

МОДЕРНИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ на словах и на деле



Сергей Александрович Нелюбов,
*председатель Новосибирской областной организации
Общероссийского профсоюза образования, профессор
кафедры педагогики и психологии Новосибирского
государственного педагогического университета,
доктор педагогических наук*

Процессы реформирования, модернизации, оптимизации системы образования происходят непрерывно, а в последние годы тотально и весьма радикально. Чрезмерное насыщение различного рода «нововведениями» создаёт некую «глянцевую» картину благополучия, тем самым искажая понимание сути реальной ситуации в деятельности образовательных учреждений. Усугубляется это ещё и тем, что принимаемые на разных управленческих уровнях решения зачастую не учитывают комплексного характера всех связей и отношений в системе образования.

- реформирование • модернизация • оптимизация • *Федеральный закон № 83*
- автономные, бюджетные учреждения образования • неэффективные расходы

Реформирование, модернизация, оптимизация — это сочетание актуальных понятий стало для работников образовательных учреждений привычным. Но терминология не всегда даёт чёткое понимание и осмысление того, что следует относить к реформированию, что к модернизации, а что к оптимизации. Практика показывает: зачастую эти процессы идут весьма хаотично, без учёта комплексного характера связей и отношений в сложившейся системе образования. Как следствие, принятые решения носят полумерный, непрогнозный характер как для конкретных учреждений, так и для образования в целом. Усугубляется это ещё и тем, что принцип единоначалия

реализуется у нас весьма успешно, а исполнители, чтобы выглядеть в глазах начальства «прилично», «не хуже других», рапортуют беспроblemными отчётами, вуалируя существующие недоработки, системные ошибки иных «директив сверху».

И происходит в нашей отрасли нечто, напоминающее бессмертные «потёмкинские деревни»...

Степень свободы школ в условиях реформы образования

Начну с реформирования. Само слово «реформа» общество воспринимает крайне негативно. Реформа сегодня — это переустройство, изменения, которые, в основном, ориентированы на коммерческие успехи. Наглядным примером такого

реформирования, с нашей точки зрения, стала реализация Федерального закона № 83, направленного на тотальное изменение нормативно-правового функционирования учреждений бюджетной сферы.

На одном из селекторных совещаний, проводимых на федеральном уровне, из уст высшего руководителя прозвучал тезис о том, что этот закон рассчитан на «высший менеджмент как органов управления регионального и муниципального уровней, так и самих образовательных учреждений». Всё вроде бы правильно. Центр ответственности за качество управления постепенно смещается на первичный уровень — на уровень образовательного учреждения. Однако нельзя не учитывать другой важный фактор: закон устанавливает, что решение об изменении существующего типа образовательных учреждений принимает только учредитель, который, в первую очередь, должен учитывать их экономический и управленческий потенциал. Значит, чем этот потенциал выше, тем менее целесообразно сохранять его финансовое обеспечение на основе бюджетной сметы.

Практика показывает, что учредитель не всегда исходит из этого постулата. Если орган управления образованием как учредитель заинтересован в жёстко регламентированном администрировании деятельности образовательного учреждения, или в «ручном управлении», то как, правило, насаждается тип казённых учреждений для школ, детских садов и учреждений дополнительного образования детей. Объясняется это тем, что образовательные учреждения пока якобы не готовы стать бюджетными, а тем более автономными. Это вводит в заблуждение как их руководителей, так и педагогические коллективы. А причина, как правило, весьма банальна. В разговоре с одним из начальников управления образования я задал вопрос: «Почему в Вашем районе практически все учреждения образования стали казёнными?». Ответ был искренним и... привычным: «Управлять казённым учреждением проще, да и средства будут экономичнее распределяться и контролироваться». Если бы этот ответ прозвучал из уст, например, экономиста, бухгалтера, была бы понятна логика экономических служб, их фатальное стремление к лёгкому решению финансовых проблем

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

за счёт уплотнения, жёсткой системы финансового обеспечения.

Но такой ответ руководителя органа управления образованием, отвечающего за повышение его качества, за создание условий и развитие образовательной системы района городского округа, вызывает недоумение.

Личные амбиции отдельных руководителей становятся основой принятия таких судьбоносных решений, которые и управленческими-то нельзя назвать, поскольку они априори неперспективны для успешного функционирования и развития школ.

Ещё один пример. На курсах повышения квалификации для директоров общеобразовательных учреждений Сибирского федерального округа, где я читал лекции об изменении правового статуса бюджетных учреждений и о практической реализации ФЗ-83, ряд руководителей, учреждения которых переведены в статус казённых, с досадой говорили о том, что их мнения никто и не спрашивал. Получается, что руководители региональных органов управления образованием живут по своим законам, не учитывая готовности директоров и педагогических коллективов школ к работе в новом статусе. В итоге решения принимают одни, а ответственность несут другие. А ведь для принятия эффективного, оптимального решения нужно учитывать не только уровень и качество финансового менеджмента, конкурентоспособность учреждений, но и готовность и желание самих коллективов к внедрению новых механизмов финансово-хозяйственной деятельности.

За создание условий для успешной работы коллектива, за конечный результат отвечают руководители школы, детского сада, дома детского творчества. Но их полномочия ограничены и находятся под постоянным пристальным

С.А. Нелюбов. Модернизация образования на словах и на деле

вниманием вышестоящих органов управления образованием. О какой степени свободы, о какой реализации государственной политики в развитии демократичного, государственно-общественного управления образованием, автономности образовательных учреждений можно вести речь в этих условиях? В чём заключается степень свободы, например, казённых учреждений? В том, что денежные средства они могут использовать только по разрешению главного распорядителя бюджетных средств и в соответствии с бюджетной сметой? При этом все заработанные ими средства (от приносящей доход хозяйственно-экономической деятельности) реинвестируются в бюджет учредителя. Руководители казённых учреждений не могут заключать контракты и иные гражданско-правовые договоры от своего имени (как бюджетные учреждения), а только от имени муниципалитета или субъекта РФ.

Проблема ещё и в том, что не всегда руководители образовательных учреждений могут аргументированно, профессионально изложить и доказать правильность собственной позиции и позиции стоящего за ними коллектива. Убеждён: решение изменить тип учреждения во многом зависит от принципиальности руководителя, его правовой осведомлённости, умения аргументированно, убедительно изложить свою точку зрения. Есть, конечно, и такие руководители, кто чувствует себя комфортно, если никто их не беспокоит, не надо принимать ответственных решений, да и зачем спорить с мнением вышестоящего начальства. В этом случае казённые учреждения — тихая заводь: всё спокойно, воду никто ни мутит. Беда в том, что такие тихие заводи могут легко превратиться в болото.

Огромный поток информации, директив, отчётов, поручений, контрольно-надзорных мероприятий, обрушивающихся на головы руководителей учреждений образования, настолько утяжелил их обязанности и ответственность, что очень трудно стало опреде-

лять приоритеты в профессиональной управленческой деятельности. На практике реализуется такой принцип выживания: *всё главное, и всё нужно сделать вчера*. Рутинная нескончаемая работа зачастую не оставляет руководителям времени внимательно вчитаться, детально изучить документы, обдумать ситуацию. На курсах повышения квалификации руководители школ задают много вопросов об особенностях статуса бюджетных организаций, хотя их организации уже переведены учредителем в статус казённых. Мы обсуждаем особенности автономных и бюджетных учреждений, расширение их прав, расширение самостоятельности по сравнению с казёнными учреждениями. Многие приходят в замешательство и недоумение: почему они не работают в этом статусе? Директора высказывают намерение обратиться к учредителю с просьбой изменить тип казённых учреждений на иной — бюджетный или автономный.

Напомню, что основное содержание Федерального закона № 83, как отмечает Минрегионразвития РФ, направлено на реформирование бюджетного процесса в части сокращения неэффективных расходов. Акценты смещаются от управления бюджетными ресурсами (затратами) на управление результатами. Реализуется известный тезис «деньги в обмен на обязательства». Это в большей степени экономическая задача. Другой не менее важной, но уже социальной задачей должно стать повышение удовлетворённости граждан качеством работы школ и других учреждений образования.

Всё вроде бы правильно. Как сказал когда-то классик, «законы святы, да исполнители — лихие супостаты». Совершенно очевидно, что на практическом уровне для успешной реализации возможностей, предоставленных законодательной базой, необходимо создавать условия и стимулы для сокращения внутренних издержек учреждений, привлекать дополнительные средства, заработанные

детьми и учителями или подаренными спонсорами. Но для этого надо предоставить руководителям образовательных учреждений большую степень свободы.

Понятно, что все учреждения не могут быть автономными. Для этого должны быть соответствующие условия. Может быть, целесообразно, чтобы некоторые детские дома, школы-интернаты для детей-сирот оставались казёнными, где меньше возможности создать школьное производство. Но совершенно аномально стричь большинство других учреждений по типу английского газона, когда все равны и одинаковы, переводя их в казённые.

На всех уровнях управления говорится о необходимости повышать качество и доступность образовательных услуг государственных (муниципальных) учреждений, повышать эффективность их деятельности. Понятие эффективности деятельности образовательных учреждений — интегративно и включает две составляющие: социальную эффективность, поскольку образовательные учреждения — это открытые социальные системы и эффективность экономическую, поскольку деятельность учреждений направлена на достижение наибольших результатов при наименьших затратах (снижение неэффективных расходов).

Возникает закономерный вопрос: что важнее? Если исходить из постулата «бытие определяет сознание», то побеждает экономическая эффективность. Если исходить из целей и задач образовательного учреждения, то лидирует социальная эффективность, заключающаяся в основной миссии образования — воспитании, обучении и развитии поколений людей с высокой личностной эффективностью, которых сегодня называют «производящей личностью». Из этого следует, что каждое из этих понятий важно и не противоречит одно другому: социальная эффективность, как и экономическая, достигаются параллельными и одновременно взаимосвязанными действиями.

Несколько слов о мониторинге. Согласно данным Министерства образования, науки и инновационной политики Новосибирской области, ситуация по изменению существующего типа учреждений образования такова:

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

в статус автономных переведены 2% учреждений (по РФ — 5%), в статус бюджетных — 42% (по РФ — 70%), в статус казённых учреждений — 56% (по РФ — 25%).

Практика показывает: на территории нашего региона в статус автономных учреждений переводятся, как правило, школы повышенного статуса (лицеи, гимназии). Справедливости ради скажу, что перевод учреждений образования в городе Новосибирске начинался ещё в 2007 г., после принятия ФЗ № 174 от 3 ноября 2006 г. «Об автономных учреждениях». Тогда этот переход не был массовым, поскольку сопровождался рядом серьёзных проблем. Некоторые из них — усложнённая процедура изменения типа учреждений, отсутствие гарантий стабильности финансового положения при изменении типа, неясность стимулов для изменения типа школы на автономное учреждение. Работая в те годы заместителем начальника Управления образованием мэрии г. Новосибирска, помню, как осуществлялся перевод учреждений дополнительного образования — загородного оздоровительного лагеря, детского автогородка, комбината школьного питания на автономию. Основными критериями перевода были финансовая состоятельность и готовность коллективов, руководителей работать в новом статусе. Спустя пять лет эти учреждения весьма успешно продолжают работать и развиваться, хотя такое решение сопровождалось определёнными рисками.

Перевод ряда лицеев, гимназий в статус автономных — вполне объективный и закономерный процесс, обусловленный конкурентоспособностью самих учреждений, спросом на их услуги, хорошей материально-технической базой, профессионализмом коллективов. Наряду с этим вызывают особую озабоченность данные областной статистики о необоснованно высоком количестве казённых учреждений.

С.А. Нелюбов. Модернизация образования на словах и на деле

Проведённый нами профсоюзный мониторинг показал, что одна из ключевых причин такой ситуации — формальный подход к реализации Закона-83 органами управления образованием. В ряде случаев нечётко определены права и обязанности образовательных учреждений при изменении статуса, недостаточно проводилась (если вообще проводилась) оценка экономического и управленческого потенциала руководителей, туманны условия финансового обеспечения, включая защищённость и гарантии образовательных учреждений в новом статусе. Перевод большинства учреждений дошкольного и дополнительного образования детей в статус казённых напрямую связан с экономией бюджетных средств, особенно в сельских районах области. Эти учреждения финансируются за счёт муниципальных (местных) бюджетов, которые в ряде случаев весьма скудны, и обеспечивают только режим функционирования учреждений. Поэтому вопросы развития самих учреждений уходят при этом на второй план.

Что же меняется в деятельности учреждений после изменения их статуса? Мнения их руководителей различны. Руководители автономных учреждений говорят о реальном преимуществе изменённого статуса: «появилась большая степень свободы для развития и эффективной деятельности», «не висит Дамокловым мечом казначейская система исполнения бюджета»; «можно без волокиты осуществлять необходимые закупки на основании своих уставов», «переход на упрощённую систему налогообложения позволяет снижать суммы налогов с учреждения»; «повысилась мотивация работы коллектива». С другой стороны, руководители отмечают «особую ответственность самих коллективов и администрации при составлении сметы учреждения, формировании совместно с учредителем государственного задания»; «имеются внутренние опасения за выполнение задания и стабильное, финансовое обеспечение», «вызывает некоторое волнение демографическая ситуация, которая может привести к снижению численности

учащихся и, как следствие, к уменьшению финансовых показателей»; «изменение санитарно-гигиенических, противопожарных мер требует дополнительных серьёзных финансовых вливаний»; «вызывает обеспокоенность — не будет ли в дальнейшем доля бюджетного финансового обеспечения уменьшаться»...

В свою очередь, руководители бюджетных учреждений отмечают ряд положительных аспектов функционирования в новом статусе: «расширился объём прав и повысилась самостоятельность»; «изменились механизмы финансового обеспечения — переход с бюджетной сметы на субсидии по государственному заданию»; «средства от приносящей доход деятельности и использование имущества остаются в распоряжении учреждения»; «гражданско-правовые договоры школа может заключать от своего имени». По мнению руководителей, «тяжёлым бременем остаётся действие Федерального закона-94 на все закупки»; «усложняет работу несвоевременное прохождение средств в казначействе».

В качестве рисков при переходе к формированию бюджетов на основе государственных (муниципальных) заданий руководители автономных и бюджетных учреждений называют противоречия между государственными обязательствами по предоставлению бесплатных услуг и имеющимися мощностями для их предоставления; в ряде случаев стоимость услуги заменяется средними сложившимися расходами, не учитывается, что у учреждений, оказывающих одинаковые услуги на одной территории, их стоимость разная.

Руководители казённых учреждений солидарны в том, что улучшения их деятельности в новом статусе не происходит, поскольку «степень свободы по-прежнему ограничивается жёстко фиксированной бюджетной сметой»; «желание перенести использование средств с одного кода бюджетной классификации на другой требует решения законодательного

органа соответствующей территории», то есть попадает в бюрократические проволочки; «практически отсутствует мотивация к привлечению в учреждение дополнительных средств, так как все они реинвестируются в бюджет, а шансы получить их обратно для нужд учреждения, практически равны нулю»; «сметное финансирование снижает стимулы в деятельности казённых учреждений, поскольку в случае экономии средств, мы не имеем возможности использовать их по своему усмотрению»; «в случае экономии бюджетных средств возникают опасения, что в следующем году могут «урезать» финансирование — дескать, и так достаточно»; «мешает делу огромный массив бумажной и электронной отчётности».

Как следствие, руководители отмечают: «отсутствие мотивации к повышению эффективности деятельности казённых учреждений — серьёзный тормоз в работе коллектива».

Таким образом, реализация Закона-83 как часть реформирования системы образования *требует более пристального внимания и тщательного, детального мониторинга его последствий*.

Наряду с реформированием образования происходит его оптимизация. Рассмотрим некоторые её аспекты.

Оптимизм или пессимизм в процессе оптимизации?

Из чего же состоит понятие «оптимизация», и для чего она? В словаре Ожегова это слово трактуется, как «выбор наилучшего варианта из всех возможных». Нормативно-«подушевое» финансирование образовательных учреждений, введение отраслевой системы оплаты труда неизбежно приводят к широкому обсуждению вопросов оптимизации штатных расписаний, структуры сети образовательных учреждений.

Оптимизация в системе образования, как правило, сводится к одной цели: к снижению неэффективных бюджетных расходов, к повышению качества образования. Но как можно при сокращении в школах социального пе-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

дагога, педагога-психолога и некоторых других специалистов повысить качество образования? Нам советуют: «Перераспределите эти функции между классными руководителями, которые занимаются воспитанием». Но можно ли требовать от классного руководителя, чтобы он занимался с детьми и их семьями, находящимися в трудной жизненной ситуации? Ведь Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» никто не отменял, да и детей такой категории предостаточно. Кто будет отвечать за социальное благополучие детей в обществе?

По оценке Минрегионразвития РФ, к целевым показателям, влияющим на снижение неэффективных расходов, относятся: наполняемость классов, дисбаланс в структуре работающих в отрасли образования. В нашем регионе, например, по отрасли «Образование» неэффективные расходы в общем объёме бюджетного финансирования субъекта составляют около 17%. Попробуем понять, что стоит за этими цифрами.

Значительная часть неэффективных расходов связана с соотношением «учитель — ученик». При установленном нормативе 15 учащихся на одного учителя в Новосибирской области в сельской местности средняя наполняемость классов — 12 учеников. Кроме того, действующий норматив основного персонала к вспомогательному — 60% к 40% также нереален, поскольку в ряде образовательных учреждений достаточно большой имущественный комплекс (несколько зданий, котельная, прилегающая территория и т.д.). Это требует обслуживания, охраны. Дисбаланс усугубляется реорганизацией учреждений, созданием крупных образовательных комплексов путём присоединения к базовым школам. Идеальное соотношение количества учителей и персонала в ряде случаев приводит к «вымыванию» из школ,

С.А. Нелюбов. Модернизация образования на словах и на деле

как уже сказано, педагогов-психологов, социальных педагогов, педагогов дополнительного образования.

Особенность нашей области — её огромная территориальная протяжённость, с запада на восток — 642 км, с севера на юг — 444 км. Населённые пункты в сельской местности очень удалены друг от друга, что затрудняет подвоз детей в школу (в соответствии с САНПИН время в пути не должно превышать 30 минут в одну сторону). Нельзя повсеместно открывать интернаты для проживания детей. Длительное проживание, особенно малышей вдали от дома, негативно влияет на сохранение семейных традиций, ценностей, взаимоотношения с родителями.

Значительная часть неэффективных расходов связана с финансированием малокомплектных школ, которых на территории области много. С высоких трибун часто слышишь, что обучение в малокомплектных сельских школах стоит намного дороже. Однако такие школы нельзя закрывать, поскольку они выполняют в малых деревнях задачи не только образовательные, но и социальные — являются ключевыми агентами по выполнению социальных функций. Хотя практика показывает, что сельская школа пока не стала таким агентом и фактором изменения сельского социума. Подвоз сельских школьников там, где позволяет транспортная доступность, осуществляется в области весьма активно и несёт существенные затраты. Это не вписывается в выполнение целевого показателя по эффективным расходам.

Одним из путей сокращения неэффективных расходов, по мнению Минрегионразвития РФ, должна стать передача на аутсорсинг неключевых функций образовательных учреждений, в том числе организация горячего питания, обслуживание зданий, сооружений и оборудования школ. Этот путь больше приемлем для крупных городов с развитой инфраструктурой. Опыт организации школьного питания путём создания комбинатов

питания накоплен в г. Новосибирске. При этом норматив финансирования не отягощается содержанием штатных работников школ, а приготовление и доставку питания осуществляет централизованно комбинат питания. Аналогичная ситуация сложилась и по школьным котельным. В ряде городов области школьные котельные переданы на обслуживание соответствующим специализированным структурам. Однако этот опыт нельзя трансформировать повсеместно в сельские школы и по причинам, указанным выше, и потому, что нет желающих заниматься этими проблемами.

Возникает закономерный вопрос: возможна ли оптимизация в образовательной отрасли? Безусловно, возможна, как и в других отраслях. Но это должно осуществляться точно, индивидуально, без спешки. Приведу пример. В одной из сельских школ на 25 учащихся приходится 43 работника, включая основной и вспомогательный персонал. Такое соотношение ведёт к неэффективным расходам и к избыточности персонала: штатное расписание необходимо оптимизировать.

Это не типичный, а скорее единичный пример. Унифицировать оптимизацию только до сокращения штатной численности персонала нельзя. Оптимизация должна быть оправданна, обоснована, включать последовательные, взаимосвязанные шаги: анализ внешних и внутренних факторов, влияющих на объект управления: формулировка чёткой цели, к которой мы будем стремиться в процессе оптимизации; планирование результатов в конкретных показателях, суммах и других измеримых величинах. Оптимизация должна проводиться системно, включая все уровни управления, иначе мы получим множество различных целей для единого процесса образования, что недопустимо: система образования, представляет целостную совокупность, состоящую из прочных связей и отношений.

Так должно быть. Однако в практике зачастую оптимизация проводится вышестоящим органом управления по наитию, вслепую. Анализ не проводится, не устанавливаются причинно-следственные связи и отношения. Оптимизация (укрупнение учреждений, сокращение штатов и т.д.), как правило, проводится крупными мазками, общим регламентом. Не всегда учитываются судьбы людей, которые посвятили школе всю жизнь и не представляют собственную профессиональную деятельность вне её стен. Происходящие процессы напоминают технологизацию производства, в результате которой выплёскиваются люди и их судьбы. В этом случае ключевой идеей оптимизации становятся прагматичные экономические расчёты: чем больше сократим, тем эффективнее будут расходы. Не может быть простым решением о сокращении учителей, о закрытии или открытии той или иной школы. Вспоминаю слова одного из директоров школ нашей области: «Очень хочется, чтобы процесс оптимизации проходил разумно!».

Ещё один немаловажный аспект, связанный с оптимизацией системы образования. Поскольку это шаг в неизвестное с определённой долей риска, оптимизация должна базироваться на мнениях тех, для кого она проводится — педагогов, родителей, школьников, общественности и удовлетворять общественным потребностям. В противном случае результат будет печальным.

Право учителей на «равную оплату за труд равной ценности»

Модернизация образования — это приведение всей образовательной деятельности в соответствие с текущими и опережающими требованиями жизни, общества. Она означает обновление образовательной деятельности. Целью модернизации образования называют, в первую очередь, повышение качества образования. В последние годы её связывают с реализацией инициативы «Наша новая школа» — с обновлением содержания образования, образовательными стандартами нового поколения, с поиском и поддержкой талантливых детей, с улучшением кадрового состава преподавателей, системой моральных и мате-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

риальных стимулов для сохранения в школах лучших педагогов.

Обновление содержания образования, введение новых образовательных стандартов, тотальная система ЕГЭ сделали труд учителей более сложным и напряжённым. За такой труд должна быть достойная оплата. Сегодня учитель массовой общеобразовательной школы, чтобы выжить, вынужден брать высокую педагогическую нагрузку в ущерб качеству работы. Сегодня требование таково: уровень средней заработной платы учителей должен быть не ниже уровня средней заработной платы в экономике соответствующего региона. Оно направлено на улучшение положения учителя. Но что скрывается за показателем «средняя заработная плата»? В нашей области, полагаю, и в других регионах, средняя заработная плата складывается из простой формулы: всех сложили и разделили на количество участников. Получилось по отчётам неплохо. С чувством глубокого удовлетворения на всех уровнях отапортовали: «Поставленная задача выполнена!». При этом реальное положение дел в школе чиновников не интересует, им нужны отчёты, подтверждающие успешность руководства.

Возникает вопрос: из какой учебной нагрузки рассчитывается средняя заработная плата учителя? Никто из работников вышестоящих органов управления не может, а может и не хочет об этом говорить. Зачем? На уровне региона обязательства выполняются. А то, что учителя ведут нагрузку более 30 часов в неделю, да к тому же выполняют функции классного руководителя, социального педагога и занимаются внеурочной деятельностью — это уже, как нам говорят, «их дело». Дело-то их, но функции и задачи они выполняют государственные. Складывается парадоксальная ситуация: *система управления образованием наглядно демонстрирует разрыв между*

С.А. Нелюбов. Модернизация образования на словах и на деле

словом и делом: отчитываемся складно (зарплата растёт, количество медалистов, особенно за последние годы, существенно увеличилось при том, что получение медали в ряде случаев не коррелирует с результатами итоговой аттестации выпускников) и при этом повышения уровня качества образования не происходит.

В региональной системе общего образования действуют различные виды учреждений: лицеи, гимназии, обычные школы, которых большинство. Как правило, в статусных школах средняя заработная плата учителя в несколько раз выше, чем в обычных. Норматив финансирования в них выше, чем в обычной школе: за счёт повышающих коэффициентов, специализированных классов, сверхнормативных выплат. В обычной же школе всё обычно: стоимость образовательного часа не столь высока. На территории области сложилось существенное отличие стоимости образовательного часа. Это обусловлено различным соотношением части фонда оплаты труда, направляемого на заработную плату педагогических работников, и различными подходами при расчёте стоимости образовательного часа. По этой причине в ряде общеобразовательных школ за ставку 18 часов в неделю учителя получают существенно меньше, чем МРОТ, установленный на федеральном уровне с 1 июня 2011 года. О какой социальной справедливости и защищённости учителя в такой ситуации можно вести речь?

Областная организация профсоюза не может согласиться с подобным положением. Мы отстаиваем необходимость установить во всех видах общеобразовательных учреждений Новосибирской области минимальную базовую стоимость образовательного часа в размере не менее 71,2 рубля, исходя из должностного оклада учителя без учёта квалификационной категории, усреднённой нагрузки в месяц (18 часов, 4,2 недели) и районного коэффициента. В учреждениях с различным статусом к установленному минимальному размеру стоимости часа необхо-

димо применять коэффициенты, учитывающие повышенную стоимость образовательной услуги.

Решение об установлении минимального размера стоимости образовательного часа позволит обеспечить единый подход при расчёте его стоимости с установлением гарантированного минимально допустимого уровня оплаты труда учителя за ведение нормы учебной нагрузки. *Таким образом будет обеспечен принцип равной оплаты за труд равной ценности.*

Что первично в управлении образованием: общественное или государственное?

Устранение всех названных проблем возможно только в условиях постоянного диалога педагогического сообщества и власти, совместного приведения содержания образования в соответствие с современными требованиями. *Такая работа не ведётся, а лишь декларируется на всех уровнях. Вновь слова расходятся с делами.* Многие решают органы управления образованием, независимо от мнения педагогической общественности. Это означает, что основные акценты образовательной политики смещаются в сторону усиления единоначалия органов управления образованием, приоритетности жёсткого контроля и проверок при том, что ответственность за всё, что происходит в образовательном учреждении несёт в полной мере директор. *Такая аномалия приводит к глубокой формализации модернизационных процессов, как со стороны заказчиков, так и исполнителей.* А в итоге, положительные аспекты модернизации образования исчезают.

В соответствии с Законом РФ «Об образовании» (ст. 2) одним из принципов государственной политики в области образования является государственно-общественный характер управления. В демократическом государстве система образования может быть эффективной, если она

является общественно-государственной. При государственно-общественном управлении общественная составляющая становится сугубо декларативной и не мотивирует общество к управлению. Роль общественных и профессиональных органов в управлении сферой образования минимизируется. Повышение значимости общественности в модернизации российского образования — одна из актуальных проблем. Для управления образованием необходимо более широко привлекать общественность. Важно, чтобы общественно-государственная модель открытой системы образования организовывалась муниципальными органами управления, поддерживалась государством, контролировалась профессиональными ассоциациями и общественными органами.

Эффективная модернизация системы образования требует расширения и усиления роли общественности, достаточного финансирования для создания инновационной образовательной

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

среды. Необходимо отдать контроль общественно-профессиональным органам и саморегулируемым организациям.

Народная мудрость гласит: сколько ни говори «халва» — во рту сладко не станет. От обилия различных слов, умных терминов качественные изменения вряд ли произойдут. Важно, чтобы изменения происходили в умах, действиях конкретных людей и не ради внешнего лоска, а для реального достижения нового качества образования. Тогда можно будет с уверенностью сказать: система образования эффективно и безболезненно для граждан перенастраивается, модернизируется...

P.S. Сегодня становится популярным словосочетание «эффективный контракт». Означает ли это, что ранее заключённые контракты с работниками образования были неэффективными? **НО**