

## ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОРОДСКИХ СЕТЕЙ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

© 2009 Л.И. Фишман, В.В. Дудников\*

**Ключевые слова:** концепция модернизации российского образования, качество образования, профильная школа, индивидуализация образования.

Показана необходимость оптимизации структуры городских сетей общеобразовательных учреждений как средства повышения качества образовательных услуг, проанализированы проблемы процесса реструктуризации, предложена комплексная модель осуществления реструктуризации городских сетей общеобразовательных учреждений, включающая в себя организационные механизмы преодоления сопротивления субъектов внутренней и внешней среды муниципальных систем образования.

Концепция модернизации российского образования<sup>1</sup> определяет в качестве основного приоритета обеспечение доступности качественного образования при условии эффективного использования ресурсов. Поэтому новые цели отечественного образования требуют изменения не только содержания и технологий образования в образовательных учреждениях, но и новых структурных и организационно-финансовых решений, а также изменений отношений систем образования с внешней средой.

Образование в Российской Федерации (согласно Федеральному закону “Об образовании”) осуществляется в интересах человека, сообществ, государства. Образование - это социальное благо, состоящее в оказании образовательных услуг, удовлетворяющих запросы учащихся, различных сообществ и государства. Как услуга образование обладает всеми присущими характеристиками: образовательная услуга имеет результат, в процессе ее производства потребляются ресурсы, она имеет стоимость.

При этом качество образования, как и качество любого продукта, реализуемого любой организацией, определяется как степень соответствия характеристик продукта запросам (требованиям) субъектов внешней среды организации (производителя), прежде всего заказчиков и потребителей продукта.

Основные отличия услуги (а значит, и услуги образовательной) от товара состоят в том, что она неосвязаема для получателя до

ее потребления, неотделима от ее производителя, непостоянна по качеству и несохраняема. Из специфики услуги следует, что любые отдельные услуги характеризуются в смысле качества результатами их оказания и важными для потребителей и заказчиков характеристиками (условиями) процесса их оказания. Поэтому можно выделить две группы характеристик качества образовательных услуг как потребительской категории:

- ◆ результаты образования (проявляющиеся в тех или иных характеристиках клиентов - обучающихся и выпускников, сформированных в процессе обучения);

- ◆ важные для потребителей и заказчиков непосредственные условия образовательного процесса.

Рассматривая понятие “качество образования” применительно к территориальным системам образования, можно идентифицировать заказчиков системы образования, одновременно являющихся плательщиками или инвесторами (например, государство), для которых важно соотношение качества и стоимости оказания образовательной услуги, т.е. экономическая эффективность. Поставленная государством цель повышения доступности качественного образования при эффективном использовании ресурсов<sup>2</sup> означает требование к определенной организации образовательных ресурсов системы образования.

Одним из аспектов повышения качества образовательных услуг на старшей ступени

\* Фишман Лев Исаакович, доктор педагогических наук, профессор Поволжской государственной социально-гуманитарной академии, г. Самара; Дудников Валерий Владимирович, кандидат педагогических наук, доцент Поволжской государственной социально-гуманитарной академии, г. Самара. E-mail: e-fishman@mail.ru, efish@samaralan.ru.

общего образования является предоставление старшеклассникам максимально возможной широты выбора содержания образования и уровня его освоения в рамках профильного обучения. Организация профильного обучения должна позволить более полно учитывать интересы, склонности и способности учащихся, создавать условия для обучения старшеклассников в соответствии с их профессиональными интересами и намерениями в отношении продолжения образования. Тем самым, профильная школа должна позволять старшекласснику получать образование, соответствующее его индивидуальным особенностям и интересам. Принципиальным моментом организации профильного обучения в старшей школе является обеспечение освоения учащимися минимального (базового) уровня образования, а также широкой возможности выбора учащимся содержания образования и уровня его освоения<sup>3</sup>. Тем самым, профиль обучения определяется как индивидуальная образовательная траектория учащегося, построенная на основе его выбора и позволяющая обеспечить достижение лично значимых для учащегося образовательных результатов.

Обеспечение нового качества образования старшеклассников экономически целесообразным и эффективным способом требует изменения структуры сети общеобразовательных учреждений городов. Отдельная городская школа на сегодняшний день не имеет определенных ресурсов для организации профильного обучения. В каждой общеобразовательной школе невозможно создать материальную базу, обеспечивающую достаточную широту выбора. Также затруднительно в каждом общеобразовательном учреждении обеспечить соответствующий кадровый ресурс. Однако самым главным препятствием для эффективной организации профильного обучения является незначительное количество старшеклассников в большинстве городских школ, что, в условиях нормативного финансирования и не позволяет обеспечить широту выбора. Таким образом, качественное профильное обучение может быть осуществлено без чрезмерных издержек только в школах, имеющих значительное количество старшеклассников.

Поэтому для индивидуализации образования посредством организации профильно-

го обучения (в частности, в городских школах) необходимо увеличение количества старшеклассников в отдельных образовательных учреждениях и перераспределение ресурсов не в отдельной школе, а в сети общеобразовательных учреждений города. Иными словами, речь идет о целевой концентрации клиентов и ресурсов, без чего профильное образование не может быть реализовано экономически целесообразным способом.

Принципиальным в этой связи становится изменение структурных единиц сети общеобразовательных учреждений на основе создания крупных школ-комплексов или выделения самостоятельных школ старшей ступени. И тот, и другой вариант предполагает существенное увеличение потоков старшеклассников в параллелях 10-11 классов.

Однако данные варианты не являются эквивалентными. При наличии в сети школ-комплексов с большими потоками учащихся на всех ступенях образования уменьшается конкуренция среди учреждений (по сути, школы делят образовательное пространство города на крупные не пересекающиеся части). При выделении в самостоятельные учреждения ступеней старшей школы увеличивается количество юридических лиц, возрастает конкуренция между школами старшей ступени, а также - между школами, реализующими программы основной школы, выпускники которых стремятся перейти в старшую школу. Поэтому в достаточно большом городе выделение относительно небольшого числа школ исключительно старшей ступени с сохранением значительного количества учреждений дошкольного и начального общего образования, начальных школ, школ второй ступени, основных школ с сохранением юридических лиц у каждого учреждения представляется предпочтительным.

Однако в небольшом городе (или поселке городского типа) или в отдаленном районе большого города, имеющих сегодня две-три школы, новая структура сети может отличаться. В этом случае (недостатка ресурсов и невозможности создания конкурентной среды) наиболее адекватной представляется ситуация централизации ресурсов в рамках одной институции и создания единственной школы, реализующей программы всех трех ступеней и расположенной в не-

скольких зданиях. Этот вариант (создания крупного образовательного центра со структурными подразделениями по ступеням) может быть предпочтительнее, чем нескольких образовательных учреждений, не конкурирующих между собой<sup>4</sup>.

Понятно, что реструктуризация городских сетей общеобразовательных учреждений призвана решить и ряд других проблем, связанных с обеспечением доступности качественного образования при эффективном использовании ресурсов. Среди них:

♦ существующие структуры сетей школ, представленные преимущественно школами - одиннадцатилетками, не способствуют созданию комфортных (в соответствии с возрастом учащихся) условий образовательного процесса;

♦ неравномерность распределения в городах гимназий, лицеев, школ с углубленным изучением предметов не обеспечивает доступности данных видов образовательных программ, при этом возникают вопросы о рациональности количества таких образовательных учреждений, реализующих эксклюзивные программы, в условиях создания системы профильного обучения;

♦ весьма низкий уровень специализации сетевых элементов и целевой концентрации имеющихся в городских системах образования материально-технических ресурсов приводит к необходимости в каждом школьном здании иметь кабинеты физики и химии, библиотеку, которая должна удовлетворять и учащихся начальной школы, и выпускников;

♦ демографическая ситуация во многих территориях привела к тому, что уже сегодня целый ряд городских школ заполнены на несколько десятков процентов от проектной мощности, что ставит острейшие вопросы о возможности рационального использования складывающегося положения с минимальным ущербом для системы образования.

Изменение структуры городских сетей происходит уже сегодня, причем преимущественно стихийно. В большинстве городских школ (а это почти повсеместно школы трех ступеней общего образования) с трудом набирают один-два десятых класса, при этом в отдельных школах старшая ступень растет и начинает превышать количество учащихся в параллелях восьмых-девятых классов. Такая

ситуация стихийной реструктуризации городских сетей учреждений (если не предпринять меры по целенаправленному изменению структуры сети) опасна тем, что неизбежно ведет к социальной сегрегации, созданию "образовательных тупиков" для значительной части выпускников основной школы.

Наконец, переход на нормативное (подушевое) финансирование общеобразовательных учреждений (как инструмент повышения качества образования и, одновременно, эффективности использования бюджетных расходов) делает не только очевидной неэффективность сегодняшних школьных сетей, но и - проблематичным само их существование в сегодняшнем виде.

Таким образом, реструктуризация сетей общеобразовательных учреждений является одной из актуальнейших задач управления образованием на региональном уровне и уровне большинства городских муниципалитетов. Понятно, что приведение сети общеобразовательных учреждений в соответствие с новыми целями той или иной системы образования является не самостоятельной целью, а одной из задач органов управления образованием (наряду с изменением финансово-хозяйственных механизмов, кадровых ресурсов и механизмов работы с кадрами, механизмов взаимодействия с субъектами внешней среды территориальной системы образования, информационных потоков внутри территориальной системы образования), которые в совокупности позволяют обеспечить доступность образования, его новое качество, эффективность использования ресурсов. Поэтому шаги по реструктуризации сети общеобразовательных учреждений не могут не являться составной частью более общей стратегии или программы территориального органа управления образованием по модернизации подведомственной системы.

Проведенный нами анализ многочисленных программ реструктуризации городских сетей общеобразовательных учреждений, разработанных в рамках различных федеральных проектов, показывает, что зачастую данные программы оказываются весьма "осторожными", при этом они:

♦ следуют за процессами естественной миграции детей или демографическими процессами в муниципалитетах, фиксируя сегод-

нышнюю демографическую ситуации без учета прогноза на среднесрочную перспективу;

- ◆ исходят исключительно из соображений “оптимизации” совсем маленьких школ;

- ◆ не пытаются обеспечить условия для повышения качества образования и не обеспечивают целевую концентрацию ресурсов;

- ◆ исходят из реального состояния отдельных образовательных учреждений и зачастую не учитывают их внутренние возможности и конкурентные преимущества (например, расположение).

Более того, изучение целого ряда проектов и программ реструктуризации демонстрирует неготовность и нежелание проектировщиков что-либо существенно менять в подведомственных сетях. Они прямо ставят цели “сохранения существующей сети” (как правило, очевидно неэффективной) либо мимикрируют, выдавая за изменение сети изменение деятельности отдельных школ или выдавая за “сетевое взаимодействие” совместительство учителей, находящихся в штате других школ.

В то же время зафиксированы случаи (прежде всего, в Самарской области, например в городах Тольятти и Сызрани) создания адекватных программ реструктуризации, которые, однако, столкнулись с серьезными трудностями при их реализации.

Дело в том, что теоретически можно выделить два крайних варианта движения к “идеальному” состоянию городских сетей, главной характеристикой которого, как указано выше, является выделение небольшого числа школ старшей ступени. Первый из них предполагает одномоментное перемещение значительного количества учащихся, кадровых и иных ресурсов между учреждениями, второй - постепенное. Насколько нам известно, в стране не осуществлялись попытки реализовать первый из названных вариантов, поскольку угроза сопротивления слишком очевидна.

Попытка осуществления второго варианта оптимизации городских сетей была реализована и реализуется в городах Самарской области Тольятти и Сызрани. В данных городах были определены общеобразовательные учреждения, которые со временем должны были превратиться в школы старшей ступени. В них был прекращен набор в пер-

вые классы; при этом предполагалось, что со временем увеличение притока старшеклассников из других школ позволит им превратиться в школы старшей ступени. При этом административного решения о прекращении набора в старшие классы других школ принято не было, поскольку угроза сопротивления в этом случае была бы также слишком высока. В этой ситуации некоторое увеличение количества старшеклассников не смогло компенсировать резкое уменьшение количества учащихся, что, в условиях нормативного финансирования, сделало эти образовательные учреждения неконкурентоспособными. В результате прием в начальную школу в данных учреждениях был возобновлен.

Таким образом, трудности реализации адекватных программ реструктуризации городских сетей общего образования, связаны, прежде всего, не с недостатком тех или иных ресурсов, а с сопротивлением изменению существующих структур сетей со стороны субъектов внутренней и внешней среды городских систем образования. Сопротивление руководителей школ (особенно тех, кто не сможет иметь старшую ступень образования) и педагогов в основном обусловлено непониманием необходимости изменений и нежеланием менять привычные способы деятельности. Причинами же сопротивления родителей являются приверженность традициям и нежелание принимать на себя ответственность за результаты образования. Именно объединенное сопротивление извне и изнутри городских систем образования не позволяет в кратчайшие сроки обеспечить введение профильного обучения на старшей ступени школы как средства повышения качества образования, несмотря на благоприятные в большинстве случаев условия для реструктуризации в городах России.

Иными словами, требует разработки модель осуществления реструктуризации городских сетей общеобразовательных учреждений, модель управления переходом к новому состоянию таких сетей, которая будет в значительной степени являться моделью преодоления сопротивления. Эта модель должна учитывать, что учредителями абсолютного большинства общеобразовательных учреждений являются органы местного самоуправления, а потому именно они являются субъек-

тами принятия решения о структуре сетей таких учреждений, поэтому перед государственными органами управления образованием субъектов Российской Федерации стоят задачи стимулирования процесса реструктуризации и оказания поддержки муниципальным органам управления образованием в создании и реализации соответствующих программ.

Проведенный нами анализ позволил сделать выводы о том, что для преодоления сопротивления реструктуризации необходимо организовать эффективное воздействие на различные группы людей на двух уровнях управления: региональном и муниципальном. Основной задачей такого воздействия на педагогов и руководителей школ является обеспечение понимания новых целей образования и неизбежности осуществления преобразований, а также овладение новыми способами деятельности, необходимыми для достижения новых целей. Основными задачами воздействия на родителей и население становится информирование, убеждение, демонстрация преимуществ нового способа организации общего образования. Эти задачи должны совместно решать региональные и городские органы управления образованием. Отдельная важная задача региональных властей - убеждение местной власти в преимуществах нового, более эффективного, экономически целесообразного способа организации общего образования города.

Организационные механизмы преодоления сопротивления реструктуризации разделяются на механизмы воздействия на внутреннюю среду и механизмы воздействия на внешнюю среду территориальной системы образования. При этом не требуется разрабатывать принципиально новые механизмы, нужно использовать имеющиеся, корректируя их для решения задач преодоления сопротивления реструктуризации<sup>5</sup>.

Организационные механизмы воздействия на внешнюю среду включают в себя все средства информационного влияния - средства внешних (маркетинговых) коммуникаций:

- ◆ проведение ПИАР-кампаний,
- ◆ рекламных акций,
- ◆ организация конференций для родителей,
- ◆ организация брифингов для родителей и общественности,

- ◆ создание позитивного имиджа профильных школ,
- ◆ проведение выставок, ярмарок,
- ◆ персональная работа с родителями и учащимися,

- ◆ создание прецедентов эффективной организации профильного обучения.

Комплекс методов внешних коммуникаций должны обеспечить продвижение идеи создания старших профильных школ, демонстрацию образцов деятельности таких школ, доказательство преимуществ организации профильного обучения в старшей школе. Все это приведет к снятию напряжения в сообществах и ускорит проведение реструктуризации. Данные мероприятия необходимо реализовывать на региональном и городском уровнях, для чего требуется программа совместных действий двух уровней управления.

Исходя из предусмотренного разграничения полномочий, можно выделить организационно-финансовые и контрольные механизмы воздействия на внутреннюю среду муниципальных систем образования с регионального уровня<sup>6</sup>:

- ◆ задание (в рамках административной реформы) на уровне субъекта Федерации индикаторов оценки деятельности городских муниципалитетов, ориентирующих на оптимизацию структур городских сетей общего образования;

- ◆ задание индикаторов оценки деятельности муниципальных органов управления образованием по показателям реализации целей модернизации образования (в частности, показателям изменения структур городских сетей общего образования);

- ◆ механизм выделения субвенций городским муниципальным образованиям на реализацию основных общеобразовательных программ, стимулирующий (посредством соответствующих нормативов) оптимизацию городских сетей,

- ◆ региональные целевые программы развития образования, предусматривающие выделение финансовых ресурсов городским округам при условии оптимизации их структур сетей общеобразовательных учреждений;

- ◆ задание аккредитационных показателей для учреждений полного общего образования, учитывающих широту выбора старшекласников как условие аккредитации образовательных учреждений;

- ◆ региональная система мониторинга качества образования, предусматривающая выявление широты выбора старшеклассников и наличие определенных ресурсов как контрольных показателей;

- ◆ система оплаты труда работников образования, стимулирующая руководителей общеобразовательных учреждений на работу в школах-ступенях,

- ◆ система аттестации руководящих работников общеобразовательных учреждений, задающая “отрицательную мотивацию” на работу в учреждениях, имеющих все ступени общего образования;

- ◆ система аттестация педагогических работников общеобразовательных учреждений, задающая аналогичную мотивацию.

Кроме того, на региональном уровне могут быть задействованы механизмы:

- ◆ повышения квалификации работников образования;

- ◆ совещаний и информационных семинаров с руководителями общеобразовательных учреждений.

Представляется целесообразным использовать следующие организационно-финансовые, административные и контрольные механизмы воздействия на внутреннюю среду общеобразовательных учреждений с муниципального уровня:

- ◆ муниципальная система мониторинга качества образования, предусматривающая выявление широты выбора старшеклассников и наличие определенных ресурсов как контрольных показателей;

- ◆ муниципальные целевые программы развития образования (при наличии средств), предусматривающие выделение финансовых ресурсов общеобразовательным учреждениям при условии действий, обеспечивающих широту выбора старшеклассников как показателя качества образования;

- ◆ механизм назначения директоров общеобразовательных учреждений и заключения с ними контрактов,

- ◆ включение соответствующих показателей в систему оценки деятельности общеобразовательных учреждений и их руководителей;

- ◆ включение соответствующих показателей в систему материального стимулирования руководителей общеобразовательных учреждений;

- ◆ реализация на муниципальном уровне соответствующих систем аттестации руководящих и педагогических работников общеобразовательных учреждений.

Можно заметить, что механизмы, находящиеся в руках муниципалитетов, значительно слабее, более того, вряд ли смогут работать без задействования названных механизмов регионального уровня. Кроме того, использование региональных механизмов является обязательным и для стимулирования самих муниципалитетов на осуществление реструктуризации городских сетей.

Важным инструментом стимулирования реструктуризации может являться принятие органом законодательной / исполнительной власти субъекта РФ программного документа о целях и задачах реструктуризации сетей общеобразовательных учреждений. С нашей точки зрения, абсолютно необходимым элементом стимулирования муниципалитетов к приведению сетей общеобразовательных учреждений в соответствии с новыми задачами является последовательная реализация Федерального законодательства в плане перехода на нормативный (подушевой) расчет субвенций муниципалитетам на реализацию основных общеобразовательных программ.

Среди названных механизмов стимулирования реструктуризации городских сетей общеобразовательных учреждений с регионального уровня, по нашему мнению, одним их наиболее эффективных является задействование различных региональных программ поставки ресурсов для систем образования муниципалитетов, обусловленных реализацией последними задач приведения школьных сетей в соответствие с задачами модернизации (программы поставки школьных автобусов, оборудования для школ и т.п.)

Наконец, региональному органу управления целесообразно оказывать поддержку деятельности муниципальных органов управления образованием по реструктуризации подведомственных сетей общеобразовательных учреждений путем задействования программ PR-поддержки, обучения (переподготовки) кадров, консультационного сопровождения проектирования и реализации изменения структуры сетей, поскольку на уровне городов эти масштабные мероприятия не могут быть адекватно обеспечены ресурсами.

Таким образом, комплексное применение органами управления образованием организационных механизмов проведения реструктуризации способно эффективно реализовать изменения в сети городских школ, что обеспечит эффективную организацию профильного обучения на старшей ступени школ и качество общего образования в городах.

---

<sup>1</sup> Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. М., 2002.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> См.: Закон РФ “Об образовании”; Концепция модернизации...; Концепция профильного обучения на старшей ступени общего образования. М., 2004; Об одобрении “Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г.”: Распоря-

жение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1756-р; Об утверждении “Концепции профильного обучения на старшей ступени общего образования”: Приказ Министерства образования Российской Федерации от 18 июля 2002 г. № 2783.

<sup>4</sup> Городское образовательное пространство: сценарии организации. М., 2002.

<sup>5</sup> См.: Дудников В.В. Привлечение средств грантодателей в управлении образовательным учреждением: Учеб.-метод. материалы. Самара, 2007; Фишман Л.И., Иванов М.Ю. Оценка эффективности деятельности территориальных органов управления образованием: индикативный подход: Монография. Самара, 2007.

<sup>6</sup> Управление развитием территориальной системы образования: Учеб.-консульт. пособие / Н.Н. Петров, Л.И. Фишман, В.В. Дудников, В.А. Прудникова. М., 2005.

*Поступила в редакцию 18.05.2009 г.*