



Я.М. Рощина, О.Э. Черненко

РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ СРЕДНЕГО ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ (часть вторая)

Статья продолжает знакомить читателей с результатами исследования региональных и муниципальных моделей образовательной политики, данные для которого были собраны в четырех регионах России — Ярославской, Тверской, Самарской областях и Чувашской Республике. Анализ полученных данных позволил выделить на муниципальном уровне две наиболее распространенные схемы реструктуризации сети школ: в сельской местности, как правило, это программа создания базовых школ или филиалов, в городах — профильных школ. Описаны также «административная», «либерально-социальная» и «консервативная» муниципальные модели, различающиеся прежде всего целями и соотношением административных и экономических методов управления. Показано, что тип муниципальной политики определяется сильнее всего тремя факторами: моделью управления образованием на уровне региона, поселенческой спецификой и личностью руководителя.

В первой части нашей статьи¹ на основе проведенного эмпирического исследования мы рассмотрели выделенные нами три типа образовательной политики на уровне субъектов федерации. Остановимся теперь на различиях стратегий управления образованием на муниципальном уровне.

Достаточно очевидно, что принятая на региональном уровне модель образовательной политики в значительной степени определяет возможности местного уровня управления. Так, в Тверской и Ярославской областях и в меньшей степени в Чувашии муниципальные районы в качестве рычага воздействия на школы имеют возможность распределения тех субвенций, которые им передает регион с целью финансирования заработной платы и обеспечения образовательного процесса; в Самарской области эти средства не

Основные стратегии муниципально-го управления образованием

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.

¹ См. № 1 за 2007 г. В первой части статьи также подробно описана методология проведенного эмпирического исследования.



только никак не связаны с муниципальным уровнем, но даже и не перераспределяются внутри образовательного округа, т.е. рассчитываются непосредственно для каждой школы. Тот способ, каким распределяются региональные субвенции между школами, в значительной степени различает муниципалитеты, однако в интервью эту связь увидеть практически невозможно:

«Можно увидеть, что есть районы, которые справедливо распределяют финансовые средства, а есть такие, которые несправедливо распределяют. ...Справедливо с точки зрения ребенка — чтобы на каждого ребенка приходились равные бюджетные средства. Вот, например, один район справедливо, с этой точки зрения, распределяет эти средства, а какой-нибудь дальний сельский район эти деньги распределяет в зависимости от того, кто с кем дружит. Это плохо для ребенка. Это, наверно, самое главное различие в образовательных системах по муниципалитетам. Получается, что самое главное различие между муниципалитетами — управляют ли они действительно системой образования в районе или чувствуют себя как директор одной большой школы. Это принципиальное различие, которое очень видно, оно зависит во многом от масштаба муниципалитета. Но и еще — в одном случае это административная система, в другом — все-таки некоторая демократическая система, делегирование полномочий директорам школ».

Что касается целей образовательной политики, которые ставят перед собой главы управлений образованием территориальных единиц, то в основном они касаются качества образования, хотя и понимаемого по-разному (и как соответствие требованиям потребителей, и как соответствие федеральным образовательным стандартам, и как сохранение здоровья ребенка, и как широкий диапазон услуг, и т.д.). Второй вариант постановки целей — это реструктуризация сети учреждений, хотя реально она выступает как способ повышения качества и доступности образовательных услуг. Однако руководители, которые говорят о реструктуризации как о цели, как правило, чувствуют себя поставленными в такие условия, что они вынуждены ее проводить. Третий вариант целеполагания — это материальное обеспечение образования, т.е. фактически та цель, которая законодательно закреплена за муниципалитетами.

Все муниципалитеты в законодательном порядке обязаны из своего бюджета финансировать коммунальные платежи и капитальные затраты школ, а также отвечать за доступность образования, т.е., по сути, за образовательное пространство, или сеть учреждений, и имеют право открывать новые школы, инициировать закрытие или реорганизацию имеющихся, строительство новых зданий и т.д. Таким образом, в компетенции муниципалитета — материальное обеспечение образования с точки зрения структуры сети, состояния зданий, мебели, коммунальных услуг и т.п. Помимо этой обязательной сферы, муниципалитет самостоятельно решает, в какой мере он управляет школами на своей территории: влияет ли он на



содержание и методику образовательного процесса, какие реализует дополнительные программы и мероприятия, осуществляет ли дополнительную финансовую поддержку преподавателей и школ (например, через муниципальные конкурсы или гранты) и др.

Что касается первой сферы, т.е. содержания материальной базы (здания, мебель и т.д.) и оплаты коммунальных услуг, то здесь, как правило, у муниципалитетов довольно ограниченные возможности из-за лимитированных бюджетных средств. Во всех обследованных муниципалитетах на сегодняшний день, по словам их руководителей, нет задолженности по коммунальным платежам и нет аварийных помещений школ; однако в подавляющем большинстве школ нужен ремонт, а порой и капитальный ремонт; много старых зданий, мебель требует ремонта и т.п. Так, среди опрошенных директоров школ отметили необходимость капитального ремонта как «очень острую проблему» 54% (в том числе в Тверской и Самарской областях — 52%, в Ярославской — 55, в Чувашии — 58%), а необходимость текущего ремонта — 32% (от 54% в Тверской области до 23% в Чувашии). Необходимость обновления мебели очень острой проблемой считают 5% директоров в Ярославской области и 46% директоров в Чувашии (в Ярославской и Самарской областях — около 35%). В то же время руководители муниципалитетов вынуждены действовать в этой сфере «методом латания дыр», т.е. финансировать в первую очередь те учреждения, которые больше всего нуждаются в ремонте, замене мебели и т.п. На хотя бы минимальное перспективное развитие, как правило, собственных средств муниципалитета не хватает. На вопрос «Насколько остро не хватает средств?» был получен, например, такой ответ:

«Это очень интересный вопрос. Для того чтобы выжить, для того чтобы развиваться, или для того чтобы шикарно жить? Если просто жить, выживать и немножко развиваться — средств хватает. Для того чтобы развиваться и немножко шикаровать, средств, конечно, нет. Вот те же конкурсы “Учитель года”, “Ученик года” мы проводим — это местный бюджет. То есть я хочу сказать: если бы мы жили нищенски — мы бы, конечно, эти мероприятия не проводили. Нам не хватает на большие капитальные ремонты. Хотелось бы, допустим, взять 15 зданий сегодня, капитально отремонтировать и к ним десять лет не прикасаться, на будущий год — еще 15 и т.д. И за три года я все здания свои, которые есть у меня, капитально отремонтировал и хожу, в потолок плюю. Но так не получается... И я выбираю...»

Таким образом, сильные различия между моделями муниципальной образовательной политики (или политики на уровне образовательных округов в Самаре) связаны, во-первых, с задачами управления образовательным пространством, т.е. сетью своих учреждений (школ), во-вторых, с методами управления этой сетью, в-третьих, с тем, какие еще сферы вовлекаются в процесс управления (например, насколько муниципалитеты занимаются методи-



Схемы реструктуризации сети школ

кой преподавания, содержанием образовательного процесса, переподготовкой кадров, какие еще муниципальные программы и мероприятия реализуются).

Начнем с задач управления образовательным пространством, или, по-другому, с реструктуризации. Эти задачи различаются в первую очередь по поселенческому признаку: практически для всех без исключения сельских территорий реструктуризация понимается как сокращение количества школ, т.е. закрытие малокомплектных школ или реорганизация их в средние «основные» (т.е. до 9-го класса) или даже начальные, а также создание в районе нескольких полных средних школ (иногда их называют базовыми или ресурсными центрами), как правило, или в районном центре, или в одном-двух крупных сельских населенных пунктах. Эти полные школы имеют возможность концентрировать финансовые, материальные и педагогические ресурсы, что повышает качество образования, а также осуществлять профильное обучение в старших классах (т.е. специализацию — например, усиленное обучение в области гуманитарных предметов, или математических, или с профессиональным уклоном и т.п.), в том числе за счет наличия нескольких параллелей. Такая школа должна быть достаточно большой по количеству учащихся, что в соответствии с принципом нормативно-подушевого финансирования даст ей существенные материальные средства.

В то же время этот механизм неизбежно требует дополнения — программы, обычно называемой «школьный автобус». Во всех исследуемых регионах такие программы уже находятся в стадии реализации, значительное количество автобусов для школ уже закуплено местными или региональными органами управления. Так, четверть опрошенных школ уже имеют такой автобус, преимущественно, конечно, это школы в сельской местности (хотя также и некоторые городские школы: Ярославля, а также Алатыря и Канаша в Чувашии). Чаще всего такие автобусы были приобретены на средства субъектов федерации, иногда при совместном финансировании регионом и муниципалитетом; реже всего — с участием средств самой школы. Школьный автобус для села решает проблему транспортной доступности школы, находящейся в другом населенном пункте — хотя родители могут отправить учиться в другую школу и школьника младших классов, но для старшеклассников это становится единственной возможностью получить полное среднее образование, если в своем селе нет полной школы. Таким образом, жителям села наличие школьного автобуса практически дает возможность выбора школы, т.е. способствует созданию конкурентной среды и борьбе школ за ученика. Однако, помимо этого, реализация данной программы имеет, как оказалось, очень сильный положительный внешний эффект — улучшение инфраструктуры района, в том числе ремонт и содержание транспортной сети:



«...Реализуемая программа “школьный автобус”, направленная на улучшение транспортной доступности образования, имеет серьезные последствия. Мы не думали, что это произойдет, но получен системный эффект. Первый эффект заключался в том, что сельские жители впервые получили возможность выбора чего-либо. ...Второй — стало понятно: для того чтобы автобус пошел зимой, дорога для него должна быть расчищена, а если дорога расчищена, то приедет скорая помощь, пожарники или в магазин будет привезен свежий хлеб. Мы видим, что средства, которые вкладываются в ремонты дорог для школьных автобусов, многократно превышают затраты на покупку школьных автобусов».

Что касается городов — как областных, так и районных центров, — то в них, как правило, также стоит задача реструктуризации, однако главное ее содержание — введение в школах полноценного профильного обучения. Для этого также необходима определенная наполняемость школ: чтобы в старших классах (10—11-х) была возможность иметь хотя бы три-четыре параллели (чтобы дети реально могли выбирать профиль обучения), а также чтобы школа получила достаточные финансовые ресурсы (в соответствии с нормативно-подушевым финансированием) для обеспечения качественного образования (привлечения квалифицированных кадров, реализации новейших образовательных программ, обеспечения современным оборудованием, информационными технологиями и т.п.).

В случае, когда муниципальное образование представляет собой «чистый» тип, т.е. только городской округ или только сельские территории, местные органы управления образованием имеют возможность проводить единую образовательную политику на всей территории. Задача становится гораздо более сложной в том случае, когда в муниципальное образование входит город (особенно экономически достаточно развитый) и несколько сельских поселений. В этом случае, как правило, местным властям необходимо решать фактически два типа задач, одни для города и другие для села:

«...Мы являемся единым муниципальным образованием, которое объединяет не только город, но и район. Здесь надо рассматривать и экономику, и демографию с точки зрения двух противоположностей. Тенденции сейчас разные. Если говорить про город, то с огромной радостью нужно отметить, что у нас пошло увеличение численности, рождаемости детей. Что касается демографии села, то здесь тенденция идентична общей по области: идет спад рождаемости. Второе. Конечно же, социальный заказ (как мы это обычно называем) со стороны родителей к системе образования в городе достаточно высок. Яркой отличительной особенностью наше село не обладает, схожие процессы идут, наверное, на территории всей области. Естественно, что если оценивать заработную плату — то опять это будут два мира с противоположным, так скажем, соединением сил. Я, может быть, честно скажу: если бы у меня был город, я бы почивала на лаврах, у меня бы голова ни о чем практически не болела. А вот поскольку у меня есть



и сельские образовательные учреждения, то вот тут уже много всяких вопросов. Я думаю, это есть и на других территориях, где, как у нас, и районный центр, и район вместе...»

Что касается способов осуществления реструктуризации, то здесь различия между районами также довольно существенны. Хотя, конечно, все местные органы управления задействуют прежде всего свой административный ресурс, т.е. принимают программу реорганизации сети, однако реально, для того чтобы закрыть школу или даже преобразовать ее из полной средней в начальную или среднюю «основную», требуется по закону решение схода граждан. Как правило, на селе население очень активно возражает против закрытия школ, и не только те люди, которые сами имеют детей: дело в том, что часто именно на школе «держится жизнь» села:

«У нас глава — не сторонник закрытия школ. Потому что школа — это единственный островок... Колхозы позакрывались, все позакрывалось, и население с болью реагирует на закрытие школ, очень плохо реагирует, даже пожилое население. Школа — это как бы и дети тут, и мероприятия... Даже обидно, что нет школы в деревне. Молодые просто уезжают. Закрывается школа, и они сразу уезжают. Семьи, где есть дети дошкольного возраста, стараются выехать до того момента, как школа закроется. Остаются одни старики. Это неперспективно. Совсем разрушаем деревню».

Таким образом, по аналогии с понятием «градообразующее предприятие» можно сказать, что отчасти школа является таким «селообразующим предприятием», и часто закрытие школы, по сути, ведет к ликвидации сельского поселения. В то же время неизбежна реорганизация и самих сельских поселений — тех, где остается всего пять-десять домов или только пенсионеры. В этом смысле реструктуризация школ может быть дополнительным рычагом преобразования сети сельских поселений.

Помимо протестов населения, сложности закрытия школ связаны с высвобождением учителей — либо с увольнением, либо с переводом на работу в другие школы. Поэтому неудивительно, что

«...самыми яркими противниками реструктуризации были школьные учителя. И директора во главе коллектива учителей. Может быть, я скажу немножко жестковато, но я считаю, что это эгоизм учительского сообщества. Они прежде всего думали о сохранении рабочих мест. И не хотели меняться. Вот о мобильности учеников очень красиво научились говорить, а надо — про мобильность учителя прежде всего. ...Учителя не хотели ездить в другую школу, в другое село на работу. Потому что они боялись, что новая атмосфера, новый коллектив, какие-то новые надо компетенции осваивать. Это очень сильно пугает учителей, как ни странно».

Поэтому оказывается, что помимо наличия собственно программы, т.е. какую школу и когда преобразовывать, руководители



администрации обязательно должны задействовать и неформальный ресурс, т.е. уговаривать, убеждать, доказывать. Для того чтобы убедить родителей, лучший метод — посадить на автобус и показать ту школу, в которую будет ходить ребенок, показать, что там он получит образование лучше. Для директоров школ нужна аргументация, что при таком количестве учеников и нормативно-подушевом финансировании школа не выживет, что нужно принимать соответствующие меры. При этом механизм финансирования является очень действенным рычагом осознания необходимости реорганизации сети.

Что касается конкретной схемы, то это может быть как закрытие одних школ и принятие новых уставов для других, так и создание сети филиалов, когда остается «головная» школа в центре, а ряд сельских школ юридически становятся ее филиалами. Такая схема позволяет смягчить переход на новую систему для населения, так как ребенок в начальной школе учится в филиале головной, и когда в старших классах он переходит в головную, это для него не означает юридически перехода в другую школу; кроме того, в центральное здание он обязательно ездит и знает его, еще будучи в начальной школе. К тому же такая схема существенно экономит финансовые, административные и педагогические ресурсы: у всей сети один директор, есть возможность сетевых взаимодействий учителей, использования меньшего количества школьных автобусов и т.п. Наконец, такая система позволяет повышать качество образования как в старших классах, так и в филиалах за счет осуществления единой методической линии, распространения инноваций и т.д.

«...Мы планируем базовую городскую школу сделать хорошим ресурсным центром образования, т.е. обеспечить ресурсами, всяческими — и материальными, и управленческими, и педагогическими, а основные школы, ну скажем так, перевести на филиальную сеть. То есть мы хотим сделать их не самостоятельными юридическими лицами, как сейчас, в данный момент, а либо филиалами, либо структурными подразделениями базовой школы. Для системы управления здесь будет плюс. Мы ждем, что повысится качество образования — это раз. Повысится оно через эффективное использование ресурсов, т.е. ресурсы базовой школы будут доступны школьникам из филиалов (основных школ), которые останутся как сетевые единицы. В данный момент, поскольку это все — самостоятельные юридические лица, директор базовой школы может их в какой-то момент подпустить к ресурсам, а в какой-то не подпустить. А здесь она сама будет управлять этими единицами и соответственно должна будет обеспечить их... Дети могут не каждый день ездить, они занимаются в своей школе, на базе своей школы, но, допустим, какие-то предметы, если нет специалистов в их школе (допустим, учителя химии с соответствующим образованием, учителя физики), мы можем организовать — либо доставлять к ним учителя из базовой школы, либо их подвозить. Проведение всех внеклассных мероприятий, подготовка и проведение ЕГЭ на базе этой школы. То есть это такая опорная школа, которая практически занимается качественным образованием всей сети».



«Консервативная» модель

Довольно отличающаяся по целям и методам их достижения модель управления образованием характерна для одного из районов Чувашии. Это глубоко дотационный, исключительно сельский район, с очень плохой демографической ситуацией, значительным рассредоточением населения, и здесь много малокомплектных школ. Этот район, так же как и другие, новыми экономическими условиями (подушевое финансирование) поставлен перед необходимостью проводить программу реструктуризации; и хотя такая программа принята, реализуется она в этом районе «с нежеланием»:

«Нас вынуждают экономическими методами. Мы, район, полностью зависим от субвенций, идущих из центра... А это нормативно-подушевое финансирование — оно нас уничтожит. Сельскую школу, здание, надо содержать, топить, за газ платить, за свет платить».

Как население, так и руководство этого района очень хорошо осознает негативные внешние эффекты закрытия школ (такие, как отъезд молодежи из сел без школы, умирание села), и поэтому в целом его политику можно определить как «консервативную», всеми силами старающуюся сохранить имеющееся статус-кво:

«Программа есть, но глава до последнего будет держаться. Потому что население не приветствует, очень плохо реагирует, даже пожилое население».

Все же совсем маленькие школы закрываются как неэффективные, и родители понимают необходимость возить детей в другие школы. Тем не менее муниципальные власти предлагают альтернативный способ управления образовательным пространством и его оптимизации, а именно сетевое взаимодействие:

«Самая хорошая идея, мы над ней думаем, — это сетевое взаимодействие: один учитель несколько школ обслуживает. У нас уже такие варианты есть. ОБЖ, например, в трех школах один учитель ведет. Школы, где меньше 20 учеников, — там уже никто не сопротивляется, понимают, что надо детей возить. У нас в одном селе оставалось три ребенка в начальных классах. Там были разные варианты у администрации. Учитель на дому готов был обучать их, но родители не захотели. Вот мы их сейчас возим, начальные классы, в большую школу, и родители довольны».

Специфика данного района еще и в том, что в отличие от других районов Чувашии, он имеет довольно большую протяженность, иногда путь от одной школы до другой — 40 км, и получается, что детей возить и невыгодно, и слишком долгий путь для ребенка. Если необходимо возить малое количество детей, то затраты на бензин, водителя, сопровождающего социального педагога не окупаются, и такая схема принимается в первую очередь из-за того, что в больших школах, как правило, выше качество образования. В то же время есть и маленькие школы, дающие очень высокое качество: так, в этом районе школа, в которой около 70 человек,



регулярно выпускает много золотых медалистов (5 из 11 выпускников в 2006 г.). Поэтому к каждой школе на уровне муниципалитета нужен индивидуальный подход, с учетом ее специфики.

В этом муниципальном образовании сохранилась централизованная бухгалтерия почти для всех школ, а также «хозяйственно-эксплуатационная группа», т.е. районная бригада из электрика, энергетика и слесаря, выезжающая в школы при необходимости. Такая схема была распространена повсеместно еще несколько лет назад, однако сейчас практически во всех районах директор школы сам в рамках выделенных ему финансовых ресурсов находит подрядчика для необходимых ремонтных работ. За счет возможностей перераспределения муниципалитетом финансовых средств часто удается решить те проблемы, которые не смогла бы решить отдельная школа.

Кроме того, район активно проводит методическую работу, как в области распространения опыта и методик преподавания, так и повышения квалификации педагогических кадров на месте.

Помимо решаемой практически всеми территориальными единицами задачи реструктуризации сети, руководители управлений образования некоторых из них проводят существенно отличающуюся от прочих по целям и методам их достижения образовательную политику. Так, можно выделить «либерально-социальную» модель, которая в целом лежит в русле региональной либеральной модели, однако в существенно «смягченном», социальном, варианте — можно бы сказать, что это «рынок с человеческим лицом». Такая модель реализуется в одном из районов Тверской области (смешанный тип, сочетание города и сельских поселений, довольно высокий уровень экономического развития), руководитель управления образования которой ориентируется прежде всего на внедрение экономических механизмов управления:

«Я хотел бы, чтобы школа полностью стала самостоятельной. Самостоятельной во всех отношениях, начиная с документации и кончая экономическими, бюджетными вопросами. Почему? Во-первых, если толковый, умный, прагматичный директор, который живет не сегодняшним днем, а на перспективу. У него есть программа развития, эту программу он пытается претворить в жизнь, есть какие-то результаты. Ему нужна эта финансовая самостоятельность, потому что он планирует на три или пять лет, что приобрести, кого куда послать учиться, что изменить, что отремонтировать и т.д. Имея самостоятельность, свой бюджет, он может сэкономить деньги на электричестве (меньше тратить), на тепле (счетчики поставит, чтобы платить меньше), на вывозе мусора (вывозить не каждый день, а раз в неделю и платить меньше) и на эти средства что-то приобрести. Дальше, распоряжаясь субвенциями, которые идут из области, он отправит учителя учиться туда-то и туда-то или, наоборот, в этом году никого не отправит, а сохранит деньги для того, чтобы купить новые учебники: не родители будут покупать, а он, и все дети пойдут заниматься вот по этой программе и по этому учебнику с пятого или с первого класса».

«Либерально-социальная» модель



В то же время руководитель управления образования на местном уровне очень тесно взаимодействует с директорами учреждений на своей территории и вынужден учитывать специфику кадров. Как правило, основная проблема состоит в том, что директор школы раньше чувствовал себя прежде всего учителем, а в новых условиях он должен быть в первую очередь грамотным управленцем, причем управлять не только образовательным процессом как таковым, но и финансами школы, самостоятельно находить подрядчиков для проведения ремонта и т.п. Школа, по сути, должна стать в этой модели таким же предприятием, как и любое другое учреждение сферы услуг, с той разницей, что она получает деньги не непосредственно от потребителя, а от муниципальной власти в зависимости от количества потребителей (учеников). Однако местная власть не может в одночасье поменять весь директорский корпус, поэтому необходимо постепенно кого-то из них обучать новым методам управления школой, а кого-то тактично убеждать в необходимости ухода на пенсию.

«Нас никогда не учили вот этой самостоятельности, нас никогда не учили полной ответственности за порученное дело. К сожалению, директора не могут понять, что они сегодня — не учителя, они сегодня — менеджеры. В нашем районе надо менять руководителей. Не потому, что они плохие. Да простит меня господь бог, я и сам старый — они старые. Если директору школы 71 год... Понимаете, человек, который прожил, проработал в той формации, перейти в новые условия... Они не понимают и не хотят понимать. И таких, к сожалению, руководителей пенсионного возраста в школах на сегодня у меня 52%! Мы пытались учить. Прежде чем перейти на это подушевое финансирование, на самостоятельность, я всех вывозил учиться в другой район...»

На сегодняшний день, в условиях перехода на полную схему нормативно-подушевого финансирования, она реализуется двухступенчато: район получает деньги от области и затем распределяет их по школам с учетом местных особенностей. Именно эта районная «ступень» получает «человеческое лицо», т.е. позволяет не закрывать сразу малокомплектные сельские школы, постепенно проводя программу реструктуризации.

«Но, с другой стороны, здесь есть на сегодня и плюс — вот эти субвенции, которые идут напрямую не на школу, а идут нам в муниципалитет. Почему? Вот я вам говорил, у меня есть школа 68 человек. Если бы деньги сразу шли на них по подушевому, на то количество детей, которое есть там, они бы, естественно, не выжили. Значит, что я делаю? Я забираю часть денег от больших городских школ, от больших сельских школ. С одной стороны, я за самостоятельность школ, я за то, чтобы руководители сами отвечали за все, в том числе и за распределение своих денег. Но с другой стороны, вот для таких школ, у которых специфические условия, место расположения, — здесь нужен особый подход. Мы пока остаемся промежуточным звеном. Мне говорят: “Слушай, а если все они станут самостоятельными, зачем вы будете нужны?” Я говорю: “Так у меня еще есть контроль за соблюдением Закона об образовании, вот этим я и буду заниматься”».



Таким образом, задачей муниципального уровня управления образованием в этой схеме становится, помимо финансирования материальной базы, еще и «арбитраж» — стать институтом, следящим за соблюдением Закона об образовании, принятого федерального образовательного стандарта и др.

«В этом году прошла реорганизация самого управления образования. Методкабинет я реорганизовал. Из двух побуждений. Первое — это то, что функцию, которую он выполнял раньше, а именно обобщение, распространение передового педагогического опыта, он сегодня не выполняет, и это не его задача. Сегодня очень много программ, и отследить все для методкабинета нереально; за это вообще-то по закону несет ответственность директор: по какой программе работать, по каким учебникам учить, критерии оценки общие для всех и т.д. И они сегодня все перешли в организационно-кадровый отдел — заниматься кадрами: по их заявкам, по заявкам учителей, руководителей искать, куда лучше послать на переподготовку. Дальше. Следить за тем, по тем ли учебникам учат, — это задача методкабинета: рекомендованы ли они, утверждены ли Министерством просвещения. Ну, естественно, на них остается аттестация учителей.

Следующее. Хотя всеобуча и нет, но никто, скажем так, не отменял ответственности управления образования за то, чтобы дети получили девятилетнее образование. Это записано в Конституции. ...Кто за этим будет следить? Директор школы и специалист по проблемам образования. Соблюдение законов: прием в первый класс, прием в пятый класс, прием в десятый класс. Вот здесь чего только не придумывали в свое время. Я не хочу брать плохих учеников и пишу: конкурсный отбор в десятый класс, сначала берутся те, кто имеет все пятерки, потом — все четверки, потом все остальные. Сегодня я говорю: — Милые мои коллеги, покажите мне, где это написано. В законе? — Мы в уставе прописали. — Устав не соответствует закону, поэтому этот пункт из устава убираете!»

Эта модель реализуется в муниципальном образовании, представляющем собой городской округ с сильно развитой промышленностью и высокими доходами. Конечно, в этом районе также реализуется принцип нормативно-подушевого финансирования школ на основе субвенций из региона; поэтому эта модель, хоть и названа нами «административной», также опирается на экономические рычаги. Руководители местного уровня согласны, что директор школы — это прежде всего менеджер, который должен самостоятельно управлять школой. В то же время в цели местной образовательной политики, о которых говорит руководитель, напрямую не включено, как в большинстве других территорий, «качество образования»:

«Административная»
модель

«Для нас концепция развития российского образования — указание к действию. Мы себе ставим в соответствии с этим и задачи. На первом месте профильное обучение. Год назад указали всем школам начинать предпрофильную подготовку 9-х классов, издали “сборник” профильных школ, открывающих профильные классы. А в этом году дети



могут по “сборнику” выбрать школу с профилем, который их интересует. Это большая проблема, которую мы планомерно третий год решаем. Вторая — это информатизация. Наконец, 100% школ обеспечены компьютерами, постепенно подключаем их к Интернету, 40% уже подключены. Здоровьесбережением занимаются все, особенно в младших школах и у первоклассников. Проводим проверки: динамические паузы, определение максимальной продолжительности учебной недели, длительность учебного дня, сколько перемен и их длительность. Введение третьего дополнительного часа по физкультуре обязательно для всех младших школ».

Однако, конечно, нельзя сказать, что в этом регионе имплицитно не решается задача повышения качества образования; здесь руководитель скорее подменяет цели методами их решения, так как и введение профильного обучения, и информатизация школ, и охрана здоровья школьников, несомненно, повышают качество предоставляемых образовательных услуг. Однако здесь руководитель не использует такие понятия, как «образовательная услуга», «удовлетворение спроса», «конкуренция между школами», хотя реально эти процессы должны быть, раз осуществляется нормативно-подушевое финансирование и «деньги идут за учеником». Надо сказать, что вербализация целей и методов образовательной политики позволяет хорошо дифференцировать прежде всего наиболее общий подход к тому, какие именно рычаги управления образованием надо использовать. Данная модель названа нами «административной» именно потому, что руководитель говорит не об экономическом механизме стимулирования роста качества образования, а об административных мерах, реализуемых муниципалитетом, даже если они опираются на распределение финансовых средств. Например на вопрос «Какими способами вы привлекаете школы действовать в нужном вам направлении?» он отвечает:

«В первую очередь финансовой поддержкой. У нас в городе есть комиссии, которые ежегодно смотрят работу школ по инновационной деятельности (школы-лаборатории, инновационно активные школы). Комиссии учреждают программы этих школ. Если мы видим, что школы стараются, то мы ставки дополнительные выделяем и особое финансирование. В этом году мы усовершенствовали объемные показатели школ. Мы по баллам рассчитываем и заслуги школы, и особенности образовательного учреждения, и особенности здания. Потом баллы подсчитываются, по итогам все и делятся на четыре группы оплаты труда. В зависимости от группы начисляется зарплата и есть или нет надбавка директору. Если директор работает, занимается инновационной деятельностью, ухоженное здание, высокие баллы по ЕГЭ, много детей учится в школе, то он имеет большую надбавку в размере 200%».

Таким образом, стимулирующий механизм местного уровня здесь привязан не к ученику, как это сделано в системе нормативно-подушевого финансирования, а к школе; кроме того, оценка инновационности школ, качества образования остается прерога-



тивной местных органов управления образованием, а не потребителя, ученика. По сути, в данной модели образовательной политики используются два противоречащих друг другу механизма: региональные субвенции распределяются в расчете на ученика и практически без коэффициентов для школ; однако тарифные ставки, а также муниципальные надбавки распределяются на школу в зависимости от баллов, вычисляемых в управлении образования.

Кроме того, местная власть активно участвует в управлении содержанием образовательного процесса:

«У нас есть структурное подразделение, называемое центром развития образования, которое сопровождает методическое образование. С помощью и при поддержке их специалистов ведутся инновационные проекты в школах. Существует регламент, по которому определяется, сколько финансов выделяется на проведение проекта в школе. Раз в год собирается комиссия, которая определяет, продолжать инновационный проект в школе или закрыть его. Это происходит через центр развития образования. Там происходит курсовая подготовка для учителей и руководителей. И те школы, которые занимаются инновационной деятельностью, если они не распространяют свой опыт, потом поддержки не получают».

Надо сказать, что такой административный механизм, хотя и практически прямо противоположен рассмотренной выше «либеральной» модели, однако может иметь весьма высокие результаты с точки зрения образовательных достижений учащихся. Так, средний балл по ЕГЭ в опрошенных школах этого региона довольно высок (58 баллов), что среди всех вошедших в нашу выборку территориальных единиц уступает только Чувашии (по опрошенным нами школам Чувашии самый высокий средний балл по ЕГЭ: 67 баллов, тогда как в Ярославской области — 56, Самарской — 52, Тверской — 51).

Различия в моделях региональной образовательной политики достаточно четко прослеживаются на уровне школ в количестве мероприятий регионального уровня и вопросов, требующих согласования. Опрос директоров школ показал, что при «либеральной» региональной модели управления больше ответственности перекладывается на местный уровень (Тверская и Ярославская области); в «социальной» модели оба уровня (региональный и муниципальный) сильно взаимодействуют со школой; в «централизованной» модели большими полномочиями наделяется центральная власть. В той же мере это характерно и для муниципальных моделей образовательной политики: при модели управления, ориентированной на экономические механизмы и самостоятельность директоров число предлагаемых программ, мероприятий и вопросов, требующих согласования, снижается, при «административной» — возрастает.

Оценка реализуемых органами управления образованием программ и мероприятий директорами в целом выглядит скорее пози-

Восприятие региональной и муниципальной политики директорами школ



тивной, около 60% директоров в Тверской области и Чувашии считают их полезными, а их количество — оптимальным или даже недостаточным. Однако в Ярославской области, напротив, более половины директоров считают, что только часть реализуемых программ и мероприятий полезны, а часть затрудняет работу школы. В целом за последние три года самостоятельность школ скорее возросла; так полагают 70% директоров в Ярославской области и Чувашии, 64% — в Тверской области, 55% — в Самарской области.

Тем не менее далеко не во всех вопросах школа хочет эту самостоятельность получить. Как мы видели выше, передача самостоятельности директорам с местного уровня управления образованием нередко встречает отпор, директора не всегда готовы выступать ответственными менеджерами своих учреждений. Они считают, что больше самостоятельности нужно в таких вопросах, как распределение внебюджетных средств (78%), политика приема учащихся (72%), оказание школой дополнительных платных услуг (67%), привлечение внебюджетных средств (63%). В Ярославской области большей самостоятельности директора хотят и в отношении приобретения технических средств обучения и мебели (80—75%), в Самарской области — в отношении доплат учителям (69%), в Чувашии — в определении объема часов по дополнительным, не входящим в федеральный компонент, предметам (69%); в Тверской области — относительно формы контроля знаний (76%). Действительно, руководители местного уровня управления также говорят о сложностях школ в расходовании внебюджетных средств:

«Сегодня речь идет о том, что внебюджетные средства зачисляются в сметы вместе с бюджетными. Фактически внебюджетные средства становятся бюджетными и контроль за ними осуществляется так же. Во многом школы — это не сейчас, но в перспективе — лишаются внебюджетных средств. И все это приводит к ограничению в использовании внебюджетных средств и отсюда снижение стимула. Но это в основном происходит не на муниципальном уровне, т.е. требования на федеральном и региональном уровнях приводят к таким шагам. Что касается муниципального уровня, то мы стараемся как можно меньше ограничивать поле использования этих средств. Но мы вынуждены обнулять счета к концу квартала по внебюджетным средствам, чтобы не платить налоги».

В то же время более тесного взаимодействия с органами управления директора желали бы в вопросах строительства и ремонта зданий (83%), аттестации школ (83%), уровня заработной платы учителей (74%), повышения квалификации персонала (65%). Региональные различия менее выражены, однако в Чувашии в целом директора выражают большее стремление к самостоятельности, во многом это, видимо, связано с тем, что и региональный, и местный компонент управления в республике достаточно сильный.

Таким образом, директора школ стремятся к самостоятельности в вопросах, связанных прежде всего с зарабатыванием и расходованием финансовых ресурсов, а к взаимодействию — в во-



просах, в которых они зависят от органов власти (ремонт и содержание зданий, оплата труда, аттестация). Мы полагаем, что такая позиция директоров вполне разумна и ее нужно учитывать при разработке образовательной политики в регионах.

Что касается оценки директорами школ последствий введения нормативного подушевого финансирования, то среди позитивных его последствий директора называли: увеличение финансирования школ (всего 20% директоров, в Ярославской области 55%); ясность, возможность планирования расходов (19%, в Тверской области 36%); борьбу школ за детей и возникновение конкурентной среды (16%, в Чувашии 27%); самостоятельность в расходовании средств (10%, в Ярославской области 20%). Среди негативных последствий главные — уменьшение финансирования школ (всего 37% директоров, в Чувашии 53%), низкие нормативы финансирования (15%, в Самаре 17%). В Ярославле также отмечена низкая заработная плата и отток кадров (10%), а также низкая оперативность в расходовании денег из-за выставления на конкурс (также 10%). Как можно заметить, сами директора содержательно отмечают больше позитивных последствий, нежели негативных.

Надо отметить, что введение межбюджетного финансирования во многом было одним из путей борьбы с невыплатами заработной платы учителям, столь характерной для середины 1990-х гг. Заметим, что на вопрос о том, приходилось ли им сталкиваться с невыплатой заработной платы в 1999—2003 гг., 48% директоров ответили «да, регулярно» или «время от времени» (при этом в Тверской области 28% отметили позицию «регулярно»), а в 2004—2006 гг. 96% руководителей ответили, что такой проблемы не было (в Самарской области и в Чувашии — по 100%). Задержки заработной платы в последние три года отмечались только в Ярославской области (5% — «регулярно», 5% — «время от времени») и в Тверской области (4% — «регулярно»). Таким образом, введение межбюджетного финансирования очевидно имело положительный эффект в области регулярности выплаты заработной платы и целевого использования региональных субвенций.

Что касается оценки директорами последствий введения Закона об организации местного самоуправления, то в целом они скорее считают, что никаких изменений нет (65%); наибольшая доля почувствовавших какие-либо изменения — в Самарской области (35%). Отметим также довольно высокую (10%) долю тех директоров, которые вообще не знают о таком законе, в Ярославской и Самарской областях.

Оценка руководителями органов управления последствий этого закона в целом весьма положительна, особенно в связи с урегулированием механизма межбюджетного финансирования. Некоторые проблемы отмечаются только относительно согласования налоговых отчислений для школ и поступлений из бюджета:

«Вот так сразу, навскидку, может быть, только один вопрос. Муниципалитеты, местные поселения формируют свой бюджет. Образова-



тельные учреждения находятся на территории этих поселений, и, естественно, чтобы найти доходы, эти поселения определяют налоговую базу, как бы облагают налогом, например на землю, образовательные учреждения. Хотелось бы это снять с себя. Чтобы не было какого-то налогообложения наших образовательных учреждений, потому что это перекачка из одного уровня бюджета в другой».

Заключение

Проведенное исследование позволило нам выявить несколько типичных моделей образовательной политики как на региональном, так и на муниципальном уровне. Выбор такой модели конкретной территорией отчасти связан с ее социально-экономическим положением (как, например, схема реструктуризации для городских и сельских районов), отчасти с этапом перехода к нормативно-подушевому финансированию (Тверская область — переходный этап, Самарская область — полностью перешла), но во многом определяется личностью руководителя, его склонностью к экономическим или административным методам управления. Хотя, на первый взгляд, преобладание экономических методов в образовательной политике в большей степени отвечает современному подходу к образованию как одной из отраслей рыночной экономики, тем не менее важность образования как одного из социальных приоритетов государства, как общественного блага, предоставление которого не может быть полностью отдано на откуп рынку, требует активного вмешательства региональных и местных органов управления в регулирование этого механизма. Поэтому мы полагаем, что дальнейшее изучение различных моделей образовательной политики, их эффективности и получаемых результатов образования является крайне важным для выработки решений относительно изменений в законодательстве, а также для разработки программ развития образовательной сферы руководителями регионального и местного уровня.