

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ – главное звено в системе образования

Владимир Блинов,

руководитель Центра профессионального образования Федерального института развития образования, профессор, доктор педагогических наук

Сергей Заир-Бек,

заместитель руководителя Центра управления, экономики и правового обеспечения в сфере образования ФИРО, кандидат педагогических наук

Кирилл Митрофанов,

заведующий кафедрой методики преподавания истории Московского городского педагогического университета, кандидат педагогических наук

Сегодня перераспределяются полномочия и ответственность в сфере образования между федеральной, региональной и муниципальной властью. Повышается роль муниципальных органов управления, что стало катализатором активного поиска эффективных моделей развития образования.

В этой связи необходимо учитывать две важные тенденции. С одной стороны, усиление роли школ в формировании содержания образования на уровне проектирования и реализации широкого спектра образовательных программ (особенно в условиях внедрения профильного обучения), предоставление качественных образовательных услуг усиливают конкурентную среду. Конкурентная среда — важное условие, подталкивающее школы к развитию. Поддержание этой среды создаёт условия для того, чтобы появился реальный заказ школы своим учредителям, а также органам управления образованием регионального и даже федерального уровня на конкретные управленческие решения, стимулирующие развитие, создающие необходимые ресурсные условия. Школа очень быстро осознаёт, что пределы собственного роста нередко

совпадают с её собственными границами. И возникают реальные предпосылки для создания конкретных инструментов взаимодействия с другими субъектами образовательной политики: потребителями, органами местного самоуправления, другими образовательными учреждениями. Формы взаимодействия могут быть разнообразными: от совместного проектирования образовательных программ, привлечения в школу специалистов для их реализации, создания условий для обучения учащихся с использованием современных технологий на базе предприятий, вузов и т.п. до формирования общественных институтов контроля и оценки качества образования. Таким образом, сетевое взаимодействие может стать инструментом развития муниципальной образовательной системы, индивидуальных образовательных траекторий учащихся.

С другой стороны, создание и стимулирование конкурентной среды имеют как положительные, так и отрицательные аспекты. Возникновение сильных центров в лице одних школ может привести к разрыву, размыванию самого понятия единой сети образовательных учреждений. Ведь если есть сильные, то вполне очевидно, что будут и слабые. И уже имеются примеры когда в сети есть несколько лидеров, оттягивающих на себя большинство потребителей (с помощью скрытых конкурсов «кошельков» и селекции), и есть все остальные, кого негласно называют «отстойниками», где педагогические коллективы и не стремятся ни к каким изменениям. Налицо ситуация, когда дети не имеют равного доступа к качественному образованию. И особенно резко такие диспропорции заметны на селе.

В условиях конкурентной среды роль муниципальных образований и муниципальных органов управления образованием во многом становится определяющей как для поддержания конкуренции, так и для недопущения диспропорций, для выравнивания условий получения качественного образования.

Реальный инструмент у муниципальных органов управления для решения этой задачи — создание условий и ресурсная поддержка сетевого взаимодействия образовательных и необразовательных (культура, здравоохранение, спорт и пр.) учреждений.

Сегодня, опираясь на реальный опыт регионов, можно говорить о трёх стратегиях управления сетевыми взаимодействиями:

- поддержка разнообразия образовательных услуг и уникальности образовательных учреждений;
- выстраивание взаимодействия между образовательными учреждениями в различных формах (ассоциации, договоры простого товарищества, создание некоммерческих информационно-аналитических структур), в том числе между образовательными учреждениями разного уровня;
- реализация моделей социального партнёрства (форм взаимодействия образовательных и необразовательных учреждений).

Приоритетные направления государственной политики в сфере образования следует рассматривать в комплексе, а не как разновекторные задачи. На муниципальном уровне существуют наиболее оптимальные возможности. Во-первых, решения на этом уровне направлены непосредственно на развитие сети образовательных учреждений. Муниципальные органы управления наиболее близки как к производителям, так и к потребителям образовательных услуг. Во-вторых, муниципальный уровень управления охватывает непосредственно всю социальную сферу: образование, культуру, здравоохранение, социальную защиту. Таким образом, принимаемые решения направленные на развитие всей социальной инфраструктуры, будут носить изначально комплексный характер. И в рамках реализации приоритетных направлений комплексность решений будет только усиливаться. А это требует изменения принципов управления.

Прежде всего, имеется в виду переход на бюджетирование, ориентированное на результат. Решение этой задачи требует:

- формирования и закрепления нормативными актами общих показателей социально-экономического развития муниципального образования;
- реализации программно-целевого принципа планирования и принятия решений. Это особенно важно при нехватке средств. Реализация этого принципа позволит оптимизировать средства бюджета муниципалитета. Конкурсные механизмы реализации муниципального заказа будут способствовать как рациональному использованию средств, так и привлечению инвестиций;
- оптимизации муниципальной сети учреждений, которая будет носить не спонтанный, а системный характер, так как направлена на сохранение равенства доступа. И здесь уже есть удачный опыт (филиальная сеть школ, школы как

методические центры или межшкольная кооперация, культурно-образовательные комплексы);

- горизонтального перераспределения управленческих полномочий. К сожалению, чаще приходится сталкиваться с вертикальным перераспределением управления, что только усиливает ответственность муниципальных органов управления при сохранении такого же финансового статус-кво. Горизонтальное перераспределение управленческих полномочий на муниципальном уровне означает придание управлению более общественного характера, а также создание ресурсных центров, частично выполняющих работы организационного, координационного, аналитического и информационного характера;

- наконец, в условиях ограниченных ресурсов, надмуниципального принципа формирования рынка труда осознаётся и востребуется межмуниципальное взаимодействие (например, опыт создания образовательных округов).

Рассмотрим механизмы реализации каждого из приоритетных направлений развития системы образования на муниципальном уровне.

Содержание общего и начального профессионального образования

Чтобы образование было качественным и эффективным, важно согласовать ожидания различных образовательных заказчиков, в роли которых выступают семья, общество и государство. Эти слова так и останутся благими намерениями, если не разработать реальные механизмы такого согласования.

Механизмом согласования образовательных интересов различных групп населения выступает новый Федеральный образовательный стандарт общего образования. Именно стандарт второго поколения рассматривается как общественный договор между семьёй, обществом и государством.

Содержание образования в привычном виде, в форме дидактических единиц, знаний, умений и навыков уже не будет стандартизовано на федеральном уровне. Это вопросы основных образовательных программ школ.

Отсюда следуют два значимых для муниципального уровня аспекта. Во-первых, стандартизация условий реализации образовательных программ конкретизирует обязанности по реализации стандартов, которые имеют учредители, управляющие советы и сами школы.

Во-вторых, значительно повышается степень свободы школ и муниципалитетов по определению содержания образования. Очевидно, что к единому, стандартизованному результату можно идти различными путями. То есть в различных школах и муниципалитетах могут быть не просто различные образовательные технологии или методики, но и различные наборы учебных предметов и других форматов учебной работы (проектов, практик, углублений и т.д.) и различные последовательности их изучения.

С современных позиций конечная цель общего образования — реализация социальных эффектов. Первая группа образовательных эффектов — удовлетворение образовательных потребностей — имеет ярко выраженную муниципальную составляющую. Вторая группа — решение социальных проблем — также имеет ярко выраженную местную окраску (отсутствие возможностей для культурного досуга, нездоровье, преступность, безнадзорность, вредные зависимости и т.д. — в разных районах встречаются в весьма различных сочетаниях). Наконец, третья группа — обеспечение успешности выпускника в его дальнейшей социальной жизни — тесно связана с такими местными особенностями, как наличие или отсутствие в районе учреждений профессионального образования и специфика рынка труда.

Выбор тех или иных социальных образовательных эффектов, за достижение которых принимает на себя ответственность образование, — сущность деятельности управляющих советов. В соответствии с выбранными социальными образовательными эффектами могут разрабатываться образовательные программы и проекты,

обосновываться и запрашиваться субвенции регионального уровня, отбираться для реализации и поддержки инициативы школ.

Создание новой общероссийской системы оценки качества образования

Качество образования предполагает приведение образовательных услуг в соответствие с изменившимися потребностями людей, сообществ, государства. Муниципальная система оценки качества образования — также один из эффективных инструментов развития управления территориями.

В настоящее время на муниципальном уровне создаются аттестационно-диагностические центры. Основная их функция — сбор материалов для государственной аттестации учащихся и школ. Функция государственно-общественного управления в существующей модели не рассматривается. В то же время в рамках президентских проектов обозначена функция таких центров — быть операторами в организации общественной экспертизы при определении лучших школ и учителей. Такая модель представляется адекватной задачам оценки качества образования, ориентированной на удовлетворение не только государственных, но и общественных интересов в образовании.

Цель работы этих центров в том, чтобы оценивать качество образования для формирования информационной основы принятия управленческих решений, обеспечивающих удовлетворение образовательных потребностей населения, поступательное движение системы образования, социально-экономическое развитие.

Функциями муниципального центра оценки качества образования могут стать:

- создание муниципальных стандартов качества образования, ориентированных на результат;
- база данных результатов муниципальных предметных олимпиад, конференций, конкурсов, соревнований;
- банк портфолио лучших учащихся и выпускников школ;

- данные специальных мониторинговых обследований;
- информация о характере образовательных и трудовых траекторий выпускников школ республики;
- оценка общественного мнения по информации референтных групп, СМИ;
- кадастр образовательных учреждений и муниципальных образовательных систем региона: условия осуществления образовательного процесса и результаты;
- публичный доклад образовательного учреждения;
- поиск оснований для дифференциации школ муниципалитета и развития на этой основе сетевых отношений (основания для решений муниципальных органов о развитии муниципальной сети ОУ);
- создание и сопровождение муниципального информационного органа качества образования.

Управленцы местных уровней (школа, муниципалитет, регион) испытывают дефицит своевременной, доступной всем информации. Заблаговременная договорённость и фиксация на Интернет-сайте, адрес которого знают все, о предстоящих мероприятиях, необходимых отчётных документах и т.п. на всех уровнях от школы до региона снимет львиную долю проблем в современной школе. Второй шаг — это создание и обнародование шаблонов отчётных документов, которые должны сдаваться школой, муниципалитетом, регионом в вышестоящие организации (их необходимо поместить там же на сайте). Очень важно, что вместе с шаблонами должны стать известны сроки сдачи этих документов (лучше, если такое планирование будет на год).

Переход на новую систему оплаты труда и внедрение нормативно-подушевого финансирования

Важная составляющая реформирования системы финансирования образовательных учреждений — сопутствующая введению нормативного подушевого финансирования разработка и реализация программ

реструктуризации образовательных сетей. Реструктуризация образовательных сетей — необходимое условие эффективного внедрения нормативного бюджетного финансирования и комплексного реформирования организационно-экономических основ функционирования и развития отечественной образовательной системы.

Итогом реструктурирования сети должно стать:

- увеличение разнообразия сети, качества и доступности разнообразных образовательных услуг за счёт дальнейшей дифференциации ОУ по типам и видам, а также за счёт интеграции их в различные образовательные объединения, включая базовые школы, образовательные и социокультурные комплексы, школы «возрастных ступеней» и т.д.;
- создание условий для эффективного внедрения нормативного бюджетного финансирования учреждений общего образования;
- повышение устойчивости сети в целом и отдельных её звеньев к внешним негативным воздействиям;
- повышение эффективности сети, т. е. достижение более высоких темпов прироста суммарного качества образования по сети в целом по сравнению с темпами прироста суммарных затрат на её функционирование и развитие.

В регионах сегодня необходима сетевая организация профильной подготовки. Необходим поиск организационно-правовых форм, отражающих сетевой принцип организации образовательного процесса. Каким образом в бюджетном учреждении, работающем в рамках нормативно-подушевого финансирования, можно реализовать сетевой принцип профильной подготовки? Деньги следуют за учеником, но сам ученик учится и в школе и в сети. Вне рамок бюджетного учреждения существуют адекватные организационно-правовые формы для реализации сетевого образования — автономные некоммерческие организации, некоммерческие партнёрства, фонды. Закон об автономном учреждении создаёт необходимую базу для организационно-правового обеспечения сетевого образования в рамках общего образования.

Сам по себе закон об автономных учреждениях только создаёт условия для перехода школ в новые организационно-правовые формы. Процедуры же перехода должны стать предметом обсуждения сетевого сообщества.

Уже есть много решений и по вопросам изменения принципов оплаты труда работников образования. Уход от системы оплаты труда, в рамках которой педагог является «часодавцем», а при оплате не учитываются ни его профессиональное мастерство, ни результаты его деятельности, — важнейшее условие развития конкурентной среды, с одной стороны, и единого образовательного пространства — с другой. В случае, когда фонд оплаты труда формируется из двух компонентов: базовой и стимулирующей частей, возникают реальные инструменты для повышения качества образования за счёт формулирования муниципальными органами управления образованием перечня показателей, на основе которых школы формируют показатели качества труда работников. Это позволит решить многие проблемы, возникающие при внедрении на местах инициатив, связанных с новыми формами получения образования.

Подготовка и повышение квалификации педагогических кадров

Новые возможности в формировании системы подготовки и переподготовки педагогических кадров открываются перед муниципальными органами управления образованием — важнейшими работодателями в сфере образования, которые должны участвовать в разработке программ подготовки и повышения квалификации. Тем более что стандартами нового поколения предусмотрено, что компонент образовательного учреждения на уровне бакалавриата составит 50% учебной нагрузки, а на уровне магистратуры — 75%.

Кардинально меняется роль муниципальных методических центров. Они становятся также компетентными представителями работодателя, непосредственно участвуя в разработке программ подготовки и повышения квалификации. **НО**