

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ШКОЛА: от создания необходимых условий — к эффективному результату



Сергей Александрович Нелюбов,
профессор кафедры управления Новосибирского
государственного педагогического университета,
заместитель мэра г. Новосибирска,
доктор педагогических наук

Качество образования напрямую зависит от условий, созданных органами управления образованием всех уровней. Особая роль в этом отводится муниципалитетам, поскольку они — первичное звено, самое близкое к людям.

• условия • полномочия • местное управление • эффективность • качество образования

От полномочий — к условиям

Образование как открытая социальная система не может функционировать вне контекста событий, происходящих в окружающем социуме. Изменения в государстве, обществе, конкретном населённом пункте, напрямую влияют на образование. Осознанное понимание процессов, связанных с реформированием системы российского образования, во многом предопределяет успешность модернизации.

Особая роль должна отводиться всем без исключения уровням управления в сфере образования: от федерального до муниципального. Основное первичное звено в этой цепочке — школа, образовательная организация. С одной

стороны, центр управленческой ответственности сместился в её сторону. С другой — в осуществлении образовательного процесса, финансово-хозяйственной и иной деятельности, предусмотренной законодательством, больше самостоятельности предоставляется сегодня самой школе.

Успех в достижении задач, поставленных перед современным образованием, во многом зависит и от муниципальных органов управления. Это обусловлено исходными полномочиями местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования.

Из шести исключительных полномочий — пять напрямую связаны с созданием условий в организациях образования:

- обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций;

- обустройство прилегающих к ним территорий;
- полномочия, связанные с управлением образовательной сферой;
- полномочия, связанные с осуществлением функций учредителя муниципальных образовательных учреждений, находящихся на территории муниципального образования;
- полномочия, являющиеся в соответствии с законодательством расходными обязательствами органов местного самоуправления.

Создание условий, как известно, напрямую связано с процедурой лицензирования, с экспертизой. Её предметом и содержанием стало соответствие условий осуществления образовательного процесса, предлагаемых образовательным учреждением государственным и местным требованиям в части строительных норм и правил, оснащённости учебного процесса и т.д. Как следствие, любое выполнение требований надзорных органов влечёт за собой необходимость иметь в органах местного самоуправления финансовые, организационные и материально-технические ресурсы, направляемые на эти цели. Уточню: в данной статье я не рассматриваю полномочия регионального уровня по финансовому обеспечению реализации основных образовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами. В современных условиях качество и эффективность образовательной деятельности любого муниципалитета напрямую зависят от ряда факторов;

- от чётких стратегических целей и приоритетов в социально-экономическом развитии конкретной территории;
- от уровня собственных доходов местного бюджета;
- от реализации кадровой политики, в том числе — формирования управленческого резерва руководителей учреждений образования.

В перечне этих проблем одна из самых распространённых и уязвимых в реализации полномочий органами местного самоуправления в сфере образования — недостаточное финансирование школ, необходимое для содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройства прилегающих к ним территорий. Этот аспект можно и расширить: речь идёт и о проведе-

нии текущих и капитальных ремонтов. И вот ещё что немаловажно: законодатель чётко не определил, к чьим полномочиям следует отнести строительство новых школ. Исходя из логики муниципальных полномочий, можно предположить, что это дело органов местного самоуправления. Но если смотреть шире, с точки зрения школы как института, реализующего государственную политику, то строительство образовательных учреждений — прерогатива, в первую очередь, государства. Поэтому необходимо конкретизировать, кто за это отвечает, чётко определить зоны ответственности.

На примере Новосибирска — самого крупного города на востоке нашей страны — раскрою динамику реализации вышеназванных полномочий и задач, обусловленных вызовами времени.

Экономическая политика и приоритеты развития города

В 2000 году органы местного самоуправления разработали и утвердили «Стратегический план устойчивого развития города Новосибирска до 2020 года». Он определил основные ориентиры социально-экономического развития города. Это был один из первых в России «Стратегических планов устойчивого развития», разработанных при самом активном участии городского сообщества.

Основное достижение последнего времени — эффективная социально-экономическая политика, отчётливо характеризующая положение дел в городе и на этой основе, — рост численности населения. Новосибирск закрепил за собой право называться «полуторамиллионником», что было достигнуто, в том числе, за счёт естественного прироста. Два года назад, впервые с 1992 г., уровень рождаемости превысил смертность, и эта тенденция, по итогам 2013 г.,

не только сохранилась, но и усилилась. По абсолютному приросту численности населения Новосибирск в 2013 г., как и в 2012 г., — лидер среди муниципальных городов-миллионников, здесь сохраняется положительная динамика миграционного прироста. Всё это обусловлено тем, что Новосибирск укрепляет свои позиции как город, привлекательный для получения образования, ведения бизнеса, для трудоустройства. Отсюда — приток в город молодых активных людей и квалифицированных кадров.

Напомню, что наш город был одним из первых в Российской Империи, где было введено всеобщее начальное образование. Это произошло более 100 лет назад, в 1912 г. В то время всеобщее начальное образование было только в Ярославле, который был уже крупным городом, тогда как Ново-Николаевск оставался сравнительно небольшим поселением. Введение всеобщего образования первой степени заложило одну из основ динамичного развития Новосибирска, дало ему одно из ключевых преимуществ, многократно увеличило его социальный капитал.

Через сто лет многоотраслевой характер экономики обеспечил городу восстановление докризисных темпов роста в 2010 г. и продолжает оказывать благоприятное влияние на результаты экономической деятельности. Начиная с 2011 г., основные показатели социально-экономического развития города демонстрируют положительную динамику, при этом ряд показателей стабильно превышает соответствующие общероссийские. Очевидно, что это закономерный результат масштабных вложений последних лет в образование, в социальную инфраструктуру города, ориентированную на улучшение условий жизни каждой новосибирской семьи, создание условий и стимулов для того, чтобы городское сообщество гармонично развивалось, чтобы достойно жило старшее поколение, а молодое росло умным, свободным и сильным.

Важность этих задач прекрасно иллюстрирует то, что на содержание и развитие социальной сферы в 2013 г. направлено около 60% средств городского бюджета. При том, что на протяжении последних лет Новосибирск — лидер среди российских миллионников по объёму бюджета, занимает высокие позиции по показателям бюджетной обеспеченности. 50,9% этих расходов направляется на финансирование отрасли «Образование». Это убеждает в том, что в Новосибирске образование было и остаётся приоритетной отраслью, определяющей вектор развития города, как сегодня, так и в будущем.

Основным приоритетом городских органов власти стало повышение доступности, эффективности и качества образования. Это те обязательные требования, которые соответствуют целям и задачам инновационного социально-экономического развития города, сегодняшним и будущим потребностям его жителей. Иными словами, уровень качества образования позволяет понять, в какой мере образовательная деятельность и её результаты соответствуют определённым общественным и индивидуальным запросам горожан. Важнейший ресурс повышения качества образования — это ресурс технологический, связанный с развитием всей инфраструктуры образования и создание достойных условий для работы педагогов и учёбы школьников и студентов. В Новосибирске немало сделано в этом направлении. Созданы условия для получения прочного базового образования, чему способствует разнообразная многоуровневая сеть образовательных учреждений, реализующих вариативные образовательные программы, удовлетворяющие запросам населения в соответствии с возрастом, потребностями и склонностями детей и молодёжи.

Остановлюсь более подробно на ключевых задачах муниципалитета, направленных на создание условий, обеспечивающих

доступность, эффективность и качество образования. Среди них:

- комплексное развитие сети образовательных учреждений для обеспечения доступности дошкольного, общего и дополнительного образования, независимо от территории проживания, материального благосостояния и состояния здоровья детей;
- дальнейшее развитие и совершенствование инфраструктуры, материально-технической базы образовательных учреждений;
- развитие кадрового потенциала, создание условий для формирования квалифицированного состава управленческих и педагогических работников, в том числе через систему моральных и материальных стимулов.

Совершенствование инфраструктуры учреждений образования

Сегодня муниципальная образовательная система — крупнейшая отрасль в городе и одна из крупных муниципальных систем образования в Российской Федерации. Муниципальная образовательная стратегия выстраивается на основе государственной политики на федеральном и региональном уровнях. Основное направление стратегии в том, чтобы сделать Новосибирск подлинным коллективным воспитателем, формирующим образ своих юных жителей, граждан России. Образовательные школы — важнейшие звенья этой системы. Функционирование и развитие муниципального образования г. Новосибирска осуществляются во взаимодействии и согласованности деятельности мэрии, городского Совета депутатов, и 510 образовательных организаций — 211 бюджетных, 21 автономной, 278 казённых.

Из них — 504 образовательных учреждения: 127 общеобразовательных школ, 17 гимназий, 18 лицеев, 17 школ с углублённым изучением отдельных предметов, 16 коррекционных школ, 13 вечерних, 2 школы-интерната, 2 начальные школы-детсады, 246 дошкольных образовательных организаций и 46 учреждений дополнительного образования.

Эта разнообразная многоуровневая сеть учреждений, реализующих вариативные про-

граммы, полностью удовлетворяет запросам населения в соответствии с его потребностями.

Развитие и дальнейшее совершенствование сети образовательных организаций в нашем городе в последующие годы будут идти по пути создания крупных образовательных комплексов на базе конкурентоспособных образовательных организаций, создания ресурсных центров и сетевых образовательных моделей, изменения типа и вида существующих образовательных учреждений и их организационно-правовой формы. В итоге создаётся конкурентная образовательная среда на рынке образовательных услуг. Это потребует от каждой образовательной организации пересмотра имеющихся форм и методов деятельности, принятия эффективных управленческих решений, существенного повышения профессионального уровня педагогов и руководителей, обновления кадрового состава в целом. Иными словами — всего того главного, что обеспечит высокий уровень качества образования.

Наряду с общими целями образовательной системы Российской Федерации и Новосибирской области, муниципальное образование г. Новосибирска имеет свои особенные цели и задачи. Важнейший ресурс повышения его качества — ресурс технологический, связанный с развитием всей инфраструктуры образования, начиная с сети учреждений и заканчивая созданием комфортных, социально безопасных условий для работы и учёбы. **Обеспечение высокого качества и эффективности содержания дошкольного, общего и дополнительного образования, дальнейшее развитие и совершенствование инфраструктуры, материально-технической базы образовательных организаций** — вот условия социально-экономического развития города Новосибирска. Постановлением мэрии (от 10 июля 2013 года № 6518) утверждена муниципальная

программа «Развитие инфраструктуры и материально-технической базы образовательных учреждений на 2013—2017 годы».

По этой программе планируется построить и реконструировать 59 новых детских садов и 16 школ.

Важнейшим приоритетом образовательной политики города остаётся реализация комплекса мер по обеспечению государственных гарантий доступности дошкольного образования, в котором ещё недавно было немало проблем. Согласно принятому новому Закону «Об образовании в Российской Федерации», с 1 сентября прошлого года дошкольное образование стало одним из полноценных и непереносимых уровней общего образования. Это расширило зону ответственности дошкольных образовательных учреждений, в первую очередь в предоставлении качественных образовательных услуг, ориентированных на убедительный результат.

Государственная политика в сфере дошкольного образования направлена сегодня на решение такой важной социально-гуманистической задачи, как удовлетворение потребности населения в доступности дошкольного образования. Прежде всего, в рамках выполнения Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки». Согласно этому Указу, к 2016 г. необходимо ликвидировать очередь детей в возрасте от трёх до семи лет на получение мест в детский сад. Эта задача решается в рамках ведомственной программы «Обеспечение доступности услуг дошкольного образования в городе Новосибирске на 2011—2015 годы», принятой в ноябре 2010 года. Работа по программе идёт весьма интенсивно. Достаточно сказать, что если в 2011 году построено три новых детских сада, семь капитально отремонтировано и три реконструировано (что дало прирост в 3220 мест для детей), то в 2012 г. за счёт нового строительства тринадцати зданий, ремонта и реконструкции двух детских садов и создания новых

групп, добавлено малышам ещё 3700 мест. В 2013 г. построено 16 зданий детских садов на 3950 мест. Программа софинансирования строительства детских садов за счёт консолидированных бюджетов разных уровней (федерального, областного, местного), на наш взгляд, позволит успешно решить проблему обеспеченности дошкольными местами к 2016 году.

При решении одной проблемы следом, как правило, возникает другая. Изменение демографической ситуации в стране (рост рождаемости), повышение требований к условиям обучения и воспитания детей (реализация федеральных образовательных стандартов и т.д.) — 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 реально качественно и количественно изменим ситуацию со школьными местами.

Вместе с тем, одно из главных условий полноценной модернизации образования — не только его технологическое оснащение и предоставление новых возможностей, но то, как используют их учителя, как руководители школ и органов управления образованием стимулируют у них потребность в освоении современных образовательных технологий. Сегодня, как никогда, актуален тезис «кадры решают всё».

Кадровый потенциал и система стимулов

В муниципальной системе образования г. Новосибирска сегодня трудятся 31 670 человек, из них педагогических и руководящих работников —

17 792 человек. Одна из актуальных задач (уверен, не только в нашем городе) — эффективное использование кадрового потенциала системы образования. Это и качественное — в условиях современных вызовов времени — планирование подготовки и переподготовки педагогических кадров, совершенствование оценки их деятельности, усиление мер социальной защищённости, повышение социального статуса работников сферы образования.

Этому во многом способствует «социальный пакет» как система мер социальной поддержки, осуществляемых муниципалитетом г. Новосибирска по собственной инициативе.

Вот некоторые из них:

- *контрактная подготовка выпускников школ — будущих специалистов отрасли за счёт средств бюджета города на базе Новосибирского государственного педагогического университета;*
- *первоочередное предоставление мест в детских садах штатным педагогическим работникам образовательных учреждений (за два года этой льготой воспользовалось около 1900 человек);*
- *освобождение от родительской платы всех штатных работников дошкольных учреждений и школ, реализующих программы дошкольного образования;*
- *улучшение жилищных условий посредством участия в ведомственной целевой программе «Улучшение жилищных условий работников муниципальной бюджетной сферы города Новосибирска на 2011–2015 годы» (за годы реализации программы 273 работника отрасли получили свидетельства участника программы и улучшили жилищные условия);*
- *повышение уровня средней заработной платы во исполнение Указов Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мерах по реализации государственной социальной политики» и от 01.06.2012 № 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы». Сегодня показатели по средней заработной плате работников отрасли образования в г. Новосибирске соответствуют, а по некоторым категориям работников, превышают требуемые уровни, заложенные в Указах Президента РФ. Для педагогических работников общеобразовательных учреж-*

дений это 28 553 рубля, тогда как средняя заработная плата по экономике в регионе 26 270 рублей);

- *ежемесячное возмещение стоимости найма жилого помещения: для работников дефицитных специальностей по 10 тысяч руб., а для всех остальных категорий работников — по 5 тысяч руб. ежемесячно. В настоящее время 428 человек (1,7% от работающих в отрасли) получают адресное возмещение расходов, из них 65 человек — работники дефицитных специальностей и 78 — воспитатели дошкольных учреждений;*
- *предоставление на льготных условиях с 75%-ной оплатой стоимости из бюджета города путёвок на оздоровление педагогических работников в здравницах Новосибирска и Новосибирской области;*
- *ежемесячные муниципальные выплаты победителям и лауреатам городских профессиональных конкурсов «Учитель года», «Воспитатель года» и конкурса молодых педагогов «Новой школе — современный учитель»;*
- *ежегодное единовременное муниципальное пособие для молодых специалистов;*
- *система курсовой подготовки педагогических и руководящих работников, через которую прошли более 8000 человек, из них в городских центрах Главного управления образования около 5000 человек; в том числе в рамках Комплекса мер модернизации образования через модульно-накопительную систему повышения квалификации и профессиональной переподготовки — более 3500 работников отрасли, из них более 400 руководителей.*

С декабря 2009 г. в системе муниципального образования г. Новосибирска, в соответствии с постановлением мэрии города, реализуется уникальный проект — повышение квалификации педагогов с учётом индивидуальной образовательной траектории посредством предоставления *бюджетного*

образовательного сертификата. Проект этот реализуется на конкурсной основе за счёт средств бюджета города.

Бюджетный образовательный сертификат значительно расширил возможности педагогов города в получении именно тех знаний, которые необходимы для реализации инновационных проектов и программ, освоения новых курсов и технологий, сопоставимых с целями и задачами развития конкретной школы. Обладатели сертификатов реализуют право на обучение не только в Новосибирске, но и в других городах России и зарубежья. В 2011–2012 гг. обучение по бюджетным образовательным сертификатам проходило в Москве, Санкт-Петербурге, Красноярске, Томске, Омске, Глазове, Анапе, Отрадном, Сэнт-Джулиансе (Мальта), Оксфорде и Кембридже (Великобритания); Виши и Баньоле (Франция); Карис (Финляндия), Берлине (Германия). За четыре последних года в реализации проекта приняли участие 134 педагога и руководителя.

Новый управленческий проект

Усложнение инфраструктуры образования требует от каждого учреждения пересмотра форм и методов работы, особых компетенций в принятии оптимальных управленческих решений. Директоров школ, как правило, никто специально не готовит. Они «взрастают» чаще всего из заместителей, реже — из учителей, и совсем редко приходят из других отраслей и сфер деятельности. При этом практика показывает: назрела необходимость привлекать в муниципальную систему образования управленцев нового типа, специалистов, возможно, не имеющих базового педагогического образования, но имеющих опыт управления или деятельности в другой сфере. Если раньше при назначении на должность директора школы предыдущим этапом была успешная деятельность его как учителя, а управленческое мастерство приходило с годами, то теперь

одним из обязательных условий становится знание основ менеджмента образования. С каждым годом повышаются роль директора, степень его свободы и ответственности за принятые решения, за конечный результат.

Жители города задают сегодня высокую планку в оценке результатов работы учреждений образования. «Взять» эту высоту могут только управленцы нового типа. Возникает закономерный вопрос: где искать руководителей такого высокого уровня? Ответ очевиден: целенаправленно готовить управленческие кадры на профессиональном уровне. Для этого в Новосибирске реализуются различные интересные проекты модернизации образования, которые определяют задачи развития системы образования муниципалитета и управления ею в долгосрочной перспективе.

Вот пример одного из управленческих проектов. В 2013 г. принято решение осуществить новый городской проект «Управленческий кадровый резерв муниципальной системы образования г. Новосибирска». На конкурсной основе, путём серьёзного профессионального отбора начата подготовка управленческих кадров из числа жителей города, чтобы обеспечить нашим образовательным учреждениям резерв молодых руководителей нового типа — амбициозных, инициативных менеджеров образования. Цель проекта — повысить качество и эффективность муниципальной системы образования, совершенствовать подбор, подготовку и расстановку профессиональных кадров, сократить период их адаптации при назначении на должность директора школы.

Возможность принимать участие в этом конкурсе имеют граждане Российской Федерации с высшим профессиональным образованием и дополнительной подготовкой в сфере государственного и муниципального управления или менеджмента и экономики, а также стажем работы на педагогических или руководящих должностях не менее пяти лет.

В настоящее время заявку на участие в конкурсе подали 42 человека, из них:

- восемь человек — это участники городского проекта «Молодые лидеры образования»;
- трое — не работники отрасли.

Конкурс проходит в два этапа. На первом этапе — проводится входное анкетирование и тестирование кандидатов, после которого определяются 20 участников конкурса. Прошедшие первый этап, проходят профессиональную подготовку за счёт средств бюджета города по образовательной программе, состоящей из таких модулей:

- менеджмент образования;
- современные персонал-технологии;
- личная эффективность руководителя;
- маркетинговая стратегия учреждения образования;
- проектный метод;
- создание команды;
- специальная образовательная программа.

По окончании профессиональной подготовки участники конкурса разрабатывают исследовательский проект «Школа будущего» либо программу развития школы.

На втором этапе слушатели публично защищают проект «Школа будущего» либо программу развития конкретного учреждения. Проект и программы размещаются на сайте мэрии Новосибирска для информирования общественности города. Пять участников конкурса, представивших лучшие проекты, становятся победителями и включаются в оперативный кадровый резерв на замещение должности руководителя школы. Участники конкурса, не ставшие победителями, включаются в перспективный кадровый резерв Главного управления образованием мэрии Новосибирска.

Этот пилотный проект пользуется популярностью. Будем надеяться на его успех.

Некоторые результаты

Одним из показателей продуктивности и качества педагогического и управленческого труда, результатом деятельности школы является Единый государственный экзамен

(как бы мы к нему ни относились). В 2013 г. выпускники нашего города по шести предметам показали результаты выше, чем их сверстники в целом по России и Новосибирской области. 100-балльный результат на ЕГЭ по разным предметам набрали 150 выпускников, что в 5,5 раза больше, чем в 2012 г. Наметилась устойчивая тенденция увеличения числа тех, кто показал результат от 80 до 99 баллов; в 2013 г. их было 1885 человек (в 2012 г. — 1619, в 2011 г. — 1087).

В сравнении с прошлым годом выросло количество получивших золотые и серебряные медали — всего 749 (в 2012 г. — 670, 2011 г. — 441).

В прошлом году 55 школьников Новосибирской области, принимавших участие в заключительном этапе Всероссийской олимпиады, стали призёрами и победителями. Это один из лучших показателей среди всех регионов. Самый значительный вклад в этот результат сделали школьники Новосибирска: 11 — стали победителями, 44 — призёрами. Напомню, что с 1998 г. Новосибирская область входит в число так называемой «золотой дюжины» по результатам Всероссийских олимпиад. Достигнутые результаты — это серьёзный труд учителей, руководителей, коллективов, учреждений образования.

Вместо заключения

В январе этого года на собрании, посвящённом подведению итогов работы муниципальной системы образования за 2013 г. и задачам на 2014 г., исполняющий обязанности мэра Новосибирска В.М. Знатков обратился с инициативой учредить на муниципальном уровне памятный знак «За особые успехи в учении» выпускникам средних школ города, достигшим особых успехов в учёбе. Это предложение активно поддержало

педагогическое сообщество города. На специально разработанном эскизе памятного знака изображены не только атрибуты образования, но и герб Новосибирска. Нам важно, чтобы при получении этой награды выпускник осознавал, что успехов в учении он достиг благодаря как собственному труду, так и благодаря условиям, созданным в городе в сфере образования. Достойные условия позволяют достигать эффективных результатов.

2013 год был наполнен по-настоящему яркими запоминающимися событиями. Новосибирск широко отпраздновал своё 120-летие, 100 лет со дня рождения нашего прославленного земляка — маршала авиации Александра Покрышкина. В торжественных мероприятиях, посвящённых трижды герою Советского Союза Покрышкину, принял участие Президент Российской Федерации Владимир Путин.

Летом мы провели первые Международные детские игры «Спорт — искусство — интеллект». В грандиозном празднике приняли участие более трёх тысяч спортсменов и тренеров из 76 городов России и 6 зарубежных стран. Проведение игр отмечено на международном уровне: мы получили благодарность от президента Международ-

ного олимпийского комитета Жака Рогге за высокий уровень организации и проведения соревнований. Учитывая колоссальный интерес к играм со стороны участников, их положительные отзывы, а также накопленный опыт организации таких масштабных мероприятий, было принято решение проводить игры раз в пять лет. Впервые был реализован уникальный проект «Детское телевидение в Новосибирске». Учащиеся снимали, транслировали, комментировали соревнования детских игр «Спорт — искусство — интеллект», брали интервью у их участников.

Студенты новосибирских вузов продемонстрировали своё спортивное мастерство на летней всемирной Универсиаде в Казани, завоевав для российской сборной 14 медалей, семь из которых — высшего достоинства.

Через Новосибирск проходил один из самых длинных маршрутов эстафеты Олимпийского огня. В одном из этапов эстафеты принял участие старейший факелоносец Олимпиады — Александр Каптаренко, которому исполнилось 102 года. Его воля к победе и сибирский характер теперь известны всему миру.

Надеемся, что и муниципальная система образования г. Новосибирска не посрамит достоинства сибиряков... **НО**