Иными словами, организации должны быть готовы менять собственную деятельность и нормы ее организации в соответствии с требованиями рынка.

Также Г. Минцберг связывает успех организации на рынке с постоянным использованием инноваций и переоформлением прежних норм организации деятельности. Он пишет: «Успех организации на рынке обусловлен постоянными инновациями... и если она является источником инноваций, то это достигается за счет довольно серьезных разрушений, порой даже хаоса в организации и затраты впустую немалых ресурсов» [3. С. 227].

Также П. Друкер и Г. Минцберг обращают внимание на то, что инновации необходимо поддерживать, поскольку они создают потенциал для развития организаций, и что именно инновации требуют совершенно других структур и форм взаимодействия в организации, они должны отличаться гибкостью, подвижностью, развитостью горизонтальных связей в организации, возможностью их быстрой «перенастройки».

Все вышесказанное позволяет говорить о том, что изменение норм есть одновременно и *условие* для создания потенциала развития организации и повышения ее активности на рынке, и *следствие* этих процессов.

Процессы регулирования норм всегда входили в число приоритетных задач управления, и, если посмотреть с этой точки зрения на развитие образования, можно отметить, что присвоение новых и разных статусов образовательным учреждениям следует рассматривать в качестве одного из механизмов изменения их деятельности и норм ее организации, а значит, поддержки инноваций и управления ими.

Так, в 2001 г. Постановлением правительства было утверждено «Типовое положение об общеобразовательном учреждении», в котором выделены основные типы общеобразовательных учреждений. В положении сказано, что статус гимназии присваивается учреждению, которое осуществляет углубленную подготовку обучающихся по предметам гуманитарного профиля, а лицея – естественно-математического, т.е. эти образовательные учреждения осуществляли инновации в области содержания образования. Такие инновации обеспечивались, как правило, преподаванием профильных предметов работниками вузов и поддерживались путем увеличения фонда оплаты труда лицеев и гимназий на 15%.

Если анализировать эту деятельность с точки зрения заданного культурного контекста, то можно отметить, что определенные нововведения в этом направлении деятельности были (например, выделение профилей, изменение учебного плана и расписания занятий для их обеспечения), но существенного изменения форм и норм организации деятельности они не требовали, поэтому были достаточно успешно «вписаны» в существующую систему.

Одновременно на этой волне поддержки инноваций во многих городах, и Томск здесь не исключение, появились школы, «помеченные» как инновационные. Изменения образования, которые в них происходили, невозможно было так четко идентифицировать, но тем не менее речь шла о существенных изменениях в содержании и организации образовательной деятельности, что и «отличало» инновационные школы (например, гимназия «Универсум» в Красноярске (И.Д. Фрумин), школа самоопределения в Москве (А.Н. Тубельский), школа «Эврика-развитие» (Л.М. Долгова) и Школа со-

вместной деятельности в Томске (Г.Н. Прокументова, Л.А. Сорокова)). Можно сказать, что в этих школах шла разработка новых моделей, форм и технологий, т.е. шло активное изменение форм и норм организации образовательной деятельности. Их поддержка в г. Томске также выразилась в 15%-ной прибавке к фонду заработной платы.

Серьезным шагом по поддержке инноваций стало присвоение образовательным учреждениям статуса Федеральной экспериментальной площадки Министерства образования и науки РФ (ФЭП). Для этого проводилась экспертиза инноваций, которую организовывал Институт образовательной политики «Эврика». По ее результатам образовательным учреждениям присваивался статус ФЭП, и они получали гранты на разработку, апробацию и издание инновационных проектов. Тем самым новые и эффективные модели, формы и технологии образовательной деятельности получали признание и распространение в образовательном сообществе.

Подобный ход был использован и в рамках реализации Приоритетного национального проекта «Образование» (ПНПО). Школы представляли для общественной экспертизы содержание и результаты инновационной деятельности, а выигравшие получали статус победителя ПНПО и 1 млн рублей на поддержку инновационной деятельности. Этот шаг способствовал тому, что эффективные модели, формы и технологии образования стали проявлены не только в образовательном сообществе, но на них было обращено внимание и властями разного уровня.

Следовательно, контекст управления инновациями в образовании позволяет увидеть, что инновационные школы всегда проходят путь изменения деятельности и норм ее организации, более того, даже разрабатывают механизмы управления инновациями, основанные на регулировании норм деятельности. Также он позволяет констатировать, что присвоение образовательному учреждению какого-либо статуса – это решение задач управления инновациями, поддержка и признание уже полученных результатов, а также создание условий для проявления и оформления новых норм организации образовательной деятельности, а значит, и для совершенствования образования.

Нам представляется, что во временном контексте можно говорить о том, что двадцатилетняя практика инновационного развития образования сыграла свою роль в процессах реформирования образования, связанных в последние годы с активизацией практики законодательства. Это свидетельствует о том, что усилились процессы поиска управленческих инструментов управления нормами для изменения системы образования и повышения его качества. Достаточно обратить внимание на то, как существенно изменились стандарты образования. Если в основе прежних стандартов лежало освоение предметных знаний, умений, навыков обучения, то новые стандарты построены на овладении учащимися разными типами деятельности и их выборе, т.е. тех моделях, которые разрабатывались в недрах инновационной практики. Поэтому и введение новых стандартов и статусов (автономных, бюджетных и казенных учреждений) ре-

шает также задачу поддержки инноваций и апробации новых форм и норм организации деятельности и жизни образовательного учреждения.

Определение области исследования. В представленном контексте определяется необходимость проведения эмпирических исследований, позволяющих охарактеризовать содержание управления изменениями в образовании через использование механизмов регулирования норм и, в частности, механизма присвоения новых статусов образовательным учреждениям; прояснить область влияния механизма присвоения нового статуса как одного из механизмов нормообразования; рассмотреть на примере использования Федерального закона «Об автономных учреждениях» эффективность использования этого механизма для повышения качества образовательных услуг.

В связи с этим нами была определена цель исследования: проявить, может ли изменение статуса образовательного учреждения влиять и за счет чего на повышение качества образовательных услуг. Поэтому основной задачей данного исследования является изучение процесса перехода образовательных учреждений в статус автономных и его влияние на изменение качества образовательных услуг.

Объектом исследования стали образовательные учреждения Томской области, в управлении которыми использовался механизм присвоения нового статуса автономного образовательного учреждения, предметом исследования – последствия и эффекты изменений в деятельности образовательных учреждений, обусловленные изменением статуса.

В качестве основных методов исследования нами использовались анализ литературы, анализ прецедентов перехода образовательных учреждений в статус автономных, анализ нормативных документов и составление аналитического обзора. С участниками исследования была организована и проведена фокус-группа. Исследование строилось в логике гуманитарного управления и исследования образовательных инноваций [1. С. 44].

В исследовании принимали участие образовательные учреждения: Сибирский лицей (директор З.Т. Поликарпова), гимназия № 1 имени А.С. Пушкина (директор Н.А. Селиванова), гимназия № 29 (директор С.В. Шаболина), гимназия № 56 (директор Л.П. Гунбина), Академический лицей (директор И.Н. Тоболкина), «Томский Хобби-центр» (директор М.Г. Савенков), Центр дополнительного образования детей «Планирование карьеры» (директор Н.Р. Огнева).

Анализ нормативной документации. В Федеральном законе от 8.05. 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» определены 3 типа учреждений: автономное, бюджетное, казенное. При этом сказано, что статус автономного присваивается учреждению, которое является «некоммерческой организацией, созданной Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг... в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты,

занятости населения, физической культуры и спорта...» [4. С. 1]. Следовательно, одной из существенных особенностей автономного учреждения является оказание услуг в разных сферах деятельности.

С целью выявления законодательных преимуществ автономных образовательных учреждений нами был проработан ряд нормативных документов разного уровня: федерального (Федеральные законы № 83-ФЗ, № 174-ФЗ и № 291-ФЗ); регионального (Постановление Губернатора Томской области № 172а (2008 г.)), муниципального (Распоряжение Мэра г. Томска № 878-Р (2006 г.)). Их анализ позволил выделить ряд преимуществ автономных образовательных учреждений по сравнению с другими типами, таких как:

- самостоятельность ведения финансово-хозяйственной деятельности и возможность иметь собственную бухгалтерию;
- возможность повышения заработной платы за счет экономии средств бюджета, экономии энергетических ресурсов, перераспределения средств бюджета образовательного учреждения, расширения спектра платных услуг. Все сэкономленные и заработанные образовательным учреждением деньги остаются в его распоряжении и используются для достижения целей, ради которых оно создано, поскольку эти средства не относятся к доходам бюджета;
- возможность самостоятельно распоряжаться заработанными денежными средствами и приобретенным за счет них имуществом;
- право открывать расчетные счета в кредитных организациях, включая валютные;
- право получать кредиты и займы у кредитных организаций и частных лиц;
- право (с согласия учредителя) вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал коммерческих организаций;
- право сдавать помещения в аренду с согласия наблюдательного совета;
- самостоятельная ответственность по своим обязательствам.

Таким образом, можно констатировать, что у автономного образовательного учреждения существенно расширены самостоятельность и права.

Расширение прав и самостоятельности автономного образовательного учреждения существенно меняет его взаимоотношения и с учредителем, и с другими субъектами. У учредителя сужаются зона контроля за деятельностью автономного образовательного учреждения (она ограничивается контролем за выполнением задания учредителя и за деятельностью руководителя учреждения); зона ответственности (учредитель не отвечает по обязательствам автономного учреждения); права (учредитель не имеет права на доходы автономного учреждения и имущество, самостоятельно приобретенное им).

Возможности взаимодействия автономного образовательного учреждения с другими субъектами существенно расширяются. Это выражается в том, что автономное образовательное учреждение может входить в структуру других юридических лиц, выступать учредителем новых юридических лиц, совершать с партнерами крупные сделки, заниматься другими и

разными (не запрещенными законом) видами деятельности для обеспечения основного вида деятельности.

Кроме того, у автономного образовательного учреждения по сравнению с другими типами учреждений меняется, как было показано ранее, основной вид деятельности. Им становится оказание услуг в сфере образования, деятельность начинает во многом носить рыночный характер и становится достаточно жестко связанной на потребности заказчиков, клиентов и потребителей. Это обуславливает ориентацию автономного учреждения на заказчиков и получателей услуг, что обеспечивает возможность их влияния на качество образовательных услуг, т.е., по сути дела, заложены законодательные механизмы влияния заказчиков и получателей образовательных услуг на их качество.

Анализ прецедентов перехода образовательных учреждений в статус автономных. Нами было проанализировано семь прецедентов перехода образовательных учреждений в статус автономных, из них пять связаны с общеобразовательными школами, причем один – с обоснованным отказом от смены статуса и два – с учреждениями дополнительного образования. Для анализа важно, что два учреждения дополнительного образования поменяли статус намного раньше остальных. Это произошло в рамках пилотного проекта в 2008 г., остальные поменяли статус только в 2011 г.

Процесс анализа включал в себя знакомство с аналитическим докладом образовательных учреждений, изучение нормативных документов (договор между учредителем и директором школы на выполнение муниципального задания, заказ учредителя на выполнение муниципального задания), а также результаты обработки данных фокус-группы с руководителями образовательных учреждений.

В процессе анализа нас интересовало, какие изменения произошли в реальной деятельности автономных учреждений в сравнении с теми, которые оговорены законодательно, и как это сказывается на качестве образовательных услуг.

Более подробно мы остановимся на двух прецедентах, связанных с учреждениями дополнительного образования. Их выбор для анализа обусловлен более ранним переходом в новый статус, а значит, и большей выраженностью возможных эффектов.

Краткая характеристика образовательных учреждений.

1. Муниципальное автономное образовательное учреждение дополнительного образования детей Центра творческого развития и гуманитарного образования «Томский Хобби-центр» (директор Савенков Максим Георгиевич): численность детей 756 человек, педагогов – 63 человека, привлекаемые ежегодно средства в/б 1250 тыс. рублей, годовой бюджет 9 100 тыс. рублей.

2. Муниципальное автономное образовательное учреждение Центр дополнительного образования детей «Планирование карьеры» (директор Огнева Наталья Робертовна): численность детей 754 человека, педагогов – 65 человек, привлекаемые ежегодно средства в/б 840 тыс. рублей, годовой бюджет 8816 тыс. рублей.

Поскольку самые серьезные изменения связаны со сменой основного вида деятельности, то именно на этот аспект мы и обратили внимание при анализе. Из аналитических докладов руководителей «Хобби-

центра» и центра «Планирование карьеры» следует, что за два года работы в новом статусе они существенно расширили объем и спектр платных дополнительных образовательных услуг. Объем услуг вырос примерно на 30–35% и составляет сегодня 56 и 45 платных групп соответственно. В отношении спектра услуг можно отметить, что он достаточно широк и рассчитан на разные возрастные группы: дети от 1,5 до 3 лет, дошкольники, младшие школьники, младшие и старшие подростки, старшеклассники и взрослые. Также существенно возросло и разнообразие услуг: это услуги по сопровождению разных групп клиентов по обучению проектированию, осуществлению профессиональных проб и стажировок, подготовке к школе, реабилитации детей-инвалидов, развитию малышей и дошкольников, обучению детей и взрослых иностранному языку и компьютерным технологиям и др.

Кроме того, из аналитических докладов следует, что оба образовательных учреждения значительно расширили свои партнерские связи и стали серьезно заботиться о качестве оказываемых услуг. Так, центр «Планирование карьеры» сотрудничает с 15 школами Томской области, с городским департаментом по делам молодежи, со всеми вузами города, в том числе и по организации работы бизнес-инкубаторов (Томский политехнический университет, ТУСУР и др.). В аналитическом докладе руководителя центра «Планирование карьеры» за 2011 г. отмечено, что особенно продуктивным сотрудничество стало в последние два года, и выделено, что уже второй год реализация совместных проектов в рамках бизнес-инкубаторов позволяет образовательному учреждению не только успешно обучать детей, но и зарабатывать деньги.

«Хобби-центр» также успешно сотрудничает с рядом городских образовательных учреждений (школами и детскими садами), городским департаментом образования, городской организацией инвалидов, Томским медицинским университетом, Томским государственным университетом. Совместно с медицинским университетом «Хобби-центр» разрабатывает и ведет программу реабилитации детей-инвалидов, постоянно выигрывает гранты разного уровня на ее реализацию.

Также необходимо отметить, что и в «Хобби-центре», и в центре «Планирование карьеры» выработаны собственные основания и критерии оценки качества дополнительных образовательных услуг, которые включают в себя как традиционно используемые (удовлетворенность родителей качеством услуг), так и самостоятельно разработанные показатели оценки качества. Оценка качества услуг в Хобби-центре строится на соотношении динамики развития сети услуг, расширении их разнообразия; их рентабельности. В Центре «Планирование карьеры» – на оценке уровня сформированности у обучающихся деятельностных компетенций. Кроме того, сама процедура оценки качества включает в себя всех участников этого процесса: детей, родителей, педагогов.

Аналитический комментарий. Таким образом, результаты анализа позволяют говорить о том, что переход образовательного учреждения в статус автономного может влиять на повышение качества образователь-

ных услуг за счет того, что меняется основное содержание деятельности образовательного учреждения, им становится оказание образовательных услуг, а отсюда возрастает ориентация на клиента, заказчика, потребителя. Это выражается в расширении спектра и разнообразия образовательных услуг, разработке системы оценки качества услуг, ориентированной на их разностороннюю оценку клиентами, заказчиками, потребителями, в необходимости партнерства по их реализации, в создании совместных проектов и программ по оказанию разных видов услуг и в целом в возрастании открытости и «чувствительности» образовательного учреждения к потребностям образовательного рынка, что позволяет автономному образовательному учреждению быть достаточно успешным на образовательном рынке. Следовательно, результаты анализа позволяют обнаружить и сформулировать эмпирическую зависимость, выражающуюся в том, что *при переходе образовательного учреждения в статус автономного происходит изменение деятельности и норм ее организации, что влияет на повышение качества образовательных услуг за счет возрастания ориентации в деятельности образовательного учреждения на заказчика, клиента и потребителя, за счет повышения открытости образовательного учреждения.* Однако данная эмпирическая зависимость установлена нами для учреждений дополнительного образования, будет ли она справедлива для общеобразовательных школ? Кроме того, эта часть исследования делалась исходя из результатов анализа аналитических докладов руководителей образовательных учреждений, поэтому содержание управленческой деятельности на этапе перехода оказалось не проявлено, а следовательно, не ясно, влияет ли оно и как на изменение качества образовательных услуг на этапе перехода. С целью прояснения данных вопросов нами было сделано еще несколько исследовательских шагов: проведена фокус-группа с руководителями образовательных учреждений, а также сделан анализ части нормативных документов.

На вопрос по поводу критериев, на которых основывалось принятие решения о переходе образовательного учреждения в статус автономного, директора отметили, что в Федеральном законе №174-ФЗ не определены критерии перехода образовательных учреждений в новый статус. Однако в ряде подзаконных актов и нормативных актов субъектов Российской Федерации мы нашли такие критерии (нормативные акты Ямало-Ненецкого автономного округа, Красноярского края, правовые акты Тюменской и Липецкой областей). Среди них:

- высокая доля внебюджетных поступлений от оказываемых услуг (более 40%);
- возможность расширения спектра услуг, оказываемых за плату, не относящихся к государственным гарантиям;
- возможность привлечения грантовых и спонсорских средств на осуществление деятельности;
- возможность привлечения кадров более высокой квалификации для улучшения качества услуг.

У нас же, по свидетельству директоров образовательных учреждений, учредитель при решении вопроса о смене статуса ориентировался в основном на долю

внебюджетных поступлений, и то не всегда (например, Сибирский лицей не оказывал платных услуг, однако учредитель предложил ему сменить статус).

На вопрос о том, каким было содержание управленческой деятельности на этапе перехода, директора пояснили, что оно было связано с организацией повышения квалификации (ПК), в рамках которого их знакомили с нормативными документами, обеспечивающими процесс перехода: изменениями Устава, формой муниципального задания, формой договора между учредителем и директором автономного учреждения на выполнение муниципального задания, с формами финансовой отчетности, с организацией деятельности по соблюдению прав учредителя: выделение ценного и особо ценного имущества и его оформление, необходимость соблюдения алгоритма формирования наблюдательного совета. Интересно то, что руководители учреждений дополнительного образования, которые поменяли статус в 2008 г., отметили, что в рамках пилотного проекта управленческая деятельность на этапе перехода была организована по-другому. Была создана рабочая группа, в рамках которой обсуждалось то, как организовывать сам процесс перехода, содержание деятельности на переходе, этапы его организации и содержание деятельности на каждом из них, разрабатывалось нормативное обеспечение процесса перехода. Муниципальное задание определялось исходя из того, какие виды услуг оказывались учреждением и какие услуги учреждение предполагало оказывать. Члены рабочей группы выезжали в командировки для изучения имеющегося опыта и разрабатывали и обсуждали проекты по разворачиванию дополнительных образовательных услуг и проекты бюджета учреждения.

На вопрос о том, как в процессе перехода была построена работа по повышению качества образовательных услуг, директора общеобразовательных школ отметили, что при организации ПК, связанного со сменой статуса образовательного учреждения, в содержание ПК попадали только вопросы реорганизации документов, изменения финансовой отчетности, но ничего не говорилось ни о смене содержания деятельности автономного образовательного учреждения, ни о том, что им становится производство и оказание услуг, ни о необходимости измерения их качества. Между тем вопрос качества оказываемых услуг для автономного учреждения носит принципиальный характер, поскольку именно оно обеспечивает автономному образовательному учреждению и возможность получения заказа учредителя, и привлечение клиента и потребителя, а следовательно, и приток финансовых средств и его выживание на образовательном рынке.

Если рассматривать этот эмпирический материал в контексте работ по современному менеджменту, то следует обратить внимание на высказывание Питера Друкера, который считает, что автономная организация – самый эффективный и единственный вид организации, который может продуктивно работать в сфере услуг. Эти организации призваны удовлетворять потребности клиентов и потребителей. Для того чтобы обеспечить качество услуг и выбор потребителю, в этой среде должна быть сильная конкуренция, поэтому, полагает он, единственный способ выживания этих

организаций на рынке – постоянные инновации в сфере производства услуг и оценки их качества. Говоря о деятельности автономных организаций, он пишет: «... для этих организаций необходимость инноваций как средства выживания на рынке налицо, осталось их внедрить, иначе придут другие и сделают это» [2. С. 452].

В реальной практике, согласно результатам анализа, учредитель оценивает качество услуг по семи показателям. Среди них пять связаны с оценкой учредителем выполнения норм, предписанных образовательному учреждению: наличие лицензии на образовательную деятельность, соблюдение требований техники безопасности, уровень материальной оснащенности, наличие программ и соблюдение учебного плана. И всего один – с влиянием потребителя на качество образовательной услуги: оценка потребителем степени удовлетворенности качеством услуги. Поэтому и в школах оценка качества услуг зависит в основном не от клиента и потребителя, а нацелена на выполнение показателей, требуемых учредителем. Ориентация на потребителя связана в лучшем случае с учетом мнения родителей в отношении удовлетворенности качеством услуги. При этом не учитывается мнение других заказчиков, а дети вообще не рассматриваются ни как клиенты, ни как заказчики, не учитываются ни разнообразие услуг, ни их ориентация и уникальность, ни количество услуг и их динамика, ни финансовая эффективность услуг. Кроме того, как показывают результаты анализа, переход в новый статус пока существенно не сказался на изменении системы платных дополнительных образовательных услуг в автономных образовательных учреждениях (кроме «Хобби-центра» и Центра «Планирование карьеры»). Никак не изменилась ситуация с услугами в гимназиях № 1 и № 56, незначительно возросло количество платных групп в гимназии № 29, начали оказывать платные услуги в Сибирском лицее.

В процессе общения на фокус-группе на вопрос о том, какие преимущества работы в новом статусе ощутили руководители, практически все отметили, что это изменение содержания деятельности руководителя учреждения, особенно в сфере управления финансами и тех потенциальных возможностях, которые предоставляются в сфере организации платных образовательных услуг. Руководитель становится не исполнителем сметы образовательного учреждения, а менеджером-распорядителем финансовыми средствами, что выражается в его работе:

- с формированием бюджета образовательного учреждения;
- с обеспечением режима экономии бюджетных средств;
- с поиском источников увеличения доходов образовательного учреждения;
- с открытием банковских счетов и организацией работы с собственной бухгалтерией;
- с обеспечением возможностей для повышения заработной платы работников образования.

В целом руководители отметили, что переход в новый статус вынуждает их работать в режиме экономии: пересматривать штатное расписание и изыскивать внутренние резервы для повышения заработной платы работникам. Они начинают считать коммунальные рас-

ходы и думать, за счет чего их можно минимизировать. Особенно остро эти преимущества ощутили те, кто поменял статус в рамках пилотного проекта в 2008 г., поскольку именно они получили опыт работы с бюджетом учреждения, банками и электронным документооборотом, который очень удобен, поскольку экономит время руководителя и значительно повышает скорость оплаты счетов. Кроме того, руководители стали вынуждены думать о том, как, где и на чем можно зарабатывать деньги. В сфере платных дополнительных образовательных услуг руководитель должен направлять свои усилия на расширение их спектра и увеличение разнообразия, что будет вынуждать его искать партнеров и организовывать взаимодействие для обеспечения платных дополнительных образовательных услуг. Несмотря на то что сама смена статуса школ произошла недавно, кое-какие изменения в сфере платных дополнительных образовательных услуг уже можно отметить. Так, директор Сибирского лицея сказала, что они стали оказывать платные услуги (2 группы), а до смены статуса они их не оказывали; директор гимназии № 29 отметила, что у них количество платных групп увеличилось на 2%, а директора «Хобби-центра» и Центра «Планирование карьеры» отметили, что за два года работы в новом статусе они существенно расширили спектр платных дополнительных образовательных услуг, стали уделять серьезное внимание их качеству и привлекли новых партнеров для их организации. Кроме того, все директора отметили, что выросла заработная плата сотрудников примерно на 12–16% и не только за счет ее повышения муниципалитетом, но и за счет экономии бюджетных средств образовательным учреждением она возросла примерно на треть.

На вопрос о том, какие проблемы возникли у руководителей образовательных учреждений при переходе в статус автономных, руководители отметили, что массовый переход школ в новый статус, организованный в сентябре – ноябре 2011 г., породил целый ряд трудностей и проблем.

Анализ результатов фокус-группы показал, что наиболее остро их ощущают и формулируют руководители образовательных учреждений, перешедших в статус автономных раньше всех.

В первую очередь они выделяют то, что их побудили закрыть собственные счета в банках и вновь вернуть в централизованную бухгалтерию и казначейство. Этот шаг департамент образования администрации г. Томска мотивировал тем, что централизованная бухгалтерия не может работать с разными компьютерными программами и формами отчетности, предусмотренными в разных банках. Также он прибавил хлопот руководителям образовательных учреждений с оплатой счетов, поскольку на смену электронному документообороту, принятому в банках, вновь пришел бумажный, что существенно увеличило сроки оплаты, поскольку теперь, чтобы оплатить счета, руководитель должен подать заявку и привезти счета на оплату. Все это осложнило руководителю маневрирование финансовыми средствами. Эти управленческие шаги во многом объясняются позицией департамента образования администрации г. Томска, озвученной на заседании коллегии в марте 2011 г. и связанной с тем, чтобы не

допустить выхода образовательных учреждений из централизованной бухгалтерии с целью минимизации рисков финансовых ошибок и потерь.

Также руководители образовательных учреждений (гимназия № 1 (директор Н.А. Селиванова), Центр «Планирование карьеры» (директор Н.Р. Огнева)) фиксируют, что до массового перевода учреждений в статус автономных они получали деньги на выполнение муниципального задания одной строкой, а сейчас их вновь фактически перевели на смету, в которой расписано по строкам наименование расходов, а ее изменение требует определенных усилий и времени по перемещению средств с одной позиции на другую, при этом теряется гибкость маневра финансовыми средствами. Кроме того, муниципальное задание для руководителей автономных образовательных учреждений расписывается поквартально, а в начале каждого месяца уточняется, и финансирование на его реализацию может быть как увеличено, так и уменьшено, что вносит неопределенность и в сам процесс его реализации, и в планирование руководителем финансовых расходов (гимназия № 1 (директор Н.А. Селиванова), гимназия № 29 (директор С.В. Шаболина)).

Кроме того, руководители образовательных учреждений указывают на еще одну серьезную проблему, связанную с непрозрачностью для них определенных механизмов бюджетирования («Хобби-центр» (директор М.Г. Савенков), гимназия № 1 (директор Н.А. Селиванова), гимназия № 29 (директор С.В. Шаболина), Центр «Планирование карьеры» (директор Н.Р. Огнева)). Это выражается в произвольном изменении департаментом образования администрации г. Томска финансирования на содержание зданий и сооружений, норматива на содержание одного ребенка в образовательном учреждении, в удержании учреждением определенной части дохода автономных образовательных учреждений.

В отношении сокращения средств на содержание зданий и сооружений картина выглядит следующим образом. С одной стороны, есть постановление мэра города Томска об утверждении нормативов на содержание зданий и сооружений и утверждены лимиты потребления энергоресурсов, с другой – директора не понимают, почему при одной и той же площади зданий и сооружений и неизменной численности детей этот норматив ежегодно уменьшается. Так, директора гимназий № 1 и № 29 говорили о том, что при сохранении вышеозначенных параметров в течение трех лет сумма по данной позиции уменьшилась примерно в два раза, а все попытки директоров выяснить и разобраться, почему это произошло, ни к чему не привели. Директора «Хобби-центра» и центра «Планирование карьеры» привели факт, связанный с существенным уменьшением норматива на одного обучающегося за два года (примерно на 35–40%), и это при сохранении контингента детей. Почему это произошло, им не удалось разобраться.

Кроме того, директора совершенно случайно узнают, где в их бюджетах «зашиты» суммы на определенные виды расходов, например на ремонт образовательного учреждения в 2010/11 учебном году. Со слов главного экономиста департамента образования администрации города Томска Н.Ф. Сапожниковой, эти

суммы «спрятаны» в экономии тарифных платежей, но поскольку директорам об этом ничего не известно, они могут потратить «экономии» на другие нужды и им не на что будет делать ремонт. Кроме того, как сказала директор гимназии № 29, у нее стоят нулевые суммы на оплату коммунальных услуг в ноябре и декабре, а если экономия за оплату коммунальных услуг будет пущена на ремонт, то чем рассчитываться за них в конце года?

Также в ст. 2 ч. 9 174-ФЗ содержится норма прямого действия о запрете на использование учредителем финансов, заработанных автономным образовательным учреждением. Однако, несмотря на это, департамент образования администрации г. Томска предлагает руководителям автономных образовательных учреждений подписать договоры на отчисление в департамент 4% от дохода за платные дополнительные образовательные услуги.

И, наконец, последнее. Директора автономных образовательных учреждений говорят о том, что у них возникает много вопросов, на которые они не могут получить ответов, они не знают, к кому обращаться за разъяснениями и консультациями (гимназии № 1 и № 29, «Хобби-центр» и Центр «Планирование карьеры»). В то же время в договоре на выполнение муниципального задания между учредителем и директором автономного образовательного учреждения есть пункты, связанные с осуществлением учредителем методического руководства деятельности исполнителя (автономного учреждения) и необходимостью рассмотрения в разумные сроки вопросов и предложений исполнителя (директора) автономного учреждения. Однако даже при наличии закрепленной в договоре нормы о том, что все предложения исполнителя будут рассматриваться учредителем, директора далеко не всегда могут получить ответы на свои вопросы и предложения.

Кроме того, часть образовательных учреждений, причем даже тех, которые имеют приличный внебюджет и умеют самостоятельно зарабатывать деньги (Академлицей: привлекаемые ежегодно средства в/б 8 266 тыс. рублей, годовой бюджет 29 177 тыс. рублей), отказываются менять свой статус. Например, директор Академлицей И.Н. Тоболкина, мотивируя свой отказ учредителю, сослалась на то, что управление так строит свою работу с автономными образовательными учреждениями, что реально никаких преимуществ, ради которых стоило бы этот переход совершать, не остается, а имеющиеся услуги и их качество родителей и так удовлетворяют.

Аналитический комментарий. Таким образом, можно констатировать, что выделенная на первом этапе исследования эмпирическая зависимость, связанная с изменением деятельности и норм ее организации при переходе образовательных учреждений в статус автономных, нашла свое подтверждение и на втором этапе исследования.

Кроме того, результаты, полученные на втором этапе, позволяют конкретизировать саму зависимость, и эта конкретизация связана с тем, что само изменение деятельности учреждения и норм ее организации происходит не автоматически при изменении статуса, а напрямую связано с содержанием управленческой дея-

тельности на этапе перехода учреждения в статус автономного. Подобная конкретизация вытекает из того факта, что содержание управленческой деятельности в рамках пилотного проекта и в рамках массового перехода образовательных учреждений в статус автономных было совершенно различным. В ходе пилотного проекта содержание управленческой деятельности было связано с совместной разработкой управленцами департамента образования и управленцами образовательных учреждений как содержания и этапов деятельности, так и ее средств по переходу образовательных учреждений в новый статус, поскольку таковые отсутствовали, т.е. и содержание деятельности, и новые нормы ее организации приходилось вырабатывать и апробировать. Именно такой подход привел к тому, что в рамках пилотного проекта были наиболее полно реализованы законодательно оговоренные преимущества автономных учреждений и результаты его реализации, как уже было обосновано, повлияли на качество образовательных услуг. На втором этапе, этапе массового перехода образовательных учреждений в статус автономных, ряд преимуществ, оговоренных в законе, начинает минимизироваться (самостоятельность формирования бюджета автономного образовательного учреждения, гибкость маневрирования финансовыми средствами), а то и вовсе исчезает (претензия учредителя на использование финансов, заработанных автономным образовательным учреждением). Это связано с тем, что учредитель «скатывается» к использованию прежних норм организации деятельности и взаимодействия с автономным образовательным учреждением и «возвращает» его к прежним деятельностным формам и процедурам, которые известны самому учредителю и ранее уже «доказали» свою эффективность в других условиях. И это несмотря на то, что законом предусмотрены для автономных учреждений другие формы и процедуры (работа с банком, а не централизованной бухгалтерией, работа с бюджетом, а не со сметой, самостоятельное формирование бюджета и его прозрачность, а не «манипулирование» им со стороны учредителя, свобода в использовании средств, заработанных автономным учреждением). Даже нормы, предусмотренные в договоре на выполнение муниципального заказа самим учредителем, пока в реальной деятельности не реализуются, и руководители не могут получить разъяснения по интересующим их вопросам.

Все это сказывается на результатах реализации процесса перехода образовательных учреждений в статус автономных, поэтому мы не наблюдаем таких явных эффектов, связанных с влиянием перехода на качество образовательных услуг. В данном случае можно отметить, насколько прав был Питер Друкер, утверждавший, что автономные организации «должны иметь автономный менеджмент, важно, чтобы правительство не руководило ими напрямую» [2. С. 265].

Результаты анализа позволяют констатировать, что чем меньше влияние учредителя, связанное с попытками построения взаимоотношений с автономными образовательными учреждениями на основе использования прежних норм организации деятельности, тем сильнее изменения реальной деятельности автономных учреждений, тем полнее в реальной

практике автономных учреждений реализуются законодательно предусмотренные полномочия и тем более активным становится взаимодействие образовательного учреждения с внешней средой и привлечение новых ресурсов для своего роста и развития, в том числе ресурсов из других уровней образования, тем более развитой становится сеть услуг, разворачивается и реализуется комплексная оценка их качества. А если учесть специфику нашего региона как места концентрации большого количества вузов, как региона, ориентированного на использование инноваций для повышения качества образования, и вести речь о постоянном «производстве» услуг, то сотрудничество с вузами выходит на первый план, поскольку оно создает потенциал для инновационного развития автономных образовательных учреждений: там есть квалифицированные кадры, способные обеспечить процесс разработки инновационных образовательных программ, на базе которых можно развернуть целый спектр уникальных услуг, пози-

ционирующих автономное учреждение на образовательном рынке, разработать их методическое сопровождение, найти кадры для их реализации.

Аналитическое обобщение. На основании выявленной зависимости можно предположить, что повышения инновационной активности образовательного учреждения и изменения качества образования можно достичь, если:

– стимулировать и поддерживать взаимодействие с внешней средой, а в нашем регионе наиболее ресурсоёмкой областью являются вузы, значит, в первую очередь необходимо поддерживать взаимодействие с вузами;

– органам управления образования разных уровней снизить степень регламентированности деятельности школ за счет использования возможностей закона о статусе автономного образовательного учреждения;

– разработать новые механизмы регулирования деятельности образовательных учреждений, в том числе механизмы государственно-общественного и рыночного регулирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Прокументова Г.Н.* Типология образовательной реальности инноваций: стратегия и методы гуманитарного исследования // *Переход к Открытому образовательному пространству. Ч. 2 : Типология образовательных инноваций / под ред. Г.Н. Прокументовой.* Томск : Томский государственный университет, 2009. С. 14–44.
2. *Друкер П.Ф.* Практика менеджмента : учеб. пособие / пер. с англ. М. : Издательский дом «Вильямс», 2008. 400 с.
3. *Минцберг Г.* Менеджмент: природа структура организаций глазами гуру : пер. с англ. М. : Эксмо, 2009. 464 с.
4. *Федеральный закон Российской Федерации от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // Российская газета. 12 мая 2010 г.*

Статья представлена научной редакцией «Психология и педагогика» 22 февраля 2012 г.