

## РАЗВИТИЕ СЕТИ ШКОЛ: качественное образование независимо от места жительства



Из выступления на межрегиональной конференции «Комплексные проекты модернизации образования: итоги и перспективы» в рамках Общероссийского форума «Инновационное образование»

**Лидия Антонова,**  
министр образования Правительства Московской области, доктор педагогических наук

**С**оздание муниципальных программ развития сети общеобразовательных учреждений в Московской области завершается. Муниципальным управленческим командам оказана консультационная помощь, даны рекомендации по вопросам организации аналитических и проектных работ. Муниципальные органы управления образованием представили проекты программ, планы реорганизации сети, повышающие наполняемость классов и уровень обеспеченности ресурсами.

Преобразования предполагаются с января 2008 г. в большинстве муниципальных систем образования нашей области, как в сельских, так и в городских, но в нескольких территориях

эта работа уже проведена. Так, в Дмитровском районе реорганизованы Куликовская средняя школа (к ней присоединена Луговская начальная общеобразовательная школа (филиал) и Подосинковская средняя школа (базовая) — к ней присоединена Ильинская начальная школа (филиал).

Муниципальные программы включают модели базовой школы с сетью филиалов, с подвозом учащихся; модели сельского социокультурного комплекса; модели «школа-детский сад»; преобразование средней школы в основную, а основной школы — в начальную.

Наиболее масштабные преобразования запланированы в Серпуховском,

Дмитровском, Коломенском, Орехово-Зуевском районах, что соответствует объективным потребностям сетей школ этих районов.

Осложняет реализацию моделей базовой школы с подвозом учащихся высокая интенсивность движения на дорогах, где проходят маршруты школьных автобусов; кроме того, сокращается, но не ликвидирован полностью дефицит школьных автобусов.

**Принципиальная позиция  
Министерства образования  
Московской области по этим  
вопросам такова: оптимизация сети  
осуществляется без сокращения  
педагогических кадров.  
Как следствие, при реорганизации  
образовательных учреждений  
не возникает социальной  
напряжённости.**

Наибольшие затруднения вызывает разработка моделей оптимизации городских сетей школ, прежде всего для сетевой организации профильного обучения: её нормативная база пока ограничена,

нет ясных механизмов финансирования, адекватных модели профильного обучения старшей ступени на базе школы-ресурсного центра. По этому вопросу организована серия семинаров, разработаны рекомендации по созданию городских сетей для профильного обучения.

При разработке муниципальных программ развития сети особое внимание уделяется перспективам введения с января 2007 г. нормативного подушевого финансирования. Муниципальным органам управления образования направлены соответствующие рекомендации.

Ключевая проблема, с которой сталкиваются муниципальные органы управления образованием: несовершенство существующей федеральной законодательной и нормативной базы, в частности Типового положения об образовательных учреждениях. Специалисты Московской области совместно с экспертами ГУ-ВШЭ разработали предложения по совершенствованию федеральной законодательной и нормативной базы.

При реализации муниципальных программ развития сети очень важны грамотные меры

минимизации социальной напряжённости. С этой целью с участием представителей муниципальных управленческих команд регионального комплексного проекта модернизации образования (РКПМО) провели семинар по управлению рисками при работе по программам развития сети, связанным с реорганизацией общеобразовательных учреждений. На семинаре проанализировали социальные риски, моделировали возможные ситуации, обсудили управленческие решения, обеспечивающие минимизацию социальной напряжённости, распространили рекомендации по информационному и PR-сопровождению программ развития сети.

Что касается вопроса об улучшении условий организации обучения, то в Московской области в основу финансового обеспечения программы развития сети должен быть положен стандарт качества условий организации образовательного процесса.

Приказом Министерства образования Московской области № 1204 от 02.07.2007 г. создана рабочая группа для разработки *регионального стандарта условий образования*. В разработке стандартов качества и условий образования участвует общественность. Результаты этой работы использовались при формировании бюджета Московской области на 2008 год.

Материалы по этим вопросам включены в экспозицию Министерства образования Московской области на всеобластной выставке «Подмосковье-2007». Опыт и перспективные задачи реализации моделей развития сети в Московской области представлены в сборнике методических материалов в тематическом выпуске «УГ-регион», журнале «Подмосковье-Открытый урок».

### **Общественное участие в управлении образованием**

В Московской области работа по направлению РКПМО «Расширение общественного участия в управлении образованием»

осуществлялась с опорой на опыт апробации государственно-общественного управления и публичной отчётности. Вместе с тем особенности реализации направления, определяемые, с одной стороны, *комплексным* характером проекта (прежде всего связью с новой системой оплаты труда) и сроками его реализации, а, с другой стороны — масштабами Московской области поставили перед органами управления образованием, структурами сопровождения и образовательными учреждениями весьма серьёзные задачи. Объективно оценить эффективность проведённой работы на данном этапе трудно, поскольку реальные эффекты расширения общественного участия в полной мере проявляются несколько позже. Однако уже сейчас можно оценить результаты работы на разных уровнях реализации направления.

Так, с удовлетворением можно отметить разработку Министерством образования Московской области и Региональным оператором по сопровождению реализации проекта (Академией социального управления Московской области) в короткие сроки нормативной и инструктивно-методической базы регионального уровня, включившей необходимые документы:

- Примерные положения об управляющем совете общеобразовательного учреждения, о муниципальном государственно-общественном совете по развитию образования; о публичном докладе общеобразовательного учреждения и о публичном докладе о состоянии и результатах развития муниципальной системы образования;
- Методические рекомендации по внесению изменений в Уставы общеобразовательных учреждений в связи с созданием управляющих советов и организацией их деятельности в процессе реализации комплексного проекта модернизации образования в Московской области;
- Рекомендации по отражению вопросов общественного участия в управлении в цикле августовских педагогических конференций, по участию общественности в оценке качества образования;
- Примерные регламенты:

— создания системы государственно-общественного распределения стимулирующей части фонда оплаты труда работников общеобразовательных учреждений;

— государственно-общественного распределения стимулирующей части фонда оплаты труда руко-

водителей муниципальных общеобразовательных учреждений;

— управляющего совета общеобразовательного учреждения;

— муниципального государственно-общественного совета по развитию образования;

- Примерный муниципальный регламент создания системы государственно-общественного распределения стимулирующей части фонда оплаты труда руководителей муниципальных общеобразовательных учреждений.

Разработка пакета регламентов в такие сроки и в данной конфигурации, как показало проведённое нами сканирование сайтов всех участников проекта, не имело аналогов среди других регионов-участников проекта и способствовало готовности школ и их советов к работе в условиях новой системы оплаты труда (НСОТ).

Разработан проект Закона Московской области о государственно-общественном управлении, определяющий понятие государственно-общественного управления, характеризующий его принципы и основные формы, в целом задающие системность (институциональность) системы государственно-общественного управления.

В рассмотренных документах особое внимание уделено нормативному закреплению реальных управленческих полномочий создаваемых советов, в том числе по принятию решений о распределении стимулирующей части фонда оплаты труда. В Московской области в Уставе школы закрепляются ключевые позиции (полномочия, состав и т.п.) создания и порядка работы Советов в Положении как локальном акте

**Разработки регионального уровня стали основой для нормативной и инструктивно-методической базы муниципального уровня, внесения изменений в уставы, локальных актов общеобразовательных учреждений.**

школы. Все разработанные документы размещены в специализированном разделе регионального сайта сопровождения Проекта.

Проводился регулярный мониторинг нормативной базы реализации направления Проекта о расширении общественного участия на муниципальном и школьном уровнях.

Наиболее интересные образцы нормативных документов включены в базу «лучших практик» на региональном сайте сопровождения Проекта, в специализированный сборник, отражающий опыт развития государственно-общественного управления в Московской области, представлены в журнале «Национальный проект «Образование».

На муниципальном уровне проявились различия в темпах разработки и утверждения документов, в темпах внесения изменений в Уставы школ и их регистрации. Здесь отчетливо проявились различия в ведомственном и межведомственном подходах к Проекту: в тех муниципальных образованиях, где реализация Проекта стала делом муниципального образования в целом, а не отдельно школ или органа управления, изменения в уставах школ регистрируются оперативно.

В июле 2007 г. создан Общественный совет по развитию образования при Министерстве образования Московской области. К сожалению, пока его потенциал и активность не проявили себя в должной мере, поскольку отдельные функции дублируются с существующим Региональным советом по реализации приоритетного национального проекта «Образование». Поэтому в рекомендациях муниципалитетам предложено создать новый орган на основе существовавших муниципальных советов по реализации национального проекта, естественно, при изменении порядка формирования и состава полномочий.

В июле-августе 2007 г. формировался актив общественных управляющих пилотных муниципальных образований. Оператором проекта подготовлены «Материалы по теме «Реализация регионального комплексного проекта модернизации образования в Московской облас-

ти»: в помощь организаторам работы с общественностью в рамках августовских мероприятий», в доступной форме раскрывающие суть комплексного проекта и отдельных его направлений, а также возможности участия общественности в его реализации.

Более 300 общественных управляющих всех муниципальных образований обсуждали содержание и ход реализации проекта на семи зональных семинарах-совещаниях, проведенных в августе 2007 г. с участием министра образования Правительства Московской области, руководства Министерства образования области, представителей регионального оператора. Кроме того, на муниципальном уровне в августе-сентябре провели более 100 семинаров и «круглых столов» по теме направления проекта о расширении общественного участия.

Проводились региональные семинары с представителями муниципальных органов управления образованием, руководителями образовательных учреждений, общественными управляющими. На семинарах консультировали управленцев, обсуждали нормативные акты, методические рекомендации, вопросы участия органов государственно-общественного управления в распределении стимулирующей части фонда оплаты труда.

Провели проектные семинары, на которых отработывалась процедура обсуждения критериев оценки качества деятельности работников образования. В Московской области специфика подхода к решению этого вопроса, предложенного с регионального уровня, заключается в рекомендации создать специальную комиссию управляющих советов для государственно-общественного мониторинга и оценки результатов деятельности педагогов (более широко — качества образования) как основы для расчёта стимулирующих выплат. *Полномочия по участию в распределении стимулирующих выплат и по участию в оценке качества должны быть включены в общую систему управления, связаны со всем комплексом полномочий совета, включены в структуру стратегического управления.*

При введении публичной отчётности в Московской области не ограничиваются уровнем образовательных учреждений: обеспечивают публичную отчётность на муниципальном уровне.

В нормативных документах, методических рекомендациях, при организации обучения и консультирования подготовку доклада надо рассматривать как необходимый элемент системы управления качеством в школе; общественность (управляющий совет) должна участвовать в подготовке и презентации доклада на всех стадиях.

Столь активное и массовое включение общественности в управление определяет необходимость оперативно организовать обучение общественных управляющих: на это из средств бюджета Московской области специально выделено 1100 тыс. руб.

Разработана программа обучения общественных управляющих, и в октябре 2007 г. начали по ней работать. На базе Регионального оператора подготовили тьюторов (32 человека) 15 пилотных муниципальных образований. Тьюторы обеспечены комплектами учебных моделей с упражнениями, заданиями и презентациями.

При консультационной и методической поддержке Регионального оператора тьюторы обучили 360 членов управляющих советов. Сейчас все общественные управляющие обеспечены пособиями.

В дальнейшем планируется увеличить число общественных управляющих, работающих на этой образовательной программе: в Московской области не ограничиваются обучением первых групп общественных управляющих, а создают на муниципальном уровне постоянно функционирующую и развивающуюся (на основе анализа первого опыта) систему.

### **Организационное обеспечение реализации регионального комплексного проекта**

Система общего образования Московской области — самая крупная среди аналогичных систем регионов-победителей регионального комплексного проекта модернизации образования. На начальной стадии реализации проекта были приняты решения об укреплении подразде-

ний Министерства образования области, выполняющих главный объём работ по реализации регионального комплексного проекта.

Предполагалось, что уже на стадии подачи проектной заявки на конкурс будет выделена региональная организация — оператор по сопровождению реализации проекта, которой должны быть делегированы полномочия по сопровождению РКПМО.

Решение об определении такой организации-оператора было принято Приказом министра образования Правительства Московской области (№ 1139 от 1.06.2007 г.), тем же приказом утверждено Положение об операторе, точно регламентирующее его полномочия и обязанности. Представители оператора были включены в состав рабочих групп Министерства образования Московской области по направлениям реализации проекта.

В качестве регионального оператора утверждён региональный вуз Московской области — Академия социального управления, который с момента получения этого статуса активно приступил к сопровождению реализации проекта — разработке нормативно-правовых и инструктивно-методических документов, созданию планов, графиков дорожных карт реализации проекта по всем направлениям РКПМО и уровням его реализации, организации специального обучения управленческих кадров и команд школ и муниципальных образовательных систем (прежде всего — 319 команд пилотных школ и 15 муниципальных управленческих команд пилотных территорий 2007 г.), запуску сайта сопровождения, медиасопровождению проекта.

Московская область распространяет инновационный опыт реализации проекта в системы общего образования других субъектов РФ. В общественном обсуждении Проекта в Московской области 21–22 июня участвовали представители

Красноярского края, Ивановской, Самарской и Тамбовской областей, которые получили комплекты опубликованных разработок по тематике национального проекта «Образование» и РКПМО.

В октябре прошедшего года в рамках мероприятий Областной целевой программы «Развитие образования в Московской области на период 2006–2010 гг.» на базе Академии социального управления — Регионального оператора по сопровождению реализации РКПМО в Московской области, проведён культурно-образовательный тур, в котором приняли участие представители систем общего образования пяти регионов-участников РКПМО: Ивановской, Калининградской, Псковской, Тамбовской, Тверской областей (свыше 120 человек): они внимательно знакомы с опытом реализации проекта в нашей области, получили компакт-диски с новыми разработками по проекту.

### Сайт проекта

В Московской области создан и поддерживается один из первых региональных сайтов сопровождения проекта — <http://kpmo.momos.ru>.

На сайте созданы раздел новостей и анонсов, раздел региональных документов, разделы по всем направлениям Проекта, в которых размещаются документы и методические материалы, раздел публикаций СМИ, раздел «Библиотека» для изданий по РКПМО.

С первых дней своего существования сайт стал ресурсом информационной и методической поддержки проекта, а в определённой мере — и инструментом управления проектом. Его особое значение проявилось в оперативности распространения новых нормативных и инструктивно-методических документов и материалов, мероприятий (семинары, круглые столы, совещание, обучение). Материалы регулярно обновляются (в среднем раз в три дня). Обычно на сайте размещено несколько десятков документов (постановления, приказы, положения, методические рекомендации).

За короткое время сайт стал востребованным информационным ресурсом:

*Посещений — 4477.*

*Страниц — 64 816.*

*Файлов — 127 509.*

*Запросов — 395 393.*

Максимальное количество «скачиваний» отдельного размещённого на сайте документа — 839. Впервые в системе образования Московской области на сайте представляются не только принятые (утверждённые) документы, но и их проекты для обсуждения общественностью. Создание регионального сайта стимулировало создание и модернизацию муниципальных интернет-ресурсов.

Перспективы развития сайта связаны с повышением его интерактивности, внедрением эффективных инструментов обеспечения обратной связи с территориями и учреждениями, участвующими в проекте, а желательно — и с заинтересованной общественностью.

Планируется апробировать на сайте элементы модели социальной информационной сети. Также предполагается расширить использование интернет-ресурсов для дистанционного консультирования и обучения.

### *Информационная поддержка проекта в СМИ*

Информационная поддержка проекта в СМИ осуществлялась информационно-аналитическим управлением Министерства образования Московской области и областным Пресс-центром в структуре Регионального оператора. За период реализации проекта подготовлено и размещено более 40 материалов в федеральных и региональных СМИ.

Среди наиболее значимых можно отметить: серию радиобесед с региональными экспертами (РТВ-Подмосковье); специальный выпуск «Учительской газеты-Подмосковье»; публикации в «Комсомольской правде», «Известиях», в газете «Вести образования», в журнале «Подмосковье»

и в его специальном выпуске — «Открытый урок»; в специализированном издании «Национальный проект «Образование».

В муниципальных СМИ размещено более 200 материалов по теме РКПМО; мероприятия Проекта освещались региональными и местными СМИ. Информационная поддержка, безусловно, способствовала общественному интересу к проекту, поскольку общественности разъяснялись цели проекта, средства их достижения. Региональным оператором разработаны и изданы методические рекомендации, проведён областной семинар для руководителей образовательных учреждений и специалистов органов управления образованием.

#### *Электронный мониторинг проекта*

Для электронного мониторинга регионального комплексного проекта:

- с муниципалитетами согласовали список пилотных общеобразовательных учреждений;
- сформировали региональную базу муниципальных органов управления образованием и образовательных учреждений на федеральном сайте проекта (71 муниципалитет, 1570 образовательных учреждений на начало Проекта);
- разработали регламент и план проведения электронного мониторинга проекта в Московской области;
- разработали регламент работы региональных экспертов;
- разработали план включения муниципальных органов управления образованием и школ в электронный мониторинг проекта;
- сформирована база данных о сайтах проекта в сети Интернет;
- сформирован перечень школ, не имеющих технической возможности установить Интернет;
- ежемесячно проводится экспертиза сайтов;
- организовано оперативное взаимодействие регионального оператора с федеральным оператором электронного мониторинга, с руководителем направления «Организационное обеспечение проекта»;
- организовано оперативное взаимодействие муниципальных координаторов пилотных территорий с региональным оператором электронного мониторинга по системе ICQ и E-mail;
- налажена горячая линия консультаций по проведению электронного мониторинга (в июне-

августе среднее число ежедневных консультаций достигало 70);

- на региональном сайте размещаются нормативные акты, подтверждающие выполнение мероприятий по реализации проекта;
- ежемесячно составляются отчёты в Министерство образования области о результатах электронного мониторинга регионального комплексного проекта, включая информацию о своевременности представления необходимой информации операторами Министерства образования области и школ;
- проведён мониторинг нормативной базы муниципальных органов управления образованием и школ;
- по результатам мониторинга проведено рабочее совещание муниципальных координаторов;
- проведены 14 обучающих семинаров для координаторов и операторов электронного мониторинга (муниципальных координаторов (72 человека), муниципальных операторов (72 человека), координаторов и операторов школ (более 300 человек).

#### *Ввод информации в федеральную базу электронного мониторинга РКПМО*

На первом этапе ввод информации в федеральную базу осуществлялся только с регионального уровня сотрудниками отдела мониторинга и статистики Центра качества образования Академии социального управления Московской области. Для заполнения форм электронного мониторинга муниципальные образования представляли в Центр качества образования необходимые данные (как уровня муниципалитета, так и уровня образовательного учреждения) на электронных и бумажных носителях, заверенные печатью и подписью руководителей муниципального органа управления образованием (МОУО). На втором этапе (сентябрь 2007 г.) информация вводилась как с регионального, так и с муниципального уровней.

Муниципальные операторы 69 территорий Московской области получили пароли

входа на федеральный сайт РКПМО. Пароли операторам выдавались строго в соответствии с распоряжением муниципального органа управления образованием. Оператор муниципалитета получал пароль входа на федеральный сайт только после обучения в Центре качества образования.

При согласовании отчётов проводилась сплошная проверка сайтов муниципальных органов управления образованием и школ. Информация о результатах работы и типичных ошибках обсуждается на рабочих семинарах муниципальных координаторов РКПМО и направляется по E-mail руководителям муниципальных органов управления образованием и руководителю направления «Организационное обеспечение» РКПМО от рабочей группы Министерства образования области в оперативном режиме.

С октября 2007 г. в систему электронного мониторинга вводятся операторы образовательных учреждений: после того, как они проходят соответствующую подготовку, им выдают пароли.

Отчёты регионального уровня руководители направлений РКПМО направляют руководителю рабочей группы по направлению «Организационное обеспечение» РКПМО (на электронных и бумажных носителях). Затем руководитель направления отсылает эти отчёты региональному оператору (на электронных носителях).

С июля по сентябрь из базы данных было снято 10 школ в связи с реструктуризацией муниципальных образовательных сетей: удаляет школу с федерального сайта федеральный оператор после того, как муниципальный орган управления образованием предоставляет документ о том, что школа закрыта или реорганизована.

Сегодня в федеральной базе электронного мониторинга находится 1560 образовательных учреждений. Нарушений регламента электронного мониторинга не было ■

Подробнее смотрите на сайте:  
[www.mo.mosreg.ru](http://www.mo.mosreg.ru)

## ЮРИДИЧЕСКИЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

На вопросы отвечает **Елена Болотова**, профессор кафедры дисциплин государственно-правового цикла юридического факультета Университета РАО

### ? У нас средняя сельская школа. Во втором классе — 6 учащихся, а в четвёртом — девять. Можно ли совмещать такие классы? Мы возвращаемся в шестидесятые годы?

Дерганова

Класс-комплект — это учащиеся одного или нескольких (до 4-х) классов, занимающихся с одним учителем в малокомплектной школе. Как правило, это разновозрастной класс, где учатся одновременно у одного учителя дети 1, 2, 3 и 4-х классов. Формирование таких классов характерно для малокомплектных школ, где не удаётся обеспечить нормативную численность детей в одном классе (для города — 25 чел., для сельских школ — 20 чел.).

Росстат выделяет в статистическом учёте отдельно классы и классы-комплекты с численностью обучающихся менее 15 человек (Постановление Росстата от 27.07.2005 № 47).

СанПиН 2.4.2.1178-02 указывают, что в малокомплектных общеобразовательных учреждениях формирование классов-комплектов определяется конкретными условиями и зависит от числа обучающихся и учителей. Оптимальным является раздельное обучение обучающихся I ступени разного возраста. Допускается объединение обучающихся I ступени в класс-комплект, при этом следует отдавать предпочтение формированию двух совмещённых классов-комплектов. Оптимальным является объединение в один комплект обучающихся 1-х и 3-х классов (1 + 3), 2-х и 3-х классов (2 + 3), 2-х и 4-х классов (2 + 4).

### ? Из каких «наименований» состоит заработная плата учителя в инновационном учебном заведении? Как оплачиваются методические часы и часы индивидуальной работы с учащимися в гимназиях и лицеях? Спасибо. Ситникова

Зарплата учителя в инновационном учебном заведении состоит из оплаты труда за выполнение нормы рабочего времени, которая соответствует выполняемой учителем учебной нагрузки и установленных ему доплат и надбавок за выполнение работы, связанной с особыми условиями труда, качеством труда, увеличением объёма работы, выполнением работы повышенной сложности и др. факторами.

Оплата методических часов и часов индивидуальной работы с учащимися производится из фонда образовательного учреждения, на основании утверждённых положений об оплате труда работников бюджетных организаций в актах субъекта РФ и локальных актах самого образовательного учреждения (коллективного договора, положения о доплатах и надбавках в образовательном учреждении и др.).