



Статья поступила в редакцию 20.12.06

Я.М. Рощина, О.Э. Черненко

РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ СРЕДНЕГО ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ¹

(часть первая)

Исследование посвящено изучению региональных и муниципальных моделей образовательной политики. Актуальность исследования связана с введением в действие Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, с которым связана реорганизация финансирования системы образования. Исследование опирается на эмпирические данные, собранные в рамках проекта в четырех регионах — Ярославской, Тверской и Самарской областях и Чувашской Республике. Были проведены глубинные интервью с представителем Департамента образования, руководителями управлений образования муниципальных образований в каждом регионе, а также анкетирование директоров общеобразовательных школ в каждом муниципальном образовании. Анализ полученных данных позволил выделить на региональном уровне 3 модели образовательной политики — либеральную, социальную, централизованную, характеризующиеся различным сочетанием использования экономических и административных механизмов.

Аннотация

¹ Авторы выражают благодарность программе «Социальная политика: реалии XXI века» Независимого института социальной политики за поддержку в работе над проектом (Проект № SP-06-2-10). Программа финансируется за счет средств Фонда Форда. Выражаем нашу признательность консультанту проекта декану факультета «Менеджмент в сфере образования» Московской высшей школы социальных и экономических наук А.Г. Каспржаку, а также начальнику отдела образования Ленинского района г. Чебоксары В.В. Алексееву и заместителю начальника Департамента образования Тверской области А.А. Каспржаку за большую помощь в работе.



Сегодня система образования привлекает к себе пристальное внимание как общественности, так и исследователей. Актуальна проблема доступности образования, особенно качественного; сложной остается ситуация как с кадрами и оплатой их труда, так и с материальной базой учреждений образования, требующей серьезного обновления. В последние годы проводился целый ряд экспериментов в образовательной системе, изменялись законы, регулирующие отношения в этой сфере. В частности, одним из важнейших нововведений нового Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ является передача финансового обеспечения образовательного процесса и заработной платы для системы начального и общего среднего образования с уровня местного самоуправления на государственный уровень власти субъектов Федерации.

Становится актуальным вопрос: в какой мере предоставление качественного, современного общего образования является задачей местного значения (и в этом смысле обеспечивается усилиями местной власти, органов местного самоуправления), а насколько — задачей государства. При этом школа как объект социальной политики подчинена одновременно двум субъектам управления: органам местной власти и государственным органам субъекта Федерации.

Безусловно, исследуемые нами в данной работе «региональные модели» управления являются механизмом реализации федеральной политики в сфере образования, действуют в рамках принятых законов, однако региональная специфика и различия в подходах к проведению единой государственной политики позволяют нам рассматривать их как «модели» образовательной политики регионов.

Законодательные основы формирования образовательной политики на уровне муниципалитета

Вступивший в силу с 1 января 2006 г. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон 2003 г.) внес существенные изменения в систему местного самоуправления. Изменения затронули территориальные, организационные, финансовые основы деятельности местной (муниципальной) власти, коснулись вопросов распределения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

На федеральном уровне определяется государственная образовательная политика, утверждаются государственные образовательные стандарты. Реализация государственной политики в области образования Законом Российской Федерации «Об образовании» отнесена к компетенции субъекта федерации. Решение основной части вопросов управления сферой образования передано на региональный и муниципальный уровни. Законом 2003 г. изменен подход к распределению вопросов местного значения между муниципальными образованиями. Перечень вопросов, подлежащих решению на уровне муниципального образования, и соответствующие им полномочия местных (муниципальных) органов определяются в зависимости от типа муниципального образования.



К ведению муниципального района и городского округа отнесены вопросы организации предоставления общедоступного и бесплатного начального, основного и среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, а также организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на своей территории и организация отдыха детей во время каникул.

Таким образом, по сравнению с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон 1995 г.) расширен перечень образовательных услуг, ответственность за предоставление которых населению несет теперь муниципальное образование. К исключительной компетенции органов местного самоуправления в области образования относятся:

1) полномочия по планированию, организации и контролю над деятельностью местных органов управления образованием и образовательных учреждений в целях реализации государственной образовательной политики;

2) полномочия по формированию местных бюджетов в части расходов на образование и соответствующих фондов развития образования;

3) полномочия по формированию местных органов управления образованием, созданию и ликвидации образовательных учреждений;

4) полномочия по контролю за использованием зданий, помещений и иных объектов собственности образовательных учреждений, а также по строительству школьных зданий;

5) полномочия по назначению и увольнению по согласованию с государственными органами управления образованием руководителей местных органов управления образованием и назначение руководителей муниципальных образовательных учреждений. Органы местного самоуправления обеспечивают гражданам, проживающим на их территории, возможность выбора общеобразовательного учреждения, ведут учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования. Таким образом, к ведению муниципальных органов отнесены вопросы преимущественно организационного характера.

При этом финансовое обеспечение образовательного процесса отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации². Это происходит путем выделения субвенций местным бюджетам для финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов,

² Подпункт 11 п. 1 ст. 15 и подп. 13 п. 1 ст. 16 Закона 2003 г.



осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Федерации.

До введения в действие Закона 2003 г. деятельность общеобразовательных учреждений в части реализации ими общеобразовательных программ финансировалась из местных бюджетов. На практике это иногда приводило к нецелевому использованию бюджетных средств, предусмотренных статьей «Образование». В итоге накапливались задолженности по выплате заработной платы работникам образования, материально-техническая база образовательных учреждений приходила в упадок. Одним из результатов введения в действие Закона 2003 г. в части распределения финансовых полномочий между органами исполнительной власти на уровне региона и органами местного самоуправления стали выравнивание финансового положения образовательных учреждений и в первую очередь стабильные выплаты заработной платы работникам образовательных учреждений.

В целях реализации государственной образовательной политики, обеспечения единого образовательного государственного стандарта регионы ищут различные пути, подходы, схемы управления системой образования. Представляется интересным опыт Самарской области, где была разработана концепция создания так называемых образовательных округов. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 июля 2002 г. № 995-р о проведении в 2002—2005 гг. в Самарской области эксперимента по организации управления образованием на основе создания образовательных округов в области была сформирована новая система управления образованием. Она предусматривала объединение образовательных ресурсов нескольких муниципальных образований в одну организационную структуру (так называемый «образовательный округ»; название позднее изменили на «территориальное управление образования») с единым региональным управлением — территориальным управлением Департамента образования и науки администрации области. Территориальному управлению делегируются полномочия Департамента науки и образования администрации Самарской области в границах соответствующего образовательного округа.

В соответствии с Концепцией управления образованием на территории Самарской области³ вновь созданные органы управления должны обеспечить единый подход к реализации государственной политики в сфере образования на территории всего региона. Преемственность образовательных программ и соблюдение государственных образовательных стандартов должны обеспечить

³ Концепция управления образованием на основе образовательных округов на территории Самарской области. Утверждена постановлением губернатора Самарской области от 10 июля 2001 г. № 246. <http://www.adm.samara.ru/laws/176/179/2750.одпункт> 11 п. 1 ст. 15 и подп. 13 п. 1 ст. 16 Закона 2003 г.



формирование целостной системы образования, что означает выстраивание управленческой вертикали от регионального управления образованием до руководителя общеобразовательного учреждения. Но органы местной власти не отстраняются от управления образовательным процессом на своей территории. Территориальное управление создается постановлением губернатора Самарской области по согласованию с главами местного самоуправления. С ними согласовываются также кандидатура руководителя территориального управления и место расположения управления. На основании договоров, заключаемых региональным органом управления образованием и органами местного самоуправления, у школ появляются два соучредителя, которые совместно решают в том числе и вопрос о назначении руководителя образовательного учреждения. Форма собственности на имущество муниципалитетов, переданное на правах оперативного управления учреждениям образования, не изменяется. Финансирование учреждений образования (кроме коммунальных услуг) осуществляется из регионального бюджета на основе утвержденных постановлением губернатора Самарской области нормативов из расчета на одного обучающегося.

Руководители территориальных управлений Департамента образования и науки администрации области (управления образовательных округов) в обязательном порядке согласовывают с общественными советами муниципальных образований, на территории которых управления реализуют свои функции, вопросы о материальном стимулировании руководителей образовательных учреждений, план работы управления и бюджетные вопросы. Переход к новой системе управления образованием сопровождается оптимизацией инфраструктуры системы образования. Созданы ресурсные центры (базовые школы) территориальных управлений департамента, призванные осуществлять методическое, программное, технологическое сопровождение образовательного процесса в учреждениях, расположенных на территории округа.

Целью исследования был сравнительный анализ моделей территориальной (на уровне региона или муниципалитета) образовательной политики. Его объекты — территориальные единицы: регион (область или автономная республика), муниципальное образование (муниципальный район, городской округ) или образовательный округ (в Самарской области), а также агенты социальной политики: два субъекта (разрабатывающие и реализующие социальную политику) — управления образованием органов местного управления и департаменты (или министерства) образования субъектов Федерации (области, республики), объект образовательной политики — средние школы.

Информационной базой исследования являются данные проведенного нами специального опроса. Сбор данных осуществлялся летом и осенью 2006 г. в четырех регионах: Ярославской, Тверской и Самарской областях и Чувашской Республике. В каждом ре-

Методология
проведенного
эмпирического
исследования



гионе были проведены интервью с представителем Департамента (министерства) образования. Затем в каждом из регионов были отобраны от 4 до 6 муниципальных образований (в Самарской области — образовательных округа), характеризующихся различными экономическими и демографическими характеристиками. В каждом из таких муниципальных образований проводились:

1) глубинное интервью с представителем местной власти, отвечающим за развитие образования (руководитель управления образованием);

2) анкетирование руководителей 5—6 общеобразовательных школ. Всего было получено четыре интервью регионального уровня, 19 интервью местного уровня (для каждого объекта исследования), 100 анкет директоров школ.

В данной статье мы остановимся только на особенностях региональных подходов к реализации образовательной политики, муниципальные модели будут представлены в нашей следующей публикации.

Краткие
характеристики
социально–
экономичес–
кого положе–
ния выбранных
регионов

Выбранные нами для анализа моделей муниципальной образовательной политики регионы в достаточной степени различаются своим социально-экономическим положением. Два из них — Ярославская область и Самарская область — являются «сильными» промышленными регионами, бюджетными донорами с довольно высокими доходами населения. Чувашская Республика и Тверская область существенно уступают по уровню развития промышленности и доходам населения, имеют дефицитные бюджеты. В то же время Тверская и Ярославская области находятся в Центральном округе и в непосредственной близости от Москвы, что накладывает определенный отпечаток на социально-экономическое положение (так, часть населения ориентируется на занятость в Москве, а также отчасти на уровень столичной жизни; кроме того, немаловажной составляющей экономики является туризм). Чувашия и Самарская область находятся в Поволжье, т.е. близки между собой территориально. Между двумя менее экономически развитыми регионами существенны также территориальные различия. Тверская область имеет значительную протяженность, малую плотность населения, помимо сельского хозяйства немалую роль играет лесопромышленность. Чувашия — регион с компактным проживанием населения, опирающийся на сельскохозяйственное производство (помимо городской промышленности).

Во всех четырех регионах за последние 15 лет в связи с падением рождаемости, как и во всей России, сложилась сложная демографическая ситуация, характеризующаяся снижением численности детей школьного и дошкольного возраста. В ряде городов эта тенденция начинает меняться к лучшему, рождаемость немного растет, хотя и не достигая уровня конца 1980-х годов; однако на селе ситуация остается прежней. Такое



положение дел приводит к тому, что снижается наполняемость школ и отдельных классов, падает нагрузка учителей, а в условиях введения нормативно-подушевого финансирования это приводит к возникновению проблемы выживания малокомплектных школ.

Основные различия между моделями образовательной политики, реализуемыми как на уровне субъектов Федерации, так и на уровне территориальных образований, можно описать системой целей, которые ставят перед собой руководители данного уровня управления образованием, методами управления, на которые они опираются при достижении поставленных целей, а также набором реализуемых конкретных программ и мероприятий. Надо сказать, что нередко то, что выступает методом достижения цели у одного руководителя (чаще всего реструктуризация для повышения качества образования), обозначается как непосредственно цель у другого.

Что касается целей, то во всех четырех регионах в качестве основной задачи руководители видят качество образования, хотя эта общая цель понимается ими неодинаково. Так, например, в Ярославской области — это «создание условий для обеспечения качества образования»; в Самарской — «обеспечение как можно большему числу учащихся равного доступа к качественному образованию»; в Чувашии — создание «оснащенных финансами, ресурсами, педагогическими кадрами так называемых ресурсных центров», дающих качественное среднее образование; в Тверской области — «создание конкурентной среды в сфере качества образования». Таким образом, даже формулировки целей руководителями отчасти говорят и о тех методах и механизмах, которые позволят достичь одной и той же цели — роста качества среднего общего образования. В то же время довольно существенно различается понимание того, что такое качество образования.

Что касается методов или рычагов управления, то они могут быть направлены на управление прежде всего:

- распределением финансовых ресурсов;
- административной иерархией (выстраивание вертикали, механизма распределения полномочий и ответственности между региональными и местными органами);
- содержанием образования, методикой преподавания и т.д.;
- материальной базой — зданиями, сооружениями, материальным обеспечением образовательного процесса;
- кадрами, т.е. их подбором, подготовкой, повышением квалификации.

Представления о том, какие именно рычаги управления должны быть задействованы на каждом уровне иерархии (их набор), а также о том, каким образом использовать каждый из этих рычагов, достаточно существенно различаются как на уровне регионов в целом, так и на уровне территориальных образований.

Параметры, характеризующие образовательную политику



Модели образовательной политики, реализуемые субъектами Федерации

Рассмотрим модели управления образованием в каждом из выбранных нами субъектов Федерации. Во-первых, как мы уже отмечали, все регионы в качестве цели образовательной политики отмечают повышение качества образования. Во-вторых, надо сказать, что все эти модели в той или иной мере могут быть названы «экономическими», так как все регионы на верхнем уровне перешли на нормативно-подушевое финансирование, которое признается руководителями как главный экономический инструмент управления образованием, создающий у директоров школ стимул «бороться за ученика» путем повышения качества образовательных услуг.

«...Но так или иначе, все равно и другие школы — не только лидеры, но и другие так или иначе за ними тянутся, потому что их этот экономический процесс волей-неволей подталкивает для того, чтобы давать достаточно высокие результаты обучения. Ведь если еще года три тому назад этот процесс руководителям был не очень понятен, была такая убежденность: если денег не хватает на зарплату — все равно дадут. Ну, нет учеников, школу не заполняют — значит, найдут какой-то выход из ситуации. То есть такой патерналистский подход был: государство обо всем позаботится, меня без работы не оставит, ученики все равно будут... Теперь уже руководитель задумывается о том, что, может быть, ситуация и такова, что если не будет в школе учеников — не будет смысла содержать эту школу. Даже если школа, допустим, малочисленная — какие-то меры все равно будут предприняты. Я считаю, это абсолютно правильно. Вот это осознание того, что за ученика нужно бороться, оно стимулирует и педагогов к тому, чтобы улучшать качество преподавания»⁴.

Правда, есть некоторые различия — Самарская область реализует этот механизм с 2002 г., средства, которые выделяются областным министерством (путем субвенций), распределяются непосредственно в расчете на школы (с учетом поправочных коэффициентов в зависимости от типа школы — малокомплектные сельские школы имеют более высокий норматив), и распределяются они через образовательные округа. Муниципалитет же распоряжается только собственными ресурсами, которые расходуются на обеспечение оплаты коммунальных услуг, капитальных затрат (ремонт), а также реализацию собственных программ и мероприятий (которые в том числе могут состоять в доплатах учителям, проведении конкурсов и т.д.).

Чувашская Республика также уже не первый год работает в условиях нормативно-подушевого финансирования, по модели финансирования она близка к Самарской области, однако муниципалитеты имеют возможность перераспределять выделенные им регионом субвенции между школами с учетом их потребностей. Хотя Ярославская область перешла на нормативно-подушевое финан-

⁴ Курсивом приводятся выдержки из интервью с руководителями органов управления образованием.



сирование с 2003 г., а Тверская — только с 2006 г., обе они находятся на этапе перехода к полной модели подушевого нормативного финансирования. Средства на субвенции, выделяемые регионом каждому муниципалитету, рассчитываются исходя из установленных на уровне области нормативов (с учетом количества школ каждого типа на территории муниципального образования — городских, сельских, малокомплектных и т.д.), однако весь фонд, полученный из области, перераспределяется между школами местной властью.

«...В этом году городские школы по сути являются донорами для сельских школ. Но тем не менее это не делалось так как-то закулисно... У нас состоялось открытое заседание совета руководителей образовательных учреждений, где я им честно сказала о той ситуации, которая есть. И я им так же честно сказала, что в принципе каждый из них вправе требовать того, что он должен потребовать. Но на этот шаг сегодня не пошел ни один из руководителей, понимая, что и на селе детей учить надо...»

Пожалуй, основная проблема всех регионов и одновременно метод повышения качества образования — реструктуризация. Эта задача, которая ставится на региональном уровне как общая для всего субъекта Федерации, получает свое конкретное решение на уровне именно территориального образования, и именно местные власти являются субъектом реализации программы реструктуризации в зависимости от наличной сети школ и потребности в ее реорганизации. Для сельских территорий — это перестройка всей сети школ, закрытие мелких школ или перевод их в начальные или основные школы, укрупнение полных школ или создание так называемых базовых школ (или «ресурсных центров» — Чувашия), чтобы учащиеся из нескольких начальных или основных школ продолжали образование в 10—11-х классах в такой школе, имеющей профильное обучение. В городе, как правило, речь о закрытии школ не идет, главная задача — введение профильного обучения, однако это тоже зачастую требует укрупнения полных школ, чтобы в старших классах было хотя бы 3—4 параллели; следовательно, эта проблема также связана с преобразованием части городских школ в основные.

В то же время методы реструктуризации могут быть в большей степени экономическими, когда именно введение нормативно-подушевого финансирования вынуждает местные власти закрывать маленькие неэффективные школы и создавать на территории района взаимосвязанную систему полных (или базовых), основных и начальных школ, а региональные власти в конкретный процесс не местах не вмешиваются:

«Вот такая ситуация. У нас есть один сельский муниципальный район. В центре — поселок городского типа, в котором единственная приличная школа. И численность детей всего этого района 700 человек. Они распределены сейчас по 11 школам. При этом половина из них сосредоточена посередине. То есть остальные очень маленькие школы. Что мы предлагаем: мы району постоянно «подрезаем» финанси-



вание, и он начинает чувствовать дефицит. Ему было хорошо и тепло, потому что мы ему деньги давали по его сети. А теперь нет. Ему денег не хватает на эти школы. Мы его пытаемся «сетевым образом» заставить как-то этих детей сюда в центр свозить. Сначала они превращаются в филиалы, а потом просто исчезают. Да, вот почему превращение школы в филиал хорошо, — потому что через превращение в филиал происходит привыкание. Народ привыкает к тому, что у него дети туда ездят. И дети сами начинают хотеть туда ездить — потому что та школа больше и лучше, а значит, там больше ресурсов, больше маневра...»

Либо этот механизм может быть в большей степени административным, когда принимаемые местными органами управления программы реструктуризации все-таки утверждаются субъектом Федерации:

«...У нас была республиканская программа реструктуризации, и на ее основе у всех муниципалитетов продолжает работать муниципальная программа реструктуризации. Формат разный. Большинство программ были учреждены собраниями депутатов — как бы муниципальными представительными органами. Некоторые программы были утверждены постановлениями глав администраций. Но все районы эти программы имеют. Хорошие они или плохие? Качество, конечно, разное, но, тем не менее, четкая схема реструктуризации была полностью прописана самими муниципалитетами».

Конечно, помимо основных целей образовательной политики регионы каждый год реализуют собственную программу развития системы образования, включающую значительное число различных мероприятий, в которых участвуют школы. Судя по ответам директоров школ в каждом регионе, чаще всего школы участвуют в региональных мероприятиях, связанных с информатизацией, повышением квалификации персонала, тематических мероприятиях, связанных с историей края, а также в конкурсах на лучшего ученика и т.д. Наибольшее количество таких программ и мероприятий регионального уровня предлагается школам в Чувашской Республике. В Тверской области регионам активнее предлагается программа реструктуризации и мероприятия, связанные со здоровьем школьников, в Ярославской — «школьный автобус» и совершенствование методик преподавания, в Самаре — программа «теплый туалет».

Однако основные различия в образовательной политике на уровне субъектов Федерации, как мы уже отмечали, лежат в наборе тех рычагов, на которые опираются руководители в реализации поставленных целей. В зависимости от этого мы выделили три основные модели.

«Либеральная»
модель

Первая из них может быть названа «либеральной» моделью, она наиболее характерна для Тверской и в несколько смягченном виде — для Ярославской области. Для этой модели принципиально понимание образования как одной из отраслей экономики, оказывающей услуги населению, и поэтому «качество» образования — это прежде всего то, что потребитель хочет получить от школы.



«Образование как отрасль выполняет образовательную услугу. Образовательная услуга как любая другая услуга или товар обладает рядом качеств. И в данном случае под качеством образования мы понимаем соответствие тех результатов, которые мы получаем, ожиданиям основных групп потребителей образовательных услуг и заказчиков».

Поэтому для разных условий, разных людей и разных школ понимание качества может весьма сильно варьироваться:

«...И не только критерии оценки потребителем будут разные, но и основания оценки будут разные. Разнообразие образовательного пространства будет обеспечено за счет того, что существуют разные социальные условия. Если будем говорить об элитарном центре города (областного центра), то критерием будет поступление в престижные вузы. Если мы будем говорить об окраинах, построенных на принципе строительного поселка, то это будут вопросы, связанные с трудоустройством после окончания школы, с комфортностью пребывания, наличием спортивной базы и т.д.

...В системе образования возникает конкурентная среда, никто, кроме потребителей, не сможет сказать, какая услуга в данный момент востребована больше на рынке услуг, как по набору, так и по качеству. Если выбирают школу, значит, выбирают те услуги, которые там есть».

Соответствующим такому подходу механизмом достижения повышения качества образования является рыночная либеральная модель, где спрос населения на услугу того или иного образовательного учреждения четко связан с его финансированием. В этом смысле главный рычаг управления — это экономический механизм распределения денежных средств между школами, основанный на нормативно-подушевом финансировании, так называемом принципе «деньги следуют за учеником». Главное при этом — что школы ставятся в ситуацию вынужденной конкуренции за учеников путем повышения качества (т.е. соответствия спросу) предоставляемых образовательных услуг:

«...Мне нужно создать конкурентную среду среди школ и муниципальных, т.е. среди субъектов, предоставляющих образовательные услуги. А конкурентную среду я могу создать только в том случае, если я деньги буду распределять справедливо. Нужно, чтобы директор бегал за учеником. Есть позиция контроля качества, есть управления качеством, т.е. стимулирования. В этом смысле я могу управлять качеством так: я могу взять на себя смелость и сказать, что я могу настроить работу каждой школы хорошо. Это позиция административной системы, позиция, реализующаяся очень часто, но она бесперспективна. Она плоха хотя бы потому, что она зависит от того, хороший я начальник или плохой. Начальника сменили, и все поменялось. У одного было представление о качестве в виде красивых белых стен, у другого в виде досок, у третьего в виде здоровья. Моя же задача заключается в том, чтобы после того, как меня здесь не будет, моя система работала. В этом смысле мне нужно делегировать максимально полномочия потребителю образовательной услуги. Чтобы он выбирал более хорошую школу. А как



мне это сделать? Только если рубль «повесить» на него. В этом нормативном бюджетном финансировании, о котором все говорят, есть вариант финансирования школ, а есть — детей. Моя позиция заключается в том, чтобы все-таки попытаться этот рубль «повесить» на ребенка».

Одновременно такая модель неразрывно связана с предоставлением достаточно больших полномочий муниципалитетам, когда на региональном уровне объектом управления выступает не школа, а муниципальное образование. В то же время это «переходная» модель, когда муниципалитеты получают от региона субвенции (на заработную плату и обеспечение образовательного процесса) в объеме, зависящем от общего количества учащихся и типов школ (рассчитывается на основе регионального норматива подушевого финансирования плюс коэффициент в зависимости от типа школ). Затем муниципальные власти самостоятельно решают вопрос о распределении этих средств между школами на своей территории.

«...Мне кажется, надо перестать говорить об управлении школой. Школа как институт, как каждое отдельное образование — для меня бессмысленная задачка. Мне нужно работать не с индивидуальным заказом, а с системой школ. И в этом смысле мне лидеры не очень интересны, мне не важно, кто у меня побеждает на олимпиадах, кто получает золотые медали и т.д., мне нужно знать, что «внизу» происходит. Именно поэтому для меня объектом управления школа не является. Можно поддерживать лидеров не в основном тренде, а в побочных вещах типа приоритетного национального проекта, типа грантов каких-нибудь, целевых программ и т.д. Но поддерживать их надо только для того, чтобы они давали технологию, которую я потом могу распространить на региональную систему.

...Мне нужно усилить муниципальный уровень управления, дав ему полномочия. И я даю им эти полномочия, когда говорю: «Вот я могу до этого уровня распределить деньги, дальше я не знаю, какая у вас там ситуация, как вам нужно дальше делить эти средства, в этом смысле вы можете сами их распределять».

В идеале коэффициент должен стремиться к единице, т.е. на учащегося любой школы должны приходиться одинаковые деньги.

«Есть регион, есть муниципалитеты, есть школы. Мы — регион — даем деньги в муниципалитет через субвенции, т.е. целевые деньги. При этом у нас есть некий набор поправочных коэффициентов. Их около семи, в зависимости от программ, от способа предоставления образовательной услуги. Но дальше мы даем муниципалитету право эти деньги распределить. Идеальный вариант был бы, если бы мы тут наверху их рассчитали и довели прямо до школы. Но сейчас это нереально... В идеале соотношение денег по учащимся должно равняться единице, т.е. всем поровну. Но по разным муниципалитетам получается отношение, например, 1,8, т.е. мы какому-то муниципалитету в два раза больше денег дали».

Однако даже с упразднением в будущем муниципалитета из процесса распределения субвенций за муниципальным уровнем остается управление целым рядом аспектов системы образования, которые в том числе зафиксированы в законодательстве, в частности, обеспечение доступности среднего общего образования:



«...Задачи муниципалитетов. Первая — мониторинг образовательных потребностей. Второй сюжет «муниципалов» связан с компетенцией по закону — это содержание материальной базы, поскольку она является собственностью муниципального уровня. Что касается реструктуризации сети, то это тоже задача «муниципалов». Это вопрос об управлении образовательным пространством.

...Мы понимали, что кардинальные изменения связаны с формированием новых компетенций административных и педагогических работников. Под это была переделана система повышения квалификации работников. Она тоже была изменена, там был сформирован рынок с конкурентной средой, потому что туда активно пришли вузы. Традиционные механизмы, которые находятся в компетенции субъектов, — это лицензирование, аттестация и аккредитация».

В целом «либеральная» модель, на наш взгляд, направлена на создание конкурентной образовательной среды на основе повышения самостоятельности школ. Действительно, судя по опросу директоров школ, в Тверской и Ярославской областях региональные уровни управления реализуют в среднем меньшее количество программ и мероприятий, чем их коллеги; в этих же областях директора школ существенно реже взаимодействуют с региональными органами управления образованием по целому кругу вопросов, чем их коллеги из Самарской области и Чувашии. В то же время в Ярославской области существенно сильнее управление на муниципальном уровне, так как именно с муниципальными властями директора школ взаимодействуют по широкому кругу вопросов.

Модель управления образованием через создание образовательных округов (позднее переименованных в территориальные управления образования), которая была введена в качестве эксперимента в Самарской области, в значительной степени отличается от того, как выстроена управленческая схема в других регионах. Тем не менее наличие разных, а иногда и диаметрально противоположных моделей управления образованием (так, в Ярославской области речь идет не только о создании иной нормативно-правовой базы по вопросам управления образованием, руководителями подчеркивается необходимость безукоснительного соблюдения положений федерального законодательства) не означает иного подхода к пониманию, чем является система образования. Образование рассматривается как одна из сфер экономики.

«Одной из своих задач мы видим превращение образования в ресурс социально-экономического развития нашего региона; относиться к образованию как к экономической отрасли».

Соответственно, как у любой другой услуги, у образования, точнее, у образовательной услуги есть свои заказчики и потребители. Заказчиком является государство, потребителями — региональный рынок труда.

«Централизованная» модель



«Ведь не муниципалитет заказывает содержание образования (есть государственный региональный образовательный стандарт), а государство, регион. Муниципалитет не должен на это влиять. Содержанием занимаются те, кто этим занимается профессионально. А у муниципалитетов свои задачи. Реструктуризировать школьную сеть исходя только из экономики нельзя. Мы стараемся исходить из задачи повышения качества, профилизации школы».

Созданные в Самарской области территориальные управления образованием напрямую подчиняются министерству и независимы в своей деятельности от муниципальных органов власти, местных руководителей. Это позволяет проводить единую образовательную политику во всем регионе, следить за соблюдением единого образовательного стандарта. То есть при одинаковом подходе к образованию воспроизводится иная модель управления — муниципалитеты ведают только вопросами содержания школьных зданий, и в этом смысле они (школы) приравнены к другим объектам социальной сферы, которые относятся к муниципальному имуществу и потому управляются через органы местного самоуправления (комитет по управлению имуществом).

«Если раньше муниципалитеты варились в собственном соку, самим себе ставили какие-то цели, вырабатывали свои подходы, свои функции контроля и сами им соответствовали, их устраивало их качество образования, то сейчас это единые стандарты. Раньше кому-то нужны были медалисты, кому-то трактористы, сейчас образовательный подход стал более или менее единым. Мы ставим единые задачи, проводим на общих принципах контрольную деятельность. Регион отвечает за реализацию образовательных программ и финансирует их. Муниципалитет финансирует содержание зданий».

Политика региона, разрабатываемая в центре, проводится в жизнь через государственных служащих, сотрудников территориальных управлений образования.

«Если говорить о традиционной муниципальной системе управления образованием, то раньше она формировала структуру управления по принципу соответствия ступеням образования — дошкольное, общее, среднепрофессиональное. При окружной системе управления образованием принцип построения системы управления стал другим (отдел организации, отдел развития и т.д). Перед кадрами встала иная задача. Теперь если встает вопрос о реорганизации, реструктуризации, то этим занимается отдел развития на всех уровнях образования — от дошкольного до среднего. Самая главная задача, решенная на сегодняшний день с помощью образовательных округов, — это построение вертикальной линии управления государственным образованием. Далее. Если раньше муниципальная система управления образованием решала свои узкие образовательные задачи, к тому же возникали трудности даже с формулировкой этих задач, так как ни глава муниципалитета, ни его сотрудники не ставили перед собой задачи изучения государственной образовательной политики, то мы теперь, при окружной системе образования, ставим задачу дать одинаковое образование в соответствии с единым образовательным



стандартом. Муниципалитет решает задачи содержания детей в образовательных учреждениях (коммунальные задачи), мы же занимаемся содержанием образовательных программ. То есть система управления образованием становится государственно-муниципальной».

Выстраивание такой вертикали проходило в процессе согласования с главами муниципальных образований, в ходе разработки договоров о разграничении компетенции между органами местного самоуправления и территориальными управлениями образованием. У школ появилось два соучредителя, по сути они стали государственно-муниципальными. Важной отличительной чертой системы управления образованием в регионе является контроль со стороны региональной власти не только за финансовыми (нормативное подушевое финансирование), кадровыми (директор школы назначается по согласованию двух руководителей — главы муниципального образования и руководителя территориального отдела), методическими вопросами (процедура аттестации учителей), но и за содержанием образования.

«Если говорить о малых городах или сельской местности, то повышение квалификации там может происходить только через некие региональные структуры — Институт повышения квалификации работников образования. Создание образовательных округов имеет ряд особенностей. Одна из них — это образование ресурсных центров, т.е. учреждений дополнительного профессионального образования, при этом территориальном управлении.

Я считаю, что те, кто занимается управлением образованием, должны знать содержание учебных планов и программ и быть в состоянии работать с директорами школ и проводить собеседования с ними по вопросам содержания учебного процесса».

Тем не менее, несмотря на такое выведение образовательного процесса из-под контроля муниципальных властей, муниципалитеты все же не отказываются от активного участия в тех или иных программах и проектах, инициированных как регионом, так и муниципальным образованием.

«Несмотря на разделение функций между губернатором и главой города, на практике на городском педсовете муниципалитет формулирует каждый год задачи перед образовательными учреждениями. Муниципалитет формулирует стратегию образовательной политики, а именно — ее формулирует глава, а затем мы выходим с предложениями, с заказом к системе образования».

На момент проведения исследования в Самарской области оставались два муниципальных образования (Самара, Тольятти), где управление образованием, за исключением вопросов, отнесенных законодателем к региональному уровню власти, осуществляется муниципалитетами.

В Чувашской Республике сфере образования уделяется особое внимание. Это подтверждается таким показателем, как рост выделяемых на образование средств. Одна из важнейших социально-экономических программ — газификация села, и в первую

«Социальная»
модель



очередь школ — позволила резко сократить средства, необходимые для содержания школ, и перенаправить их на другие статьи расходов. «Динамично, стабильно развивающаяся республика особенно благоприятна для системы образования, потому что у нас социально ориентированный руководитель республики. Доля расходов на образование в бюджете ежегодно растет и составляет 28%».

В республике проводится активная поддерживающая политика в отношении учителей, педагогических коллективов, которые вовлечены в инновационную деятельность. При этом активная политика региональной власти подталкивает муниципальные власти также активно принимать участие в различных грантовых программах, выделять стипендии для учителей и учеников. Даже в тех муниципальных образованиях, где средств на проведение собственных программ или даже мероприятий (бедные сельские районы) не хватает, стараются принимать участие в конкурсах, инициативах, проводимых республикой, соседними муниципалитетами. Сфера образования становится одной из тех социальных сфер, где региональная власть является партнером муниципальной власти (не заменяя ее, но и не оставляя «на произвол судьбы», ограничившись лишь выделением финансирования). Основой для такого сотрудничества является одинаковое понимание образования как одной из важнейших социальных составляющих в жизни общества.

«...У нас достаточное количество республиканских целевых программ, при помощи которых мы опять-таки дополнительно финансируем систему образования, в том числе и муниципальную. Местных надбавок у нас почти нет. 25%–20 и плюс 5% — наши сельские учителя получают».

В регионах различное отношение к реструктуризации школьной сети объясняется не только тем, как определяется сама реструктуризация (средство достижения цели или цель), но и тем, чья это задача — максимально эффективно провести реформирование школьной сети. В Тверской области это относят к вопросам (полномочиям) местной власти, в Самарской области считают, что только выстраивание четкой вертикали государственного управления в образовании через территориальные управления образованием позволило провести программу реструктуризации. В Чувашии же это общая задача как региональной власти, так и местного уровня. Практически у каждого муниципального образования есть своя программа реструктуризации, учитывающая не только государственно значимые аспекты этого движения, но и местные особенности, специфику конкретного района.

«Для нас важно создание так называемых ресурсных центров — модели современной школы. Мы эту задачу ставим со следующего учебного года. В 2007/08 г. будет стопроцентный переход во всех средних школах на профильное обучение. Мы разработали много разных моделей перехода на профильное обучение. Это в первую очередь сетевое взаимодействие, когда на базе этих ресурсных центров создаются полноценные профильные классы, к примеру, настоящий математический класс. В специально обозначенные дни из всех малочисленных средних школ приезжа-



ют дети на профильное изучение своего предмета. У нас автобусы есть, территория республики это позволяет делать. На основе республиканской программы все муниципалитеты имеют свои муниципальные программы. Формат разный. Большинство программ были учреждены собраниями депутатов, некоторые были утверждены постановлениями глав администраций».

Проблема реструктуризации школ дает еще один социальный эффект (особенно это важно для сельских территорий): школьные здания становятся социально-культурными центрами, объединяя под одной крышей различные объекты социального назначения — детские сады, библиотеки, клубы, фельдшерско-акушерские пункты.

При этом в республике такое распределение полномочий закрепляется за тремя уровнями (региональным, муниципальным, уровнем школы): министерство — образовательная политика, школа — содержание учебных программ, район, город — контрольно-инспекционная деятельность, согласование планов между школами, финансово-хозяйственная деятельность. То есть, с одной стороны, нет вмешательства в содержание преподавания, а с другой — выстраивается четкая, логичная и пока еще вполне инновационная для российских регионов республиканская система контроля качества образования. Совместно с министерством муниципалитеты участвуют в программе реформирования муниципальных методических служб.

«Для организации республиканской системы оценки качества образования мы создали специальное республиканское учреждение — центр новых образовательных технологий — именно для организации ЕГЭ и для дальнейшего развития республиканской системы оценки качества образования. Начинаем серьезное реформирование системы муниципальной службы, участвуем в проекте Всемирного банка, ориентированном на информатизацию системы образования. И в этом проекте есть компонент «Реформирование муниципальных методических служб», где предусмотрено создание межшкольных муниципальных методических служб. Мы в этом проекте тоже участвуем...».

Региональную образовательную модель, реализуемую в Чувашии, можно охарактеризовать как «социально-экономическую», так как здесь работает тот же механизм подушевого финансирования. Проблема пока не может быть решена иначе, как через установление коэффициентов в зависимости от типа школ.

«Тем не менее темпы реструктуризации еще не позволяют, чтобы все школы финансировались по нормативу. Поэтому существуют добавочные коэффициенты всякого рода. Даже с этими коэффициентами часть сельских школ не может себя содержать. Поэтому норматив большой школы — 0,8–0,9, а маленькой школе дают 1,1 или 1,2. Буквально с прошлого года начали учебные расходы переводить на муниципальные договоры. Особенно это характерно для пригородных районов».

«Социальная» модель в Чувашии, хотя и опирается на вполне развитые экономические рычаги, в значительной степени сопряжена с админи-



стративными методами. Опрос директоров школ показал, что именно в Чувашии регионам предлагается больше всего программ и мероприятий, которые доводятся до школьного уровня, а директора школ взаимодействуют с региональными органами управления практически по всем вопросам гораздо активнее, чем в других исследуемых регионах.

Заключение

Анализ действующих в российских регионах моделей управления образованием указывает на то, что различное понимание задач самой образовательной сферы приводит к различным способам и методам решения стоящих перед школами задач. При этом, несомненно, есть общее понимание того, какие цели должны быть достигнуты в результате — повышение качества образования, максимальное соответствие образовательных услуг требованиям, которые предъявляет сегодня рынок, обеспечение доступности качественного образования и т.д.

На примере образования хорошо видно, как одна сфера жизни общества может носить строго «государственный» характер, что и будет определять методы и способы управления ею через установление строгой вертикали государственного управления. При этом система образования оказывает настолько мощное влияние на жизнь местного сообщества, что выводить образование полностью из зоны влияния органов местного самоуправления представляется не вполне корректным. Как найти баланс в распределении усилий, разграничении полномочий? Законодатель в Законе 2003 г. № 131-ФЗ распределил полномочия в сфере образования между региональной властью и муниципалитетами. Одновременно с этим эксперимент, начавшийся в Самарской области несколько лет тому назад и по сути опередивший положения нового федерального закона в части закрепления финансовых обязательств в отношении образовательных учреждений за регионами, будет распространен еще на несколько областей России. Для того же, чтобы находиться в правовом поле, необходимо выполнение установленных федеральным законодательством норм, а экспериментальные площадки позволят оценить эффекты от внедрения предлагаемой модели.

Проведенное нами эмпирическое исследование позволило выявить несколько типичных моделей образовательной политики как на региональном, так и на муниципальном уровне. В следующей нашей статье мы рассмотрим основные типы моделей образовательной политики на муниципальном уровне и их связь как с социально-экономическим положением территории, так и с региональными особенностями управления средним образованием.