

Системные преобразования муниципального уровня управления образованием

Галина Кравченко

В целях управления изменениями в деятельности муниципальной системы образования мы поставили перед собой задачи по управлению качеством образования, закладывающие основы для дальнейших системных преобразований:

- организовать управление, направленное на достижение заранее спрогнозированных с возможной точностью результатов образования;
- ввести в практику каждой школы ясные и конкретные методики оценки качества труда учителя;
- установить взаимозависимость результатов работы и уровня её оплаты;
- использовать комплекс оценок: качество знаний плюс показатели личностного роста, плюс уровень воспитанности и уровень отрицательных эффектов;
- отказаться от формальной фиксации показателей работы школы, перейти к качественному анализу динамики её развития.

В основном поставленные задачи мы выполнили. У нас сложилось понимание того, какие *необходимые условия* следует создать ученику, чтобы полученные компетенции позволили ему в дальнейшем стать достойным членом общества, семьянином, хорошим работником. Это:

- квалифицированные учителя по каждому предмету (диплом по профилю, повышение квалификации, аттестация);
- оснащённость (лаборатории, библиотеки, читальные залы, современные технологические средства, информационный центр, спортзал, стадион);
- уважительные по отношению к ученику условия пребывания в школе (безопасность, комфорт, питание, гардеробы, туалеты);
- полноценная развивающая среда общения со сверстниками (оптимальная наполняемость классов, оптимальное количество классов в параллелях, наличие спортивных команд и соревнований, культурных мероприятий, возможность стать лидером в каком-нибудь направлении жизни класса, школы и др.).

Работа по реализации всех этих задач привела нас к идее создать масштабный управленческий проект **«Образовательная политика Ленинградского района по обеспечению эффективной системы управления качеством образования»**. Проект осуществим при реализации в 2008–2012 гг. в районе конкретных приоритетов муниципальной образовательной политики:

- прогностический подход к управлению на основе критериальной оценки ожидаемых результатов функционирования и развития муниципальной системы образования;
- обеспечение муниципальной образовательной системы программами нового поколения (развивающими программами);
- обеспечение соответствия уровня сформированности компетенций учащихся требованиям государственных стандартов;

- системное повышение квалификации и переподготовки педагогических кадров;
- создание разнопрофильной сети детских образовательных учреждений (для детей с отклонениями в здоровье).

В основе проекта заложены важные положения Стратегии развития российского образования до 2020 года: развитие сферы открытого образования; повышение качества образования; введение новых финансово-экономических механизмов.

Остановимся на наиболее значимых приоритетах развития образования в нашем районе.

Развитие сферы открытого образования. Развитие образования невозможно без активного *привлечения общества к управлению системой образования*. Пространство управления системой образования в муниципалитете стало теперь многомерным и включает коллегиальные органы: Коллегию управления образования, управляющие советы, советы образовательных учреждений, родительские комитеты, советы отцов, попечительские советы и т.д. Образовательная система района становится более открытой, восприимчивой к запросам общества, ожиданиям родителей, требованиям работодателей. Во всех общеобразовательных учреждениях созданы и действуют советы, обладающие комплексом управленческих полномочий, в том числе при выработке решений о распределении средств стимулирующей части фонда оплаты труда педагогических работников.

Во всех общеобразовательных учреждениях проводятся публичные отчёты об образовательной и финансово-хозяйственной деятельности, с дальнейшей публикацией их в СМИ, отдельным изданием, в сети Интернет (сегодня уже все общеобразовательные учреждения в нашем районе имеют свои регулярно обновляемые сайты). Всё это свидетельствует о расширении общественного участия в управлении образованием. Однако большинство форм общественного управления требуют качественного улучшения. Система образования становится более открытой и при этом мы, с одной стороны выигрываем, но, с другой стороны, рискуем: риск состоит в том, что мы даём возможность любому непрофессионалу говорить о том, что есть качество образования.

Однако мы абсолютно уверены: современная, гибкая, эффективная модель образования может появиться только в тесном диалоге общества и работников образования. Поэтому до конца 2008 года мы предполагаем организовать широкомасштабную учёбу членов школьных советов, внедрить мониторинговые показатели для публичных отчётов. В новом учебном году при районном родительском комитете работает *Общественная приёмная*, где можно получить консультативную помощь по обращениям детей, родителей (законных представителей) и других граждан, содействие и помощь.

Приоритетной задачей этого учебного года будет обеспечение детей — шестилеток новой схемой предоставления услуг дошкольной подготовки: *группы дошкольной подготовки (всего — 25, в них получают подготовку более 180 детей); детские дошкольные учреждения (5 групп, 24 ребёнка); детско-юношеский центр (2 группы, 51 ребёнок); школы (18 групп, 107 детей).*

Главным требованием к новой схеме будет гибкость образовательных программ, возможность их подстроить под различные потребности семей. Мы планируем добиться снижения числа детей в программах коррекционного обучения и значительного повышения качественных результатов начального образования.

К числу важнейших задач **современного школьного образования** относятся воспитание самостоятельности, инициативности и ответственности учащихся, способности адаптироваться к меняющимся социальным условиям. Профильное обучение, которое заявлено как один из

приоритетов российского школьного образования, должно стать определяющим в решении этих задач. При этом обучение будет строиться не как жёсткий набор специализаций, а как возможность построить для каждого школьника вариативные образовательные траектории.

Профильное обучение сделает возможной разгрузку детей, в том числе, на подростковой ступени школы. Свободное от уроков время школьника станет ценнейшим ресурсом самообразования и дополнительного образования. Это потребует расширения сферы дополнительного образования школьников: к 2012 году на каждого школьника за счёт бюджетных средств в среднем будет приходиться не менее двух часов дополнительного образования в неделю, а к 2020 — не менее шести часов.

В 2007/08 учебном году *предпрофильную подготовку* прошли 445 человек (55%) девятиклассников. Во всех шести базовых школах проводились элективные курсы.

Существующая сеть учреждений охватывает *профильным обучением* 36% школьников. Ребята занимаются сегодня по восьми профилям обучения. К 2010 году мы планируем охватить профильным обучением не менее 85% старшеклассников. Переходим на создание профильных классов в базовых школах и организацию их сетевого взаимодействия с другими образовательными учреждениями. Всё это должно помочь старшеклассникам подготовиться к выбору жизненного пути. Но сегодня сделать это может далеко не каждая школа, хотя в последние годы мы сформировали достаточно эффективную схему ресурсных центров, базовых школ. В новом учебном году необходимо отработать различные модели взаимодействия базовых школ с другими образовательными учреждениями, новые учебные программы профильных и базовых предметов. И здесь важнейшее — готовность **учителя** работать в профильных классах. Осуществить это может только высококвалифицированный педагог, мастер.

Вместе с профильным обучением в школу приходят современные образовательные технологии, ориентированные на практические навыки, способность применять знания, реализовывать собственные проекты. В практике деятельности инновационных образовательных учреждений такой подход принято называть компетентностным: речь не идёт о заучивании простых алгоритмов, запоминании энциклопедического набора знаний из разных областей, а напротив, образование будет направлено на овладение фундаментальными умениями коммуникации, анализа, понимания, принятия решений. Одно из направлений проекта, к реализации которого мы приступаем, позволит обеспечить формирование компетенций учащихся в соответствии с требованиями государственных стандартов.

Повышение качества образования. Важнейшим условием развития образования и обеспечения доступности качественного образования становится **новая система оценки качества образования**, включающая результаты ЕГЭ, общие компетенции и социально личностные достижения учащихся, учитываемые с помощью детских портфолио: они стали инструментом реализации лично ориентированной модели образования в 42% школах района.

Повысить качество образования можно лишь при хорошей работе учителя. Каждый ученик имеет право на квалифицированного учителя. В системе общего образования района 617 учителей, из них 81% имеют квалификационную категорию, в

том числе высшую — 394 педагогов (56%), первую — 132 (19%), вторую — 44 учителя (6%). Руководители: всего 84, высшая категория — 49 человек (58%), первая — 35 человек (42%). Учителей с высшим профессиональным образованием 94% от общего числа педагогов. Но сравним эти показатели с показателями качества обученности детей: парадоксально, что при наличии такого количества высококвалифицированных кадров мы имеем качество обученности в среднем по району ниже среднекраевого показателя.

В прошедшем учебном году 59% педагогических работников прошли переподготовку и повышение квалификации. В прошлом году все руководители школ повысили квалификацию по теме «Система оценки качества образования в образовательных учреждениях». Кроме того, все заместители директоров по воспитательной работе, вожатые, педагоги-организаторы повысили квалификацию на курсах по теме «Мониторинг организации воспитательного процесса». Для обновления мировоззренческой, дидактической, общекультурной подготовки педагогов и руководители прослушали авторские семинары М.М. Поташника «Урок XXI века» и «Управление качеством образования». Мы видим, что всё новое постигается, последовательно, путём преодоления трудностей восприятия, перехода от *незнания* к знанию, от *идеи* к её воплощению, от *неизбежной черновой работы* к искусству современного урока.

Для определения квалификации учителя, её соответствия современным требованиям существенно обновляется порядок аттестации учителей. В новом учебном году мы продолжим работу и активно включим в этот процесс ассоциации педагогов-новаторов, директоров школ, общественность.

Ассоциация педагогов — победителей национального проекта всех уровней сформирует методический поезд, который посетит отдалённые школы нашего района, в том числе и те, которые ни разу не участвовали в национальном проекте. Лучшие учителя района и края дадут открытые уроки по всем предметам, заменив на один день учителей школы, принимающей методический поезд.

Другой важный аспект повышения качества образования — *обеспечение комфортных условий образовательного процесса в соответствии с возрастом учащихся*. В этом году с учётом результатов мониторинга оснащённости и благоустройства проведены ремонтные работы в средних школах (замена оконных блоков, ремонт спортивного зала, капитальный ремонт здания) на сумму около 17 миллионов рублей. В сравнении с прошлым годом спектр ремонтных работ значительно расширен: отремонтированы санузлы, фасады, кровли, отопительные системы, спортзалы.

Реализация национального проекта в течение двух лет показала, каких эффектов можно достичь, инвестируя в социальную сферу, в повышение качества жизни. *Отлажен механизм взаимодействия федеральных, региональных, муниципальных органов управления образованием с профессиональным педагогическим сообществом, гражданскими институтами, бизнес-структурами*. Это вызвало положительные изменения в виде объединения организационных ресурсов, софинансирования системы образования. Так, объём финансирования из средств консолидированного бюджета и внебюджетных источников в 2008 году по сравнению с 2006 годом возрос на 67%.

Интернетизация образования, поставляемое учебное и учебно-наглядное оборудование, закупка школьных автобусов позволяют создать условия для равного доступа детей, проживающих в сельской местности, к образовательным услугам.

Материально-техническая база школ улучшается: в 2008 г. на реализацию комплексного проекта модернизации образования нашему району выделено 7 млн 808 тыс. рублей. Средние школы

№ 1, 4, 5, 6, 9, 10, 12, основная общеобразовательная школа № 27 получили современное оборудование для пищеблоков и мебель для обеденных залов.

Под особым вниманием — информатизация образования, много сделано для насыщения школ компьютерным оборудованием. В 2007 г. школы получили 37 кабинетов русского языка и литературы, математики, английского языка, начальных классов, ОБЖ, будет получено ещё 42 комплекта оборудования.

Отрадно, что доля школьных учителей, уверенно владеющих компьютером, возросла с 44 до 62%. За год количество сайтов увеличилось и теперь все школы имеют свои сайты.

Однако далеко не все школы будут иметь блестящую перспективу стопроцентного материально-технического оснащения: принцип нормативно-подушевого финансирования предполагает поиск экономических резервов внутри школы, например, за счёт увеличения до нормативных показателей наполняемости учреждений, классов, количества учащихся в расчёте на одного учителя, эффективного использования теплоэнергоресурсов. К сожалению, в последние два года эти показатели растут незначительно: наполняемость классов в школах в 2006/07 учебном году — 18,2 учащихся; в 2007/08—18,7. Надо честно признать, что пока мы вкладываем ресурсы в оптимизацию сети образовательных учреждений при сохранении старого общего принципа действия, прежнего качества системы. Такая образовательная политика, увы, неэффективна. Дело не в том, что денег нет, а в том, что чем их меньше, тем эффективнее их надо тратить! Эффективная образовательная политика — это вложение средств в поиск, оценку и поддержку инициатив, превращение их в системные проекты. Именно этот путь мы выбрали на ближайший год и долгосрочную перспективу.

Создание полноценной развивающей среды. Национальный проект «Образование» затронул воспитание — одну из важных функций образования. Задача модернизации воспитательной работы чрезвычайно актуальна и требует усилить к ней внимания не только образовательных учреждений, но и всего общества, и в первую очередь — семьи. 52% образовательных учреждений района в течение года управляли воспитательной работой на диагностической основе, избрав критерием оценки качества образования уровень воспитанности как показатель развитости личности.

Мы создали многоступенчатую систему развития детских и молодёжных общественных объединений: сегодня их около 40 (каждый школьник участвует в общественной деятельности). В этом заслуга детско-юношеских учреждений дополнительного образования, которым, тем не менее, нужно расширять спектр услуг, обновлять материально-техническую базу и, конечно, совершенствовать методики. Ребёнок может не быть первым в учёбе, но ему надо дать шанс стать первым, лучшим в системе дополнительного образования.

Благодаря введённым ставкам педагогов дополнительного образования во всех школах начали работу спортивные клубы, прошли межшкольные спортивные соревнования.

Впервые в рамках национального проекта нормативно закреплён статус классного руководителя: этот вид деятельности включён в структуру заработной платы учителя, что значительно повысило мотивацию педагогических работников.

Примечательно, что реализация национального проекта началась именно с денежного вознаграждения (пусть и небольшого) классных руководителей. Сегодня доплату получают 398 классных руководителей школ района.

Но несмотря на финансовую поддержку и все наши усилия, растёт число несовершеннолетних, совершивших преступления и правонарушения: если в 2005/06 году их было 45, то в следующем году — 65, в 2007/08 году — 71. Мониторинг эффективности изменений в работе педагогических работников, прошедших обучение на курсах по антинаркотической программе, показал, что пока очень мало изменений в работе социальных педагогов, психологов, заместителей директоров по воспитательной работе. Давно пора отказаться от мнения, согласно которому курсовое обучение — показатель качества работы: гораздо важнее для нас изменения в формах и методах работы, и, как следствие, динамика соответствующих показателей, в том числе и числа правонарушений и преступлений, совершённых учениками. Несомненно, новый закон «О профилактике безнадзорности несовершеннолетних», инициированный губернатором края А.Н. Ткачёвым, поможет нам решить эту проблему.

Введение новых финансово-экономических механизмов. В основе модернизации экономических механизмов в образовании — повышение эффективности использования бюджетных средств, финансирование расходов в соответствии с достигнутыми результатами. За последние два года бюджет отрасли увеличился в 1,7 раза: в этом году бюджет образования района составил 462 млн руб., (2006 г. — 276 млн руб.).

Новая система оплаты труда апробировалась в пилотном режиме с 1 сентября 2006 г. и введена во всех школах с 1 января 2007 г. Это позволило существенно повысить заработную плату педагогам школ, причём не только за счёт дополнительных средств краевого бюджета, но и за счёт эффективного использования уже имеющихся ресурсов. Так, оптимизация сети школ, классов и штатов позволила повысить зарплату педагогам в среднем более чем на 20%.

Все школы нашего муниципалитета с 1 сентября переходят на самостоятельный бухгалтерский и налоговый учёт: это приведёт к более взвешенному отношению руководства школ к финансово-хозяйственной деятельности, поскольку получение средств подразумевает составление сметы и планирование расходов, иначе финансирование может быть прекращено из-за несоответствия результатов затраченным средствам. Если руководитель не сможет составить бюджет своего учреждения, спланировать свои доходы и расходы, значит, он и не сможет ответить за те результаты, к которым должен прийти.

Введение новой системы оплаты труда должно изменить и уже меняет мотивацию учителей к педагогической работе. Величина оплаты труда учителя зависит от конкретных результатов обучения и воспитания (учитывается не только учебная и внеучебная занятость). Одна из основных идей национального проекта — дифференциация оплаты труда путём установления прямой зависимости размера вознаграждения от числа учащихся в классе — реализуется в полной мере. С 1.10.2006 г. по 1.02.2008 г. максимальный рост заработной платы составил 145,5%, минимальный рост заработной платы за этот период — 31,9%. Мы приветствуем дифференциацию работы учителей внутри образовательного учреждения, когда лучшие получают высокую заработную плату за результаты своей работы, за высокое качество образования и воспитания.

Безусловно, на дифференциацию влияют внешние условия, но более всего здесь важна позиция директоров школ, их активность и способность находить контакт с общественностью, учителями и родителями. Без этого оптимизация сети школ, их штатного расписания невозможна.

Проблемой пока остаётся увеличение стимулирующей части заработной платы учителей, точнее, не само увеличение, а его эффективность. Повысить качество образования, вызванное увеличением стимулирующей части, можно лишь при хорошей работе школьных советов: тщательное и объективное обсуждение кандидатур на получение стимулирующей платы. Это необходимо для того, чтобы остальным были понятны критерии и принципы отбора педагогов (если школьные советы не функционируют, возможен обратный эффект).

Требуется улучшения и возникшая диспропорция с оплатой труда педагогических работников, не осуществляющих учебный процесс, а также младшего обслуживающего персонала; необходимо пересмотреть подходы по оплате внеурочной деятельности учителей, и наконец необходима широкомасштабная учёба председателей школьных советов.

Результаты внедрения новой системы труда. Основные результаты: выше стали эффективность вложенных средств, доходы педагогических работников в зависимости от результатов их труда; мотивация педагогов; налажен учёт всех видов деятельности учителей. На последующие годы Департаментом образования и науки определены следующие задачи: начать перевод на нормативное подушевое финансирование дошкольных образовательных учреждений; увеличить норматив подушевого финансирования не менее чем на 3%, направив эти средства на увеличение стимулирующей части фонда заработной платы; разработать механизм, обеспечивающий достаточное финансирование общеобразовательных учреждений, решающих проблемы адаптации детей-инвалидов, детей с отклонениями в развитии.

На улучшение качества образовательных услуг ориентирована оптимизация сети школ в сельской местности и оснащение сельских школ автобусами. В 2007/08 учебном году осуществлялся подвоз 738 учащихся к 14 школам по 31 маршруту на 13 сертифицированных школьных автобусах. В 2006–2008 годах за счёт средств федерального бюджета поставлено девять школьных автобусов.

Введение новой системы оплаты труда, нормативного подушевого финансирования, разработка программ реструктуризации сети школ — это не отдельные искусственно созданные инструменты финансовой политики, а элементы единого процесса реформирования региональных финансов, ориентированные на адекватность бюджетных расходов получаемому результату, т.е. на повышение качества бюджетных услуг.

Реализация всех указанных условий в перспективе приведёт к системному обновлению сферы образования: переходу школ ОУ в другие организационно-правовые формы (автономные учреждения), включению в образовательную программу различных видов деятельности учащихся, публичных докладов школ, появлению целевых фондов, сетевых механизмов взаимодействия образовательных учреждений саморегулируемых организаций. Именно появление новой «образовательной инфраструктуры» и станет следующим шагом развития комплексного проекта модернизации образования.

С учётом всех названных проблем определены *наиболее важные задачи на последующие учебные года:*

— создание механизмов устойчивого развития муниципальной системы общего образования путём реализации управленческого проекта «*Образовательная*

политика Ленинградского района по обеспечению эффективной системы управления качеством образования»;

- создание образовательной среды, обеспечивающей социализацию лиц с ограниченными возможностями здоровья и доступность для них качественного образования;
- формирование механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителей, включая создание прозрачной, открытой системы информирования граждан об образовательных услугах, обеспечивающей полноту, доступность, своевременное обновление, достоверность информации;
- обновление содержания и технологий образования, обеспечивающее баланс фундаментальности и компетентностного подхода;
- развитие вариативности образовательных программ;
- обновление структуры сети образовательных учреждений в соответствии с задачами инновационного развития;
- обновление механизмов финансирования образовательных учреждений в соответствии с задачами инновационного развития.
- расширение общественного участия в управлении образованием.

Муниципальное образование сегодня — это уникальная инновационная площадка, обладающая ресурсами творческого развития, сложившейся идеологией, реальным опытом деятельности множества образовательных учреждений. Наша главная задача — продолжить развитие инновационного потенциала, способствовать качественному изменению образовательной сферы района.

Галина Кравченко,

начальник Управления образования муниципального образования Ленинградского района Краснодарского края.