

РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СЕТИ: ВОПРОСЫ И ОТВЕТЫ



Владимир Пауов,
начальник отдела
Центра оценки и
контроля качества
образования
Ярославской
области,
руководитель
регионального
Центра обработки
информации
и образовательной
статистики

Для начала давайте договоримся, что под реструктуризацией образовательной сети мы будем понимать любое её структурное изменение, предпринимаемое ради повышения качества, доступности и эффективности образования. Основным субъект изменений — органы местного самоуправления (муниципальные органы управления образованием). Между тем в отдельных территориях РФ главным субъектом реструктуризации считают региональные органы управления, что, на наш взгляд, противоречит действующему законодательству.

Несколько важных тезисов...

Реструктуризация сети — явление целесообразное. Она должна «работать» на повышение доступности качества и эффективности образования.

Реструктуризация не может быть единовременным актом, т.е. не может закончиться, например, в 2007 или 2008 году, поскольку изменение ситуации всегда будет вызывать необходимость реформирования сети образовательных учреждений.

Реструктуризация сети имеет для участников образовательного процесса, для экономики района как положительные последствия, так и риски.

Реструктуризация не всегда ведёт к сокращению расходов на одного обучающегося. Иногда они значительно возрастают, например, при использовании транспорта для перевозки учащихся к месту учёбы. Ярославская губернаторская программа «Школьный автобус» оказалась совсем не дешёвой!

Реструктуризация требует внести изменения, как в организацию образовательного процесса, так и в управление сетью образовательных учреждений.

Реструктуризация затронет интересы органов местного самоуправления, образовательных учреждений, обучающихся и их родителей. Следовательно, она не может проходить бесконфликтно. Предотвращением и разрешением конфликтов, связанных с изменением сети, естественно, будет заниматься муниципальный орган управления образованием.

Процессы реструктуризации сети должны быть легитимными и иметь нормативно-правовое обеспечение. Ликвидация и реорганизация учреждений образования также должны проходить в строгом соответствии с законодательством и нормативно оформляться.

«Сохранение села» не входит в задачи органов управления образованием. Они (органы) должны обеспечить возможность получения обучающимися качественного общего образования. Именно за это они ответственны перед государством, обществом и учениками.

Реструктуризация образовательной сети необходима не только в сельской местности. Городские образовательные сети нуждаются в реструктуризации так же, как и сельские.

Начальная школа должна располагаться как можно ближе к месту проживания младших школьников.

«Концентрация» обучающихся в одном или нескольких образовательных учреждениях значительно расширяет возможности их выбора и социальные контакты,



но вызывает необходимость решать проблемы физической доступности для них места получения образования.

Почему сеть требует изменений?

Попробуем назвать причины, по которым следует вносить изменения в структуру образовательной сети:

- изменились требования к качеству общего образования как со стороны государства и общества, так и со стороны учеников и их родителей. Сюда же можно отнести и изменение конкретных образовательных потребностей населения;
- ориентация на индивидуализацию образования, на выстраивание обучающимися индивидуальных образовательных маршрутов и программ, которые могут быть реализованы, в том числе и путём профильного обучения с привлечением ресурсов муниципальной сети;
- дефицит учащихся школьного возраста и высвобождение площадей учреждений образования;
- необходимость расширения социальных контактов сельских школьников;
- хроническое недофинансирование образования и дефицит современных образовательных ресурсов;
- необходимость эффективно управлять имеющимися финансовыми средствами;
- удорожание содержания одного обучающегося, особенно в сельской местности.

Представленный список не исчерпывающий. Возможно, читатели сумеют его дополнить.

Как может быть реструктурирована сеть образовательных учреждений?

Изменения в структуру сети могут быть внесены путём:

- создания новых учреждений образования;
- реорганизации и ликвидации существующих образовательных учреждений;

- изменения организационно-правового статуса учреждений;
- наделения новыми функциями отдельных образовательных учреждений без изменения их организационно-правового статуса;
- комбинирования образовательных учреждений (опорная школа с филиалами, школа — дошкольное образовательное учреждение, школа с группами дошкольного образования, школа-учреждение дополнительного образования и т. п.);
- комбинирования образовательных учреждений с другими организациями (например, школа-дом культуры, школа-библиотека и т. д.);
- объединения образовательных учреждений в структурные единицы (округа и т. п.).

Как на самом деле будет проходить реструктуризация в конкретном муниципальном округе и какие модели образовательных учреждений окажутся наиболее подходящими и жизнеспособными, покажет практика. Отметим лишь, что процедуры ликвидации и реорганизации образовательных учреждений должны быть проведены в строгом соответствии с законом. Равно как и организационно-правовой статус вновь возникших учреждений должен соответствовать действующему законодательству. В противном случае работники таких учреждений будут долго вспоминать авторов программ реструктуризации, особенно при оформлении документов по выходу на пенсию.

Зачем нужны программы реструктуризации сети?

Естественно, что изменения в сеть образовательных учреждений должны вноситься не по наитию, а в соответствии со сложившейся ситуацией и желаемым будущим состоянием образовательной сети. Реструктуризация будет менее болезненной и более эффективной лишь в том случае, если



в муниципальном округе имеется программа её проведения. Идеальный вариант, если программа реструктуризации согласуется с программой социально-экономического развития района, поселения и т.п. Надеемся, что ваш район уже имеет программу социально-экономического развития и в нём скоро будет создана программа реструктуризации образовательной сети.

Каковы основные источники формирования программ реструктуризации?

Программы не возникают сами по себе. Их формирование — специально организованная деятельность, в которой заняты не только представители образования, но и те стороны, чьи интересы в той или иной степени реструктуризация затронет. Назовём два основных источника формирования программ изменения сети:

1. Анализ сложившейся ситуации. Цель анализа — выявить состояние сети и ответить на вопрос: «Где мы находимся сейчас?»

Что необходимо анализировать:

- направления образовательной политики регионального и федерального уровня;
- состояние экономики муниципального округа и экономики образования;
- географическое расположение образовательных учреждений;
- демографическую ситуацию в округе (районе) и в конкретных поселениях;
- контингент конкретных школ (настоящий и на ближайшие пять лет);
- образовательные результаты (поскольку ради их достижения всё и затевается);
- образовательные дефициты (потребности системы образования);
- образовательные потребности населения;
- уровень профессионализма кадров, занятых в образовании;
- другое...

2. Видение желаемого будущего состояния сети общеобразовательных учреждений. Важно ответить на вопрос: «Где мы хотим находиться в будущем?». При этом необходимо качественно описать будущую образовательную сеть и указать, какими функциональными характеристиками она должна обладать, чтобы обеспечить требуемое качество образования.

Однако бывает недостаточно лишь описания. Графическое изображение оказывается полезным и наглядным. Оно позволит «увидеть» замысел разработчиков тем, чьи интересы затронет предстоящая реструктуризация.

Теперь важно ответить на вопрос: «Что и как мы должны сделать, чтобы система из нынешнего состояния

переместилась в будущее?». Ответ на этот вопрос и будет стратегией.

Каковы цели программ реструктуризации сети?

Это вопрос дискуссионный. Цели есть у субъектов, то есть у людей, которые разрабатывают, формируют и будут выполнять эти программы. У программ же есть назначение, и в данном контексте назначение программ реструктуризации может быть сформулировано следующим образом: обеспечение управляемого целенаправленного перевода образовательной сети в новое состояние. Следовательно, чтобы сформулировать цели, желаемое новое состояние образовательной сети должно быть описано с помощью качественных, а если возможно, то и количественных характеристик. Под субъектами управления мы будем здесь понимать не только руководителей образования муниципального уровня, но и представителей заинтересованных сторон, которых управленцы этого уровня собираются привлечь для разработки и реализации программ реструктуризации сети.

Цель программы можно определить как приведение образовательной сети в желаемое состояние, и в этом смысле цель программы будет близка к понятию назначение программы. Задачи программы могут быть определены как работы или серии работ, которые необходимо сделать для того, чтобы сеть образовательных учреждений оказалась в этом желаемом состоянии.

Мы надеемся, что читатели помнят, «ради чего» проводится реструктуризация сети образовательных учреждений: ради достижения нового качества образования, ради обеспечения доступности образовательных услуг, ради повышения эффективности использования образовательных ресурсов территории. Но реализация программ реструктуризации сети может иметь



и более прозаический смысл: например, создание условий для освоения проживающим на данной территории учащимся содержания образования в рамках государственного образовательного стандарта (то есть в пределах базисного учебного плана). Подобная ситуация может сложиться в территориях, испытывающих дефицит педагогических кадров, который, как известно, грозит невозможностью реализовать государственный стандарт общего образования со всеми вытекающими отсюда проблемами.

Мы помним, что для формирования программ (значит и выбора целей) могут быть, по крайней мере, два основания: анализ существующего состояния образовательной сети территории и желаемый образ её будущего состояния.

К постановке целей предъявляются конкретные требования. Их, по нашему мнению, можно свести к следующим:

- цели должны быть максимально конкретными, измеримыми, достижимыми, понятными;
- цели должны быть сориентированными во времени;
- при наличии нескольких целей они не должны противоречить друг другу.

Ещё одна важная характеристика целей — гибкость. Может случиться так, что ситуация от начала разработки программы к моменту её реализации изменилась. В этом случае целесообразно изменить формулировку цели, а, может быть, и саму цель. Кроме того, крайне желательно, чтобы формулировка цели выражалась глаголом в неопределённой форме. Формулировка целей в процессных категориях, таких как «обеспечение», «совершенствование», «формирование», не мотивирует деятелей на их достижение, поскольку сложно сказать и описать, когда предполагается завершение этих процессов. Напротив, такие инфинитивы как «обеспечить», «сформиро-

вать» и т.п. более жёсткие и предполагают конечный этап в реализации поставленных целей. Хочется пожелать разработчикам избегать сложных научных формулировок, поскольку программные цели должны быть понятны человеку, не обремененному педагогическим или управленческим образованием.

Однако прежде чем перейти к формулированию целей программ реструктуризации, их разработчикам целесообразно попытаться ответить на несколько неудобных вопросов. Например, на решение какой ключевой проблемы направлена наша программа? Почему именно эта проблема заявлена нами как ключевая? Почему она должна быть решена именно таким способом? Есть ли альтернативные способы решения этой проблемы? Что мы представим в качестве результатов по истечении срока реализации программы? Как мы определим, достигла ли программа своей цели? Какую выгоду от программы получают учителя (родители, учащиеся)? Кто и почему поддержит нашу программу? Кто окажет сопротивление? Сколько стоит наша программа? Эти вопросы, на наш взгляд, позволят разработчикам глубже понять смысл программы, более чётко сформулировать её цели и результаты, и сформировать необходимые действия для достижения заявленных целей.

«Правильная» поставка цели в какой-то степени — гарантия её достижения при условии, что разработчики программы реструктуризации сети образовательных учреждений сумели подобрать критерии (индикаторы), по которым можно судить, достигнута заявленная цель или нет. Эти же критерии, как правило, служат основой для разработки раздела «Мониторинг программы». Естественно, при условии, что разработчики решатся включить этот раздел в текст программы...

Постановке целей предшествует тщательный анализ существующей сети образовательных учреждений. На основе анализа (особенности территории, сложившаяся демографическая ситуация, степень концентрации образовательных ресурсов, состояние дорог и т.д.) выбираются возможные и наиболее приемлемые модели организации образовательного пространства для территории. Кроме этого, анализируются проблемы образовательной сети и причины их возникновения.

Важное замечание: модели организации образовательного пространства различных территорий будут значительно отличаться друг от друга. Более того, эффективность той или иной модели в конкретной территории может быть весьма ограниченной. Например, эффективность модели «опорная школа» — «школы-спутники» в случае тенденции к сокращению количества учащихся с каждым годом будет более снижаться и через какое-то время эту модель целесообразно поменять на другую, более эффективную.



Если анализ проблем выявил, что в образовательной сети территории нет механизмов, позволяющих обучающимся пользоваться услугами и ресурсами других образовательных учреждений, то в логике переформулирования проблем в цели она может звучать следующим образом: «сформировать (создать) механизмы, позволяющие обучающимся пользоваться услугами и ресурсами других образовательных учреждений».

Каковы результаты программы реструктуризации?

В «хороших» программах принято фиксировать ожидаемые результаты. Это крайне важный раздел программы. Если результаты чётко и понятно сформулированы, то программа всегда смотрится выигрышно. Столь выигрышно представляется и позиция разработчиков. Ещё бы: они точно знают, что должно произойдет с системой образования в случае выполнения запланированных действий.

Принято считать, что цель есть не что иное, как запланированный результат. Мы не собираемся с этим спорить, но предлагаем разработчикам ответить на следующий вопрос: какими результатами обеспечивается достижение каждой поставленной цели? Таким образом, выстраивается один вариант самопроверки формируемой программы на предмет её внутренней логики и непротиворечивости. Логическая цепочка может выглядеть следующим образом:

Проблемы → Цель → Результат →

Если в вашей программе цель вытекает из анализа проблем или образа желаемого будущего состояния сети, если запланированные результаты обеспечивают достижение сформулированной цели, а действия обеспечивают достижение результатов, значит программа внутренне непротиворечива и логична. Иными словами, в результате её реализации будет решена именно та проблема, которая выявлена при анализе и заявлена в программе как ключевая.

Поясним сказанное на примере. Допустим, что разработчики проекта путём анализа ситуации установили, что в ряде школ не реализуется содержание государственного образовательного стандарта. Вероятнее всего, что наиболее эффективным вариантом организации образовательного пространства будет деление территории муниципального округа на «образовательные округа» в центре которых располагается головная (опорная) школа. В этой школе имеются оборудованный кабинет физики и квалифицированные кадры, например, для обучения школьников иностранному языку. В этом случае разрабатывается модель, позволяющая всем учащимся округа получить возможность выполнения лабораторных работ по физике на соответствующем оборудовании и под наблюдением квалифицированного педагога.

Кроме того, они смогут освоить иностранный язык в объёме требований государственного стандарта. Для того чтобы это произошло, необходимо:

- скоординировать расписание, рабочие планы учителей физики и договориться о днях проведения лабораторных работ;
- скоординировать расписание учителей иностранного языка и расписание школ-спутников и т.д.
- обеспечить доставку учащихся в опорную школу для прохождения практического курса физики;
- нормативно-правовым и финансовым способом оформить освоение этой части учебной программы школьниками в другом образовательном учреждении.

Теоретически подобный механизм может быть выстроен, например, для блочно-модульного изучения иностранного языка учащимися школ образовательного округа. Однако это вовсе не значит, что такие механизмы будут созданы раз и навсегда. Возможно, что уже через год они также претерпят существенные изменения.

Ещё раз отметим, что реструктуризация не может быть проведена «раз и навсегда». Следовательно, программа реструктуризации может и должна предполагать регулярный анализ ситуации, результатом которого может быть пересмотр или переформулирование целей.

Вернёмся к результатам. Их сформулировать так же непросто, как и поставить цель, тем не менее, авторы программы будут намного убедительнее, если сумеют чётко сформулировать её результаты. Такие чёткость и определённости в формулировке необходимы для того, чтобы сформировать раздел «Действия по достижению результатов».

В этом разделе прописываются действия по достижению каждого результата.

Следует различать результаты реализации конкретной программы и результаты реструктуризации как



таковые. Так возможными результатами программы могут быть следующие:

- сформированы (созданы) пять «школьных округов во главе с опорными школами»;
- финансовый и организационный механизм взаимодействия образовательных учреждений школьного округа;
- новая схема организации образовательного процесса учреждений школьного округа»;
- обеспечена транспортная доступность для 200 учащихся.

В то время как результатами процесса реструктуризации можно считать обеспечение доступности; повышение качества образования, повышение эффективности использования образовательных ресурсов округа или района.

Хотелось бы подчеркнуть важность финансового оформления отношений школ и педагогов «образовательного округа». Всё должно соответствовать законодательству или, по крайней мере, не противоречить ему. Необходимо помнить, что представителей КРУ не устроят никакие другие объяснения ситуации, кроме тех, которые соответствуют инструкциям. Благие намерения по поводу повышения качества образования и заботы о детях подобными структурами в расчёт не принимаются....

Каковы стратегии реструктуризации?

Если не придерживаться строго научных терминов и понятий, то стратегия должна ответить на вопрос: как мы будем проводить реструктуризацию? На наш взгляд, возможны два вида стратегий реструктуризации образовательного пространства. Любой из них предполагает, что начальная школа должна располагаться как можно ближе к месту проживания младших школьников.

1. Реактивные стратегии.

В случае реализации реактивных стратегий разработчики программ реструктуризации следуют за ситуацией

и не принимают превентивных мер к построению и проектированию образовательного пространства. Школы, благодаря естественному сокращению детского населения, закрываются или реорганизуются по факту значительного снижения контингента или полному его отсутствию. Например, сокращение в 5–9-х классах числа учеников до 10 человек (или меньше) основной школы, автоматически вызывает её реорганизацию в начальную с последующей организацией подвоза учащихся в другие образовательные учреждения. Естественно, это может происходить лишь при наличии транспортной доступности общего образования. Отдельные школы, расположенные в сельской местности, могут доживать «до последнего обучающегося». В городской местности школы также могут постепенно сходить «на нет», например, если образовательное учреждение не набирает учащихся в 1-й и 10-й классы. При реализации реактивных стратегий системные возможности образовательной сети территории практически не используются. Подобная модель сегодня широко распространена и реализуется в большинстве территорий России. Её достоинства — относительно невысокий уровень рисков, низкий уровень социальной напряжённости профессионального и местного сообщества. С другой стороны, эта модель крайне затратна и значительно снижает возможности для получения качественного образования. Эффективное профильное обучение старшеклассников с использованием подобной стратегии организовать практически невозможно. В отдельных случаях «умирание» сокращающихся школ длится слишком долго и вызывает социальные всплески. Катализировать развитие ситуации может перевод учреждений образования на нормативно-подушевое финансирование, когда содержать школы с малым количеством учащихся станет не только экономически невыгодно, но и невозможно.

2. *Проактивные стратегии* в отличие от реактивных направлены на конструирование образовательного пространства и предполагают существенную манипуляцию сетью образовательных учреждений и перераспределение внутри неё контингента обучающихся. Как правило, это контингент учащихся старших классов, в отдельных случаях — учащиеся среднего звена.

Проактивные стратегии могут предполагать использование сетевой организации образовательного пространства или ограничиваться только изменением структуры сети. Пример сетевой организации: учащиеся старших классов сельского муниципального округа один раз в неделю доставляются транспортом в образовательное учреждение районного центра (учебный комбинат) для овладения одним или несколькими учебными предметами. Подобная организация обучения может работать также в условиях города или посёлка городского типа.



Вместе с тем учредители образовательных учреждений могут использовать другую модель организации образовательного пространства — школы ступени. В этом случае в муниципальном округе существенно сокращается количество школ, реализующих программы полного общего образования (большинство из них реорганизуется в основные). В нескольких школах старшей ступени округа продолжают обучение выпускники основных школ территории, желающие получить среднее (полное) общее образование. В сельской местности для таких учащихся организуется подвоз к месту учёбы. В городской местности школы старшей ступени, как правило, создаются по микрорайонам, в пределах транспортной доступности. Однако подобные модели имеют свои недостатки: в отдельных регионах РФ в сельских муниципальных образованиях из всех старшеклассников можно сформировать не более 3–5 классов-комплектов, поэтому такая модель может оказаться слишком дорогой или вовсе нереальной.

Разделение проактивных стратегий на две группы: с использованием ресурсов сети и с использованием ресурсов одного образовательного учреждения весьма условно. По нашим предположениям доля сетевой организации обучения будет постоянно расти.

Проактивные стратегии организации образовательного пространства позволяют существенно расширить доступность качественного образования, но их реализация связана с ростом затрат на получение образования и высокой степенью социальной напряжённости населения (по крайней мере, в период проектирования и становления новой организации сети образовательных учреждений).

Какую стратегию предпочтёте вы, уважаемый читатель, мы не знаем, выбор остаётся за вами.

В любом случае нам бы хотелось предложить разработчикам программ

изобразить графически существующую и новую структуру образовательной сети и постараться ознакомить с этим рисунком представителей всех групп, чьи интересы, так или иначе, затронет реструктуризация. Очень может быть, что благодаря этому авторы сумеют избежать новых проблем, которые реструктуризация обязательно породит.

Следует также не забывать, что в муниципальной образовательной сети существуют и другие учреждения: дошкольного и дополнительного образования. Разумеется, они должны рассматриваться проектировщиками как образовательный ресурс территории и тоже быть включены в процесс реструктуризации сети образовательных учреждений.

Поставленная в программе цель предполагает достижение конкретных результатов. Эти результаты будут затем положены в основание плана действий по их достижению. Формулировки целей и предполагаемых результатов должны быть понятны не только разработчикам программы, представителям педагогического и местного сообщества, но и всем тем, чьи интересы так или иначе затрагивает реализация программы реструктуризации.

Предлагаем вопросы, которые могут помочь разработчикам программы.

1. Работает ли сформулированная цель программы на решение выявленной проблемы?
2. Обеспечивают ли реализацию этой цели запланированные результаты?
3. Обеспечивают ли запланированные действия достижение ожидаемых результатов проекта?

Если на эти вопросы находятся утвердительные ответы, можно сделать вывод о том, программа имеет шансы на успешную реализацию.

Вероятно, в каждой территории существует свой порядок рассмотрения и утверждения подобных социальных программ. Во время этой процедуры



разработчикам зададут много вопросов, в том числе и вопрос о стоимости программы...

Бюджет, или Сколько стоит программа...

Важнейшая составляющая любой программы — её ресурсное обеспечение. Вопрос: «Сколько стоит ваша программа?» вполне уместен со стороны любого представителя заинтересованных в её реализации сторон и не должен ставить разработчиков в тупик. Естественно, что средства, выделенные на реализацию программы, могут быть весьма и весьма скромными, но в любом случае бюджет программы **должен быть**.

Для того чтобы его рассчитать, необходимо правильно сформировать раздел программы, который называется «Действия по достижению результатов». Эти действия должны быть оценены с точки зрения требующихся на их реализацию ресурсов. Достаточно несложно ресурсной оценке поддаются действия, формулировка которых начинается со слов «разработка», «закупка», «подготовка», «реорганизация». Однако в программе могут быть действия, которые трудно поддаются ресурсной оценке. В этом случае целесообразно разбить эти действия на более мелкие.

Несколько важных замечаний:

Ресурсы подбираются под запланированные цели и предполагаемые результаты, а не наоборот.

Включение в разработку программы потенциальных инвесторов или бюджетодержателей необходимо ещё на том этапе, когда анализируется состояние сети территории.

В качестве потенциальных инвесторов, участвующих в разработке программы, необходимо привлекать лиц, полномочных принимать решения.

Наличие ясного и понятного бюджета программы существенно повышает

авторитет разработчиков, увеличивает шансы на получение её финансирования в необходимом объёме, и шансы её успешной реализации.

Если для совершения действия используется рабочее время сотрудников, которым, например, не предполагается дополнительная оплата, необходимо сосчитать временные затраты этих сотрудников.

В расчёте бюджета программы должны принимать участие вся группа проектировщиков, а не только лица, имеющие экономическое образование.

Программа утверждена... Что дальше?

Допустим, что ваша программа прошла все согласования, утверждена и приобрела статус официального документа. Утверждение программы крайне важно для разработчиков, поскольку позволяет им действовать с опорой на этот документ. Волшебная фраза «в соответствии с утверждённой администрацией программой», включающая административный ресурс, будет несколько облегчать задачи тем, кому предстоит заниматься её реализацией. Однако административный ресурс (как, впрочем, и любой другой) исчерпаем, и рассчитывать только на него было бы не совсем правильным. Субъектам реализации программы придётся много работать с представителями профессионального и местного сообщества. При этом важно сделать их если не союзниками, то, по крайней мере, избежать серьёзного сопротивления с их стороны. Поэтому все действия должны быть прозрачными и понятными для окружающих.

Но! Мы должны помнить, что существует великое множество пособий и программ, которые красиво выглядят на бумаге, перечень заложенных в них мероприятий реализуется, а в образовании ничего не происходит. **НО**