
Л.И. Фишман

Статья поступила
в редакцию
в мае 2009 г.

СПЕЦИФИКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ (на примере профилизации старшей школы)

Аннотация

Выявлена специфика деятельности территориальных органов управления по повышению качества образования. На примере профилизации старшей школы прослежены цели повышения качества образовательных услуг, показана необходимость изменения структуры сетей городских общеобразовательных учреждений для достижения этих целей, предложены возможные организационно-финансовые, кадровые, контрольные механизмы, а также модели взаимодействия территориальных систем образования с внешней средой, которые могут использовать региональные органы управления.

Ключевые слова: *качество образования; профилизация старшей школы; управление образованием.*

Концепция модернизации российского образования [4] определяет в качестве основного приоритета обеспечение доступности качественного образования при условии эффективного использования ресурсов. Задачи, поставленные перед отечественным образованием, требуют не только изменения содержания и технологий обучения в образовательных учреждениях, но и новых структурных и организационно-финансовых решений со стороны органов управления образованием, а также изменения взаимодействия систем образования с внешней средой.



Рассматривая роль органов управления образованием в повышении качества образовательных услуг, следует обратить внимание на то, что любая территориальная система образования не является моноорганизацией: скорее территориальный орган управления вместе с сетью подведомственных учреждений представляет собой институциональную единицу типа холдинга [4]¹. Экономический смысл холдинга заключается в синергетическом эффекте: группа интегрированных компаний во главе с материнской компанией достигает более высоких финансово-экономических показателей, чем группа равных отдельно действующих компаний. Синергетический эффект возможен только при определенном образом построенном взаимодействии компаний, когда вклад каждой направлен на достижение общей цели холдинга. Сильной стороной холдингов является использование преимуществ диверсификации производства, которая позволяет более эффективно решать проблемы обновления капитала, обеспечивая постоянный поток денежных средств; технологически реорганизовывать производство, подтягивая отстающие отрасли к уровню передовых; использовать научно-технический потенциал и рационально перераспределять высококвалифицированных специалистов.

С нашей точки зрения, территориальную систему образования можно считать организацией, изоморфной холдингу, во всяком случае в управленческом аспекте. Их сближают по меньшей мере четыре общие характеристики.

Во-первых, сетевая структура. В случае горизонтальной интеграции холдинг представляет собой материнскую компанию и сеть дочерних компаний, которые построены и работают одинаково; ключевым их различием являются территории охвата клиентов. В случае вертикальной интеграции холдинг объединяет головную компанию и цепь дочерних предприятий, выстроенных по принципу полного цикла — выращивание (производство) сырья, обработка, продажа, — которые составляют единый комплекс. Рассматривая структуру сети образовательных учреждений, функционирующих на некоторой территории, нетрудно заметить признаки как горизонтальной (сеть школ, сеть учреждений дошкольного образования, сеть учреждений профессионального образования), так и вертикальной интеграции (элементы сети выстроены по принципу полного цикла оказания услуг: ДОУ — СОШ — УНПСО).

Во-вторых, территориальный орган управления образованием, как и материнская компания холдинга, институционально отделен от производственных подразделений.

В-третьих, территориальный орган управления образованием, как и управляющая компания холдинга, не располагает собствен-

Холдинг как модель управления территориальной системой образования

¹ Традиционно под холдингом (от англ. holding — «владеющий») понимается акционерная компания, использующая свой капитал для приобретения контрольных пакетов акций других компаний с целью установления контроля над ними.

ной производственной базой, не занимается собственно производственной деятельностью. Функции территориального органа управления образованием состоят в определении задач как для сети образовательных учреждений в целом, так и для ее подсистем (образованных по принципу вертикальной интеграции дочерних компаний) и в обеспечении подведомственных образовательных учреждений необходимыми ресурсами для решения поставленных задач (для достижения определенных результатов — оказания образовательных услуг, которые могут рассматриваться как основные продукты холдинга). Частным случаем ресурсного обеспечения является выстраивание таких механизмов, функционирование которых позволяет образовательным учреждениям обеспечивать себя частью ресурсов самостоятельно.

В-четвертых, вклад каждой дочерней компании направлен на достижение общей цели холдинга.

Существует множество производителей образовательных услуг — образовательных учреждений, входящих (например, для случая общего образования) в территориальные муниципальные холдинги, которые ставят перед ними задачи и обеспечивают ресурсами их достижение. Территориальные органы управления в свою очередь входят в региональные холдинги, над которыми надстраивается федеральная управляющая компания. При всей условности использованной метафоры (федеральный, региональные и муниципальные органы управления образованием являются подразделениями соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления, а потому между ними нет прямого соподчинения) она дает представление о принципиальных взаимосвязях в управлении образованием.

Деятельность органов управления образованием состоит в руководстве не отдельными подведомственными учреждениями, а *сетью образовательных учреждений*, а именно в *постановке перед ними задач и обеспечении их ресурсами*. При этом речь не идет об управлении с территориального уровня процессом достижения конкретных результатов, что представляется невозможным: орган управления институционально отделен от самого образовательного учреждения. В свою очередь, обеспечение ресурсами следует рассматривать предельно широко. Под обеспечением, в частности, может пониматься создание органом управления механизма, стимулирующего образовательные учреждения к пополнению собственных ресурсов и (или) более эффективному использованию имеющихся, а под ресурсами — любые средства и механизмы, служащие для достижения образовательными учреждениями поставленной органом управления цели. Типичным набором таких ресурсных механизмов, которые органы управления могут использовать при достижении тех или иных содержательных целей, являются: организационно-финансовые, структурные, кадровые, информационные (контрольные), а также механизмы взаимодействия систем образования с внешней средой.



Рассмотрим специфику деятельности территориальных органов управления образованием на примере решения актуальной задачи повышения качества образования — организации профильного обучения старшеклассников.

Образование, осуществляющееся согласно Федеральному закону «Об образовании» [3] в интересах человека, сообществ, государства, является социальным благом, состоящим в оказании образовательных услуг. Образовательная услуга, как любая другая, имеет результат, в процессе ее производства потребляются ресурсы, она имеет стоимость. При этом качество образования, как и качество любого продукта, реализуемого любой организацией, определяется как степень соответствия характеристик продукта запросам (требованиям) субъектов внешней среды организации (производителя), прежде всего заказчиков и потребителей продукта.

Основные отличия услуги, в том числе образовательной, от товара состоят в том, что она неосвязаема для получателя до ее потребления, неотделима от ее производителя, непостоянна по качеству и несохраняема. Поэтому качество каждой отдельной услуги характеризуется результатами ее оказания и важными для потребителей и заказчиков характеристиками (условиями) процесса ее оказания. Соответственно можно выделить две группы характеристик качества образовательной услуги как потребительской категории:

- результаты образования, проявляющиеся в тех или иных характеристиках клиентов, т.е. обучающихся и выпускников, сформированных в процессе обучения;
- важные для потребителей и заказчиков непосредственные условия образовательного процесса.

Рассматривая понятие «качество образования» применительно к территориальным системам образования, можно идентифицировать заказчиков системы образования, одновременно являющихся плательщиками или инвесторами (например, государство), для которых важно соотношение качества и стоимости оказания образовательной услуги, т.е. экономическая эффективность. Поставленная государством цель повышения доступности качественного образования при эффективном использовании ресурсов [4] задает определенные требования к организации ресурсов системы образования.

Одним из способов повышения качества образовательных услуг на старшей ступени общего образования является профильное обучение. Организация профильного обучения должна позволить более полно учитывать интересы, склонности и способности учащихся, создавать условия для обучения старшеклассников в соответствии с их профессиональными интересами и намерениями в отношении продолжения образования. Профильная школа должна позволять старшекласснику получать образование, соответствующее

Характеристики качества образовательной услуги

Профильное обучение как средство повышения качества образования

щее его индивидуальным особенностям и интересам. Принципиальным моментом организации профильного обучения в старшей школе является обеспечение освоения учащимися минимального (базового) уровня знаний, а также предоставление им широкой возможности выбора содержания образования и уровня его освоения [3; 4; 5; 7; 8]. Профиль обучения определяется как индивидуальная образовательная траектория учащегося, построенная на основе его выбора и позволяющая обеспечить достижение личностно значимых для учащегося образовательных результатов. Таким образом, повышение качества образования старшеклассников на основе профилизации обучения состоит в придании услуге *новых важных для потребителей и заказчиков непосредственных характеристик образовательного процесса, а именно в предоставлении широких возможностей выбора.*

Обеспечение этого нового качества образования старшеклассников экономически целесообразным и эффективным способом требует изменения структуры сети общеобразовательных учреждений.

Структура сети общеобразовательных учреждений, адекватная задаче профилизации обучения

Отдельная городская школа на сегодняшний день не имеет достаточных ресурсов для организации профильного обучения. В каждой общеобразовательной школе невозможно создать материальную базу, обеспечивающую достаточную широту выбора. Также затруднительно в каждом общеобразовательном учреждении сосредоточить соответствующий кадровый ресурс. Однако самым главным препятствием является незначительная численность старшеклассников в большинстве городских школ, что в условиях нормативного финансирования не позволяет обеспечить широту выбора. Качественное профильное обучение может быть осуществлено без чрезмерных издержек только в школах, насчитывающих значительное число старшеклассников.

Поэтому для индивидуализации образования посредством организации профильного обучения, в частности в городских школах, необходимо увеличение численности старшеклассников в отдельных образовательных учреждениях и перераспределение ресурсов не в отдельной школе, а в сети общеобразовательных учреждений города. Иными словами, речь идет о целевой концентрации клиентов и ресурсов, без чего цели профильного обучения не могут быть реализованы экономически целесообразным способом.

Принципиальным в этой связи становится изменение структурных единиц сети общеобразовательных учреждений на основе создания крупных школ-комплексов или выделения самостоятельных школ старшей ступени. И тот и другой вариант предполагают существенное увеличение потоков старшеклассников в параллелях 10–11-х классов. Однако данные варианты не являются эквивалентными. При наличии в сети школ-комплексов с большими потоками учащихся на всех ступенях образования умень-



шается конкуренция среди учреждений: по сути, школы делят образовательное пространство города на крупные непересекающиеся части. При выделении старшей школы в самостоятельные учреждения увеличивается количество юридических лиц, возрастает конкуренция между школами старшей ступени, а также между школами, реализующими программы основной школы, выпускники которых стремятся перейти в старшую школу. Поэтому в достаточно большом городе представляется предпочтительным выделение относительно небольшого числа школ исключительно старшей ступени с сохранением значительного количества учреждений дошкольного и начального общего образования, начальных школ, школ второй ступени, основных школ с сохранением каждого учреждения в качестве юридического лица. Однако в небольшом городе, поселке городского типа или в отдаленном районе большого города, в котором имеются две-три школы, наиболее адекватной представляется централизация ресурсов в рамках одной институции и создание единственной школы, реализующей программы всех трех ступеней и расположенной в нескольких зданиях. Этот вариант — создания крупного образовательного центра со структурными подразделениями по ступеням — предпочтительнее, чем несколько образовательных учреждений, не конкурирующих между собой [1].

Понятно, что такая реструктуризация сетей призвана решить и ряд других проблем, в частности:

- существующие сети общеобразовательных учреждений, представленные преимущественно школами-одинадцатилетками, не способствуют созданию комфортных условий обучения для учащихся всех возрастных групп;
- неравномерность распределения в городах гимназий, лицеев, школ с углубленным изучением предметов не обеспечивает доступности данных видов образовательных программ; при этом возникают сомнения в целесообразности создания образовательных учреждений, реализующих эксклюзивные программы, в условиях организации профильного обучения;
- весьма низкий уровень специализации сетевых элементов и целевой концентрации материально-технических ресурсов приводит к необходимости в каждом школьном здании иметь кабинеты физики и химии, библиотеку, которая должна удовлетворять потребности и учащихся начальной школы, и выпускников;
- в результате демографического спада во многих регионах заполняемость городских школ далека от проектной, что обостряет вопрос рационального использования имеющихся мощностей с минимальным ущербом для системы образования.

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

Таким образом, реструктуризация сетей общеобразовательных учреждений является одной из актуальнейших задач управления образованием на региональном уровне и на уровне большинства городских муниципалитетов. Понятно, что приведение сети общеобразовательных учреждений в соответствие с новыми задачами той или иной системы образования является не самоцелью, а одним из направлений работы органов управления образованием — наряду с изменением финансово-хозяйственных механизмов, кадровых ресурсов и методов работы с кадрами, моделей взаимодействия с субъектами внешней среды территориальной системы образования, информационных потоков внутри территориальной системы образования, — которые в совокупности позволяют обеспечить доступность образования, его новое качество, эффективность использования ресурсов.

Реализация программ реструктуризации городских общеобразовательных сетей

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

- следуют за процессами естественной миграции детей или демографическими процессами в муниципалитетах, фиксируя сегодняшнюю демографическую ситуацию без учета прогноза на среднесрочную перспективу;
- исходят исключительно из соображений «оптимизации» совсем маленьких школ;
- не пытаются создать условия для повышения качества образования и не обеспечивают целевую концентрацию ресурсов.

В то же время зафиксированы случаи — прежде всего в Самарской области, например в Тольятти и Сызрани, — создания адекватных программ реструктуризации, которые, однако, столкнулись с серьезными трудностями при их реализации. Дело в том, что теоретически можно выделить два крайних варианта движения к «идеальному» состоянию городских сетей, главной характеристикой которого, как указано выше, является выделение небольшого числа школ старшей ступени. Первый из них предполагает одномоментное перемещение значительного числа учащихся, кадровых и иных ресурсов между учреждениями, второй — постепенное. Насколько нам известно, в стране не осуществлялось попыток реализовать первый из названных вариантов, поскольку угроза со-



сопротивления слишком очевидна. Попытка осуществления второго варианта оптимизации городских сетей была реализована и реализуется в городах Самарской области — Тольятти и Сызрани. Там были определены общеобразовательные учреждения, которые со временем должны превратиться в школы старшей ступени. В них был прекращен набор в первые классы; при этом предполагалось, что со временем увеличение притока старшеклассников из других школ позволит им превратиться в школы старшей ступени. При этом административного решения о прекращении набора в старшие классы других школ принято не было, поскольку угроза сопротивления в этом случае была бы также слишком высока. В этой ситуации некоторое увеличение численности старшеклассников не смогло компенсировать резкое уменьшение контингента учащихся, что в условиях нормативного финансирования сделало эти образовательные учреждения неконкурентоспособными. В результате прием в начальную школу в данных учреждениях был возобновлен.

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

Иными словами, требуется специально организованная деятельность органов управления образованием по осуществлению реструктуризации городских сетей общеобразовательных учреждений, которая должна быть прежде всего направлена на преодоление сопротивления. При этом необходимо учитывать, что учредителями абсолютного большинства общеобразовательных учреждений являются органы местного самоуправления, и именно они являются субъектами принятия решения о структуре сетей таких учреждений.

Стимулирование реструктуризации общеобразовательных сетей с регионального уровня

Стремясь преодолеть сопротивление реструктуризации, следует воздействовать как на внутреннюю, так и на внешнюю среду территориальной системы образования. Средства для такого воздействия имеются [2; 12].

Организационные механизмы воздействия на внешнюю среду включают все способы информационного влияния — средства внешних (маркетинговых) коммуникаций:

- пиар-кампании;
- рекламные акции;
- конференции для родителей;
- брифинги для родителей и общественности;
- создание позитивного имиджа профильных школ;
- выставки, ярмарки;
- персональная работа с родителями и учащимися;
- создание прецедентов эффективной организации профильного обучения.

Комплекс методов внешних коммуникаций должен обеспечить продвижение идеи создания старших профильных школ, демонстрацию образцов деятельности таких школ, доказательство преимуществ организации профильного обучения в старшей школе. Все это приведет к снятию напряжения в сообществах и ускорит проведение реструктуризации. Данные мероприятия необходимо реализовывать на региональном и городском уровнях, для чего требуется программа совместных действий двух уровней управления. Однако согласно действующему законодательству средства воздействия, находящиеся в руках муниципалитетов, значительно слабее региональных, более того, они вряд ли смогут работать без задействования механизмов регионального уровня. Кроме того, региональные механизмы необходимы для стимулирования самих муниципалитетов к реструктуризации городских сетей.

Исходя из предусмотренного законодательством разграничения полномочий, можно выделить организационно-финансовые, кадровые и контрольные механизмы воздействия на внутреннюю среду муниципальных систем образования с регионального уровня [10]:

- 1) задание (в рамках административной реформы) на уровне субъекта Федерации индикаторов оценки деятельности городских муниципалитетов, ориентирующих их на оптимизацию структур городских сетей общего образования;
- 2) задание индикаторов оценки деятельности муниципальных органов управления образованием по показателям реализации целей модернизации образования (в частности, по показателям изменения структур городских сетей общего образования);
- 3) выделение субвенций городским муниципальным образованиям на реализацию основных общеобразовательных программ,



- стимулирующих (посредством соответствующих нормативов) оптимизацию городских сетей;
- 4) создание региональных целевых программ развития образования, предусматривающих выделение финансовых ресурсов городским округам при условии оптимизации сетей общеобразовательных учреждений;
 - 5) использование широты выбора профиля обучения, предоставляемой старшеклассникам, в качестве условия аккредитации для учреждений полного общего образования;
 - 6) внедрение региональных систем мониторинга качества образования, предусматривающих широту выбора старшеклассников и наличие определенных ресурсов в качестве контрольных показателей;
 - 7) использование систем оплаты труда работников образования, стимулирующих руководителей общеобразовательных учреждений к работе в школах-ступенях;
 - 8) применение систем аттестации руководящих работников общеобразовательных учреждений, задающих «отрицательную мотивацию» к работе в учреждениях, имеющих все ступени общего образования;
 - 9) создание аналогичных систем аттестации педагогических работников общеобразовательных учреждений.

Кроме того, на региональном уровне могут быть задействованы механизмы:

- повышения квалификации работников образования;
- совещаний и информационных семинаров с руководителями общеобразовательных учреждений.

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

Среди механизмов стимулирования реструктуризации городских сетей общеобразовательных учреждений с регионального уровня, по нашему мнению, одним их наиболее эффективных являются различные региональные программы поставки ресурсов для муниципальных систем образования, условием выполнения которых становится приведение последними школьных сетей в соответствие с задачами модернизации (программы поставки школьных автобусов, оборудования для школ и т.п.).



В настоящее время в стране отсутствует опыт такого комплексного применения органами управления образованием организационных механизмов стимулирования реструктуризации как средства повышения качества образования старшеклассников, в частности обеспечения для них возможностей выбора профиля обучения. В рамках отдельных проектов разработаны подходы лишь к использованию некоторых из названных выше механизмов. Проект, реализуемый нами в настоящее время по заданию Рособразования, предполагает детальную проработку каждого из данных механизмов, а также вопросов их комплексного использования.

Литература

1. Городское образовательное пространство: сценарии организации. М.: Сентябрь, 2002.
2. Дудников В.В. Привлечение средств грантодателей в управлении образовательным учреждением: учеб.-метод. материалы. Самара: Изд-во СГПУ, 2007.
3. Закон РФ № 3266/1 от 10 июля 1992 г. «Об образовании» www.garant.ru/law/10064235-000.htm
4. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. М., 2002.
5. Концепция профильного обучения на старшей ступени общего образования. М.: АПК и ПРО, 2004.
6. Методические рекомендации Министерства образования и науки РФ по проведению августовских педагогических совещаний работников образования «Актуальные задачи современной модели образования» / Письмо № 03-946 от 8 мая 2008 г.
7. Об одобрении Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1756-р.
8. Об утверждении Концепции профильного обучения на старшей ступени общего образования. Приказ Министерства образования Российской Федерации от 18 июля 2002 г. № 2783.
9. Организация профильного обучения в форме индивидуальной образовательной траектории на старшей ступени общего образования: метод. рекомендации / Г.Б. Голуб, Е.А. Перелыгина, И.С. Фишман, О.В. Чуракова, под ред. Е.Я. Когана. Самара: ООО «Офорт», 2007.
10. Петров Н.Н., Фишман Л.И., Дудников В.В., Прудникова В.А. Управление развитием территориальной системы образования: учеб.-консульт. пособие. М.: Логос, 2005.
11. Реструктуризация сети учреждений общего образования. Министерство образования и науки Российской Федерации. Приложение: Проект РСО (НФПК). М.: Просвещение, 2006.
12. Фишман Л.И., Иванов М.Ю. Оценка эффективности деятельности территориальных органов управления образованием. Индикативный подход: монография. Самара, 2007.