

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ОБРАЗОВАНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА ВЛАДИМИРА)

Толпыго Н.Г.,

выпускник 2012 г.

(научный руководитель работы - Калмыкова И.Ю.,
к.э.н., доцент кафедры ГМУ Владимирского филиала РАНХиГС)

В современном российском обществе происходят кардинальные преобразования в социально-экономической и культурной жизни, требующие изменения функционирования всех его социальных институтов. Они обусловлены востребованностью в специалистах высокого уровня образования, выступающих за проведение сильной и активной социальной политики, отвечающей сути и принципам социального государства¹.

Социально-экономическая нестабильность последнего десятилетия XX века привела систему образования России к глубокому системному кризису и к снижению качества российского образования. В России на фоне глобального кризиса образования под мощным воздействием кризиса российской государственности система образования перестала соответствовать запросам общества и в целом изменившимся общественным взглядам.

В Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. основной целью провозглашено последовательное повышение уровня жизни населения, центральным условием решения данной задачи является модернизация системы образования. Анализ механизмов совершенствования системы управления развитием образования на муниципальном уровне является приоритетным направлением научного исследования.

Глава 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ОБРАЗОВАНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

1.1. Состояние и проблемы развития системы образования в Российской Федерации

По формальным показателям уровень образования населения России – один из самых высоких в мире. Российская система дошкольного и школьного образования обеспечивает его доступность на уровне стран с высоким ВВП на душу населения. Доля населения без образования и с начальным общим образованием составляет в России менее 2% (один из самых низких показателей среди стран ОЭСР). Меньший показатель в странах ОЭСР зафиксирован только в США и Израиле.

По доле населения, имеющего образование не ниже среднего профессионального, Россия (47%) уступает только Канаде (48%), значительно опережая остальные страны ОЭСР, а по доле населения с высшим образованием превышает средние показатели в этих странах. Россия опережает страны ОЭСР и по доле населения, успешно завершившего обучение на всех уровнях.

Результаты международных исследований в области математического и естественнонаучного образования (TIMSS 1995, 1999, 2003 и 2007 годов) показывают, что средний уровень подготовки российских школьников 4 и 8 классов по естественнонаучным и математическим предметам устойчиво превышает средние международные показатели. Российские школьники отстают лишь от лидирующей в мире группы стран Юго-Восточной Азии и Тихоокеанского региона (Япония, Корея, Сингапур).

Российские школы не уступают странам с высо-

ким уровнем ВВП и по показателям теоретической подготовки учителей. Согласно исследованию TEDS-M (Teacher Education Study in Mathematics – международный проект по изучению систем педагогического образования и оценки качества подготовки учителей начальной школы и учителей математики средней школы), в 2009 году результаты российских студентов педвузов превышали средние международные показатели.

Выделение средств на улучшение материально-технической базы учреждений и закупку оборудования в рамках Национального проекта «Образование», национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» способствовало росту доли общеобразовательных учреждений, условия обучения в которых соответствуют современным требованиям (с 14% в 2006 г. до 66% в 2011 г.). В настоящее время завершается формирование нормативной базы, вводится новая система оплаты труда, нормативно-подушевое финансирование, развивается практика публичной отчетности образовательных учреждений и участия общественности в управлении (управляющие советы). Принятие Закона «Об образовании в Российской Федерации» должно закрепить новую модель российской системы образования. Хотя отношение к закону в различных социальных группах, в научных кругах и педагогическом сообществе далеко не положительное. Сегодня в России решена проблема доступности к базовому образованию.

Вместе с тем серьезные проблемы низкого качества образования и социализации детей и молодежи снижают конкурентоспособность российского образования. Отметим наиболее острые проблемы в системе управления образованием в Российской Федерации.

1. Недостаточная доступность услуг дошкольного образования. По данным Росстата, охват детей в возрасте 1-6 лет дошкольными образовательными учреждениями составил около 60%. Для сравнения, в большинстве ведущих европейских стран (OECD Starting Strong II, 2009) система дошкольного образования охватывает 100% детей этого возраста. По данным Министерства образования и науки, с 1995 по 2010 год число детских дошкольных учреждений в стране сократилось с 68,6 тыс. до 45,3 тыс. при одновременном росте рождаемости с 2005 года в среднем по 2,3% в год.

2. Ухудшение качества педагогического корпуса. В России практически не происходит обновление педагогического корпуса. Доля учителей пенсионного возраста за 2002-2010 гг. выросла с 11% до 18%, а доля педагогов до 30 лет - всего на 13%.

По данным мониторинга качества приема в государственные вузы в 2011 году, в некоторые

педагогические вузы поступили выпускники, набравшие по ЕГЭ всего 32 балла из ста. Ежегодно 1-2 новых учителя появляются лишь в 60% школ, в остальных 40% педагогический состав не пополняется молодежью. При этом практически все вакансии педагогических работников заняты.

Ключевым фактором, определяющим негативные тенденции, является низкая заработная плата педагогов. Средняя заработная плата учителей общеобразовательных учреждений в России составляет около 20,9 тыс. руб.

В соответствии с соглашениями по реализации проекта, заключенными региональными органами управления образованием с Министерством образования и науки РФ, лишь в 47% регионов уровень средней зарплаты педагогов будет доведен до среднего значения по экономике региона. В 43% субъектов даже 30% повышение зарплаты не позволит достигнуть среднего по экономике уровня. «Привязка» заработной платы учителей к средней по региону является довольно спорным решением с точки зрения социальной справедливости и может усиливать дифференциацию между региональными системами образования.

3. Существенной проблемой является региональная дифференциация в сфере образования и дифференциация на уровне школ. Текущая централизованная и унифицированная образовательная политика не учитывает экономические, географические, социокультурные и этнокультурные особенности регионов, чем вызывает напряженность как в среде работников образования, так и у населения. Возникают риски отчуждения семей от официальной системы образования.

На фоне общего роста имущественной и культурной дифференциации населения становится все более заметной и тенденция к дифференциации школ по качеству образования. В отдельных субъектах Российской Федерации до трети детей обучается в школах, в которых до 50% выпускников 11-х классов в 2011 году получили по ЕГЭ по математике не более 45 баллов. Все это нередко приводит к выстраиванию системы барьеров и создает почву для коррупции. Образование перестает выполнять функцию социального лифта, начинает воспроизводить и закреплять социальную дифференциацию. Этот тренд один из наиболее опасных в современном образовании, он ведет к разрушению образа общедоступной качественной школы, к формированию сегмента учреждений, которые будут нуждаться в глубокой социальной и педагогической реабилитации.

4. Образовательные сети не соответствуют особенностям территориального расселения населения. В России продолжается активная урбанизация: численность населения крупных

городов растет, а малых и средних – сокращается. Местные бюджеты не выдерживают финансовой нагрузки, плохая транспортная доступность и суровые природно-климатические условия еще больше обостряют проблему в отдельных регионах.

Таким образом, сегодня накопились серьезные проблемы, которые создают риск не только для дальнейшего развития, но и для функционирования системы на сегодняшнем уровне.

1.2. Основные направления реализации образовательной политики на муниципальном уровне

Отличительной особенностью развития системы управления образованием является переход от государственного к государственно-общественному управлению, идея которого состоит в объединении усилий государства и общества в решении проблем образования. Для современного состояния управления образованием характерна децентрализация, т.е. передача ряда функций и полномочий от высших органов управления к низшим, при которой федеральные органы разрабатывают общие стратегические направления, а региональные и местные решают конкретные организационные проблемы.

Для реализации стратегической цели – обеспечения равного доступа детям к полноценному качественному образованию в соответствии с их интересами и склонностями, независимо от материального достатка семьи, места проживания, национальной принадлежности и состояния здоровья – система образования города направляет свою работу на:

- совершенствование содержания и технологий общего и дополнительного образования;
- развитие системы обеспечения качества образовательных услуг;
- повышение эффективности управления в системе общего и дополнительного образования;
- совершенствование финансово-экономических моделей управления в сфере образования;
- совершенствование материально-технической базы общеобразовательных учреждений и учреждений дополнительного образования детей.

В целях модернизации муниципальной системы общего образования города Владимира, в соответствии с постановлением Губернатора Владимирской области от 20.02.2012 № 158 «Об утверждении Комплекса мер по модернизации общего образования Владимирской области на 2012 год» администрацией города Владимира утверждён «Комплекс мер по модернизации муниципальной системы общего образования города Владимира в 2012 году»².

Решение поставленных задач будет осуществляться через комплекс мер:

1. Повышение заработной платы учителей.

2. Внедрение федеральных государственных образовательных стандартов.

3. Аттестация в установленном порядке учителей на первую и высшую квалификационные категории и подтверждение соответствия занимаемой должности.

4. Повышение квалификации и профессиональной переподготовки руководителей и учителей общеобразовательных учреждений и др.

Необходимым условием для достижения поставленных целей является создание новой образовательной среды, обеспечивающей доступность качественного образования и успешную социализацию учащихся (в том числе с ограниченными возможностями); систему поддержки талантливых детей на основе новых технологий обучения (в том числе дистанционных на основе ИКТ) и индивидуальных учебных планов; сохранение, мониторинг и укрепление здоровья учащихся.

Глава 2 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ОБРАЗОВАНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ (на примере города Владимира)

2.1. Всероссийский проект «Наша новая школа» и приоритеты его реализации на муниципальном уровне

Основные цели и задачи Федеральной программы развития образования трансформировались в соответствующих региональных и муниципальных программах, которые учитывают национально – культурные, демографические и другие особенности конкретного муниципального образования и направлялись на решение вопросов, отнесенных законодательством Российской Федерации в области образования к ведению субъектов Российской Федерации. Расходы управления образования в 2011 году составили 2275,1 млн. рублей, что на 7,4% превышает уровень расходов 2010 года.

Система образования г. Владимира включает 150 образовательных учреждений. В ней работает 4500 педагогических работников, в том числе 1950 учителей; из них высшее профессиональное образование имеют 96% учителей. Отмечается рост количества вакансий учителей (2010 год – 15 чел., 2011 год – 38 чел.). На начало 2012-2013 учебного года в общеобразовательных учреждениях потребность составляет 52 специалиста.

Основными тенденциями развития образования являются в г. Владимире:

- рост численности детей школьного возраста (2010 год – 26080 человек; 2011 год – 27231 человек);
- рост численности детей в дошкольных образовательных учреждениях (2008 – 14633, 2009

–15209, 2010 – 15279, 2011 - 15625);

- сокращение учащихся III ступени обучения: 2010-2011 уч. год – 198 классов-комплектов – 4814 учащихся; 2011-2012 уч. год – 161 класс – 3780 учащихся – сокращение на 21,5%;

- увеличение количества учащихся первых классов (2011-2012 уч. год – 125 классов – 3287 учащихся – увеличение на 11,2%).

Администрация города понимает, что негативные тенденции в развитии кадрового корпуса: дефицит кадров, преобладание педагогов пенсионного возраста, снижение притока молодых специалистов, - во многом вызваны сложным материальным положением учительства.

Возможно, положительную роль в снижении числа вакансий играет целенаправленная деятельность жилищной комиссии управления образования по обеспечению местами в муниципальных общежитиях работников образовательных учреждений. Молодые педагоги активно включаются в долгосрочную целевую программу «Социальная ипотека для жителей города Владимира на 2012-2018 годы». Заявки на участие в программе подали более 40 участников. Сложившаяся в городе система переподготовки, повышения квалификации, аттестации, педагогических и руководящих работников всех уровней региональной системы образования не всегда обеспечивает качественное изменение их педагогической и управленческой деятельности. Повышение квалификации педагогических работников нередко не приводит к значимому изменению в результативности их деятельности. Аттестация кадров, как правило, служит одним из средств повышения размеров заработной платы работников образования.

Решение вопроса повышения заработной платы педагогическим работникам связывается с внедрением новой системы оплаты труда, которая позволяет уйти от уравнилельных подходов и обеспечить реальное повышение доходов учителей. Причем введение новой системы оплаты труда не может не рассматриваться в отрыве от разработки и введения четких критериев оценки качества предоставляемых образовательных услуг.

В системе общего образования города решается главная задача – обеспечение равного доступа молодых людей к полноценному качественному образованию в соответствии с их интересами, независимо от материального достатка семьи, места проживания, национальной принадлежности и состояния здоровья.

В январе 2010 года утверждена национальная образовательная инициатива «Наша новая школа», которая включает: переход на новые образовательные стандарты, развитие системы поддержки талантливых детей, развитие учительского потенциала, изменение инфраструктуры

школьной сети, сохранение и укрепление здоровья школьников.

На осуществление инициативы только в 2010 году было выделено 210 млрд. руб., включая 40 млрд. руб. из федерального бюджета. За это время был создан новый федеральный государственный образовательный стандарт (ФГОС) начального общего образования (для 1-4 классов), а также закончилась разработка стандартов основного общего образования (5-9 классы) и среднего общего образования (10-11 классы). Повышение квалификации прошли 110 тыс. учителей. В 44 регионах страны заработали программы для одаренных детей.

На втором этапе до 2013 года планируется выделить регионам около 120 млрд. руб. федеральных субсидий на создание условий для получения всеми детьми качественного образования, решение вопросов финансирования и государственной аккредитации образовательных учреждений.

Проект включает меры по повышению социального статуса учителей, зарплаты педагогов, организацию стажировок в ведущих российских и иностранных центрах. Минобрнауки России предлагает учредить гранты для самых успешных выпускников педагогических специальностей, которые отправятся работать учителями в регионы, где педагоги особенно нужны – например, на Дальний Восток или юг страны. Планируется создать кадровый резерв руководителей образовательной сферы во всех регионах.

Одно из самых затратных направлений национальной инициативы – это модернизация школьной инфраструктуры. За счет выделенных средств внедряются новые стандарты проектирования школ и оснащения учебных классов, оборудуются медицинские пункты, пищеблоки и модернизируется спортивная база российских школ. В каждом образовательном учреждении должна быть создана универсальная безбарьерная среда, позволяющая обеспечить полноценную интеграцию детей-инвалидов. Приоритетным пунктом «Новой школы» является улучшение здоровья школьников.

«Наша новая школа» – это не краткосрочный проект, а стратегическая политика в сфере образования. Главные задачи новой современной школы – раскрытие способностей каждого ученика, воспитание личности, готовой к жизни в высокотехнологичном, конкурентном мире. Именно на это направлены пять шагов национальной образовательной инициативы.

Одной из главных задач проекта модернизации образования - существенный рост заработной платы учителя. Необходимо довести среднюю заработную плату учителя до уровня средней заработной платы по экономике в нашем регионе. В 2011 году произведено реформирование бюджетной системы – создание бюджетных (с

расширенными правами), казенных и автономных учреждений путем изменения типа существовавших муниципальных учреждений.

На выполнение приоритетного национального проекта «Образование» и национальной идеи «Наша новая школа», управлением образования города Владимира реализуется комплекс мер:

- увеличение количества образовательных учреждений, активно реализующих инновационные образовательные программы с 30% до 50%;

- усиление взаимодействия школы, семьи и местного самоуправления посредством увеличения на 30% числа учреждений, в которых функционируют органы государственно-общественной формы управления (попечительские советы, управляющие советы и др.),

- снижение уровня асоциального поведения детей и подростков на 20%;

- повышение творческой активности молодежи, расширение участия школьников в различных исследовательских и социальных проектах в 1,3 раза по сравнению с 2011 годом,

- обеспечение выравнивания доступа к получению качественного образования посредством распространения различных моделей образования детей старшего дошкольного возраста, отработки и внедрение новых моделей школ, обеспечение детей школьным транспортом для подвоза к образовательным учреждениям на 100%;

- создание механизма материальной заинтересованности работников образования в высокой продуктивности педагогической деятельности;

- привлечение высококвалифицированных кадров в систему образования;

- повышение эффективности системы оплаты труда педагогических работников и др.

2.2. Приоритетные направления совершенствования системы управления образованием в г. Владимире

Приоритетный национальный проект «Образование» и национальная идея «Наша новая школа» нацелены на достижение стратегических целей инновационного развития российского образования и общества в целом. И фундаментом данного проекта является его поддержка и реализация на муниципальном уровне³.

В соответствии с целями, задачами, принципами, ориентирами региональной и общегосударственной стратегии, а также с учетом требований инновационного развития экономики, современных потребностей общества и каждого гражданина необходимо направить совершенствование системы управления развитием образования на муниципальном уровне на:

- обеспечение инновационного характера базового образования, включая обновление структуры

сети образовательных учреждений, удовлетворяющей потребности разных категорий граждан, создание современной системы подготовки и переподготовки кадров, развитие вариативности образовательных программ;

- создание системы образовательных услуг, обеспечивающих раннее развитие детей независимо от места их проживания, состояния здоровья, социального положения через удовлетворение заявочной потребности родителей в местах детских садов и эффективное решение организационных вопросов в муниципальной системе дошкольного (предшкольного) образования. Уже в ближайшей перспективе дошкольный этап образования должен стать всеобщим, массовым. К 2014 году непременным этапом взросления каждого ребенка должны стать как минимум два года дошкольного образования⁴;

- повышение социального статуса педагога, чтобы «учитель стал уважаемой фигурой в обществе»⁵, в том числе через привлечение в систему образования молодых квалифицированных специалистов и дифференцированную оплату труда педагогам;

- повышение ответственности учреждений (педагогов учреждения) за качество предоставляемых образовательных услуг через формирование механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг, включая создание объективной системы оценки достижений учащихся и участие потребителей и общественных институтов в контроле и оценке качества образования;

- внедрение новых механизмов финансирования для укрепления материально-технической базы учреждений образования.

В ходе проведенного исследования дана характеристика состояния системы образования в Российской Федерации, проведен анализ организационно-правовых и социально-экономических основ реализации образовательной политики в муниципальных образованиях на примере г. Владимира Владимирской области, рассмотрены основные направления реформирования системы образования на муниципальном уровне, разработаны предложения по совершенствованию системы управления образованием в г. Владимире. Цель и задачи, поставленные в выпускной квалификационной работе, реализованы полностью.

В работе сделан вывод о том, что работа по модернизации системы образования в Российской Федерации только начинается. Национальный проект «Образование» и национальная идея «Наша новая школа» - это первые практические шаги, которые должны за довольно короткий срок вывести отечественную систему образования на новый, достойный уровень, приблизив ее к мировым стандартам качества, создать основы для

прорывного инновационного развития страны, для укрепления ее конкурентоспособности в мировом сообществе.

Успех реализации проектов в немалой степени зависит от четкой координации усилий и слаженности действий федеральных органов управления образованием, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и, конечно, прежде всего, самих работников образовательных учреждений – как признанных лидеров, так и тех, кто только еще стремится сегодня быть востребованным обществом.

Основные направления национального проекта и национальной идеи, прежде всего, ориентированы на потребности развития системы образования. Они повлекут за собой положительные изменения в экономике страны в целом, улучшат социально – экономическое положение педагогических работников, активизируют участие бизнеса в финансировании мероприятий национального проекта, на раскрытие способностей каждого ученика, воспитание порядочного и патриотичного человека, личности, готовой к жизни в высокотехнологичном, конкурентном мире.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.). Раздел первый, глава 2, статья 43. М.: Проспект, 1994.
2. Федеральный закон РФ от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».
3. Постановление Губернатора Владимирской области от 20.02.2012 № 158 «Об утверждении Комплекса мер по модернизации общего образования Владимирской области на 2012 год».
4. Игнатов В.Г., Батурин Л.А., Бутов В.И., Машенко Ю.А., Уварова Г.Г., Ходарев С.В., Ходарев А.С., Элланский Ю.Г. Экономика социальной сферы: Учебное пособие. - М. - Ростов-на-Дону: Издательский центр «МарТ», 2009.
5. Волгин Н.А. Социальная политика. М.: изд-во РАГС, 2010.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.). Раздел первый, глава 2, статья 43. М.: Проспект, 1994.

² См.: Постановление Губернатора Владимирской области от 20.02.2012 № 158 «Об утверждении Комплекса мер по модернизации общего образования Владимирской области на 2012 год».

³ Игнатов В.Г., Батурин Л.А., Бутов В.И., Машенко Ю.А., Уварова Г.Г., Ходарев С.В., Ходарев А.С., Элланский Ю.Г. Экономика социальной сферы: Учебное пособие. - М. - Ростов-на-Дону: Издательский центр «МарТ», 2009.

⁴ Выступление директора департамента образования администрации Владимирской области Корешкова М.В. // Владимирские ведомости. 2012. сентябрь.

⁵ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2011 г.// Российская газета 2011. ноябрь.