

что учебник – «посредник в связке «содержание образования – учебный процесс» [6], своеобразный сценарий, то тип учебника во многом определяет цели и результативность предстоящего учебно-воспитательного процесса.

XXI век ЮНЕСКО объявила столетием «гуманитарной экспансии». Гуманитарная доминанта набирает силу в различных областях человеческой деятельности. Гуманитаризация образования напрямую зависит от направленности учебного содержания на раскрытие гуманитарной сущности знаний, и проектирование гуманитарно ориентированного содержания каждого учебника – важный шаг в практическом воплощении этих идей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Афанасьев Ю. Н. Западная рационалистическая традиция. Понятие «гуманитарность». Русская университетская традиция. – М., 1999.
2. Братусь Б. С. Естественнонаучная и гуманитарная парадигмы в психологии: преемственность или скачок? // Известия ТРТУ. Тематический выпуск «Гуманитарные проблемы современной психоло-

гии». – Таганрог: Изд-во ТРТУ, 2005. – № 7 (51). – С. 3-8.

3. Братченко С. Л. Введение в гуманитарную экспертизу образования: Методическое пособие. – СПб., 2003.
4. Сенько Ю. В. Гуманитарные основы педагогического образования: Курс лекций. – М., 2000.
5. Журавлева О. Н., Пашкова Т. И., Кузин Д. В. История России. 10 кл. – М.: Вентана-Граф, 2008.
6. Монахов В. М. Как создать учебник нового поколения // Педагогика. – 1997. – № 1. – С. 19-24.

O. Zhuravleva

HUMANITARIAN EXAMINATION OF THE MODERN SCHOOL TEXTBOOK CONTENT

Abstract: The article deals with the problems of the theory and practice of renovation of the modern education content according to methodological principle of humanity. On basis of exposed components of humanity author disclose criterias for humanitarian examination of the modern school textbook content.

Key words: Humanity, modern school textbook, personal development.

УДК (37.014.542)

Иваненко И.А.

СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ В ПРАКТИКЕ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ*

Аннотация. Идея подготовки специалистов на основе социального заказа общества и современной экономики приобрела популярность в практике управления образованием. Такое внимание к проблеме связано с ожиданиями прогресса в развитии образования, с участием общественности и работодателей в отработке новых программ образования, которые уже не могут создаваться только исключительно академическим сообществом.

Ключевые слова: социальный заказ на образование, социальное партнерство, частно-государственное партнерство, социальный диалог, совещательная демократия в управлении образованием, общественное управление образованием.

«Социальный заказ на образование» – это не просто собранное мнение отдельных людей. Социальный заказ имеет политическую формулировку, связанную с понятием «человеческий капитал». Заказ должен включать индивидуаль-

ные и социальные предпочтения, предоставлять новые возможности для различных социальных групп молодежи и их продвижения на рынок труда. Позволить различным слоям общества адаптироваться к современному инновационному обществу [4, 44].

В последнее время стала доминировать точка зрения, что принимать участие в разработке национальных квалификационных требований должны не любые работодатели, а наиболее успешные и развивающиеся инновационные производственные структуры и сервисные организации.

В ракурсе новой теории партнерства – формирование социального заказа требует переговоров, идентификации действий, их конвенционального или институализированного закрепления. Для выявления плюсов данной концепции в практике управления образованием была проанализирована образовательная политика тех стран, где эти процессы уже имели место и прошли успешно.

* © Иваненко И.А.

Процессы формирования «социального партнерства» и «социального заказа в образовании» – процессы взаимосвязанные с реальной практикой административных реформ, под которыми понимается изменение институтов исполнительной власти и общественного сектора в целом. Административные реформы предполагают радикальные изменения в системе государственного управления, в том числе и его законодательной базы.

Контекст административных реформ гораздо шире управленческих (технологических) преобразований. В тоже время эти изменения имеют пределы, определяемые сложившимся государственным устройством, действующим законодательством и судопроизводством. В большинстве стран реформы государственного управления развиваются на базе модели «Нового государственного управления» (New Public Management, – NPM).

Модель NPM подразумевает адаптацию успешных управленческих технологий бизнеса для целей управления в общественном секторе. Широкое распространение NPM связано с тем, что набор технологий и практик, объединяемых под этим названием, в значительной степени инвариантен к форме государственного устройства и используется в странах с различными политическими режимами [2, 12].

Один из экспертов в области нового государственного управления Роберт Бен определяет NPM как «...коллекцию тактик и стратегий, нацеленных на преодоление неэффективности, присущей традиционной модели государственного сектора...» [1, 25].

В целом, как показывает анализ документов в области управления различных стран, новый подход к децентрализации управления и включения в него общественности связан с оценкой результативности учреждения и работы отдельных служащих эффективен, но если нет уверенности в правильности определения результатов, то контракты становятся крайне опасными, поскольку накладывают обязательства без гарантии получения ожидаемого результата [3, 94].

Так как достаточно точно определить и проконтролировать результат можно только на локальном уровне работы систем образования, то новое государственное управление внедряется, в основном, на среднем и нижнем этажах административной пирамиды, которые обеспечивают вполне ощутимый и измеримый эффект, и не распространяется на верхнем уровне (на уровне правительства), где результаты деятель-

ности носят сложный характер и имеют множество побочных эффектов.

В сферах образовательной практики, где возможны определение и контроль результата, подобные подходы к выполнению социального заказа получают преимущество еще и за счет привлечения инициативы и ресурсов частного сектора к оказанию услуг. В таком случае используется система государственного социального заказа, аутсорсинга, частно-государственного партнерства, т.е. потенциал негосударственного сектора для решения общественных задач, что позволяет гибко реагировать на изменение спроса на общественные блага и услуги. Эта модель работает только в том случае, если обеспечиваются процедуры открытости и прозрачности выполнения социального заказа. При этом, в том случае, если государственные органы могут сами обеспечить выполнение услуги, то она не может закупаться или выполняться на основе контракта, так как это порождает увеличение стоимости услуги или коррупцию, личную выгоду отдельным группам при использовании средств налогоплательщиков.

В различных странах отрабатываются механизмы «доказательных процедур», то есть государственные органы управления должны обосновывать нецелесообразность самостоятельного оказания услуги в сравнении с вариантом ее покупки. В странах с либеральным правительством или более сильным гражданским контролем и подотчетностью развита практика аутсорсинга, частно-государственного партнерства, саморегулирования. Нужно отметить, что во многих странах данная модель еще недостаточно развита и используется в очень ограниченных масштабах. Анализ работы моделей NPM в Европейских странах показывает, что эта модель эффективна именно в том случае, если агентства и организации в социальном секторе (а также контракты) дифференцируются более четко под работу не только по выполнению конкретного заказа, но и работу с определенной дифференцированной группой клиентов (социальных групп или потребителей услуги). В этом случае можно более точно определить результаты работы или результативность контракта, обосновать его стоимость. Также, оценка результативности образовательных услуг для конкретной группы потребителей этих услуг может обеспечивать систему контрактов только в том случае, если эффективность услуги определяется не только органами исполнительной власти, а процедурно учитывает мнения клиентов и общественных экспертов.

Данный подход к отработке новых моделей управления образованием был заложен в России в ходе реализации Национальных проектов, но в законодательном плане он еще не отработан детально, как и сами процедуры контрактов и взаимоотношений между получателями услуг и учреждениями, которые их обеспечивают. При этом отчеты по проектам показывают, что возникла проблема неоднородной оценки, что обычно вызывает сложность решения задачи сравнения разнокачественных эффектов деятельности образовательных учреждений и педагогического персонала.

Как показывает международная практика, в случае если индикаторы эффективности управления не отработаны в достаточной мере, оценка социальных эффектов при выполнении обязательств в образовании всегда остается на усмотрение администраторов или экспертов. Ввиду этого, при оценке эффективности управления большими социальными системами, такими как, например, региональные системы образования, оценка по результатам применима в очень малой степени, поскольку эти органы занимаются не точечными взаимодействиями с отдельными клиентами с понятными эффектами, а созданием общей среды – разработкой политики и нормативно-правовым регулированием подведомственной сферы. Результат их деятельности всегда имеет долгосрочный, ярко выраженный общественный характер. Поэтому выполнение социального заказа служащими органов управления региональной системой образования является дискуссионным вопросом, и чаще всего оценивается на основе выполнения обязательств, заложенных в стратегических документах правительственных организаций.

Международный опыт дает основания считать, что в связи с объективной ограниченностью применения экономических механизмов NPM, в государственном управлении получил развитие альтернативный (не контрактный) подход к оценке и контролю исполнения социального заказа. Это путь получил название регламентов.

Если бюджетные целевые программы, направленные на развитие образования, предполагают их выполнение не на контрактной основе, а за счет взаимодействия различных уровней управления и ведомств, то создаются и принимаются для исполнения административные регламенты, в том числе и отчетность за результативность реализации программы перед общественностью. Если исполнение образовательной услуги проводится государственными

организациями, то обрабатывается периодичность ее оценки, обсуждения, параметры взаимодействия с гражданами, которые ее получают. Таким образом, стандартизируется не только сама услуга, но и стандарты обслуживания граждан при ее получении. Во всех странах этот процесс также связан не только с бумажными версиями регламентов, но и с автоматизацией процессов, т.е. с созданием электронных административных регламентов, которые в перспективе становятся базовыми рабочими элементами правительства.

Проведенный анализ реформ и новых моделей управления в различных странах дает нам основание считать, что в данном случае под «социальным заказом» понимается совокупность заключенных на конкурсной основе государственных контрактов на оказание услуг в социальной сфере любыми физическими или юридическими лицами за счет бюджетных средств [7, 307].

В Российской Федерации в настоящее время государственный социальный заказ размещается в сфере образования, социальной политики, культуры, специализированной медицины, молодежной политики. За счет средств местных бюджетов района и городского округа муниципальный социальный заказ размещается в сфере школьного, дополнительного, дошкольного образования. В региональных системах образования государственный социальный заказ размещается для решения задач информатизации образования, реализации на конкурсной основе социально значимых инициативных проектов (грантов), заказа на поставку товаров и работ по обеспечению нужд государственных учреждений, на проведение исследовательских работ и оказание услуг в сфере образования, на повышение квалификации работникам учреждений образования.

Реализация новых моделей управления в образовании и переход учреждений на работу по новым формам финансирования также связан с реализацией социального заказа в образовании и, прежде всего, обеспечении качественных и доступных для граждан образовательных услуг. Это переход требует разработки конкретных показателей качества, которые можно будет оценивать в количественном отношении. Однако опыт различных стран показывает, что этот вопрос вызывает наибольшие затруднения, как в техническом, так и в политическом плане. Расширение поставщиков образовательных услуг при выполнении социального заказа неизбежно ставит вопрос о разработке стандартов на ус-

луги. В этом случае стоимость услуги может финансироваться за счет ваучерного механизма. Данный подход во многих государствах используется для повышения квалификации работников различных секторов производства. Однако в случае с ваучерным механизмом реализации заказа возникает еще больше рисков в контексте существующих традиций и стереотипов. Непривычное в том, что окончательное решение о том, кто получит бюджетные деньги за услугу, принимает сам потребитель услуги. При ваучерной технологии принципиально не может быть установлена цена контракта, потому что если к поставщику никто не принес свои ваучеры, то он и не получает бюджетных денег. Также риском заказа становятся административные барьеры, сложность организации квалификационных отборов и конкурсных процедур. Несмотря на это, ваучерные системы актуальны, успешно внедряются в сфере образования, социального обслуживания и других видов индивидуальных услуг населению во многих странах [5, 34-52].

Еще одним механизмом партнерства для выполнения социального заказа являются гранты, выступающие правовыми инструментами, используемыми в случаях, когда главная цель – перечисление денег, передача имущества, оказание услуг или предоставление любых других имеющих ценность объектов получателю для реализации государственной цели, поддержки или стимулирования, в соответствии с законом. Гранты, как правило, предназначены для финансирования конкретного проекта, который соответствует программным целям правительства и в силу этого считается имеющим публичную ценность. Однако средства гранта могут оплачивать и основные (не проектные) расходы организации. В отличие от субсидий гранты присуждаются в результате открытого конкурса с подачей заявок. Гранты могут выделяться из бюджета (центрального или местного), а также из специальных фондов, образованных за счет поступлений из других источников.

В контексте понимания социального заказа в практике управления отрабатываются механизмы факторинга, который раньше использовался в бизнесе, а теперь стал рассматриваться как долгосрочное договорное размещение на выполнение государственных социальных услуг. При этом государственные власти предоставляют инвестиции на выполнение социальных услуг только при наличии этих соглашений, а потребители услуг сами оценивают выполнение услуг по факту их предоставления, что определяет название данного механизма обеспе-

чения услуг [5, 43].

В целом все эти формы социального заказа направлены на повышение качества социальных услуг и оптимизации средств, предназначенных для их выполнения. Во всех случаях используется программно-целевой подход, конкурсность, привлечение дополнительных ресурсов. Реализация всех этих форм социального заказа предполагает определение приоритетных проблем образования, с использованием механизма «социальной диагностики» и «социального мониторинга».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Behn R.D. Rethinking Democratic Accountability, Washington: Brookings 2001, p. 26. Цит. по Ханс де Брюйн, Управление по результатам в государственном секторе / Пер. с англ. – М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005. – 192 с.
2. Bestwrskunde, Elsevier, The Hague, 2000, no. 5, pp. 237-247. Цит. по Ханс де Брюйн, Управление по результатам в государственном секторе / Пер. с англ. – М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005. – 192 с.
3. Building Trust through Civic Engagement. United Nations publication Copyright © United Nations, 2008.
4. Добрынин А.И., Дятлов С.А., Цыренова Е.Д. Человеческий капитал в транзитивной экономике: формирование, оценка, эффективность использования. – СПб.: Наука, 1999. – 386 с.
5. Майбуров И. Эффективность инвестирования в человеческий капитал в США и в России. //МЭ и МО. – 2004. – №4. – С. 34-52.
6. Норт Д.С. Институты и экономический рост: историческое введение //THEISIS, Весна, 1993. – Т.3., Вып. 2. – С.69-97.
7. Цыренова А.А. Развитие человеческого капитала в условиях трансформации институциональной среды. – Улан-Удэ: ВСГТУ, 2006. – 454 с.

I. Ivanenko

SOCIAL ORDER IN THE PRACTICE OF EDUCATIONAL MANAGEMENT

Abstract. The idea of training specialists on the basis of the social order by a society and modern economics has become popular in the practice of educational management. Such attentions to the problem is connected with the expectations of progress in the development of education, public and employers participation in the perfection of new educational programmes, which cant be created only by academic organization.

Key words: social order on education, social partnership, state private partnership, social dialogue, consultative democracy in educational management, public educational management.