

МЕХАНИЗМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Мария Николаевна Лазутова,
*директор Московского института развития образования,
профессор, доктор исторических наук*

Новизна ситуации в сфере дополнительного образования детей обусловлена вызовами времени и колоссальными изменениями современного поколения детей. Она определена государственной образовательной политикой модернизации и прорывного развития образования и обеспечена законодательно Законом РФ «Об образовании», вступившем в силу 1 сентября 2013 года.

Перед образовательным сообществом сегодня две ключевые цели:

- повышение доступности и качества образования;
- подготовка квалифицированных кадров всех уровней профессионального образования, способных быстро реагировать на запросы рынка труда, повышать уровень своей квалификации в течение всей жизни.

Эти цели глубоко связаны идеей непрерывного образования, частью которой должна стать сфера дополнительного образования детей. Это означает, что в ежедневной работе предстоит уходить от частного, ситуативного понимания функций и задач учреждений дополнительного образования детей, которые оказались в сфере самодостаточности в организации социализации и досуга детей, и подниматься к обобщённым задачам непрерывности и целостности процесса образования, обучения в течение всей жизни.

Развитие нового содержания дополнительного образования обращено к тому, чтобы формировать психологические установки личности, социальные компетенции, социально-психологическую готовность человека к адаптации в меняющихся условиях рынка труда, чтобы постоянно учиться и повышать свою квалификацию.

Так масштабно и глубоко задачи перед системой дополнительного образования детей ещё не ставились! Ни в 1992 году, когда Законом Российской Федерации «Об образовании» в государственную систему образования было введено «дополнительное образование детей», преобразованное из «системы внешкольной работы», которая была тесно связана с всесоюзным пионерским движением в СССР. Ни в 1995 году, когда Постановлением Правительства Российской Федерации № 233 было утверждено «Типовое положение об учреждении дополнительного образования детей», определившего функционирование системы дополнительного образования детей до настоящего времени. 2012–2013 годы стали рубежной вехой

для системы дополнительного образования детей, которая последней включилась в эпоху преобразований. Сработал принцип остаточности, вследствие чего система дополнительного образования детей оказалась наиболее законсервированной и не интегрированной в современные процессы модернизации образования.

В настоящее время на государственном уровне сформулирована образовательная политика развития дополнительного образования детей, раскрытая в ключевых государственных документах: Указе Президента РФ, новом Законе РФ «Об образовании», Прогнозе социально-экономического развития России до 2030 г., Федеральной государственной программе «Развитие образования в РФ» до 2020 г., новом «Типовом положении об образовательном учреждении дополнительного образования детей», ФГОС нового поколения. Такой концентрации государственных стратегических решений в части дополнительного образования детей в истории нашей страны ещё не было.

В соответствии с новым Законом «Об образовании в Российской Федерации» установлены понятие и цели дополнительного образования, место дополнительного образования детей в структуре системы образования РФ, виды и подвиды дополнительного образования, разновидности дополнительных образовательных программ, типы образовательных организаций, в которых реализуются программы дополнительного образования детей, гарантии на доступность дополнительного образования. Хотелось бы подчеркнуть особо, что в Указе Президента Российской Федерации № 599 от 7 мая 2012 г. «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» впервые в истории российского образования сформулированы поручения об увеличении к 2020 году числа детей, обучающихся по дополнительным образовательным программам, до 70–75%.

Россия остаётся одной из немногих стран, где обеспечивается государственное финансирование учреждений дополнительного образования детей. Надо увидеть в этом главное — законодательно, нормативно и распорядительно закреплена стратегия государственной поддержки и развития отрасли дополнительного образования детей как важнейшего ресурса социализа-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ции и воспитания детей и обучающихся в процессе непрерывного образования.

Стратегические приоритеты развития дополнительного образования детей

- Обеспечение реализации государственной политики развития человеческого капитала путём создания единой среды образования и социализации человека.
- Повышение эффективности общего и дополнительного образования в формировании компетенций, востребованных социальной жизнью и экономикой; усиление участия дополнительного образования в решении задач воспитания.
- Разработка нового содержания дополнительного образования, направленного на развитие практик научно-технического творчества детей и молодёжи, социального проектирования и детского самоуправления, добровольческой деятельности, создание современных центров технического и гуманитарного творчества детей и подростков.
- Создание образовательных центров — укрупнённых территориальных комплексов как механизма интеграции уровней образования и аккумуляции целостной педагогической среды социализации, доступности и качества образования.
- Активизация сферы неформального (за рамками организаций дополнительного образования детей) и информального образования (медиафера, сеть Интернет, индустрия досуга), обладающих значительным потенциалом в решении задач социализации подрастающего поколения.
- Стимулирование развития негосударственного сектора услуг дополнительного образования детей, механизмы конкурсного финансирования программ, модели

М.Н. Лазутова. Механизмы повышения эффективности системы дополнительного образования

софинансирования услуг дополнительного образования со стороны родителей.

- Внедрение новых финансовых механизмов обеспечения дополнительным образованием детей из семей с низким доходом (включая введение именных сертификатов).

- Развитие системы выявления и поддержки одарённых детей и молодёжи как важного условия повышения качества человеческого капитала страны в интеллектуальной, научно-технической, творческой, социальной, спортивно-технической областях.

Региональные модели развития дополнительного образования должны быть сформированы с учётом стратегий государственной образовательной политики и тенденций развития дополнительного образования. Есть ещё один важный фактор — финансово-экономический. Необходимо взглянуть на систему дополнительного образования с позиции рыночных отношений, в условиях которых функционируют сегодня все отрасли российской экономики. В настоящее время надо научиться эффективно работать в условиях рыночной экономики, конкуренции на рынке образовательных услуг, который открыт не только образованию, но и сферам культуры и искусств, физической культуры и спорта, бизнес-сообществам и корпорациям, малому бизнесу. Экономика образования сегодня стала ключевым фактором, регулирующим вступление в образовательные отношения на рынке спроса и предложений образовательных программ, проектов, конкурсов, фестивалей. Деньги идут за учеником — главный принцип, которому следует как бюджетное финансирование, так и софинансирование из семейных бюджетов и инвестиционных фондов. Вкладывание денег в образование конкретного ребёнка, а не учреждений и организаций — вот «краеугольный камень» финансовой политики сегодняшнего дня. В соответствии с этим и должны быть перенастроены механизмы управления, функционирования, модернизации и развития системы дополнительного образования.

Что такое сегодня современная система образования Москвы — мегаполиса, население которого, по официальным данным, составляет свыше 11,5 миллиона человек?

В более чем 4000 образовательных учреждениях работает около 157 тысяч педагогов в 11 административно-территориальных округах столицы, включая территории «новой Москвы». Именно поэтому в Москве приоритетом социальной политики является развитие транспортной, социальной, культурной и образовательной инфраструктуры в едином пространстве доступности и качества достойной жизни. «Город, удобный для жизни» — такой посыл мэра Москвы Сергея Собянина направлен на модернизацию всех социальных институтов, важнейшим из которых является образование.

Перед системой образования Москвы в настоящее время поставлены две основные задачи: создание условий для развития способностей каждого московского ребёнка и сохранение в обществе консолидирующей роли системы образования.

За последние три года внедрены модернизационные механизмы повышения педагогической эффективности столичной системы образования:

- равнодоступное нормативно-подушевое или «лично-ориентированное» финансирование образовательных учреждений в зависимости от их востребованности у московских семей. Отныне каждая школа заинтересована в каждом ученике, в каждом дошкольнике, а потому создаёт условия для качественного образовательного процесса;
- независимая оценка образовательных результатов. С 2011 года в Москве формируется независимый рейтинг школ. В основе оценки объективные независимые показатели работы школ: результаты ЕГЭ, ГИА, Всероссийской и Московской олимпиад школьников, результаты диагностических работ;
- обеспечение информационной открытости системы образования. В связи с этим

большое внимание уделяется развитию государственно-общественного управления образовательными учреждениями;

- система поощрения педагогических коллективов, достигающих лучших образовательных результатов, грантовая поддержка педагогических работников и повышение заработной платы;
- формирование многопрофильных школ (крупных образовательных центров-комплексов). Этот механизм стал для московского образования системообразующим фактором модернизации.

По существу, уже сегодня реализовано новое видение школы, спрогнозированной к 2030 году, школы, которая интегрирована в единую среду социализации с организациями дополнительного образования, культуры и спорта. В реалиях московского времени 2012–2013 годов это стало объективным результатом работы, которая отражает нацеленность на решение государственных задач — обеспечение доступности и качества образования для каждого юного жителя Москвы.

Позиция Департамента образования подчеркнута министром образования Москвы И.И. Калиной: «Идея крупных образовательных центров-комплексов базируется на объединении интеллектуальных, финансовых, кадровых и материально-технических ресурсов ради предоставления московским семьям выбора качественных образовательных услуг в непосредственной близости к месту проживания. Образовательный центр, в идеале, это одно юридическое лицо, но с возможностью резко увеличить количество педагогических единиц — каждая со своими целями, задачами, методами, как по горизонтали (дошкольные отделения, начальная, средняя и старшая школы), так и по вертикали (химический, технологический, спортивный и иные профили) и широкий выбор программ дополнительного образования». На 1 сентября 2013 г. в Москве создано 817 многопрофильных школ, в состав которых вошли 2849 учреждений.

Таким образом, процессы модернизации пришли в систему дополнительного образования детей, которая является значимым сегментом системы столичного образования.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

На базе Московского института развития образования создана рабочая группа, в которую вошли учёные, представители Департамента образования Москвы, руководители учреждений дополнительного образования детей. Её члены коллегиально, на основе анализа функционирования системы, разработали предложения и модели её модернизации.

В условиях структурных преобразований сложно опираться на количественные показатели, которые подвижны и перманентно изменяются. Между тем, по данным 2012–2013 г., система дополнительного образования детей в Москве включала:

- 149 государственных и 14 негосударственных учреждений дополнительного образования детей в системе Департамента образования;
- 140 учреждений в системе Департамента культуры;
- 85 учреждений в системе Департамента физической культуры и спорта;
- 141 учреждение в системе Департамента семейной и молодёжной политики;
- 382 муниципальных досуговых клуба по месту жительства.

Сеть государственных учреждений дополнительного образования детей, подведомственных Департаменту образования, включает 149 учреждений дополнительного образования детей, из них 114 центров дополнительного образования, досуга и творчества, 11 дворцов, 13 домов творчества, 10 школ (искусств и спорта), две станции.

Указанная сеть учреждений дополнительного образования представляет целостную модель реализации программ дополнительного образования детей, наряду с которой одновременно реализовывались две другие модели. Это, во-первых, общеобразовательная школа (или колледж) с набором дополнительных образовательных программ. Такой вариант способствовал организации занятости и досуга учащихся в территориальной

М.Н. Лазутова. Механизмы повышения эффективности системы дополнительного образования

доступности к месту проживания или получения образования. Другая модель — общеобразовательная школа с блоком дополнительного образования. Это системная организация внеурочной и воспитательной деятельности на базе школы, организация полной и всесторонней занятости детей во второй половине дня, объединяющая детей и родителей в условиях особой педагогической среды сотрудничества, общения, творчества.

Как показал мониторинг программ дополнительного образования, проведённый Московским институтом развития образования, приоритетно востребованными направленностями дополнительных образовательных программ являются художественно-эстетическая направленность (18%), физкультурно-спортивная (16%), культурологическая и социально-педагогическая (по 14%). То, что важнейшие направленности — научно-техническая, туристско-краеведческая, естественно-научная, эколого-биологическая, социально-экономическая, спортивно-техническая находятся в аутсайдерах, по результатам различных опросов и мониторингов, свидетельствует о кризисном состоянии системы, требует срочного прорывного обновления содержания программ, инновационного ресурсного обеспечения.

Электронная запись в кружки и секции дополнительного образования через единый портал госуслуг Москвы, с одной стороны, упорядочила процедуру, с другой — выявила «ахиллесову пяту» дополнительного образования: «один ребёнок — несколько программ». В бесконечных дебатах по вопросу двойного финансирования можно выплеснуть ребёночка. Давайте разделять понятия: в государственной системе образования никто не может посягнуть на образовательные права и свободу выбора детей! Но в новых социально-экономических условиях мы должны найти такие механизмы и нормативы финансирования, которые могли бы обеспечить дополнительные гарантии детям на программы дополнительного образования из федерального, регионального бюджетов, возможно, и се-

мейных бюджетов, но на основе законности, открытости, прозрачности и нормативно-финансовой ясности.

Педагогические кадры в дополнительном образовании

В системе образования Москвы работает около 7800 педагогов дополнительного образования, что составляет 10,4% по отношению к численности учителей, 17% — к численности воспитателей, 42,7% — к численности преподавателей профобразования. Это говорит о том, что педагоги дополнительного образования — малочисленная группа педагогических работников в кадровом составе системы образования.

Уровень и квалификация по базовому образованию педагогов УДОД позволяет на качественном уровне реализовать программы дополнительного образования детей соответствующей направленности, однако для определения результатов оценки используются внутренние критерии, а не внешняя независимая оценка результатов педагогического труда, какая существует по другим категориям педагогических работников. Все показатели оценки качества должны быть соотносимы, легко просчитываемы, должны коррелироваться с реальными затратами и результатами.

Анализ опроса московских педагогов допобразования свидетельствует о весьма высоком уровне удовлетворённости профессиональной деятельностью и условиями труда (уровень заработной платы удовлетворяет 76% респондентов). Между тем наблюдается внутренняя локальная замкнутость педагогического сообщества работников допобразования, недостаточный уровень информированности, консолидированной интегрированности в систему образования Москвы в целом.

Решение задач модернизации дополнительного образования возможно только на основе целостного видения проблем

и интеграции дополнительного образования детей в систему столичного образования. Необходимо выделить приоритетные факторы:

- новая система «подушевого финансирования» и организационно-финансовых механизмов управления и системы оплаты труда;
- повышение конкурентоспособности и гибкого реагирования на потребности рынка образовательных услуг;
- развитие сетевого взаимодействия, интеграции в систему общего и профессионального образования.

Программа модернизации системы дополнительного образования Москвы основана на переходе от *управления образовательными учреждениями к управлению образовательными программами*. Модернизация сети дополнительного образования будет нацелена на выполнение ключевых задач по обеспечению доступности и качества образования. Мы видим реализацию этих задач по направлениям:

- 1) интеграции дополнительного и общего образования;
- 2) интеграции дополнительного и среднего профессионального образования;
- 3) укрепления и развития конкурентоспособных образовательных организаций дополнительного образования детей в форматах автономной самостоятельности.

Рабочая группа ГБНУ «МИРО» на основе анализа огромного комплекса исследовательских данных разработала механизмы модернизации системы дополнительного образования детей с дифференцированным учётом соблюдения административно-территориальных условий, сохранения организационно-педагогических особенностей, традиций и достижений учреждений дополнительного образования. Предполагается гибкое решение по каждому конкретному случаю на основе анализа потребностей москвичей и наполнение программами дополнительного образования в территориальной доступности для детей в каждом микрорайоне.

Инструментальные механизмы модернизации дополнительного образования

- Введение нормативной базы подушевого финансирования образовательных услуг в системе дополнительного образования детей и форми-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

рование госзадания для образовательных учреждений, реализующих дополнительные образовательные программы для детей.

- Унификация требований к программам ДОД; разработка межведомственного классификатора программ системы дополнительного образования детей; внедрение новых критериев дифференциации программ дополнительного образования детей с делением на ознакомительный, базовый и углублённый уровни.

- Введение на основе межведомственного классификатора программ электронной записи детей на дополнительные образовательные программы.

- Создание нормативной базы внутриведомственного и межведомственного взаимодействия ОУ и организаций в сфере дополнительного образования детей.

- Разработка и введение единого комплексного плана общегородских мероприятий в сфере дополнительного образования детей для всех образовательных организаций системы образования.

- Введение рейтинговой системы оценки деятельности учреждений дополнительного образования детей.

- Активизация инновационных инвестиционных проектных форм поддержки прорывных направлений дополнительного образования детей: научно-технического творчества и изобретательства, социального проектирования, спортивно-технических достижений.

Самый острый вопрос модернизации дополнительного образования — готовность руководителей учреждений дополнительного образования к реализации ключевых задач модернизации и управления образовательным учреждением в условиях конкуренции на рынке образовательных услуг. Сегодня эффективность

М.Н. Лазутова. **Механизмы повышения эффективности системы дополнительного образования**

управления образовательной организацией определяет не директор, а управленческая команда образовательной организации. Управление нового поколения — генератор всех идей по развитию своего образовательного учреждения либо организатор такой генерации, а не транслятор указаний «сверху». Говоря о новой кадровой политике, хотелось бы особо подчеркнуть, что новые отношения в системе образования Москвы выстроены на принципах:

- самостоятельности образовательного учреждения в управлении процессом;
- совместной ответственности Департамента и образовательного учреждения за результат;
- открытости и прозрачности системы образования города Москвы.

Это в полной мере соответствует федеральной государственной образовательной политике и отражает законодательно сформулированные позиции в части управления образованием.

Такие результаты могут обеспечить управленческие команды образовательных организаций. Эффективность командной работы очевидна. Неслучайно министр образования Москвы И.И. Калина дал поручение подготовить предложения по введению в практику аттестацию руководящих кадров по принципу аттестации управленческих команд, что отвечает трендам кадровой политики.

Внедрение в практику командных методов имеет объективные основы. Во-первых, они позволяют лучше решать крупные и междисциплинарные задачи с минимальными затратами времени. Во-вторых, это повышает эффективность и конкурентоспособность организации. В-третьих, позволяет создать коллективный продукт труда, практико-ориентированный на задачи модернизации.

МИРО осуществил пилотный проект переподготовки управленческих кадров образования по принципу командных проектов. В этом проекте приняли участие пять учреждений дополнительного образования Москвы — «Виктория», «ЛИДЕР», «Лаборатория путешествий», МГДД(Ю)Т, «Отрадное». Проекты, разработанные в процессе командного обучения, стали проектами модернизации этих учреждений дополнительного образования. Эти организации самостоятельно, без указаний «сверху» определили свой путь к конкурентоспособности, а значит, жизнеспособности образовательной организации.

Всё должно коррелироваться с конечным результатом — качеством доступного образования каждому юному москвичу. И управленческие команды, разрабатывающие модели модернизации своих учреждений, в полной мере станут командами развития своих образовательных организаций, а значит, и системы образования в целом.