

# НИЖНИЙ НОВГОРОД: МУНИЦИПАЛЬНАЯ система образования как открытая образовательная система

**Ирина Борисовна Тарасова,**  
директор Департамента образования администрации  
г. Нижнего Новгорода, доктор педагогических наук  
e-mail: depobr@admgor.nnov.ru

Образовательные процессы сегодня не могут быть ограничены пространством школы, более того, школы потеряли монополию на образование. Интернет и современные информационные технологии значительно расширили образовательные возможности учащихся.

- управление муниципальной системой образования
- управление школой
- частно-государственное партнёрство
- механизмы взаимовлияния
- публичный доклад

**Ш**кола и муниципальная образовательная система — открытые социально-педагогические институты, обеспечивающие обучение, воспитание и социализацию подрастающего поколения. При этом муниципальная система образования влияет и на социум, общество в целом, которые, в свою очередь, также влияют на функционирование и развитие муниципальной системы образования. Школа — критически важный элемент в этом процессе.

## Параметры открытости образовательной системы

Понимание открытости муниципальной системы образования (далее — МСО) как её важного специально проектируемого и обеспечиваемого системного качества включает две взаимосвязанные составляющие:

- *социальная отзывчивость*, внимательность МСО, её *восприимчивость* к сигналам внешней среды, вызовам и требованиям социального заказа на образование, новым возможностям и новаторским идеям, готовность принять на себя ответственность за качество образования и жизни участников образовательного процесса, за решение других стратегических задач;
- *прозрачность* МСО, её подотчётность, создание условий для общественного участия в жизни школы и управления ею, для привлечения к её делам местного и более широкого сообщества.

В Нижнем Новгороде возобновлена практика шефства предприятий, организаций над муниципальными школами. Сегодня 110 предприятий города шефствуют над 123 муниципальными школами (это составляет 73,7% от общего числа школ города). Муниципальная образовательная система — крупнейшая отрасль в городе и одна из крупных муниципальных систем образования в России. На содержание

и развитие муниципальной системы образования в 2014 г. направлено около 54% средств городского бюджета, что, с одной стороны, отражает приоритетность отрасли, но, с другой, свидетельствует о недостаточности средств муниципальных бюджетов для реализации в полном объёме многочисленных полномочий, возложенных на муниципальный уровень управления федеральным законодательством. Бюджет города 2014 года на образование составил 11,9 млрд рублей.

Средняя заработная плата учителей города возросла с 13 тыс. рублей в 2011 году до 27,2 тыс. рублей в первом полугодии 2014 года, то есть более, чем в два раза. Город также обеспечил повышение вдвое средней зарплаты воспитателей дошкольных учреждений и педагогов учреждений дополнительного образования.

Изменение демографической ситуации в городе (рост рождаемости), повышение требований к условиям обучения и воспитания детей, реализация федеральных образовательных стандартов — всё это в ближайшие годы неизбежно приведёт к необходимости строить новые школы. Реальная практика такова, что эта задача, в силу её финансовой ёмкости, не может быть решена только за счёт средств местного бюджета. Один из путей её решения — участие в строительстве школ всех уровней бюджета: федерального и регионального. Только при этом мы качественно и количественно изменим ситуацию со школьными местами. И об этой проблеме необходимо задуматься уже сегодня, учитывая, что строительство школ — достаточно длительный процесс.

### *Партнёрство*

Открытая образовательная система не может функционировать без *партнёрства* в осуществлении образовательной деятельности: открытость позволяет учитывать и согласовывать разнообразные и изменяющиеся требования и запросы социума. Открытость школы социуму проявляется также в её взаимодействии с различными социальными институтами и сообществом для использования их возможностей (ресурсов) в деятельности школы, в том числе в организации образовательного процесса.

В последние годы в Нижнем Новгороде развиваются локальные формы частно-государственного партнёрства: в образовательной деятельности (разработка и реализация «адресных» образовательных программ; стипендиальные программы; организация за счёт бизнеса профильного обучения в старшей школе, интеграция в программы международного сотрудничества в образовании, соглашения об организации производственной практики), в управлении имуществом («инвестиционные» проекты по ремонту и реконструкции, передача на аутсорсинг услуг по охране имущества), экономической поддержке школ (развитие и организация практикоориентированного и здоровьесберегающего образования, образовательное кредитование).

С участием «школы и общества» разрабатывается система оплаты труда работников школ, включая стимулирующую часть, обоснование и установление повышающих коэффициентов; создаётся система оценки качества школьного, дошкольного и дополнительного образования; ведётся контроль за улучшением условий обучения; выделяются дополнительные средства учреждениям, представившим оригинальные перспективные проекты модернизации образования; разрабатываются системы аттестации работников образования и руководителей; формируются программы обучения, ориентированные на потребности рынка труда и по заказу работодателей.

Партнёрство — обязательное условие успешного функционирования: партнёры школы — библиотеки, музеи, театры, учреждения высшего и среднего образования, негосударственные образовательные учреждения, предоставляющие платные дополнительные услуги, туристические фирмы и фирмы, готовые помочь решать технические проблемы.

Школы Нижнего Новгорода установили устойчивые партнёрские связи с вузами в рамках «Университетского кластера»

с Государственным университетом им. Лобачевского, в рамках «Университетского округа» с Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» и в рамках учебно-методического объединения совместно с педагогическим университетом им. Минина.

В результате успешно решаются вопросы подготовки и переподготовки педагогических кадров, в том числе менеджеров образования, ведётся сопровождение инновационных процессов в образовательных учреждениях, входящих в состав округа, сопровождение обучения одарённых детей.

Открытость означает, что между муниципальной системой образования и бизнесом работают механизмы *взаимовлияния и взаимоориентации*. Образование готовит кадры для предприятий и организаций города, получая ориентиры как с рынка труда, так и непосредственно от предприятий, активно занимающихся подготовкой кадров, начиная с профориентации школьников.

Прозрачность муниципальной системы образования обеспечивается информационной открытостью всех её уровней. Обратим внимание на то, что информационная открытость — требование нового Закона «Об образовании в РФ».

#### *Публичный доклад*

Открытость муниципальной системы образования означает также и *подотчётность*. Механизмы подотчётности могут принимать форму различных документов, локальных актов, регламентов. Наиболее распространённым механизмом подотчётности стал публичный доклад — аналитический публичный документ в форме периодического отчёта школы перед обществом, обеспечивающий регулярное (ежегодное) информирование всех заинтересованных сторон о состоянии и перспективах её развития.

Публичный доклад адресован широкому кругу читателей. Родителям (законным предста-

вителям) учащихся публичный доклад предоставляет информацию о правилах и процедурах приёма, условиях обучения и укладе жизни школы, эффективности использования бюджетных и внебюджетных средств. Социальным партнёрам публичный доклад представляет область и задачи сотрудничества, наиболее важные потребности школы, возможный вклад в её развитие. Местной общественности публичный доклад даёт представление об активности школы в социуме, достижениях, раскрывает проблемы, требующие активного участия общественности. Для учредителя публичный доклад представляет полную информацию об эффективности стратегии развития школы. Знакомство с публичным докладом, участие в его обсуждении позволяют школьникам почувствовать себя активными и равноправными участниками общественной жизни и деятельности школы.

#### Федеральный закон № 273-ФЗ

«Об образовании в РФ» предусматривает обязанность органов государственной власти, субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, осуществляющих образовательную деятельность, обеспечивать открытость и доступность информации о системе образования. С этих позиций предоставление на сайте открытой и объективной информации о состоянии и результатах функционирования образовательной системы выражает ответственность школы перед обществом, в том числе за эффективное использование полученных средств.

#### **Участие родителей (законных представителей) в управлении школой**

Обязательство школы нести ответственность за результаты своей деятельности закреплено в понятии «подотчётность»: школа отчитывается о своей деятельности, достигнутых результатах. Подотчётность предполагает, что школа прислушивается к рекомендациям и критике и вносит соответствующие изменения в свою работу. И такая

конструктивная критика должна идти прежде всего со стороны родителей учащихся.

В то же время известно, что самое сложное в работе с детьми — это работа с их родителями. Действительно, несмотря на общность интересов семьи и школы, часто они не могут найти общего языка.

В Федеральном законе № 273-ФЗ предусмотрен открытый перечень коллегиальных форм и форм самоуправления в школе, оставляя за ней право определить их перечень, наименование и компетенции самостоятельно.

При этом отдельные формы государственно-общественного управления образовательной организацией прямо предусматриваются законодательством в качестве обязательных. Речь идёт о наблюдательном совете, который согласно Федеральному закону от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» является обязательным органом для автономных учреждений и включает как представителей учредителя автономного учреждения, исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, на которые возложено управление государственным или муниципальным имуществом, так и представителей общественности, в том числе лиц, имеющих заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности.

Орган государственно-общественного управления создаётся в системе школьного управления, прежде всего для привлечения общественности к стратегическому управлению. Оперативное и текущее руководство школой остаётся в исключительной компетенции её руководителя.

Также в каждой школе должен быть создан совет родителей, члены которого выбираются от каждого класса на родительском собрании в начале учебного года и делегируются в его состав. Формально в законе не говорится, что совет родителей — коллегиальный орган самоуправления школой, однако учитывая, что перечень таких органов — открытый, совет родителей может быть указан и в качестве такого органа в уставе школы.

Совет родителей, обычно именовавшийся родительским комитетом, традиционно оказывает

содействие руководству школы. Теперь, в соответствии с новым Законом об образовании, совет выражает своё мнение о принимаемых школой локальных актах, регламентирующих образовательный процесс. К сожалению, в основном родители выражают готовность оказывать небременительную для себя помощь школе и не находят достаточно времени для участия в воспитательном процессе; более того, часть родителей отличается низкой мотивацией к какому-либо участию в работе советов.

Это связано и с разногласиями, возникающими между администрацией школы и членами советов из-за наделения полномочиями. Ведь окончательные решения по большинству вопросов в школе принимает директор, тогда как общественным советам, как правило, остаётся лишь функция согласования, например, документов, или вообще лишь право высказать какое-либо мнение, как это установлено новым Законом об образовании в РФ. При этом администрация школы должна лишь учесть наличие такого мнения, но не обязана следовать рекомендациям совета родителей. Последнее заставляет пристальнее посмотреть на возможные функции участия общественности в управлении школой, и шире, — в управлении муниципальной системой образованием.

### **Функции участия общественности в управлении**

В рамках действующего законодательства можно говорить о двух специфических функциях участия общественности в управлении образованием: нормотворческой и экспертной.

#### *Нормотворческая функция*

Законом об образовании в РФ (статья 30) установлено, что локальными нормативными актами школы должны регламентироваться основные вопросы

организации и осуществления образовательной деятельности, среди которых в Законе прямо упомянуты: правила приёма учащихся; режим занятий; формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации учащихся; порядок и основания перевода, отчисления и восстановления учащихся; порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между школой и учащимися и (или) их родителями (законными представителями).

Нормы статьи 30 Закона об образовании в РФ устанавливают требования к содержанию и порядку принятия локальных актов школы. В частности, согласно части 3 этой статьи при принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права учащихся и работников школы, должно учитываться мнение советов учащихся, родителей, представительных органов учащихся, а также в случаях, которые предусмотрены трудовым законодательством, — представительных органов работников.

На городском уровне управления муниципальной системой образования учитывается мнение общественности при реорганизации учреждений, по глобальным вопросам инновационных изменений (общественные слушания, в рамках работы общественного совета по образованию при главе администрации города).

#### *Экспертная функция*

Общественная экспертиза качества образования обеспечивает контроль над соблюдением действующего законодательства, прав личности ученика, родителей, педагогов; за качеством и условиями образования, за привлечением и использованием школой финансовых и материальных ресурсов.

Общественное наблюдение предусматривает участие представителей органов государственно-общественного управления образованием школ, представителей профессиональной, деловой и родительской общественности, общественных объединений и организаций в деятельности школ, аттестационных, конфликт-

ных и других комиссий. За ходом проведения единого госэкзамена на территории Нижнего Новгорода в 2014 году наблюдали 871 аккредитованных общественных наблюдателей (в 2013 г. — 496). Таким образом, общественность, в том числе родители, получают возможность оценить объективность результатов государственной итоговой аттестации. Органы управления образованием при этом получают независимых и принципиальных экспертов, оценивающих уровень организации и проведения экзамена. В 2013/14 учебном году впервые общественные наблюдатели работали и при проведении муниципального этапа Всероссийской олимпиады школьников: всего на этом этапе олимпиады в Нижнем Новгороде было аккредитовано 84 наблюдателя. Теперь общественные наблюдатели должны прийти и непосредственно в образовательный процесс каждого образовательного учреждения.

Механизм, обеспечивающий такой контроль, прямо предусмотрен новым Законом «Об образовании в РФ». Комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений образуется в школе из равного числа представителей учащихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся, работников школы для урегулирования разногласий между участниками образовательных отношений по вопросам права на образование, в том числе если возникает конфликт интересов, для применения законодательства об образовании, локальных нормативных актов школы.

Решение комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений обязательно для всех участников образовательных отношений в школе и должно быть выполнено в сроки, предусмотренные таким решением. Комиссия по разрешению споров — метод цивилизованного разрешения конфликтов и противоречий между участниками образовательного процесса с помощью общепринятых согласительных механизмов и процедур. **НО**