

КРИЗИС как ШАНС для РАЗВИТИЯ

КРИЗИС КАК ШАНС ДЛЯ РАЗВИТИЯ

ШЕСТЫЕ САБУРОВСКИЕ ЧТЕНИЯ



Москва • 2015 • Логос

УДК 37
ББК 74.5
К82

К82 Кризис как шанс для развития. Шестые Сабуровские чтения: сборник статей. — М.: Логос, 2015. — 184 с.

ISBN 978-5-98704-843-6

Шестые Сабуровские чтения стали заметным событием в отечественной научной жизни. Их участники, как это уже вошло в традицию, сосредоточились на развитии идей Сабурова в контексте актуальных проблем. Реализация его замыслов, посвященных образованию, культуре, экономике и др., рассматривается ими в качестве шансов для развития в условиях кризиса. Примечательно, что в Шестых Сабуровских чтениях сделан шаг вперед в осмыслении роли Е.Ф. Сабурова не просто как поэта, государственного деятеля, мыслителя, экономиста. Он начинает восприниматься как культурный герой 1990-х годов, как один из немногих интеллектуалов энциклопедического склада, не затронутых жадной наживы и рептильным карьеризмом того времени, а сохранивших достоинство и нравственные ориентиры.

Для историков современности, ученых и специалистов в области образования, экономики и других социально-гуманитарных наук, разрабатывающих проблемы реформирования российского общества. Заинтересует представителей интеллектуальных кругов читателей.

УДК 37
ББК 74.5

ISBN 978-5-98704-843-6

© Авторы статей, 2015
© Федеральный
институт развития
образования, 2015
© Логос, 2015

СОДЕРЖАНИЕ

<i>А.Г. Асмолов</i> Общество шансов развития Евгения Сабурова.....	7
<i>Е.Ш. Гонтмахер</i> Российское гражданское общество: кризис как шанс к обновлению.....	13
<i>А.А. Рывкин</i> История сотрудничества.....	18
<i>Н.В. Тарасова</i> Эффективность применения процессного подхода при реализации феде- рального государственного образовательного стандарта общего образования.....	23
<i>Т.В. Абанкина</i> Трансформация моделей государственной поддержки культуры в условиях нестабильности.....	45
<i>А.С. Пузанов</i> Стратегическое планирование на местном уровне: новые возможности и старые вызовы.....	56
<i>С.И. Заир-Бек</i> Подходы к совершенствова- нию управления изменениями в сфере обра- зования с участием органов государственно- общественного управления.....	81
<i>Н.Г. Типенко</i> Финансовое состояние региональ- ных бюджетов в контексте выполнения указов Президента Российской Федерации.....	99

<i>В.А. Ясвин, С.Н. Рыбинская</i> От экономико-бюрократической мифологии к социокультурному качеству образования.....	113
<i>А.С. Неткач</i> Формирование авторской позиции как содержание работы с одаренными детьми.....	122
<i>П.В. Деркачев, А.К. Зиновьев</i> Переход на эффективный контракт профессиональных образовательных организаций Московской области.....	144
<i>Н.В. Никуличева</i> Мобильное обучение: исследования, методики, регламенты и пересмотр политики образования.....	171
Об авторах.....	178

А.Г. Асмолов

ОБЩЕСТВО ШАНСОВ РАЗВИТИЯ ЕВГЕНИЯ САБУРОВА

Мне выпала честь в Федеральном институте развития образования» открыть шестые «Сабуровские чтения». Когда мы говорим о том, что эти чтения стали переговорной площадкой для поиска новых идей, новых решений — за этим стоит историческая и психологическая правда.

Наша конференция называется *«Кризис как шанс для развития»*. Само название этой конференции по большому счету несет особый дискурс. Все время в культуре выделяются несколько вариантов кризисов. Наиболее распространенная характеристика кризиса в культуре, чтобы вы не рассматривали — социологию, экономику или психологию — состоит в том, что кризис чаще всего интерпретируется как крушение и движение назад. Вместе с тем, как

показывают многие методологи и аналитики, кризис — это перерождение, метаморфоза и шанс для развития. В связи с этим целый ряд исследователей, такие как известный психолог Эрик Эриксон, говорят о двух формах кризиса — о *конструктивном кризисе* и о *деструктивном кризисе*. Мы обсуждаем в контексте нашей конференции идеологию кризиса как шанса для развития и говорим о конструктивных кризисах в системе нашего общества и образования.

В своих исследованиях Е.Ф. Сабуров внимательно относился к философии языка и влиянию этой философии на практики поведения социальных групп. Так, совсем недавно я обратил внимание на историческую судьбу термина «*рецессия*». И посмотрев на этимологию этого слова, я наткнулся на ряд статей наших американских коллег, которые поясняли, в чем различие между *депрессией* и *рецессией*. Один из них написал, что после великой депрессии 1929 — 1933 годов вместо дискурса *депрессия* начали активно пользоваться дискурсом *рецессия*. Оказалось, что сама смена дискурса — от *депрессии* к *рецессии* — имеет пусть не прямое, но серьезное, как это сказал бы Сепир Уорф, автор гипотезы лингвистического детерминизма, влияние на восприятие ситуации, а тем самым, и действие в этой ситуации. Эта же логика лингвистического детерминизма работает, когда мы рассматриваем кризис как расширение шансов и возможностей развития.

Уже само название книги Е. Сабурова «Школа свободы» (2005 год), символизирует то, что во всех сферах деятельности, какими бы не занимался Е.Ф. Сабуров, закладывался мощный импульс для развития. И еще одна книга, которая издана по итогам пятых Сабуровских чтений, — «Притяжение

образования». В ней также отражены поиски шансов развития, которые коренятся в сфере образования.

Я хотел поставить ряд вопросов в контексте идеологии социокультурной модернизации образования как ключевой идеологии поиска шансов развития Федерального института развития образования. Достаточно ли при анализе образования ориентироваться только на какие-то дискретные критерии программ развития образования? Когда мы оцениваем успехи образования по тем или иным критериям, связывающим и редуцирующим образование к сфере услуг, не ограничиваем ли мы шансы на развитие и общества, и образования?

Повторял и еще раз повторяю, что образование может выступать как услуга, но вместе с тем мы должны видеть и социальные эффекты, и ментальные эффекты образования как ведущей деятельности общества. Пока мы не будем выделять социальные эффекты образования — такие, как потенциальная консолидация или сплочение общества, формирование различных форм идентичности, уменьшение рисков ксенофобии и развитие толерантности и т.п., которые трудно измерить, но без оценки которых мы не сумеем строить стратегию образовательной политики. Поэтому остро стоит вопрос об оценке любых региональных и федеральных программ образования через особую оптику — оптику социокультурных эффектов образовательной политики. При этом следует отразексировать, что задача является в достаточной степени сложной, в том числе из-за установок экономического детерминизма, опережающего менеджеризма при проектировании программ развития образования.

Эта логика выступает и тогда, когда мы анализируем ориентации на социокультурные эффекты образования, стандарты образования как конвенци-

ональные нормы. Что такое стандарт образования? **Стандарт образования — это норма необходимого разнообразия.** Прошу обратить внимание на эту характеристику стандарта. Не эталон, а именно норма, как общественный договор. И разработка представления о стандартах как конвенциональной норме разнообразия, пронизавшей все поколения стандартов, является одной из ключевых линий развития социокультурной модернизации образования. При анализе стандартов мы выделяем диагностику предметных результатов образования, диагностику метапредметных результатов образования и диагностику личностных результатов образования. Предметные результаты связаны во многом с компетентностной и «зуновской» парадигмами — это традиция. Каким образом диагностировать метапредметные результаты, дающие общую картину развития человека и, тем более, личностные результаты образования, описанные в последнем номере журнала «Образовательная политика» №3(65) за 2014 г. в статье известного психолога Дмитрия Ушакова — это вопрос цикла настоящих и будущих исследований.

Стандарты образования непосредственно связаны с дискуссией об измеримости результатов образования, количественных и качественных методах диагностики этих результатов. Особенно это касается дошкольного образования. Можно ли и нужно ли замерять развитие ребенка? Почему в стандарте дошкольного образования нет измерителей развития ребенка? Эти вопросы достаточно обсуждены в книге «Педагогика достоинства: идеология дошкольного и дополнительного образования» М.:ФИРО, 2014 год, где отражены два нормативных документа, показывающие новые тренды свободного персонального образования.

Каждый раз мы должны понять то, на что мы нацеливаемся в своих действиях. На усиление форм контроля или на поддержку развития? Поиск баланса между контролем и развитием относится и к образованию, и к другим практикам развития социальных и экономических систем. Как только культура начинает ориентироваться только на контроль, она так или иначе превращается в закрытую систему, начинает идти по изоляционистскому сценарию и приближается к своему коллапсу. Как только культура ориентируется на развитие, мы сталкиваемся с другими расширениями степеней свободы и другими логиками развития. Вот эти вопросы, которые мы неоднократно обсуждали с Е.Ф. Сабуровым, так или иначе встают в нашей культуре и методологии проектного мышления.

Все более и более возникает необходимость понять логику построения системы управления в области образования. В ряде регионов страны реализуется вектор к «укрупнению» образовательных организаций под флагом эффективности. Когда мне говорят — вместо одной инновационной школы даешь завод, включающий ясли, дошколку, школу, техникумы, колледжи, — то не идем ли мы по пути «укрупнения» за счет потери разнообразия и шансов на развитие разных организаций, — садов и малокомплектных школ, порой утрачивая функции образования как института социализации и культуры? Мы сталкиваемся с феноменом *«опережающего менеджеризма»*. Этот опасный феномен *«укрупнения ради укрупнения»* приводит к тому, что растут изоляционно-образовательные закрытые системы, утрачивающие степени свободы реагирования в условиях стремительно изменяющейся среды.

И в результате я хочу напомнить события, произошедшие в эволюции жизни. Все мы помним фильм «Юрский период». У меня возникает ощущение, что в образовании порой мы идем по пути создания тиранозавров, динозавров и подобного рода существ. Но вы все знаете, что произошло с динозаврами. К сожалению, они приказали долго жить, не справившись с вызовами изменяющегося образа жизни.

И наконец, последнее. У меня в руках книга «Морская звезда и паук. Неудержимая сила организаций без лидеров» Ори Брафмана и Род А. Бекстрема (2011 г.). Она имеет прямое отношение к поискам форм управления в эволюции социальных систем. Оказалось, что когда конкистадоры быстро справились с инками, ацтеками и другими централизованными обществами, где был один сильный лидер, они стали бороться с племенами апачей, и... проиграли. Причина — в этих племенах не было жесткого управления. Оказалось, что сама вариативность лидера и сама сменяемость лидера так или иначе привела к тому, что когда один исчезал, то другой лидер с той или иной харизматической окраской, занимал его место. Когда речь идет о подготовке лидеров в любой системе — образовательной, экономической, социальной и т.д., то оказывается, что у странной формы организации под названием «гражданское общество» совершенно другие возможности.

Я говорю об этих моментах в контексте размышления о рисках, с которыми мы с вами сталкиваемся. Эти риски касаются и образования, и общества, в котором мы живем, и программы социального конструирования реальности с широкими потенциальными шансами на развитие — программы, которые своими идеями и делами строил математик, экономист, поэт, педагог и политик Евгений Сабуров.

Е.Ш. Гонтмахер

РОССИЙСКОЕ ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: КРИЗИС КАК ШАНС К ОБНОВЛЕНИЮ

Я каждый раз говорю спасибо Федеральному институту развития образования за то, что проводятся Сабуровские чтения. Это не просто дань памяти Евгению Федоровичу Сабурову. У меня не так много людей, которых часто вспоминаю, — будто они рядом. И с ними продолжаю какой-то диалог, спор, дискуссию. Евгений Федорович относится к такому типу людей.

Тема гражданского общества, которую я выбрал, не случайна. Сабуров был человек очень разнообразный. Помню где-то в конце 1990-х — начале 2000-х годов мы с ним обсудили и начали реализовывать идею формирования сетевой организации, которая

потом была названа «Народная ассамблея», где мы пытались собирать гражданских лидеров и находить в этом сообществе точки соприкосновения, общие ценности. Потом ситуация поменялась, проект ушел куда-то в тень, хотя до сих пор осталась рассылка «Народной ассамблеи» и по ней приходят письма.

Тема наших чтений — «Кризис как шанс для развития», мне кажется, сильно актуализируется по многим фундаментальным причинам. С моей точки зрения, та социальная политика, которая проводилась и в 1990-е годы, и в 2000-е, и до сих пор, была эконометрической, я бы так сказал. Эта политика оперировала и измерялась количественными параметрами, сухой статистикой. И от этого, конечно, никуда не денешься. Но вместе с тем начали возникать какие-то гуманитарные феномены. А.Г. Асмолов правильно сформулировал вопрос: что такое образование, здравоохранение, культура, наука — это сфера услуг? Распространенная точка зрения, что это социальные отрасли, которые производят ВВП. Возьмем, например, идею Высшей школы экономики о социальном контракте. У меня был большой скепсис по этому поводу. Даже в здравоохранении, где, казалось бы, можно все измерить и все посчитать (диагноз, лечение, результаты) — даже там сейчас, оказывается, есть много из того, что не учитывалось с точки зрения эконометрики. Можно построить сколько угодно больниц и наполнить разным оборудованием, — но состояние здоровья людей у нас не улучшается, по крайней мере не улучшается так, как можно было бы ожидать.

Социальная политика, конечно, в широком смысле, это гуманитарный феномен. Есть направление экономики — поведенческая экономика, экономика счастья. Думаю, что скоро будут Нобелевские пре-

мии в этой области. В России, когда посыпались нефтяные деньги, создалась иллюзия, что социальные проблемы решаются просто — повышением финансирования и укрупнением учреждений. И все на этом заканчивалось. Но вот сейчас кризис четко показывает, что этот путь дальше совершенно невозможен. Финансовых ресурсов, денег, бюджета просто нет. Мои коллеги макроэкономисты, когда задаешь вопрос о прогнозе, говорят: 7 лет без экономического роста, а может быть, и все 10. А что это означает? Это означает, что все прежние подходы не работают. В.В. Путин стучит кулаком, А.В. Дворкович пытается оправдываться. Лихорадочно пытаются найти какие-то деньги, хотя понятно, что проблема намного глубже. Если сейчас мы не будем ориентироваться на то, что социальная политика должна иметь гуманитарное наполнение, то перспектив развития нет. И в этом смысле я имею в виду кризис как шанс для развития.

Мы говорим о человеческом капитале как о сумме количественных показателей, которые актуальны для ООН. Но, как мне представляется, человеческий капитал это ровно то, что должна «производить» система образования. Это ценности, это компетенции, это поведенческие вещи, это то, как человек себя ощущает по отношению к миру. Человеческий капитал сейчас, по крайней мере в России, должен измеряться вот этими качествами.

Мы с Е.Ф. Сабуровым много рассуждали о том, что такое образование. И он высказал мысль, что для человека и общества образование — это самоцель, это самореализация человека.

Мне очень нравится слово «достоинство». Оно сейчас должно быть не менее актуальным, чем толерантность. Отсюда вытекают ценности само-

организации, самоспасения людей, выходящие сейчас на первый план. У государства денег нет и не будет. Государство свои проблемы решает закрывая школы, увольняя учителей, делая платной «продленку». В здравоохранении то же самое — в нашей родной Москве теперь намного сложнее попасть к специалисту, чем это было раньше. Вот такой технократический подход преобладает, что приводит к социальному напряжению. Но ситуация, как мне представляется, могла бы быть другой, если бы гражданское общество не было таким рыхлым, разрозненным.

Мы сейчас получили ситуацию, когда люди пытаются понять, что делать в своем районе для решения постоянно нарастающих житейских проблем. Но главная проблема заключается в том, что люди не могут между собой договариваться для совместного решения вопросов. У людей разные взгляды, разные интересы, и они быстро переходят на кулаки. Хотя надо сказать, что жизнь все чаще заставляет договариваться. Например, для того чтобы отстоять какой-то скверик. Мне кажется, что это очень оптимистично. Нужно было, чтобы мы попали в такой социальный кризис, чтобы люди начали объединять свои усилия хотя бы на микроуровне.

Где-то в 2006–2007 году был уникально позитивный период с точки зрения роста благосостояния. И люди решили, что впереди много только хорошего. Стали охотнее рожать детей. А это был индикатор того, что люди вдруг увидели какую-то перспективу. Но сейчас все надежды рушатся. И здесь наше общество, если оно еще живо, я надеюсь, займется самоспасением. Я уверен, люди начнут объединяться под самыми разными предлогами. Они будут защищать свои права, для развития гражданского общества по-

явится очень хороший шанс. И в этом смысле нас ждет много интересных событий.

Сможет ли власть пойти на нормальный диалог с укрепляющимся гражданским обществом? Не знаю. Мне кажется, что успешный выход из кризиса, в который Россия попала, заключается в том, будет ли найден язык диалога между властью и гражданским обществом. От этого будет зависеть, как страна будет развиваться. Либо будут постоянные кризисы, либо страна все-таки войдет в русло нормального развития.

А.А. Рывкин

ИСТОРИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА

Десять лет — с 1999 по 2009 год — моего тесного сотрудничества и дружбы с Е.Ф. Сабуровым — самые светлые в моей жизни в плане собственного движения и развития.

Прежде всего Евгений Федорович сделал школу публичным пространством. Не часто бывает, чтобы в обычную по статусу и контингенту школу приходили такие известные личности, как Е. Ясин, Г. Бурбулис, Я. Кузьминов, А. Асмолов, И. Фрумин, И. Дыховичный, М. Айзенберг, В. Коваль, И. Ахметьев, Ю. Гуголев, В. Кулаков, Т. Нешумова... Сабуров сделал меня московским директором, которого стали знать, он знакомил меня со своим окружением, представлял как своего товарища и коллегу. С подачи Евгения Федоровича я познакомился с А. Аузаном, А. Рогинским, С. Монаховым, Е. Гонтмахером,

В. Некрасовым, С. Гандлевским — всех перечислить трудно.

Но наше сотрудничество началось гораздо раньше.

В 1988 году В.Б. Лившиц, тогда руководитель Первомайского районного управления народного образования, позвал меня на семинар, посвященный новому хозяйственному механизму в образовании. Там я впервые увидел Сабурова, который эту систему разрабатывал (сейчас она известна как система нормативного подушевого финансирования). А я был приглашен в качестве одного из директоров, которые должны были этот новый хозяйственный механизм опробовать в своих школах. Уже тогда меня поразила глубина Е.Ф. Сабурова. После этой встречи мы договорились проводить совместные семинары не только для Москвы, но и для СССР и три сезона такие семинары проводили. Там и сдружились, потому что было общее дело.

По вечерам мы собирались вместе, за одним столом. И там впервые Е.Ф. Сабуров начал читать стихи. Тогда еще никто не представлял, что он поэт. Потрясением было то, что он может по памяти воспроизводить столько стихов. Экономист, который глубоко знает культуру, искусство. Любимым его поэтом был Мандельштам. Для меня Мандельштам тоже самый близкий по ритму поэт. В 1991 году Е.Ф. Сабуров стал заместителем министра образования и его административный рост продолжался. Наши пути разошлись, и до 1996—1997 годов мы тесно не общались.

В эти годы мы продолжали заниматься в школе разработкой нового содержания образования и новых образовательных технологий, создали во внешкольном пространстве Детско-Взрослую Академию (ДВА). Я возил выдающегося педагога В.А. Жегалина, который разрабатывал проект школы мышления, знакомиться с Е.Ф. Сабуровым, но тогда, в 1997 году

он сказал, что его интересы пока находятся не в области образования, поэтому активно он поддерживать сейчас не может, но обещал позвонить, когда у него появится возможность. Тогда же я рассказал Е.Ф. Сабурову о нашей Академии.

В 1999 году Евгений Федорович позвонил и приехал в ДВА. С этого момента началась наша близкая дружба, мы уже круглый год общались.

Мы не только реализовывали идеи, которые были у Е.Ф. Сабурова, но и наша практика вдохновляла его на новые идеи. Основное, что мы дали Сабурову, — ДВА и театр.

Я познакомил Е.Ф. Сабурова с А.В. Вичкановым и А.В. Гребенкиным, и началось его сотрудничество с театром в качестве драматурга. В нашем театре ставились пьесы Сабурова «В мире других», «Со всяким может случиться», «Безупречные мужчины». У него очень быстро возникал отклик, идеи, которые можно было тут же реализовывать. Как только Сабуров видел возможность развития ситуации, он это заявлял. Идея, что театр должен быть учебным, принадлежит Сабурову. Специально для учебного театра он написал несколько пьес: «Организация моря» как материал для введения детей в средиземноморскую культуру и «Четыре на четыре» как материал для погружения в контекст современной отечественной истории. С этими пьесами мы работали и на сессиях ДВА, и на образовательных сессиях внутри школы.

Идея учебного театра и сейчас существует в нашей школе, но реализуется уже по-другому.

Но главным местом, где разворачивалось наше взаимодействие, стала ДВА. После работы с его пьесами он предложил нам работать с текстом Библии как культурным источником, а потом и с поэзией. В это время Евгений Федорович осмыслил реформирование как

высшего, так и школьного образования. Он считал, что успех реформ в обществе во многом определяется сознанием граждан, а следовательно — содержанием образования. А самое большое влияние, по его мнению, оказывает именно литературное образование. С 2006 года мы начали работать с русской поэзией.

Приехав в Академию, Сабуров сразу «влип». Ему, безусловно, понравился формат работы. Евгений Федорович живо интересовался технологией, по которой мы работаем, задавал вопросы. Для того чтобы ответить на них, мне приходилось много читать и размышлять. Но и сам он много читал и узнавал об интересующих его вопросах. Поэтому, когда мы встречались, получался обмен видением тех или иных вопросов с опорой на культуру.

Не помню, чтобы я ему что-то объяснял. В основном показывал, как мы это делаем, а он подбирал свои названия. Например, особенно заинтересовавшую его проблематизацию он называл провокацией, а нас — «провокационники». Ему это нравилось.

Евгений Федорович приветствовал, когда мы эту же технологию использовали в учебном процессе в школе, но отличал образовательную сессию от Детско-Взрослой Академии очень четко. В Академии возникают реальные жизненные ситуации, на которых можно учить. Статья «Мистагог» была написана под влиянием Детско-Взрослой Академии.

Сначала к методологии, лежащей в основе нашей технологии (системо-мыследеятельностный подход), Сабуров относился с недоверием. Но в нашей Академии признал ее: теперь верю, вот это человеческое. Ведь там мы не только строили графики и расставляли ударения, но главное — получали удовольствие от чтения стихов. Именно это нравилось Сабурову: что мы строим «школу радости».

Сейчас мне очень не хватает Е.Ф. Сабурова. Развиваться с Сабуровым было легче, он был очень авторитетен, его идеи слушали. Оптимистичный лидер. Такая личность, которая воспринималась бы не только как идеолог, но и как эксперт, очень нужна.

Именно поэтому память о Сабурове мы стараемся сохранить и поддержать, когда проводим Сабуровские чтения. Та часть Сабуровских чтений, которую мы проводим в нашей школе, посвящена Сабурову-поэту. Ценность Сабурова как поэта в литературных кругах возрастает, а в образовании ее поддерживать сложнее. Сабуров оказал на всех нас очень серьезное влияние. И не проводить Сабуровские чтения – предательство. И у нас много ресурсов, для того чтобы эту память поддерживать. У нас продолжается работа с поэзией, сессии, ДВА. Мы стараемся проводить эти Сабуровские чтения как научно-практическую конференцию, но «без канонов». Нам важно сохранить эту атмосферу удовольствия от стихотворений. И надо видеть, как после обсуждения различных докладов зрители в зале слушают чтение стихов – как поэтами, так и участниками Детско-Взрослой Академии: школьниками, выпускниками, учителями.

Если поэзия Сабурова живет на Сабуровских чтениях, то его идеи продолжают жить в нашей школе. Диверсифицируется позиция учителя: у нас есть учителя-лекторы, учителя-тьюторы; мы переходим к изучению некоторых предметов в новом формате – образовательных сессий. Я рад, что учителя литературы проявляют здесь наибольшую активность. В этом я вижу возможности придать изучению литературы в школе то значение, о котором говорил Евгений Федорович. Я мечтаю, что со временем гимназия № 1811 станет социокультурным образовательным комплексом, носящим имя Е.Ф. Сабурова.

Н.В. Тарасова

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ
ПРОЦЕССНОГО ПОДХОДА ПРИ
РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО СТАНДАРТА
ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Федеральный государственный образовательный стандарт общего образования — это обширный комплекс материалов и документов, взаимосвязанных друг с другом и обеспечивающих его внедрение. Внедрение стандартов не может осуществляться только на основе знакомства с этим комплексом документов. Педагоги должны быть адаптированы к новым структурным, содержательным и технологическим его компонентам, совершить новый шаг в своем профессиональном развитии. По сути дела,

должен произойти процесс принятия и нахождения себя в новом поле профессиональной деятельности, заданном параметрами образовательного стандарта.

Основными документами, составляющими нормативный пакет стандартов, выступают требования к результатам, структуре и условиям освоения основной образовательной программы основного общего образования. В сочетании с документами инструктивно-методического и рекомендательного характера они образуют систему всестороннего и разноуровневого сопровождения стандартов (нормативное, методологическое, инструментальное, технологическое, информационно-методическое).

За рамками содержания стандартов остаются вопросы, имеющие сугубо профессиональное, прикладное значение, в том числе для руководящих и педагогических кадров общего образования. В условиях внедрения в образовательный процесс стандарта нового поколения обозначилось противоречие между необходимостью научно-методического сопровождения этого инновационного процесса и отсутствием опыта такой деятельности как на уровне образовательного учреждения, так и на уровне управления образованием и муниципальной методической службы.

Современные реалии российского образования заставляют приспособливать аппарат управления образовательными организациями к динамично развивающейся среде с жесткой конкуренцией. Научные исследования и практический опыт показали, что применение только функционального подхода ведет к снижению эффективности менеджмента в образовании.

В современном менеджменте выделяют четыре основных подхода в управлении: количественный, процессный подход, системный и ситуационный. Их общая характеристика представлена в табл. 1.

Таблица 1

Концептуальные подходы в управлении организацией

Подход	Содержание подхода
Количественный	Возник в 1950-х годах с развитием точных наук. Компьютеры, достижения математики, физики стали активно использоваться в управлении. Конструирование виртуальных моделей по распределению ресурсов, управлению запасами, обслуживанию, стратегическому планированию и т. д.
Процессный	Основатель направления – А. Файоль, время возникновения – 20-е годы XX века. Согласно этому подходу, управление представляется в виде непрерывного процесса или цикла. Его фундамент составляют основные функции: планирование, организация, мотивация и контроль
Системный	Появился в середине XX века. Рассматривает организацию как открытую систему, взаимодействующую с внешней средой. Внутренняя среда содержит элементы подсистемы: подразделения, технологии, уровни менеджмента
Ситуационный	Сформировался в 60-е годы XX века. Сторонники подхода рекомендуют выбирать управленческие методы с учетом ситуации и факторов среды. Более эффективен тот метод, что соответствует сложившимся обстоятельствам

В научных исследованиях, практике управления как производством, так и образованием традиционно используется системный подход.

Системный подход — отмечается в работах А.М. Корикова, С.Н. Павлова, Ю.Г. Юдина [6] и др. — это не есть набор каких-то руководств или принципов для управляющих, а способ мышления по отношению к организации и управлению. Чтобы осознать, как системный подход помогает руководителю лучше понять организацию и более эффективно достичь целей, определим сначала, что такое система.

Система — это некоторая целостность, состоящая из взаимосвязанных частей, каждая из которых вносит свой вклад в характеристики целого. Все организации являются системами. Поскольку люди являются, в общем смысле, компонентами организаций (социальные компоненты) наряду с техникой, которые вместе используются для выполнения работы, они называются социотехническими системами.

В рамках системного подхода в управлении подчеркивается, что руководители должны рассматривать образовательную организацию как совокупность взаимосвязанных элементов, таких как люди, структура, задачи и технология, которые ориентированы на достижение различных целей в условиях меняющейся внешней среды. Данный подход позволил преодолеть изначальный недостаток подходов различных научных школ к управлению, который заключается в том, что они сосредоточивали внимание только на каком-то одном важном элементе, а не рассматривали эффективность управления как результирующую, зависящую от многих различных факторов. Применение теории систем к управлению облегчило для руководителей задачу увидеть организацию в единстве составляющих ее частей, которые неразрывно переплетаются с внешним миром. Эта теория также помогла интегрировать вклады всех подходов, которые в разное время доминировали в теории и практике управления.

Вместе с тем повсеместно в организациях системы общего образования распространен *ситуационный подход*, разработчики и исследователи которого (Д. Вудворд, Д. Сталкер, Р. Стогдилл, М.П. Фоллет и др.) внесли большой вклад в теорию управления, раскрывая возможности прямого приложения науки к конкретным ситуациям и условиям. Центральным моментом ситуационного подхода является ситуация, т.е. конкретный набор обстоятельств, которые сильно влияют на организацию в данное конкретное время. Из-за того, что в центре внимания оказывается ситуация, ситуационный подход подчеркивает значимость «ситуационного мышления».

Используя этот подход, руководители получают возможность лучше понять, какие приемы будут в большей степени способствовать достижению целей организации в конкретной ситуации. Он концентрируется на том, что пригодность различных методов управления определяется ситуацией. Поскольку действует такое обилие факторов как в самой образовательной организации, так и в окружающей социокультурной среде, не существует единого «лучшего» способа управлять организацией. Самым эффективным методом в конкретной ситуации является тот, который более всего соответствует данной ситуации.

Как и системный, ситуационный подход не является простым набором предписывающих руководств, это скорее способ мышления об организационных проблемах и их решениях. В нем также сохранена концепция управления, применимая ко всем организациям. Но ситуационный подход признает, что, хотя общий процесс одинаков, специфические приемы, которые должен использовать руководитель для эффективного достижения целей организации, могут значительно варьировать.

Ситуационный подход концентрируется на ситуационных различиях между организациями и внутри самих организаций. Он пытается определить, каковы значимые переменные ситуации и как они влияют на эффективность организации. Методологию ситуационного подхода можно объяснить как четырехшаговый процесс:

1-й шаг. Руководитель должен быть знаком со средствами профессионального управления, которые доказали свою эффективность. Это подразумевает понимание процесса управления, индивидуального и группового поведения, системного анализа, методов планирования и контроля и количественных методов принятия решений.

2-й шаг. Каждая из управленческих концепций и методик имеет свои сильные и слабые стороны, или сравнительные характеристики в случае, когда они применяются к конкретной ситуации. Руководитель должен уметь предвидеть вероятные последствия — как положительные, так и отрицательные — от применения данной методики или концепции.

3-й шаг. Руководитель должен уметь правильно интерпретировать ситуацию. Необходимо правильно определить, какие факторы являются наиболее важными в данной ситуации и какой вероятный эффект может повлечь за собой изменение одной или нескольких переменных.

4-й шаг. Руководитель должен уметь увязывать конкретные приемы, которые вызвали бы наименьший отрицательный эффект и таили бы меньше всего недостатков, с конкретными ситуациями, тем самым обеспечивая достижение целей организации самым эффективным путем в условиях существующих обстоятельств [2].

Не отрицая возможности и значимости указанных подходов, используя их широко на практике, все чаще органы управления образованием, методические службы, общеобразовательные школы обращаются к *процессному подходу*. Для того чтобы понять причину этого, обратимся к выяснению сущности и особенностей процессного подхода.

Процессный подход рассматривает управление не как набор функций, а как процесс, поскольку работа по достижению целей с помощью других — это не какое-то единовременное действие, а серия непрерывных взаимосвязанных действий. Эти действия, каждое из которых само по себе является процессом, важны для успеха любой организации. Их называют управленческими функциями. Каждая управленческая функция тоже представляет собой процесс, потому что также состоит из серии взаимосвязанных действий. Иначе говоря, процесс управления является общей суммой всех функций.

Опираясь на данное положение, *научно-методическое сопровождение введения федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования следует рассматривать как управленческую функцию*, которая представляет собой процесс, состоящий из серии определенных взаимосвязанных и взаимообусловленных действий. Структура этой управленческой функции и модели ее реализация на уровне образовательной организации (школы) и органа управления образованием, очевидно, будут иметь определенные отличия, что требует организации соответствующих теоретических и экспериментальных исследований.

Разработка процессных моделей научно-методического сопровождения введения стандарта основного общего образования предполагает первым эта-

пом изучение методологических (концептуальных) основ процессного подхода.

Как показал анализ специальной литературы российских (Р.М. Асадулин, А.В. Глазунов, С.Б. Кирисов, М.З. Свиткин, Е.А. Тавер, О.В. Фролов и др.) и зарубежных авторов (Б. Андерсен, Т. Демарко и др.) [1, 3–5, 10, 12], процессный подход – это одна из концепций управления, которая окончательно сформировалась в 80-х годах прошлого века и стала одним из ключевых элементов улучшения качества. В соответствии с этой концепцией вся деятельность организации рассматривается как набор процессов. Для того чтобы управлять, необходимо управлять процессами.

Современный процессный подход базируется на системном подходе к управлению и рассматривает любую организацию как единый организм, в котором протекают разнообразные бизнес-процессы, на входе принимающие ресурсы, а на выходе дающие полуфабрикат или продукт. Весь цикл замкнут на выпуске готового товара, услуги.

Сущность процессного подхода состоит в такой организации работы, которая основана на четком разделении всей деятельности организации на бизнес-процессы, а аппарата управления – по блокам. Вся система может быть представлена в виде схемы, цепочки с отдельными звеньями – операциями. Конечным итогом производственной цепочки становится продукт. Звенья, отвечающие за конкретный бизнес-процесс, формируются из структурных подразделений.

Таким образом, главное понятие, которое использует процессный подход, – это *понятие процесса*. Существуют различные определения, но наиболее часто используется определение стандарта ISO 9001. «Процесс – это совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих видов деятельности, которые

преобразуют входы в выходы, представляющие ценность для потребителя» [7]. Однако важной составляющей процесса, которая не отражена в данном определении, является систематичность действий. Действия процесса должны быть повторяющимися, а не случайными. Это замечание является для нашего исследования принципиальным, поскольку деятельность по научно-методическому сопровождению введения стандарта основного общего образования не может быть спорадической, а должна представлять собой продуманную эффективную динамичную систему.

Процесс состоит из подпроцессов, представляющих собой законченный цикл деятельности, преобразующий входы в выходы и протекающий параллельно другим циклам в рамках одного процесса. Подпроцессы, в свою очередь, подразделяются на виды деятельности. Несмотря на достаточно частое упоминание видов деятельности в специальной литературе, ни одним из авторов не дается их определение (в отличие от определения процесса). Рассмотрим данное понятие.

Деятельностью является такое взаимодействие человека и среды, в процессе которого он добивается какой-либо сознательной цели, то есть это реальная связь субъекта с объектом, где субъектом выступает личность, движимая определенными мотивами и преследующая конкретные цели. Общая структура любой деятельности состоит из четырех звеньев: цель — мотив — способ — результат. Наличие цели является неотъемлемым признаком деятельности; выражение «бесцельная деятельность» вообще-то бессмысленно. В данном случае, как и в некоторых других, процесс — это не часть производственной деятельности, а порядок ее протекания.

Цель деятельности — это идеальные представления о ее будущем результате, которые, как закон, определяют характер и способы действия человека. Таким образом, процессы состоят из операций, видов или актов деятельности. При этом вид деятельности (операция) — это выделенная определенным образом часть всей совокупности деятельности, осуществляемой организацией при производстве продукции (услуги). В процессе виды деятельности могут выступать как этапы, стадии, операции или действия преобразования. Виды деятельности в рамках подпроцессов представляют собой линейную цепочку взаимодействия.

Деление на подпроцессы и виды деятельности, по мнению Л.Е. Скрипко, достаточно условно: определенным образом выделенные и последовательно осуществляемые в рамках одного процесса блоки деятельности, обладающие признаками процесса, но не выделенные организацией как самостоятельный процесс, можно назвать видами деятельности. А блоки деятельности, обладающие признаками процесса, но не выделенные организацией как самостоятельный процесс и протекающие в рамках процесса параллельно, можно назвать подпроцессами [11].

Исследователь В.В. Репин считает, что любая деятельность может рассматриваться на разном уровне детализации. Например, деятельность предприятия в целом можно рассматривать как процесс, и это не будет противоречить приведенному выше определению. В тоже время оформление накладной так же может рассматриваться в качестве процесса. Чтобы не вводить сложных, искусственных определений типа: «макропроцесс», «бизнес-процесс», «субпроцесс» и т.п., исследователь определяет сеть процессов следующим образом: сеть процессов — это совокупность

Применение для управления деятельностью и ресурсами организации системы взаимосвязанных процессов в научных исследованиях называют *процессным подходом*.

Цель процессного подхода заключается в создании горизонтальных связей в организациях. Подразделения и сотрудники, задействованные в одном процессе, могут самостоятельно координировать работу в рамках процесса и решать возникающие проблемы без участия вышестоящего руководства. Процессный подход к управлению позволяет более оперативно решать возникающие вопросы и воздействовать на результат.

В отличие от функционального подхода, управление процессами позволяет концентрироваться не на работе каждого из подразделений, а на результатах работы организации в целом. При этом процессный подход меняет понятие структуры организации, основным элементом которой становится процесс. Сущностные характеристики процессного подхода представлены в табл. 2.

Таблица 2

Сущностные характеристики процессного подхода

Основные принципы процессного подхода	Основные черты процессного подхода
Ориентация на повышение качества продукции и потребительские предпочтения. Все участники цепочки несут ответственность за хозяйственные результаты. Мотивация сотрудников на высоком уровне. Ослабление бюрократии	Полномочия и ответственность широко делегируются рядовым сотрудникам Решения принимаются быстрее за счет сокращения числа управленческих ступеней. Качество продукта или услуги находится под пристальным вниманием. Все технологии, связанные с бизнес-процессами, формализованы и автоматизированы

Процессный подход основывается на нескольких принципах, внедрение которых позволяет значительно повысить эффективность работы, однако вместе с тем требует и высокой корпоративной культуры. В научной и специальной литературе выделяют следующие принципы.

- *Принцип взаимосвязи процессов.* Организация представляет собой сеть процессов. Процессом является любая деятельность, где имеет место выполнение работ. Все процессы организации взаимосвязаны между собой.

- *Принцип востребованности процесса.* Каждый процесс должен иметь цель, а его результаты должны быть востребованы. У результатов процесса должен быть свой внутренний или внешний потребитель.

- *Принцип документирования процессов.* Деятельность по процессу необходимо документировать. Это позволяет стандартизовать процесс и получить базу для изменения и дальнейшего совершенствования процесса.

- *Принцип контроля процесса.* Каждый процесс имеет начало и конец, которые определяют границы процесса. Для каждого процесса в рамках заданных границ должны быть определены показатели, характеризующие процесс и его результаты.

- *Принцип ответственности за процесс.* В выполнении процесса могут быть задействованы различные специалисты и сотрудники, но отвечать за процесс и его результаты должен один человек.

Процессный подход предполагает наличие *ключевых элементов*, без которых он не может быть внедрен в организации. К таким ключевым элементам относятся: вход процесса; выход процесса; ресурсы; владелец процесса; потребители и поставщики процесса; показатели процесса.

За счет того, что процессный подход создает горизонтальные связи в работе организации, он позволяет получить ряд *преимуществ* в сравнении с функциональным подходом. Так, в качестве основных преимуществ процессного подхода выделяют следующие.

- Координация действий различных подразделений в рамках процесса.
- Ориентация на результат процесса.
- Повышение результативности и эффективности работы организации.
- Прозрачность действий по достижению результата.
- Повышение предсказуемости результатов.
- Выявление возможностей для улучшения процессов.
- Устранение барьеров между функциональными подразделениями.
- Сокращение лишних вертикальных взаимодействий.
- Исключение не востребуемых процессов.
- Сокращение временных и материальных затрат.

Процессный подход в данном случае является базовым средством в наборе важнейших инструментов, которые может использовать руководитель, планируя реорганизацию системы управления.

Привязав процессы к функциональным подразделениям, руководитель добивается следующего:

- однозначного определения границ процессов (по входам/выходам, выполняемым функциям подразделений);
- однозначного определения взаимодействия процессов в рамках сети (системы) процессов предприятия;
- однозначного определения владельцев процессов, отвечающих за результативность и эффективность каждого процесса.

Установлено, что процессный подход включает два взаимосвязанных аспекта (рис. 2): описание сети процессов и их последующий менеджмент, комплексная реализация которых может обеспечить результативность и эффективность менеджмента.

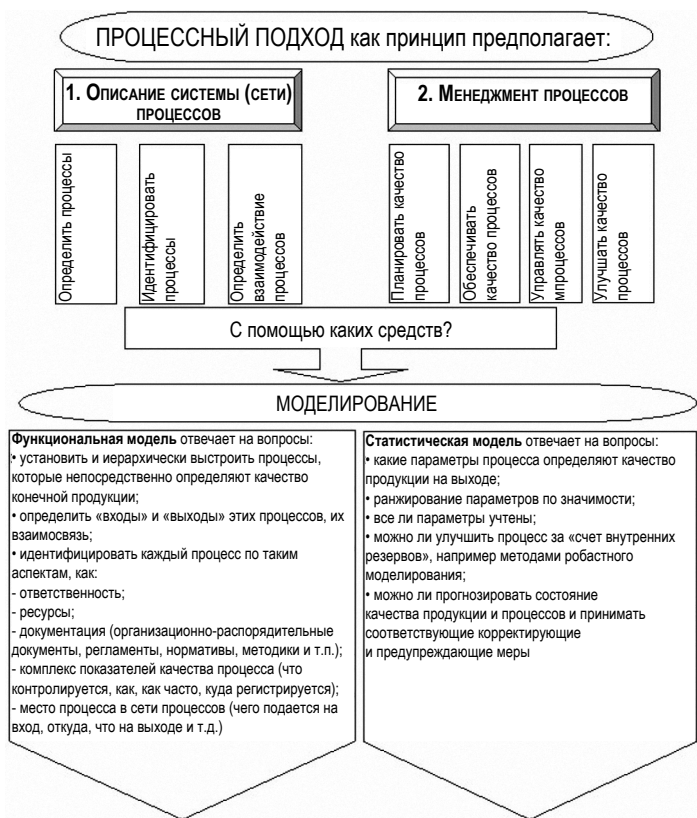


Рис. 2. Процессный подход как принцип управления

Практика показала, что основой успешной реализации процессного подхода является удачное описание сети процессов организации, которое включает определение, классификацию и идентификацию

процессов, оказывающих влияние на качество продукции, производимой организацией.

Сутью процессной модели управления, которая позволяет образовательной организации более гибко реагировать на информацию, получаемую от потребителя, является выделение «сквозных процессов» в качестве основных объектов управления. В качестве таковых в образовательной организации целесообразно выделить, например, образовательный процесс, научно-исследовательскую деятельность, научно-методическую деятельность, для которых характерны следующие виды деятельности: маркетинговые исследования (определение требований к модели выпускника, образовательной программе, профилю обучения, учебному плану); разработка образовательной программы, учебного плана; разработка учебно-методических комплексов; прием обучающихся, профориентационная работа; процесс обучения; контроль и оценка качества образовательного процесса; контроль полученных знаний и умений обучающихся; контроль и помощь в трудоустройстве и пр.

В качестве примера можно привести реестр основных и вспомогательных процессов лицея им. Г.Ф. Атякшева [8].

Основные процессы.

1. Деятельность руководства лицея по управлению качеством образования

1.1. Стратегическое планирование и управление качеством образования

1.2. Планирование и развитие системы менеджмента качества лицея

1.3. Распределение ответственности и полномочий

1.4. Лицензирование, аттестация и аккредитация

1.5. Анализ системы менеджмента качества лицея со стороны руководства

2. Основные процессы научно-образовательной деятельности лица

2.1. Маркетинговые исследования рынка научных, образовательных услуг и рынка труда

2.2. Проектирование и разработка образовательных программ

2.3. Предшкольная подготовка и прием первокурсников

2.4. Реализация основных образовательных программ

2.5. Воспитательная и внеучебная работа с учащимися

2.6. Проектирование и реализация программ дополнительного образования

2.7. Подготовка кадров высшей квалификации

2.8. Научно-исследовательская и инновационная деятельность в сфере педагогической деятельности

3. Вспомогательные процессы Лица

3.1. Бухгалтерско-финансовое обеспечение образовательного процесса

3.2. Кадровое обеспечение

3.3. Взаимодействие с поставщиками материальных ресурсов

3.4. Управление образовательной средой (государственно-общественный характер управления)

3.5. Издательская деятельность

3.6. Библиотечное и информационное обслуживание

3.7. Управление инфраструктурой и производственной средой

3.8. Обеспечение безопасности жизнедеятельности (БЖД)

3.9. Социальная поддержка учащихся и сотрудников лица

4. Деятельность в рамках процессов по измерению, анализу и улучшению

4.1. Мониторинг, измерение и анализ процессов

4.2. Управление несоответствиями

4.3. Улучшение процессов посредством политики, целей, а также корректирующих и предупреждающих действий.

Деятельность по измерению, анализу и улучшению является составной частью основных и вспомогательных процессов лица.

Исходя из сути процессного подхода, каждый сквозной процесс может быть разбит на сеть взаимосвязанных подпроцессов. Например, процесс обучения может быть описан как система освоения обучающимися образовательной программы соответствующего федерального государственного образовательного стандарта (подпроцессы — комплекс взаимосвязанных действий по обучению определенной дисциплине учебного плана). Для организации взаимодействия подпроцессов тогда необходимо определить входы каждого из них, такие как потребный уровень знаний, умений, компетенций или универсальных учебных действий, необходимых обучающемуся для усвоения объема соответствующей дисциплины. На выходе же будет некоторый результат обучения, т.е. удовлетворенность потребителей. К потребителям можно отнести как обучающихся, так и преподавателей данной и последующих дисциплин, так как именно преподаватель, используя базовый уровень подготовки обучающихся, определяет конкретно тематику и объемы разделов своего предмета (с учетом требований образовательного стандарта).

Для получения общей информации об уровне подготовки обучающихся, начинающих изучать

предмет, педагог, как правило, осуществляет входной контроль, т.е. проводит контролирующие мероприятия с целью оценить знания и умения учащихся, их готовность к усвоению нового материала.

Важным при осуществлении входного контроля и его неадекватном результате является тот факт, что реакция педагогов может и должна быть различной. В случае, если базой для изучения новой дисциплины являются дисциплины учебного плана, изучаемые в рамках данной образовательной программы, возможным будет сделать анализ причин неудовлетворительного качества знания и разработать план превентивных мер, который позволит в будущем уменьшить степень неудовлетворенности преподавателя-потребителя. Здесь в качестве причины могут рассматриваться как неудовлетворительные результаты контроля по причине обучающихся, так и недостаточная согласованность изучаемого учебного материала в разных дисциплинах образовательной программы.

Если входной контроль осуществляют учителя, принимающие учащихся в пятый класс, если поставщики неудовлетворительных знаний обучаемых находятся вне данной образовательной организации и предупредить несоответствующий уровень подготовки нет возможности, необходимо планировать мероприятия по корректировке уже сложившейся ситуации. Это могут быть дополнительные занятия по специальной программе для учащихся, имеющих более низкую подготовленность, или организация курсов по изучению наиболее сложных разделов предмета.

Для обеспечения качественного образовательного процесса и его соответствия требованиям федераль-

ного государственного образовательного стандарта и заинтересованных сторон необходимо:

- выявлять ту информацию, которая нужна для системной реализации основных этапов учебного процесса по каждой из дисциплин;
- определять информационные потоки, являющиеся входами и выходами по всем процессам. Важно, что выходы должны работать на подготовку соответствующего требованиям выпускника. А поэтому информативность дисциплин должна учитывать не только требования стандарта общего образования, но и социальных партнеров (работодателей);
- проводить постоянный мониторинг соответствия выходов каждого из процессов.

Методология *процессного подхода* обеспечивает целостность управления на стыках деятельности структурных подразделений и должностных лиц образовательной организаций. По отношению к управлению школой все действия в бизнес-процессах служат цели преобразования обучающегося на основе сформированного социального заказа общества на входе в выпускника, обладающего необходимым уровнем подготовки в соответствии с требованиями образовательного стандарта и социального заказа на выходе. Кроме того, процессный подход нацелен на результат. Его использование может помочь сформировать режим предотвращения сбоев в деятельности всех структурных подразделений и участников образовательного процесса в общеобразовательных организациях.

Однако использование процессного подхода в управлении качеством образовательного процесса возможно только в отношении процессов, его обеспечивающих.

Литература

1. *Андерсен Б.* Бизнес-процессы. Инструменты совершенствования. — М.: РИА «Стандарты и качество», 2003. — 272 с.
2. Государственное управление. Словарь-справочник (по материалам «International Encyclopedia of Public Politic and Administration»). — ООО «Издательство «Петрополис», 2000. — 632 с.
3. *Асадулин Р.М., Фролов О.В.* Создание системы менеджмента качества образования на основе процессного подхода / Р.М. Асадулин, О.В. Фролов // Интеллект. Инновации. Инвестиции. — 2011. — №11. — С. 48 — 56.
4. *Глазунов А.В.* Любую деятельность можно рассматривать как процесс... Но не нужно // Методы менеджмента качества. — 2010. — № 1.
5. *Кирисов С.В.* Теория и практика применения процессного подхода к управлению качеством деятельности организации: монография / С.В. Кирисов. — Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2009. — 80 с.
6. *Кориков А.М., Павлов С.Н.* Теория систем и системный анализ / А.М. Кориков, С.Н. Павлов. — Томск: Томс. гос. ун-т систем управления и радиоэлектроники, 2008. — 264 с.
7. *Матрос Д.М.* Менеджмент качества в школе на основе стандартов серии ГОСТ Р ИСО 9000-2001, новых информационных технологий и образовательного мониторинга / Д.М. Матрос. — М.: Центр педагогического образования, 2008. — 277 с.
8. *Платонова С.Ю.* Создание системы менеджмента качества образования на основе процессного подхода / С.Ю. Платонова [Электронный ресурс]. — URL: <http://redsovet.su/load/247-1-0-7694>.
9. *Репин В.В.* Процессный подход к управлению. Моделирование бизнес-процессов / В.В. Рахлин, В.Г. Елиферов. — М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013. — 544 с.

10. *Свиткин М.З.* Менеджмент качества и обеспечение качества продукции на основе международных стандартов ИСО / М. З. Свиткин, В.Д. Мацута, К. М. Рахлин. — СПб.: Изд-во СПб картфабрики ВСЕГЕИ, 2007. — 403 с.
11. *Скрипко Л.Е.* Процессный подход в управлении качеством / Л.Е. Скрипко. — СПб. : Изд-во СПбГУЭФ, 2011. — 105 с.
12. *Тавер Е.И.* Качество как объект управления // Методы менеджмента качества. — 2012. — № 11, 12.

Т.В. Абанкина

ТРАНСФОРМАЦИЯ МОДЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ КУЛЬТУРЫ В УСЛОВИЯХ НЕСТАБИЛЬНОСТИ

Всем странам присущ постоянный поиск цельной концепции, дающей ответы на вопросы о сочетании различных инструментов финансового обеспечения сферы культуры, их эффективности и устойчивости. При всем многообразии ее отраслей и различий их экономического положения сфера культуры и искусства рассматривается как единый важный сектор национальной экономики и общества, развитие которого требует от государства комплексных мер поддержки, особенно в условиях экономической нестабильности и финансового кризиса.

Основной концепцией, лежащей в основе государственной поддержки культуры, несомненно, является *теория мериторных благ* и ее дальнейшее развитие. Многие эксперты справедливо относят культуру к «смешанным благам», но ключевое значение имеет их мериторный характер, т.е. их социальная значимость и общественная заинтересованность в стимулировании их потребления. А.Я. Рубинштейн продолжил традицию общественных финансов Р. Масгрейва и разработал теорию рынков «опекаемых благ», т.е. тех, которые находятся под опекой государства [4]. В рамках разработанной его научным коллективом теории «экономической социодинамики» одним из ключевых тезисов обоснования государственной поддержки культуры становится необходимость компенсировать так называемую «болезнь цен» в культуре — феномен, изученный в трудах В. Баумоля и В. Боуэна, суть которого сводится к тому, что издержки производства в исполнительских искусствах всегда растут быстрее доходов [2]. Этот феномен был проверен и подтвержден на базе эмпирического исследования всей совокупности российских театров, концертных организаций и музеев за период с 1990 по 2010 годы [5].

Таким образом, первую модель государственной поддержки культуры, вытекающую из теории мериторных благ, можно условно назвать *«патерналистской»*. Суть *патерналистской модели государственной поддержки культуры* — компенсировать за счет бюджетной субсидии дефицит доходов, возникающий у организаций культуры по объективным причинам, в том числе из-за «провалов рынка» и экономической нестабильности.

Финансирование культуры в рамках патерналистской модели ее государственной поддержки осу-

ществляется через *бюджетные ассигнования*. В большинстве развитых европейских стран бюджетное финансирование остается одной из главных форм поддержки культуры и искусства. Однако затраты на эти нужды в общих расходах государственных бюджетов составляют сравнительно небольшую часть — от 0,2% до 2,5%. В России доля расходов на культуру в консолидированном бюджете составляла последнее десятилетие около 2,0–2,5%, причем в последние годы она скорее немного сокращалась, чем росла [1].

Субсидиарная поддержка культуры и искусства из государственного бюджета осуществляется по нескольким каналам:

- в форме прямого финансирования;
- при помощи общих и целевых трансфертов субнациональным бюджетам;
- на основе совместного участия органов власти разного уровня в финансировании культуры и искусства.

Наряду с прямыми бюджетными ассигнованиями субсидиарная поддержка сферы культуры и искусства осуществляется косвенными мерами через *налоговые преференции*. Это объясняется особой общественной значимостью творческого труда и создаваемого им продукта. Система налоговых льгот обычно распространяется как на производителей товаров и услуг культурного назначения, так и на финансовых доноров культуры.

Новый взгляд на модели поддержки культуры связан с распространением *теории человеческого капитала*, которая разрабатывается фактически параллельно с теорией общественных благ. Ключевое отличие нового взгляда от подхода, основанного на теории мериторных благ, состоит в том, что теория человеческого капитала постепенно, но кардиналь-

но изменила отношение к государственной поддержке образования, здравоохранения, культуры и экологии: они рассматриваются не только и не столько как социальнозначимые потребности, нуждающиеся в «опеке» в форме государственного финансирования, сколько как *инвестиции, способные приносить отдачу*.

Первоначально под человеческим капиталом понималась лишь совокупность инвестиций в человека, повышающая его способность к труду, — образование и профессиональные навыки. В дальнейшем понятие человеческого капитала существенно расширилось. Последние расчеты, сделанные экспертами Всемирного банка, включают в него потребительские расходы — затраты семей на питание, одежду, жилище, образование, здравоохранение, культуру, а также расходы государства на эти цели. Теоретические и прикладные исследования стоимости человеческого капитала, его вклада в социально-экономическое развитие стран и городов, оценки отдачи от инвестиций в человеческий капитал постепенно позволили включать эти понятия в политическую повестку и стратегические документы в разных странах, включая и Россию. Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года [3] культуре отводится «ведущая роль в формировании человеческого капитала, создающего экономику знаний». Причина исключительной роли культуры при переходе от сырьевой к инновационной экономике заключена в повышении профессиональных требований к кадрам, «включая уровень интеллектуального и культурного развития, возможного только в культурной среде, позволяющей осознать цели и нравственные ориентиры развития общества».

Таким образом, вторую модель государственной поддержки культуры, вытекающую из теории человеческого капитала, можно условно назвать «*инвестиционной*». Суть *инвестиционной модели государственной поддержки культуры* состоит в увеличении государственных инвестиций в гуманитарную сферу для обеспечения перехода к инновационной экономике, основанной на знаниях, и устойчивого социально-экономического развития.

Финансовое обеспечение сферы культуры в соответствии с инвестиционной моделью «выходит» за рамки бюджетных ассигнований, предусмотренных для культуры и искусства, они начинают финансироваться за счет более широких социально-экономических программ: программы регионального развития, увеличения занятости, помощи малому бизнесу, реконструкции городской хозяйственной инфраструктуры, профессионального обучения и переподготовки кадров. Возрастает значение совместного финансирования организаций культуры и инвестиционных проектов из бюджетных и внебюджетных источников. Финансирование сферы культуры на основе партнерского участия государства и корпоративных спонсоров становится в Европе все более заметной формой поддержки, что способствует значительному притоку средств из частного сектора. В рамках инвестиционной модели государственной поддержки функции по финансированию культуры рассредотачиваются между разными органами власти и ведомствами. Например, Министерство обороны финансирует военные оркестры, Министерство юстиции — культурную деятельность в местах заключения, Министерство образования — преподавание различных дисциплин, относящихся к сфере культуры в общеобразовательных школах. В целях повы-

шения эффективности бюджетного финансирования создаются межведомственные инвестиционные программы в сфере культуры.

Во многих странах наряду с бюджетным финансированием получило распространение государственное финансирование из внебюджетных фондов, формирование которых оправдывалось «особыми потребностями» отраслей культуры в финансовых средствах и «национальными интересами» по развитию человеческого капитала. Ресурсы фондов формировались за счет поступлений из центрального бюджета, а также налогов на радио- и телевизионные компании, кинопрокат и других специальных налогов. Были существенно расширены налоговые и другие стимулы для частных доноров. Такая мера позволила привлечь значительные инвестиции на ремонт и модернизацию театров и художественных галерей. Для аккумуляции инвестиционных ресурсов наряду с обычными налогами для сферы культуры используются также специфические формы обложения, обусловленные особенностями формирования доходов в этой сфере. В ряде стран Северной Европы и во Франции применяется такой специфический налог, как отчисление 1% стоимости строительства государственных учреждений на приобретение произведений изобразительного искусства.

Во многих странах при распределении финансовых ресурсов, направляемых на развитие человеческого капитала, широко используются посреднические негосударственные организации. Стал доминировать принцип «вытянутой руки», обеспечивающий минимальное участие чиновников в оценке достоинств художественных произведений, творчества организаций и деятелей культуры. Это один из самых демократичных методов, обеспе-

чивающий высокую эффективность государственного инвестирования в сферу культуры на конкурсной основе.

Трансформация подходов к финансированию культуры связана с переходом к постиндустриальному типу социально-экономического развития. Некоторые из европейских стран, прежде всего Голландия и Великобритания, выбирают курс на деиндустриализацию как ведущую стратегию развития своих городов. Начиная с 70-х годов прошлого века поддержка культуры становится стратегическим приоритетом политики этих стран. Разработанные тогда проекты легли в основу программ поддержки креативного сектора экономики — творческих индустрий, которые способствуют увеличению инвестиционной привлекательности территорий, росту квалификации работников, мотивации инноваций и творчества, повышению конкурентоспособности городов и стран. Развитие творческих индустрий стало программой социальной адаптации, позволившей многим странам перейти к «новой занятости» в постиндустриальной экономике.

С этого времени началась эра «креативной экономики», теорию которой стали развивать в своих уже классических работах Джон Хокинс, Ричард Флорида, Чарльз Лэндри и многие другие исследователи и эксперты [6]. В результате они сумели сформировать объемное представление о креативном кластере в современном мире — планете со своим креативным этносом, новой экономикой и развивающимися городами. В контексте современных тенденций к культуре начинают относиться как к ресурсу новой экономики и действующему агенту развития, источнику нового мышления. Широко обсуждается и обосновывается тезис, что именно культура акку-

мулирует позитивные эффекты в разных сферах, позволяет превратить слабые стороны в сильные, что переход к позиции сотрудничества и кооперации организаций культуры с другими субъектами позволяет улучшать городскую среду, развивать туризм, привлекать инвестиции, тем самым инициировать создание новых рабочих мест, решение социально-экономических проблем и конфликтных ситуаций в современном мире.

Таким образом, третью модель государственной поддержки культуры, вытекающую из креативной экономики, можно условно назвать «*стимулирующей*». Суть *стимулирующей модели государственной поддержки культуры* состоит в создании условий, стимулирующих развитие творческих индустрий и приток креативного класса за счет высокой миграционной привлекательности страны для обеспечения ее международной конкурентоспособности и опережающего социально-экономического развития в глобальной экономике.

Фактически меры финансовой поддержки культуры в креативной экономике сосредотачиваются на трех основных направлениях:

- на создании благоприятной среды для творческого бизнеса;
- налоговых льготах и преференциях для творческой личности и творческой организации;
- обеспечении защиты интеллектуальной собственности и результатов творческого труда.

Основной формой поддержки становится программное и проектное финансирование. В международной практике творческие индустрии давно стали устойчивым приоритетом культурной и социально-экономической политики, вошли в повестку развития многих городов Европы, Азии и Америки.

Города, выходящие за границы стран, становятся глобальными или мировыми городами, они имеют свое место и лицо на карте мира. Проекты по деиндустриализации и поддержке творческих кластеров были осуществлены в США, Канаде, Германии, Франции, Австрии, Испании, а также в Англии — «Творческий Лондон», стратегия, которая была принята одной из первых. Масштабные программы поддержки творческих индустрий реализуют страны Юго-Восточной Азии, в первую очередь Китай. Творческие кластеры в России появились сравнительно недавно. Только сейчас нарабатывается практика устойчивых механизмов поддержки творческих индустрий в регионах и городах России.

Стимулирующая модель поддержки культуры и искусства в европейских странах реализуется путем принятия государственных мер по улучшению материального положения артистов, художников и других творческих работников. Они обычно пользуются дополнительными льготами по вычету из налоговой базы расходов на профессиональную деятельность. С развитием коммерческой деятельности организаций культуры все более заметную роль в их финансировании стал играть банковский кредит. Государство содействует организациям культуры в получении банковских ссуд, предоставляя гарантии по кредитам. Главное, что венчурные компании стали активно работать с культурными проектами и творческим предпринимательством. Стимулирующая модель поддержки культуры стала широко использовать гранты, содержащие условия встречного финансирования. Задачей подобных грантов является не только улучшение финансового положения организаций культуры, но и содействие их адаптации к рыночной среде.

Обеспечение защиты интеллектуальной собственности является одним из ключевых направлений поддержки творческих индустрий. Из-за неконтролируемого массового воспроизведения и тиражирования продуктов художественного творчества возникла проблема компенсации потерь в доходах авторов, исполнителей и производителей. Проблема в значительной мере была решена путем расширения авторских и смежных прав и введения специальных налогов на копирование, технические и другие копируемые средства, сбор от которых в той или иной форме стал использоваться на возмещение названных потерь.

Подводя итоги, можно констатировать, что выделенные модели государственной поддержки культуры — *патерналистская, инвестиционная и стимулирующая* — не альтернативны, они дополняют друг друга, а не исключают. В этом и заключается феномен культуры — она представляет собой синкретичный, сложно устроенный гуманитарный сектор современной экономики. ***Трансформация моделей государственной поддержки состоит в объединении финансовых инструментов***, нацеленных на разные результаты, позволяет «стянуть» из разных источников необходимые ресурсы для полноценного развития сферы культуры в условиях экономической нестабильности и финансового кризиса.

Литература

1. Абанкина Т.В., Куштанова Е.В., Романова В.В., Рудник Б.Л. Государственная поддержка культуры в России. — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014.
2. Баумол У.Дж. Анатомия дефицита // Отечественные записки, 2005. №4 (25).

3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.
4. *Рубинштейн А.Я.* К теории рынков «опекаемых благ». — М.: Институт экономики РАН, 2008.
5. *Рубинштейн А.Я.* Опекаемые блага в сфере культуры: признаки и последствия «болезни цен». - М.: Институт экономики РАН, 2012.
6. *Хокинс Дж.* Креативная экономика. — М.: Издательский дом «Классика — XXI», 2011.; *Флорида Р.* Креативный класс: люди, которые меняют будущее. — М.: Издательский дом «Классика — XXI», 2005.; *Лэндри Ч.* Креативный город. — М.: Издательский дом «Классика — XXI», 2005.

А.С. Пузанов

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ: НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ И СТАРЫЕ ВЫЗОВЫ

Формирование современной правовой базы для стратегического планирования социально-экономического развития (далее — стратегическое планирование, СП) на местном уровне в России началось в 1995 году, когда был принят Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу после принятия одноименного закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ). Хотя этот закон не содержал понятия «стратегическое планирование», он отнес к числу вопросов местного значения муниципальных образований «комплексное социально-экономическое

развитие муниципального образования», а к сфере исключительного ведения представительных органов местного самоуправления — «принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении». Таким образом, у муниципальных образований появились основания для разработки планов и программ комплексного социально-экономического развития, в том числе долгосрочных — фактических аналогов стратегий.

«Первопроходцем» был город федерального значения Санкт-Петербург, разработавший свой стратегический план в 1997 году [7].

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — 131-ФЗ) отнес к полномочиям органов местного самоуправления «принятие и организацию выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования» (ст. 17). Однако само комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования в число вопросов местного значения не вошло. По-прежнему отсутствовало и упоминание о стратегиях, что в ряде регионов послужило формальным поводом для ограничения деятельности муниципалитетов по СП.

В последние годы муниципалитеты все более активно занимались стратегическим планированием (по данным Минрегиона России, в период с 2009 по 2013 годы стратегии и концепции развития на долгосрочный период были разработаны в 164 муниципальных образованиях с численностью населения более 100 тыс. человек) [8]. Важно подчеркнуть, что хотя в муниципальных документах СП, как правило,

отражалось стремление комплексно отразить все основные направления развития муниципального образования, их практическая значимость была тесно связана с полномочиями органов местного самоуправления и ресурсами, которыми располагал муниципалитет для их реализации. Между тем тенденцией последних лет является ограничение возможностей местных властей по управлению своим развитием. Последний из шагов в этом направлении — принятие Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136 «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». Данный закон наделил субъекты Федерации правом перераспределять в свою пользу полномочия местных органов власти по широкому кругу вопросов.

В Федеральном законе от 28 июня 2014 года № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» впервые законодательно определено, что СП в Российской Федерации может осуществляться и на уровне муниципальных образований (подробный анализ вопросов стратегического планирования на местном уровне в контексте Федерального закона № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» представлен в методических рекомендациях по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне) [2].

В законе консолидирован положительный опыт планирования социально-экономического развития, накопленный на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В частности, введена

единая система понятий, используемых в стратегическом планировании, в целом базирующаяся на сложившейся практике. Для муниципального уровня оно определено как деятельность по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития муниципальных образований, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований (ст. 3). Итогом данной деятельности должны стать разработка и принятие системы документов стратегического планирования, закрытый список которых определен законом. Однако, как показано выше, принятие 172-ФЗ, закрепившего за муниципальными образованиями право самостоятельно разрабатывать документы стратегического характера, совпало с объективным сокращением возможностей муниципалитетов полноценно реализовывать это право.

С принятием 172-ФЗ работа по формированию правового поля СП далеко не завершена. По существу, закон открыл новую страницу данного направления нормотворческой деятельности, придал ей системный характер. Дальнейшее формирование правовой базы стратегического планирования должно осуществляться в направлениях как доработки положений самого 172-ФЗ с целью устранения неясностей и противоречий, отмеченных выше, так и приведения других федеральных законов в соответствие с его положениями.

Федеральным законом от 4 октября 2014 года № 283-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”» такая

работа уже проведена в части Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Использованная в 172-ФЗ терминология соответствует сложившейся практике стратегического планирования: практически все существующие муниципальные стратегии содержат элементы, именуемые целями и задачами. Большинство стратегий также содержат направления, именуемые «стратегическими» или «приоритетными» направлениями социально-экономического развития; встречаются также наименования «политики» и др.

Основные различия между стратегиями касаются наличия/отсутствия дополнительных уровней в этой системе (подцелей, задач 2-го, а иногда и 3-го уровня и т.п.) и характера соотнесения конкретных целей с конкретными задачами. В частности, сложилась устойчивая традиция выделения главной (основной, генеральной) цели стратегии и ряда «собственно целей» социально-экономического развития (иногда называемых стратегическими). Это разграничение представляется целесообразным, хотя закон и не оговаривает необходимость наличия главной цели.

В общем случае оптимальна четырехуровневая структура целеполагания в стратегии: 1) главная цель; 2) направления социально-экономической политики; 3) цели социально-экономического развития по каждому направлению; 4) задачи социально-экономического развития в рамках каждой цели.

На «выходе» достижения цели, решения задачи социально-экономического развития находится ожидаемый результат. Для главной цели стратегии таким результатом логично является стратегическое (перспективное) видение муниципального образования. Этот элемент в 172-ФЗ не оговорен, но он нужен постольку, поскольку муниципалитет заинтересован в представлении в стратегии контуров ожидаемого

будущего. Большинство действующих стратегий такое видение содержат (иногда используется также термин «образ»), хотя формат его представления варьирует от развернутого описания «картинки» города на момент успешного завершения стратегии до сжатого девиза/кредо развития муниципального образования. В последнем случае видение сближается также с распространенным понятием миссии муниципального образования, хотя эти элементы в стратегии могут присутствовать и одновременно (в существующих стратегиях российских муниципальных образований миссия трактуется весьма разнообразно, иногда сближаясь не столько со стратегическим видением, сколько с главной целью социально-экономического развития). Не последнюю роль в их формулировании играют и имиджевые соображения, необходимость эффектно «подать» стратегию ее адресатам в лице как местного населения, так и внешних агентов — инвесторов, туристов, представителей государственной власти различных уровней.

Муниципальное стратегическое планирование в трактовке 172-ФЗ формирует логичную систему, но не покрывает всей деятельности в сфере долгосрочного планирования на местном уровне, предусмотренной законодательством. В первую очередь, обращает на себя внимание выведение за пределы этой системы территориального планирования (далее также — ТП), регулируемого ГрК РФ, что выглядит особенно нелогичным на фоне того, что на федеральном и региональном уровнях документы территориального планирования в число документов стратегического планирования включены. За рамками СП осталось и планирование развития коммунальной инфраструктуры, которое также имеет долгосрочную составляющую. Таким образом, из четырех традиционно выделяемых систем планирования на муници-

пальном уровне (социально-экономическое, территориальное, инфраструктурное и бюджетное) СП на муниципальном уровне согласно 172-ФЗ охватывает только социально-экономическое и бюджетное. Собственно местный бюджет в число документов стратегического планирования не вошел, но это оправдано, во-первых, тем, что бюджет является документом краткосрочного планирования, и, во-вторых, тем, что по завершении перехода муниципальных образований на программный бюджет он полностью «покрывается» системой муниципальных программ.

Вне зависимости от законодательного включения или невключения документов территориального и инфраструктурного планирования в орбиту стратегического планирования очевидна необходимость выстраивания взаимосвязей между этими системами на практике. Общая схема этих взаимосвязей приведена на рисунке.



Рис 1. Взаимосвязь документов стратегического планирования, территориального планирования и планирования развития коммунальной инфраструктуры на муниципальном уровне

К сожалению, в 172-ФЗ отсутствуют нормы, регулирующие межмуниципальное взаимодействие в процессе стратегического планирования. (Статья 173 БК РФ предусматривает подготовку прогноза социально-экономического развития городского, сельского поселения (внутригородского района) на среднесрочный и долгосрочный период совместно с администрацией муниципального района (городского округа с внутригородским делением) на основе межмуниципального соглашения. Но указанная норма касается лишь ограниченного набора форм межмуниципального сотрудничества в отношении как субъектов СП, так и документов СП). Между тем организация такого взаимодействия особенно актуальна для городских агломераций как территорий, на которых наиболее тесно сопрягаются интересы различных муниципальных образований (например, в случае, когда потребители коммунальных услуг, обслуживаемые с помощью одних и тех же объектов коммунальной инфраструктуры, находятся в границах нескольких муниципальных образований). Основанием для организации межмуниципального взаимодействия может также являться необходимость объединения финансовых и организационных усилий нескольких муниципальных образований для реализации совместных инвестиционных проектов — например, по строительству межмуниципального полигона твердых бытовых отходов.

Стратегическое планирование — одна из тех функций, которые традиционно делегируются верхним уровням управления агломерациями при двухуровневых моделях. Сегодня большинство стратегий крупных городов-центров агломераций включают в себя задачи, нацеленные на развитие соответствующей агломерации, однако в силу недостаточной

разработанности инструментов их решения (в том числе в части их согласования с другими муниципальными образованиями агломерации) эти задачи рискуют остаться декларациями. В этом отношении показательна разработанная в Чебоксарах стратегия с характерным названием «Стратегия развития города Чебоксары на период до 2020 года с учетом перспективы развития агломерации город Чебоксары – город Новочебоксарск – Мариинско-Посадский район – Моргаушский район – Цивильский район – Чебоксарский район». Она содержит комплекс задач, решение которых предполагает сотрудничество между фигурирующими в названии муниципальными образованиями, но механизмы обеспечения этого сотрудничества прописаны в документе слабо, что затрудняет его реализацию.

Представляется, что в отношении межмуниципального сотрудничества должны применяться те же принципы, что изложены выше в отношении сотрудничества с субъектом Российской Федерации:

- документы стратегического планирования муниципальных образований, входящих в агломерацию, должны согласовываться, в первую очередь, по вопросам, затрагивающим интересы соседних муниципальных образований;

- представители близлежащих муниципальных образований могут привлекаться к разработке стратегии в соответствии с частью 7 статьи 11 172-ФЗ.

Но это обеспечит межмуниципальное взаимодействие только на минимальном уровне. В идеале полноценное управление развитием агломерации предполагает совместное планирование – как стратегическое, так и территориальное (включая инфраструктурное). При этом представляется очевидным, что в число участников данного совместного пла-

нирования наряду с собственно муниципалитетами должны входить и органы государственной власти субъекта Федерации, на территории которого находится агломерация.

ГрК РФ предусмотрен институт совместной подготовки проектов документов территориального планирования, однако 41-ФЗ создал проблемы в отношении данного института, фактически упразднив возможность его реализации на добровольной основе. В соответствии с поправками к ГрК РФ, внесенными данным законом, субъект Российской Федерации сначала самостоятельно (без участия муниципальных образований) подготавливает и утверждает свой документ ТП, а затем уже привлекает к доработке этого документа муниципалитеты [5].

В целях организации оптимальной схемы взаимодействия субъекта Российской Федерации и муниципальных образований при территориальном планировании, не входя в противоречия с федеральным законодательством, предлагается усовершенствовать региональную и местную нормативную правовую базу, введя институт «добровольного взаимодействия при подготовке и реализации документов ТП».

Механизм совместной подготовки документов стратегического планирования, аналогичный механизму совместной подготовки проектов документов ТП, 172-ФЗ не предусмотрен. Вместе с тем, согласно части 9 статьи 32 данного закона, «могут разрабатываться стратегии социально-экономического развития части территории субъекта Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития». Именно эта норма может быть использована при организации стратегического

планирования в рамках агломераций. Более того, эта норма закона теоретически позволяет субъекту Российской Федерации разрабатывать стратегии и для конкретных муниципальных образований, так как они тоже могут рассматриваться как части территории этого субъекта Федерации, социально-экономические условия в пределах которых требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития. Однако она фактически подменяет межмуниципальное сотрудничество управлением сверху, делегируя субъектам Российской Федерации право единолично разрабатывать стратегии для агломераций как частей их территории.

Безусловно, участие субъекта Федерации в социально-экономическом планировании развития агломерации, как и при территориальном планировании, необходимо: многие проекты по созданию системы управления развитием агломераций в России (в частности, в Иркутской и Красноярской агломерациях) терпели неудачу во многом потому, что на каком-то этапе не удавалось согласовать позиции муниципалитетов и региона. Но также очевидно и то, что едва ли какой-либо субъект Российской Федерации будет готов разработать стратегию развития агломерации без привлечения входящих в такую агломерацию муниципальных образований. Поэтому целесообразно инициировать разработку документов стратегического планирования муниципальных образований, входящих в крупные городские агломерации, в режиме государственно-муниципального партнерства. Это также определяет важность координации муниципальными образованиями, входящими в состав городской агломерации, сроков разработки и реализации документов СП.

К сожалению, на протяжении длительного времени государство в лучшем случае ограничивалось декларированием важности агломераций как потенциальных точек роста для страны (см., например, Стратегию-2020), но не «предъявляло» системной концепции управления ими. В 2012–2013 годах, однако, появились признаки выработки такой политики на федеральном уровне: была создана Межведомственная рабочая группа по социально-экономическому развитию городских агломераций и разработан План мероприятий («дорожная карта») «Развитие агломераций в Российской Федерации» (далее – План). Задача Плана формулировалась следующим образом: «осуществить функцию инициации и объединения укрупненных мер организационного, нормативно-правового и институционального характера, необходимых для упорядочения и ускорения развития агломераций как базового условия развития постиндустриальной экономики в России в среднесрочной перспективе 6 лет».

План был в целом разумен и включал в себя как нормативные преобразования и методическое обеспечение, так и практические действия. В первую очередь планировалось введение понятий «агломерация» и «городская агломерация» в правовое поле, что предполагало разработку официальной методики делимитации агломераций (причем специально оговаривались иерархичность и разнообразие форм агломераций). Далее, анонсировался так называемый «пилотный проект» по развитию агломераций в Российской Федерации, предполагавший «обкатку» известных из зарубежного опыта моделей управления развитием городских агломераций (с акцентом на градостроительную деятельность) на агломерациях, отобранных в качестве пилотных с учетом выявлен-

ных иерархических уровней. При этом в преамбуле Плана акцентировалась сущность агломерации как «межмуниципального объекта управления», а органы местного самоуправления назывались в качестве партнеров федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и институтов развития по организационному и нормативно-правовому обеспечению ускорения развития агломераций.

К сожалению, при реализации Плана заложенная в него логически обоснованная последовательность действий оказалась нарушена. Вместо закрепления официального определения городской агломерации и разработки методики делимитации агломераций (ни того ни другого нет до сих пор) уже на раннем этапе был сформирован перечень пилотных агломераций на основе заявок, поступивших из субъектов Российской Федерации. В перечень вошли следующие агломерации:

1. Барнаульская.
2. Кузбасская.
3. Новосибирская.
4. Красноярская.
5. Владивостокская.
6. Южно-Башкортостанская.
7. Махачкалинско-Каспийская.
8. Самаро-Тольяттинская.
9. Горнозаводская.
10. Ставропольская.
11. Тульская.
12. Ульяновско-Димитровградская.
13. Челябинская.
14. Березниковско-Соликамская.
15. Абакано-Черногорская.

Между тем отнесение некоторых из выбранных территорий (Южно-Башкортостанской, Горнозаводской, Березниковско-Соликамской, Абакано-Черногорской) к полноценным агломерациям спорно; во всяком случае, существующие методики (например, методика Институт Географии РАН) их к таковым не относят. Эти методики небезупречны и во многом устарели, но они, по крайней мере, системны.

В известном смысле была повторена ошибка, допущенная в 2009 году при формировании политики по отношению к моногородам. Тогда перечень моногородов был также сформирован на основе предложений субъектов Российской Федерации, и многие его пункты в итоге оказались сомнительными с точки зрения соответствия критериям монопрофильности; однако тогда эти критерии хотя бы существовали, в случае с агломерациями их просто нет.

Параллельно реальные очертания стала приобретать угроза «огосударствления» агломераций, базирующаяся на убежденности, что лучшим и чуть ли не единственным субъектом управления агломерациями является субъект Российской Федерации. В этих условиях возрастают риски того, что возможности государственно-муниципального партнерства при стратегическом планировании развития городских агломераций, заложенные в нормах 172-ФЗ, останутся невостребованными.

Очевидно, что в условиях масштабного ограничения возможностей муниципальных образований разного типа к самостоятельному развитию (и на фоне прогнозируемого ухудшения общеэкономической ситуации) ожидать от государства стимулирования межмуниципального сотрудничества было бы тем более затруднительно. Более того, нововведенное право наделения внутригородских районов

статусом муниципальных образований в каком-то смысле перевернуло агломерационную проблему с ног на голову: если раньше отмечалась тенденция к административному слиянию муниципалитетов, входящих в агломерацию, то теперь, наоборот, крупные города рискуют дезинтегрироваться, превратившись фактически в агломерации. И, конечно, выстроить работоспособную систему управления городской агломерацией, ядро которой само представляет собой «агломерацию» внутригородских районов (то есть фактически трехуровневую систему), практически нереально.

Отмеченные проблемы стратегического планирования на местном уровне особенно ярко проявляются в моногородах, остро нуждающихся в изменении стратегического вектора своего развития в направлении диверсификации экономической базы. К моногородам относится около трети всех российских городов [4]. Усиление внимания государства к проблемам моногородов актуализировало эти проблемы и одновременно обострило потенциальный конфликт между краткосрочными и долгосрочными целями развития моногородов.

С 2010 года активную роль в реализации государственной политики по поддержке моногородов играет Рабочая группа по модернизации моногородов при Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции, которая проводит анализ и отбор комплексных инвестиционных планов и отдельных проектов развития моногородов и готовит предложения по форме, объемам и источникам финансирования.

В результате реализации существующей модели поддержки в 2010–2011 годах финансовые средства

от государства получили 49 моногородов по следующим направлениям:

- дотации на создание инфраструктуры в целях запуска инвестиционных проектов;
- бюджетные кредиты на создание инфраструктуры в целях запуска инвестиционных проектов;
- бюджетные кредиты на капитальный ремонт многоквартирных домов в 33 моногородах и переселение граждан из аварийного жилья в 5 моногородах в 19 субъектах Российской Федерации;
- субсидии в рамках программ по развитию малого и среднего предпринимательства 34 моногородам.

Кроме того, в 2010 году были выделены субсидии на снижение напряженности на рынках труда во всех 335 моногородах, входивших в 2010 году в официально утвержденный список.

Также осуществлялись мероприятия по повышению доступности кредитных ресурсов для малого и среднего предпринимательства в моногородах.

Эти меры привели к определенным положительным результатам, среди которых почти двукратное снижение уровня безработицы в получивших поддержку моногородах, создание в них более 80 тыс. новых постоянных рабочих мест, рост числа малых предприятий. Строительство инфраструктуры позволило приступить к реализации в моногородах десятков новых инвестиционных проектов.

В результате реализации мер государственной поддержки моногородов сложились следующие основные типы такой поддержки.

1. Поддержка создания инфраструктуры для индустриальных парков и технопарков, в том числе в рамках политики территориального развития соответствующего субъекта Российской Федерации (Сokol, Чистополь, Вятские Поляны и др.). Данный тип

поддержки позволил приступить к реальному формированию индустриальных парков и технопарков пока в небольшом числе моногородов, хотя результативность такой поддержки с точки зрения внешних эффектов, позволяющих реализовать потенциал развития города, неочевидна.

2. Поддержка градообразующего предприятия (Семилуки, Сатка, Северодвинск, Каменск-Уральский). Реализация данной модели позволяет решать краткосрочные задачи по выходу из кризиса, но не способствует уходу от монопрофильной зависимости.

3. Поддержка неградообразующего промышленного предприятия в целях диверсификации экономики (химическое производство в Нижнем Тагиле, машиностроительные предприятия в городах Кемеровской области).

4. Поддержка предприятий агропромышленного (Пикалево, Набережные Челны, Камские Поляны, Павлово) и туристско-рекреационного (Байкальск, Ревда, Таштагол) комплексов в целях диверсификации экономики.

5. Поддержка проектов создания общегородской инфраструктуры в целях повышения качества городской среды (Новочебоксарск, Усть-Илимск, Асбест, Нижний Тагил) и усиления агломерационных связей (Ленинск-Кузнецкий).

В целом можно говорить о системных проблемах существующих механизмов поддержки моногородов. Краткосрочный характер ресурсов, выделяемых на поддержку моногородов, вызванный нежеланием брать на себя долгосрочные бюджетные обязательства, не способствовал формированию на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований долгосрочных стратегий по реструктуризации моногородов.

В отсутствие стратегического подхода дотации на создание инфраструктуры использовались моногородами в основном для инфраструктурного обеспечения потенциальных инвестиционных площадок, что не способствовало повышению качества городской среды в целом. К этому нужно прибавить и недооценку принятой моделью потенциала самих моногородов в лице органов местного самоуправления и местных сообществ, недостаточное внимание повышению качества муниципального управления, в первую очередь в сфере создания благоприятного инвестиционного климата.

Таким образом, основная поддержка сегодня связана с поддержкой развития новых, преимущественно промышленных, производств. При этом существует риск, что поддерживаемые инвестиционные проекты будут закреплять сложившуюся монопрофильную специализацию муниципального образования, тем самым формируя существенные риски будущих периодов. Повышение качества городской среды в целях повышения конкурентоспособности и привлекательности моногорода для бизнеса и населения стало предметом государственной поддержки в абсолютном меньшинстве моногородов, а мобилизация агломерационного потенциала — лишь в одном из муниципальных образований.

Фактически сегодня в моногородах, за немногими исключениями, реализуется стратегический сценарий реиндустриализации, причем реиндустриализации экстенсивной, в лучшем случае реализующей природно-ресурсный потенциал моногорода. Имеющиеся примеры «запуска» высокотехнологичных производств как в рамках использования потенциала градообразующих предприятий, так и в рамках создания новых отраслей, диверсифицирующих

экономику моногорода, не содержат в себе потенциала «запускающих инвестиционных проектов». Такие проекты рискуют столкнуться уже в краткосрочной перспективе с дефицитом квалифицированных кадров в силу низкой привлекательности города для жителей и потенциальных мигрантов.

Между тем мировой опыт реструктуризации старопромышленных городов свидетельствует о том, что возможны и другие стратегические сценарии модернизации и «переформатирования».

В Докладе о состоянии европейских городов, подготовленном по заказу Европейской комиссии [6], приведена типология европейских городов на основе анализа процессов экономической и социальной трансформации, произошедших в последние десятилетия. Показано, что европейские старопромышленные города двигались по трем основным траекториям:

- деиндустриализация и стагнация (Катовице, Шеффилд);
- индустриальная модернизация (Нюрнберг, Вроцлав);
- структурная трансформация и постиндустриальная модернизация экономики (Бремен, Лейпциг).

В зависимости от численности населения, административного статуса и иных особенностей города в результате движения по указанным траекториям, города заняли определенные ниши. В Докладе проанализированы основные события и меры государственного и муниципального управления, которые позволили занять соответствующую нишу.

В силу особенностей европейских городов, далеко не все описанные траектории развития могут быть применимы в современной России, в том числе

с учетом специфики российских моногородов, однако целый ряд сформировавшихся устойчивых типов может и должен быть учтен при формировании стратегического видения развития таких моногородов.

К числу таких типов могут быть отнесены:

- современный индустриальный центр;
- туристический центр;
- региональный/локальный рыночный центр;
- региональный/локальный центр общественных услуг;
- город-спутник в рамках крупной городской агломерации;
- стагнирующий деиндустриализированный город.

Формирование стратегического видения целевого будущего состояния города – необходимый этап разработки документов стратегического планирования, особенно важный для моногородов. Именно это позволяет сформировать четкие приоритеты проектов территориального развития, которые должны поддерживаться. В отсутствие такого видения и четкой системы приоритетов отсутствуют критерии для выбора приоритетных проектов развития, которые могли бы быть поддержаны с привлечением средств и инструментов государственной поддержки.

Именно этот этап, как правило, отсутствует в документах, разрабатываемых моногородами. В лучшем случае формулируется целевое видение современного индустриального центра. Однако это не отражается в системе приоритетов и мероприятий, которые, как правило, направлены на реиндустриализацию моногорода.

Такая практика приводит к тому, что альтернативные сценарии развития города не рассматриваются или рассматриваются как второстепенные, в резуль-

тате чего имеющийся потенциал развития моногородов используется не в полной мере.

Основные типы проектов комплексного развития, реализованных в старопромышленных европейских городах в рамках реструктуризации экономической и социальной сфер, отличаются от типов проектов, реализуемых сегодня в российских моногородах, существенно большим разнообразием и увязаны с траекторией развития города, отражающей его стратегические приоритеты.

Потенциал для реализации стратегических проектов комплексного развития моногородов, относящихся к разным типам, может быть оценен на основе типологии моногородов, подготовленной Институтом экономики города в 2014 году [3].

Базовыми факторами этой типологии являются оценки потенциала развития градообразующего предприятия (отрасли) и потенциала диверсификации городской экономики в целом.

Исходя из результатов анализа, для моногородов разных типов могут быть предложены следующие траектории развития.

Для **стабильных и условно стабильных** моногородов желательным сценарием представляется развитие в целях превращения в *современный индустриальный центр*. Ключевым направлением здесь оказывается не содействие развитию новых производств, хотя существующие возможности для развития новых высокотехнологичных производств и не должны игнорироваться, а формирование привлекательной городской среды для бизнеса и населения, улучшение нормативно правовой базы в целях занятия лидирующих позиций в сфере бизнес-климата, повышение качества человеческого потенциала, в первую очередь путем усиления связей организаций среднего

и высшего профессионального образования с предприятиями города. Инвестиции в такие проекты являются производительными, поскольку позволяют «запустить» новые градоформирующие факторы развития моногородов, мобилизующие не использованный ранее потенциал, которые позволяют реализовать желательный сценарий развития.

Для городов данного типа, развивающихся в рамках крупных городских агломераций, приоритетными могут быть также проекты, реализуемые в рамках целевого сценария *«город-спутник»*. Однако такие возможности ограничены низким уровнем развития агломерационных процессов в современных российских крупногородских агломерациях.

Для **проблемных** моногородов желательным сценарием представляется развитие в целях превращения либо в *региональный/локальный центр общественных или/и рыночных услуг*, либо в *туристический центр* путем мобилизации имеющегося транспортно-логистического, рекреационного, историко-культурного и институционального потенциалов.

В условиях сложившейся в России разреженной системы расселения изолированно расположенные моногорода важны для целостности территориальной структуры страны. Многие моногорода часто являются единственными значительными населенными пунктами на обширной территории, поэтому они имеют благоприятные возможности стать торгово-распределительными и общественно-культурными центрами районного и межрайонного значения, восполняя существующий дефицит таких услуг. Сегодня моногорода играют недостаточную роль в оказании рыночных и общественных услуг для прилегающей территории, оказываясь сплошь и рядом «инородными включениями» — анклавами.

Например, г. Пикалево (23 тыс. жителей) является крупнейшим населенным пунктом Бокситогорского района Ленинградской области, имеет удобное транспортно-географическое положение и при этом не является районным центром, функции которого исполняет г. Бокситогорск (16 тыс. жителей). Отсутствие дороги, связывающей Бокситогорск и Пикалево кратчайшим путем (расстояние по прямой – около 18 км, а по имеющейся дороге – более 30 км с Ж-Д переездами), равно как и отсутствие железнодорожного вокзала, не позволяет эффективно использовать «столичный» потенциал Пикалево в интересах прилегающей территории [1]. Развитие сферы услуг связано с созданием значительного количества новых рабочих мест и могло бы в значительной степени решить существующие проблемы на локальных рынках труда. Естественным ограничением при движении по данной траектории является «проклятие малого рынка», однако во многих случаях потенциальный спрос на услуги очевиден: многие проблемные моногорода обладают выгодным транспортно-географическим положением, преимущества которого не используются.

Таким образом, приоритетными направлениями проектов развития территорий проблемных моногородов могли бы стать развитие транспортных и логистических центров, в т. ч. в аграрно-промышленный комплекс, иные проекты в сфере развития транспорта, направленные на повышение транспортной связности с обслуживаемой территорией, развитие новых специализаций в сфере среднего специального образования с учетом меняющихся потребностей на рынке труда, а также услуг в сфере здравоохранения. В данном случае особенно важна роль малого и среднего бизнеса, инициативы которого в рамках указан-

ных приоритетных направлений должны иметь соответствующую инфраструктуру поддержки.

Ключевое значение, особенно для потенциальных центров общественных услуг, имеет поддержка проектов межмуниципальной кооперации.

Для **кризисных моногородов** возможны следующие «условно желательные» сценарии развития:

- «управляемое сжатие» городской инфраструктуры и повышение на этой основе эффективности функционирования городской экономики;
- реализация проектов развития, использующих потенциал современных информационно-коммуникационных технологий (в первую очередь, в рамках развития аутсорсинга).

Литература

1. *Ветров Г.Ю., Пузанов А.С., Смирнягин Л.В.* Моногорода России сегодня: оценка ситуации и предложения совершенствования их государственной поддержки // Городской альманах. Вып. 5. М.: Фонд «Институт экономики города», 2012 г.
2. Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне. М.: Фонд «Институт экономики города», 2015.
3. *Пузанов А.С., Попов Р.А., Ланцев Д.М.* Потенциальные направления государственной поддержки моногородов в России // Городской альманах. Вып. 6. М.: Фонд «Институт экономики города», 2014. С. 27-35.
4. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1398-р утвержден перечень, включающий 313 монопрофильных муниципальных образований, отнесенных к трем категориям в зависимости от социально-экономического положения.

5. Фонд «Институт экономики города»: http://www.urbanecomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399.
6. State of European Cities Report. Adding Value to the European Urban Audit/ Committed by the European Commission. Prepared by ECOTEC Research and Consulting. 2007.
7. Стратегический план Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: <http://www.stratplan.leontief.ru/textsp/vveden.htm> (дата обращения: 12.10.2016).
8. XIV общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России» [Электронный ресурс]. URL: http://forumstrategov.ru/upload/documents/Rozhkova_C4.pdf (дата обращения: 12.10.2016).

С.И. Заир-Бек

**ПОДХОДЫ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ
УПРАВЛЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЯМИ
В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ С УЧАСТИЕМ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННО-
ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

В настоящее время многие изменения в сфере образования в Российской Федерации осуществляются в рамках экспериментальной и инновационной деятельности. Инновационная и экспериментальная деятельность в сфере образования регулируется ст. 20 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273 «Об образовании в Российской Федерации» (далее — 273-ФЗ). В соответствии с п. 5 данной статьи федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управ-

ление в сфере образования, в рамках своих полномочий создают условия для реализации инновационных образовательных проектов и программ, внедрения их результатов в практику.

Вместе с тем данный закон не определяет правовые рамки и механизмы реализации полномочий, а также сами условия для реализации инновационных образовательных программ и проектов. Однако важно, чтобы создаваемые условия обеспечивали модернизацию и развитие системы образования с учетом основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации, реализации приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации в сфере образования. Экспериментальная деятельность регулируется отдельными решениями Правительства Российской Федерации. Инновационная деятельность в соответствии с п. 3 ст. 20 ориентирована на совершенствование научно-педагогического, учебно-методического, организационного, правового, финансово-экономического, кадрового, материально-технического обеспечения системы образования и реализуется в форме инновационных проектов и программ организациями, осуществляющими образовательную деятельность, а также иными действующими в сфере образования организациями и их объединениями. При реализации инновационного проекта, программы должны быть обеспечены соблюдение прав и законных интересов участников образовательных отношений, предоставление и получение образования, уровень и качество которого не могут быть ниже установленных федеральным государственным образовательным стандартом, федеральными государственными требованиями, образовательным стандартом.

При определении содержания и механизмов реализации инновационной деятельности в сфере образования необходимо учитывать требования, определенные п. 1 ст. 89 гл. 12 273-ФЗ, в соответствии с которым управление системой образования осуществляется на принципах законности, демократии, автономности образовательных организаций, информационной открытости системы образования и учета общественного мнения и носит государственно-общественный характер.

Планирование управленческих решений при реализации изменений в образовании должно исходить из следующих принципов.

1. Инновационные изменения носят длительный характер, поэтому управленческие решения должны иметь значительный горизонт планирования.

2. Инновационные изменения в сфере образования не могут иметь однозначно просчитанных результатов, поэтому управленческие стратегии должны иметь несколько сценариев.

3. Основная цель инновационных изменений в сфере образования — новое качество системы и в конечном счете обеспечение равного доступа к качественному образованию, более высокие показатели качества и/или эффективности функционирования. При этом достижение всех трех новых характеристик не является обязательным, важным является четкое определение целевых приоритетов инновационных изменений.

4. Успешность инновационных изменений основывается на комплексе управленческих решений, направленных на создание достаточных условий для достижения и устойчивого закрепления инновационных изменений в системе образования. Вследствие этого основной функцией управления

изменениями является создание их достаточной инфраструктуры, в том числе повышение ресурсного потенциала.

5. Наиболее важной составляющей управленческих решений является их сбалансированность с точки зрения сохранения достаточной автономии для субъектов образовательной системы, участвующих в инновации. Неоправданное уменьшение автономии будет способствовать формированию негативной мотивации участников инновации, снижению инновационного потенциала организаций вследствие их зависимости от внешнего управления. Неоправданное увеличение автономии будет усиливать риск сепаратизма и несогласованности при реализации общей стратегии инноваций. Достижение сбалансированности управленческих решений основано:

- на их прозрачности, публичности и подотчетности;
- разветвленности и государственно-общественном характере;
- диагностичности (результат) и проверяемости (процесс);
- ресурсной обоснованности и опоре на сильные характеристики системы.

6. Управленческие решения в рамках инновационных изменений должны быть выстроены не столько на показателях процесса, сколько на среднесрочных и долгосрочных результатах и эффектах.

Реализация инновационных изменений (по М. Фулану [1]) проходит три этапа.

1. **Этап инициации.** На этом этапе происходит выявление проблем и формулирование задач, на решение которых будет направлена инновация. Этап инновации также включает в себя формирование не-

обходимой инфраструктуры для старта инновации, включающей:

- достаточные ресурсы (материальные, финансовые, человеческие);
- нормативные основания для реализации инновации (базовые для легализации инновации, регламенты и порядки ее внедрения, управления ею, ее мониторинга и оценивания)
- формирование управленческой команды для реализации изменений (органы управления и система взаимодействия между ними).

2. Этап реализации. На этом этапе непосредственно осуществляется внедрение инновации в соответствии с намеченными шагами/проектом/программой. Действие реализуется субъектами инновации в соответствии с определенными ими ролями и последовательностью. В рамках данного этапа необходима оценка хода и промежуточных результатов с целью возможной корректировки стратегии инноваций, в том числе реализации альтернативных сценариев. Этап реализации продолжается в пределах отведенного нормативно времени, однако следует помнить, что возможны отклонения.

3. Этап институционализации. На данном этапе происходит закрепление изменений, внесенных инновацией в нормативном пространстве и пространстве непосредственных действий субъектов системы образования. Инновация (внесенное изменение) может считаться завершенным, если субъекты образования приняли эти изменения, внесли их в свою постоянную деятельность, если показатели деятельности учитывают привнесенные изменения и показывают устойчивую динамику и если есть потребность в дальнейших изменениях. При этом сформировалась инфраструктура, обеспечивающая устойчивость привнесенных изменений.

В табл. 1–3 представлены предложения о мерах по управлению изменениями на региональном/муниципальном уровнях. Эти меры разработаны с учетом государственно-общественного характера управления образовательными организациями.

Таблица 1

**Предложения по управленческим действиям
на этапе инициации инновации/изменения**

Направления/ этапы изменений	Индикаторы изменений	Управленческие действия
Выявление проблем, требующих решения на уровне внедрения инновации	Наличие ясного замысла инновации, плана реализации инновации и их передача участникам. Уровень значимости инновации для организации	Проведение мониторинга состояния системы, анализ показателей. Экспертные обсуждения, в том числе в формате общественных и профессионально-общественных слушаний. Оценка разрывов между имеющимися нормами, практикой и нуждами
Формулировка направлений решения проблем	и конкретных исполнителей. Наличие качественного доступа участников к информации	Разработка и утверждение концепции реализации инновации, включающей сценарные варианты реализации инновации и оценку рисков каждого варианта
Определение ресурсных потребностей	Наличие моральной, информационной, финансовой поддержки руководителей региона/муниципалитета	Финансовая оценка стоимости предлагаемых решений, формирование бюджета инновации. Оценка состава и количества необходимых материальных вложений в реализацию инновации. Оценка кадрового потенциала для реализации инновации. Формирование целевых групп участия

Окончание табл. 1

Направления/ этапы изменений	Индикаторы изменений	Управленческие действия
Формирование планов реализации инновации	Понимание учителями смысла инновации и принятие ее. Включенность учителей в разработку и внедрение инновации. Наличие внешних агентов изменений,	Разработка и принятие целевой программы/программ и/или проекта реализации инновации (внутри- или межведомственный характер нормативного акта). Принятие планов реализации инновации на уровне всех участников (федеральных, региональных, муниципальных образовательных учреждений). Гармонизация планов реализации инновации
Определение субъектов управления инновацией, в том числе, в рамках государственных образовательных учреждений	оказывающих содействие в разработке, внедрении и оценке результатов изменений. Наличие сообществ, оказывающих	Межведомственные и/или ведомственные акты, наделяющие полномочиями органы управления и/или общественные органы и организации
Формирование индикаторов результативности и эффективности инновации и механизмов их оценки	давление на внедрение инновации. Связь инновации с государственной политикой. Глубина изменений при внедрении инновации	Принятие программы мониторинга и оценки инновации. Регламенты сбора и обработки данных. Методология и методики интерпретации и представления данных для разных целевых групп
Запуск инновации		В соответствии с принятой программой/планом

Таблица 2

**Предложения по управленческим действиям
на этапе реализации изменения**

Направления/ этапы изменений	Индикаторы изменений	Управленческие действия
Формирование материальной/финансовой инфраструктуры инновации	Ясное понимание руководством и коллективом целей инновации. Ясное понимание руководством и коллективом средств реализации инновации. Восприятие инновации как простой или как	Механизмы финансирования, утвержденные актом органов исполнительной власти (в том числе, оплаты труда, привлечения сторонних организаций, поощрения и т.д.). Адресные инвестиционные программы, в том числе с механизмами государственного частного партнерства (реализация)
Совершенствование кадрового потенциала в рамках инноваций	сложной для реализации. Глубина и сложность изменений в организации в связи с инновацией. Уровень качества проработки материалов, необходимых для внедрения инновации.	Программы совершенствования кадрового потенциала, направленные на повышение квалификации. Формирование ресурсных центров поддержки кадров. Развитие информационно-методических ресурсов, подготовка и распространение методических материалов
Формирование и поддержка сетевых форматов взаимодействия субъектов инновации	Опыт изменений на уровне округа (района). Поддержка инновации окружными (районными) чиновниками	Развитие профессиональных объединений и ассоциаций, вовлекающих участников инноваций в обмен и взаимную поддержку. Проведение событий по обмену опытом, взаимобучению

Окончание табл. 2

Направления/ этапы изменений	Индикаторы изменений	Управленческие действия
Поддержка форм государ- ственно-об- щественного управления	Роль обществен- ных советов в реализации ин- новации. Роль директора в реализации ин- новации. Роль учителей в реализации ин- новации, барьеры к участию в реа- лизации иннова- ции.	Формирование координа- ционных советов разного уровня, регламентов их функционирования Формирование/наделение. полномочиями обще- ственных органов/орга- низаций по независимому мониторингу, экспертизе результатов и эффектов инновации
Реализация мониторин- га и оценки результатив- ности и эф- фективности инновации	Объемы фи- нансового обе- спечения на реализацию об- разовательных услуг оптимальны для решения за- дачи, на которую направлена инно- вация.	Центры мониторинга ин- новации. Регламенты сбора, оцен- ки, представления резуль- татов, обсуждения и при- нятия решений в рамках распределенного управле- ния, в том числе с государ- ственно-общественным участием
Информи- рование о результатах инновации	Оптимизация сети образова- тельных органи- заций. Оптимизация штатной числен- ности работников образовательных организаций. Наличие системы оценки результа- тов инновации	Формирование системы информационного сопро- вождения инновации. Формирование ресурса (электронного), представ- ляющего данные о ходе и результатах инновации, в том числе о мониторинге и экспертизе. Принятие форматов пу- бличной отчетности и ее периодичности

Таблица 3

**Предложения по управленческим действиям
на этапе институционализации изменения**

Направления/ этапы изменений	Индикаторы изменений	Управленческие действия
Итоговые мониторинг и оценка результатов инновации и эффектов ее реализации	Уровень интереса коллектива к продолжению инновации. Достаточность средств для продолжения инновации.	Реализация мониторинговых и оценочных процедур. Публичный отчет о результатах и эффектах, утвержденный органами исполнительной власти
Внесение изменений в нормативно-правовую базу для реализации результатов инновации в штатном режиме	Вероятность смены команды. Уровень научно-методической обеспеченности системы образования для продолжения инновации	Перечень нормативных актов для внесения изменений с целью внедрения инновации в штатном режиме
Формирование ресурсных центров поддержки результатов инновации		Положения о ресурсных центрах и центрах независимого контроля и оценки качества как составляющие системы оценки и качества образования
Планирование новой инновации		Выявление проблем, требующих решения в рамках экспертных обсуждений

Придание инновации государственно-общественного характера должно происходить как часть общего сценария реализации инновации (изменения):

- создание координационного государственно-общественного органа (координационного совета при администрации субъекта Российской Федерации / органов исполнительной власти) с включением в состав

представителей государственных и общественных организаций, ассоциаций работодателей, профессиональных союзов, вузов, представителей заинтересованных ведомств для выработки стратегии и координации мероприятий в рамках реализации инновации;

- возможно создание координационных государственно-общественных органов при органах муниципального управления для выработки рекомендаций по принятию решений в рамках имеющихся муниципальных полномочий по реализации инновации;

- нормативное закрепление принципов участия представителей государственных и общественных организаций и объединений в составах экспертных советов в рамках мероприятий по независимой оценке результатов инновации.

Создание механизмов «прозрачности» и «открытости» процедур в рамках реализации инновации:

- создание открытых регламентов реализации процедур в рамках внедрения инновации;

- нормативное закрепление форматов и структуры публичной отчетности (доклады, данные мониторингов, рейтинги) о результатах инновации (от уровня образовательного учреждения до уровня органов исполнительной власти);

- нормативное закрепление типовой структуры информационных ресурсов субъектов и объектов инновации, в том числе портала инновации, регламентация размещения информации по категориям, срокам, ответственным;

- регламентация сбора и обработки информации в рамках процедур оценки качества образования.

В табл. 4 представлены предложения по совершенствованию нормативно-правового обеспечения государственно-общественного участия в реализации инновации/изменений на федеральном и региональном уровнях.

Таблица 4

Предложения по нормативно-правовому обеспечению государственно-общественного участия в реализации инноваций на федеральном и региональном уровнях

№	Формулировка задачи	Наименование нормативно-правового документа	Требования к структуре и содержанию	Статус документа		Комментарии
				федеральный	региональный	
1	Придание управлению инноваций государственного характера	1. Положение о государственном органе, выполняющем координацию действий по осуществлению мероприятий в рамках реализации инновации	Цели и задачи органа Принципы формирования Полномочия и функции в части основных направлений реализации инноваций. Формы, механизмы принятия решений, их статус, формы доведения до органов исполнительной власти и общественности	Приказ органов исполнительной власти, ответственного за реализацию инновации	Приказ органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ответственного за реализацию инновации	В случае с региональным уровнем: орган может быть создан при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации, органы исполнительной власти в случае межведомственного характера инновации

Продолжение табл. 4

№	Формулировка задачи	Наименование нормативно-правового документа	Требования к структуре и содержанию	Статус документа		Комментарии
				федеральный	региональный	
	-//-	2. Положение о государственном органе, осуществляющем координацию действий на муниципальном уровне в рамках реализации инноваций	Цели и задачи органа Принципы формирования Полномочия и функции в части основных направлений реализации инноваций Формы, механизмы принятия решений, их статус, формы доведения до органов исполнительной власти и общественности		Приказ руководителя муниципального органа, осуществляющего управление в сфере образования	Орган может быть создан в рамках реализации договора между органами исполнительной власти, осуществляющим управление в сфере образования в субъекте Российской Федерации, и муниципальным органом управления, осуществляющим управление в сфере образования

Продолжение табл. 4

№	Формулировка задачи	Наименование нормативно-правового документа	Требования к структуре и содержанию	Статус документа		Комментарии
				федеральный	региональный	
	-//-	3. Положение об общественном органе (или устав общественной организации), принимающих участие в реализации инноваций	Цели и задачи органа Принципы формирования Полномочия и функции в части основных направлений реализации инноваций Формы, механизмы принятия решений, их статус, формы доведения до органов исполнительной власти и общественности В случае, если создается (или участвует) общественная организация, необходимо закрепить признание ее действий в рамках проведения внешней оценки для реализации инноваций	Возможен вариант создания общественного органа при руководителе органов исполнительной власти, ответственном за реализацию инноваций в целом или в какой-то части. В этом случае руководящим документом служит приказ руководителя органа исполнительной власти	Возможен вариант создания общественного органа при руководителе органа исполнительной власти, осуществляющем управление в сфере образования субъекта Федерации, ответственным за реализацию инноваций в целом или в какой-то части. В этом случае руководящим документом служит приказ руководителя органа исполнительной власти	В случае, если создается организация – устав организации

Продолжение табл. 4

№	Формулировка задачи	Наименование нормативно-правового документа	Требования к структуре и содержанию	Статус документа		Комментарии
				федеральный	региональный	
	-//-	4. Положения о проведении независимой оценки результатов инноваций, закрепляющие участие независимых экспертов, представителей государственных организаций, не зависящих от органов управления образованием, и общественных организаций в проведении процедур независимой оценки результатов инновации	Определяются законом «Об образовании в Российской Федерации», а также подзаконными актами	Положения о независимом мониторинге и оценке результатов инновационных организаций исполнительными властями федерального уровня	Региональные положения, утвержденные руководителем органа исполнительной власти субъекта Федерации	

Продолжение табл. 4

№	Формулировка задачи	Наименование нормативно-правового документа	Требования к структуре и содержанию	Статус документа		Комментарии
				федеральный	региональный	
2	Создание механизмов «прозрачности» и «открытости» процедур в рамках инновации	1. Положение об информационных ресурсах для реализации инновации	1. Положение о сайте (портале) для информирования о ходе и результатах реализации инновации и о требованиях к сайтам всех субъектов и объектов органов исполнительной власти для сопряжения информации, включая требования к структуре, объемам представления информации, периодичности обновления. 2. Положение о базах данных по результатам оценки инноваций, в том числе внешним базам данных. Регламенты сбора, обработки информации и ее представления для ведения баз данных, сопряжения баз	Рамочное положение о структуре информационных ресурсов, обеспечивающих информирование о ходе и результатах инновации, утвержденное руководителем органа исполнительной власти	Положение субъекта Федерации, утвержденное приказом органов исполнительной власти	Может быть составным разделом положения об информационных ресурсах системы образования

Окончание табл. 4

№	Формулировка задачи	Наименование нормативно-правового документа	Требования к структуре и содержанию	Статус документа		Комментарии
				федеральный	региональный	
	-//-	2. Положение о принятии форм публичной отчетности по результатам реализации инновации	1. Цели и задачи формирования и представления публичной отчетности. 2. Структура публичной отчетности. 3. Формат представления публичной отчетности. 4. Адресаты и периодичность представления. 5. Ответственность за содержание публичной отчетности. 6. Механизмы принятия управленческих решений по результатам публичной отчетности	Федеральное рамочное положение о формах публичной отчетности по результатам реализации инновации	Положение о формах публичной отчетности по результатам реализации инновации	Для образовательного учреждения должна быть разработана типовая форма публичной отчетности

Литература

1. *М. Фуллан*. Новое понимание реформ в образовании. — М.: Просвещение, 2006.

Н.Г. Типенко

ФИНАНСОВОЕ СОСТОЯНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В КОНТЕКСТЕ ВЫПОЛНЕНИЯ УКАЗОВ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Выполнение так называемых майских указов Президента по повышению заработной платы работников социальной сферы с 2012 года стало чуть ли не основной задачей властей всех уровней. Успехи здесь несомненны. За январь-сентябрь 2015 года зарплата педработников школ в целом по России составила 96,5% от средней по субъекту; по детским садам — 92,8%, по педработникам учреждений допобразования — 83,1%. Можно считать, что по общему образованию цель, заявленная в указах, выполнена, хотя по регионам ситуация различна (от 112,5% от средней по экономике по Московской области до 95,5% от средней по Республике Тыва).

Несколько скромнее достижения по педрработникам детских садов, хотя отставание средней зарплаты педрработников детских садов до указов было существенно больше. Ситуация по регионам здесь еще более различается: от 113,7% отклонения от средней по республике Татарстан до 91,7% по Смоленской области, (хотя аналогичный показатель по Москве еще ниже (60% от средней), его учитывать вряд ли целесообразно в связи с процессами реорганизации образовательных учреждений в комплексы в городе.)

Настораживает другое: после роста этого показателя в течение нескольких лет в 2015 году он начал снижаться. Год назад за январь-сентябрь 2014 года средняя зарплата педрработников учреждений общего образования составляла 97,2% от средней по регионам и 93,3% по учреждениям дошкольного образования. Возникает вопрос, смогут ли регионы «удержать» достигнутый уровень заработной платы работников образования в условиях экономического спада и нарастания бюджетных сложностей в региональных бюджетах?

На первый взгляд, кажется очевидным, что перспективы роста (или стабилизации) заработной платы учителей и других работников образования зависят от возможностей региональных бюджетов. Напомним, что доходы региональных бюджетов складываются из собственных доходов, трансфертов выравнивания и дотаций различного назначения из федерального бюджета.

В тоже время, последние несколько лет число регионов, которые опираются на собственные доходы, сокращается. Для остальных растет зависимость от федеральных трансфертов. В 2015 году только у семи регионов (см. табл. 1) доходы на 95% состояли из собственных доходов (доля федеральных трансфер-

тов в доходах меньше 5%). Судя по тому, что за последние четыре года ситуация с собственными доходами у этих регионов была неизменной, в будущем зарплатам бюджетников в них ничего не угрожает.

Таблица 1

**Субъекты Российской Федерации с низкой
долей трансфертов в доходах**

Субъект Российской Федерации	Доля трансфертов в доходах субъектов Федерации, %			
	2012	2013	2014	2015 (8 мес.)
Ямало-Ненецкий автономный округ	2,44	0,70	0,79	1,52
Ханты-Мансийский автономный округ	0,98	1,14	2,41	2,49
г. Москва	0,25	1,37	1,63	2,08
Ненецкий автономный округ	11,45	2,59	0,14	2,52
Тюменская область	1,35	1,73	2,33	4,56
Сахалинская область	3,72	1,87	1,47	0,82
г. Санкт-Петербург	0,56	2,57	3,53	4,82

С другой стороны, у семи регионов доля трансфертов в доходах больше 60%. Эти регионы полностью зависят от получаемых федеральных средств, причем эта зависимость по некоторым регионам с 2012 года выросла вдвое и более.

Тем не менее у этих регионов и в 2013, и в 2014 году были проблемы с выполнением указов Президента. Несмотря на низкий уровень средней заработной платы в экономике, в Республиках Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия – Алания наблюдается отклонение от средней по региону в пределах 10%. Прогноз по этим субъектам связан с сохранением высокого уровня дотационности.

Таблица 2

**Субъекты Российской Федерации с высокой
долей трансфертов в доходах**

Субъект Российской Федерации	Доля трансфертов в доходах субъектов Федерации, %			
	2012	2013	2014	2015 (8 мес.)
Республика Ингушетия	41,79	47,75	54,00	88,21
Чеченская республика	22,62	32,34	38,95	66,44
Республика Тыва	67,34	59,86	62,73	99,57
Республика Дагестан	48,74	54,35	58,00	81,84
Республика Алтай	73,03	52,14	45,45	78,99
Республика Северная Осетия – Алания	115,85	39,89	42,26	62,66
Камчатский край	65,99	57,55	58,35	85,63

Для остальных субъектов Российской Федерации прогноз по уровню заработной платы подработников образовательных учреждений в большой степени также связан не с собственными доходами, а с ростом (или уменьшением) федеральных трансфертов выравнивания бюджетной обеспеченности, то есть с трансфертной политикой федерального центра, которая меняется от года к году.

Доля трансфертов в доходах региональных бюджетов в 2013 году составляла 19%, в 2014 году общий размер трансфертов регионам уменьшился (доля трансфертов в доходах составила 10%). В 2015 году ситуация несколько улучшилась, трансферты выравнивания планировалось увеличить по сравнению с 2014 годом примерно на 8%.

В 2013 году по сравнению с 2012 годом максимальные темпы роста трансфертов имели пять субъектов: Амурская область (133%), Ханты-Мансийский автономный округ (87%), Еврейская автономная область (73%), Архангельская (62%) и Владимирская (30%) области. По этим регионам заработная плата учителей не только достигла средней, но и превысила ее, очевидно, именно за счет роста федеральных трансфертов.

В 2015 году по сравнению с 2014 годом максимальные темпы роста трансфертов имели Ненецкий автономный округ, Брянская область, Калининградская область, Белгородская и Московская области. По этим областям заработная плата учителей не просто достигла средней по экономике, а превысила ее. Вопрос в том, сохранится ли в перспективе эта тенденция, или это были разовые «вливания».

Для ряда регионов при уменьшении межбюджетных трансфертов трудности с выполнением указов увеличивались. Например, у 11 регионов в 2013 году произошло существенное уменьшение межбюджетных трансфертов, фиксировавшееся для этих регионов отставание зарплаты учителей от средней по экономике может быть объяснено именно этим фактом (Калининградская, Челябинская, Астраханская область, Республика Калмыкия). В 2015 ситуация выправилась, за исключением Челябинской области, у которой отклонение зарплаты педагогов школ от средней по экономике за январь-сентябрь 2015 года составило 88,8%.

Тем не менее прямая зависимость между долей трансфертов в доходах бюджетов регионов и выполнением майских указов, превышением уровня зарплаты учителей над средней по экономике (или не достижение этого уровня) не выявлена или «не-

достижение» зарплаты средней по экономике допускают как регионы с низким уровнем трансфертов, то есть опирающиеся на собственные доходы, так и регионы с высоким уровнем трансфертов. Наглядно это видно на представленных ниже рис. 1 и 2.

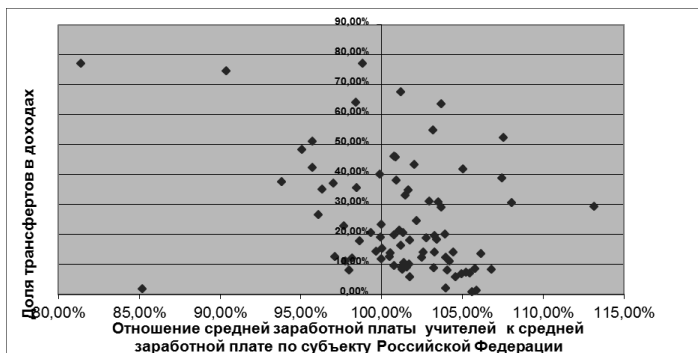


Рис 1. Доля трансфертов в доходах субъекта Российской Федерации и отношение средней заработной платы по субъекту к средней заработной плате учителей, 2013 год

На рис. 2, представленном ниже, видно, что большая часть регионов при отрицательных темпах роста трансфертов демонстрируют положительный темп роста заработной платы.

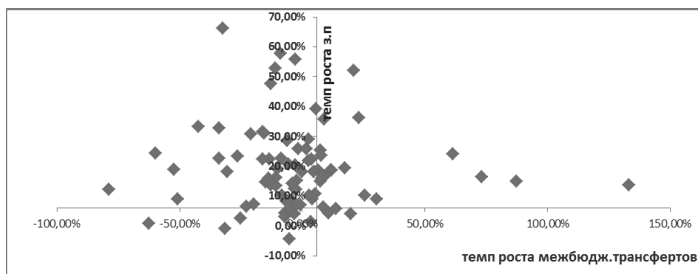


Рис. 2. Темпы роста заработной платы учителей и темпы изменения межбюджетных трансфертов в 2013 году к 2012 году

Об отсутствии связи между темпами роста общих расходов региональных бюджетов, расходов на образование и темпов роста заработной платы учителей в 2014 году по сравнению с 2013 годом свидетельствует и нижеприведенный рисунок по ряду регионов.

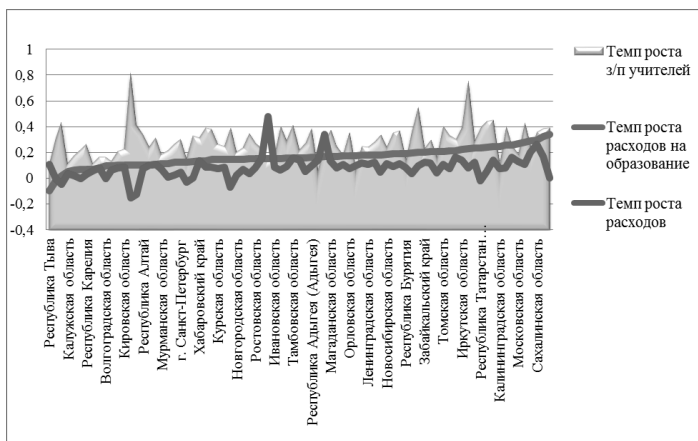


Рис. 3. Соотношение темпов роста доходов субъектов Российской Федерации, расходов на образование и заработной платы учителей

В 2015 году по ряду регионов межбюджетные трансферты были существенно увеличены, что позволило зарплате педагогов достичь (и даже превысить) среднюю по субъекту Российской Федерации. При сравнении темпов прироста трансфертов, заработной платы учителей и расходов на образование наблюдается разнонаправленная динамика (табл. 4). Это справедливо как для регионов с максимальным темпом прироста межбюджетных трансфертов, так и для тех, у которых произошло максимальное уменьшение трансфертов.

Таблица 4

Соотношение темпов прироста трансфертов, заработной платы учителей и расходов на образование

Субъект	Темп прироста (сравнение за 8 мес. 2014 г. и за 8 мес. 2015 г.), %			Отношение средней заработной платы педагогов к средней заработной плате по субъекту, август 2015 г., %
	расходов на образование	межбюджетных трансфертов	з/п учителей	
Брянская область	7,8	99,2	-1,1	96,5
Калининградская область	6,7	34,4	1,9	101,7
Белгородская область	7,7	26,7	4,7	100,6
Московская область	7,4	26,5	1,8	112,5
Ульяновская область	8,3	24,4	3,8	105,1
Кемеровская область	-3,1	22,5	0,5	98,6
Тюменская область	-7,6	21,5	0,7	100,5
Саратовская область	1,9	20,6	5,1	103,8

Таблица 5
Данные по регионам, у которых произошло уменьшение межбюджетных трансфертов

Субъект	Темп прироста сравнение за 8 мес. 2014 г. и за 8 мес. 2015 г., %			Отношение средней заработной платы педагогов к средней заработной плате по субъекту РФ, %
	расходов на образование	межбюджетных трансфертов	з/п учителей	
Республика Ингушетия	-5,3	-11,5	1,3	100,7
Новгородская область	0,6	-13,3	0,5	100,0
Республика Коми	-4,3	-13,5	0,5	104,2
Калужская область	2,2	-15,2	0,0	97,9
Ханты-Мансийский автономный округ	7,2	-24,5	-0,1	103,1
Магаданская область	0,1	-26,5	3,0	99,7
Сахалинская область	2,4	-30,1	6,3	100,7

При оценке хода выполнения майских указов Президента доминирующей стала точка зрения, согласно которой именно с ними связывают проблемы региональных бюджетов. С этим нельзя согласиться. Представляется, что возросшие обязательства бюджетов по заработной плате бюджетников в меньшей степени повинны в бюджетных проблемах. Рост расходов, то есть дополнительная потребность консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на оплату труда работников образования, по оценкам Научно-исследовательского финансового института (НИФИ), составляет 0,22% от ВВП для 2013, 2014 года и 0,24 % для 2015 года, нельзя признать значительным.

Основная причина дисбаланса – резкое снижение доходов региональных бюджетов. На рис. 4, представленном ниже, видно, что снижение доходов началось с 2012 года, когда расходные обязательства уменьшались. По данным НИФИ, дисбаланс доходов и расходов резко увеличивался не за счет роста расходов, а за счет снижения доходов.

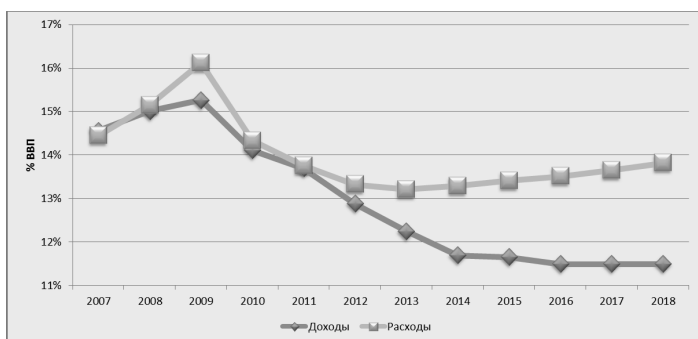


Рис. 4. Динамика основных параметров консолидированных региональных бюджетов по расчетам и прогнозам НИФИ

Снижение доходов привело к росту дефицита региональных бюджетов. Если в 2010 году дефицит региональных бюджетов составлял 1,5% доходов, то в 2013 году он вырос до 7,9%.

Рост долгов происходил очень неравномерно, регионы проводили разную политику в этом отношении (рис. 5). Ниже приводятся субъекты с наибольшим темпом прироста долга в 2014 году по сравнению с 2013 годом.

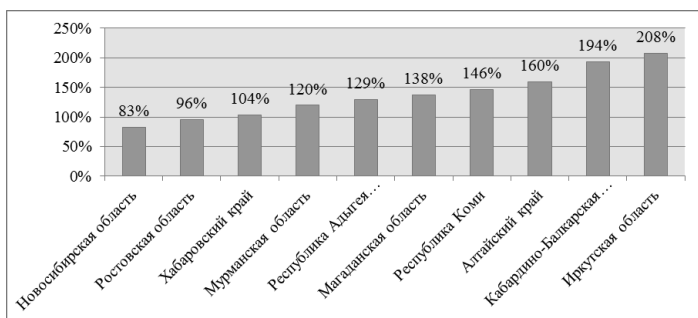


Рис. 5. Регионы с наибольшим приростом долга

За 9 месяцев 2015 года размер долга уменьшился по сравнению с 2014 годом. Вместе с тем более половины субъектов продолжили наращивать долги. Ряд регионов лидирует как по показателям задолженности, так и по относительной величине текущего бюджетного дефицита. К таким регионам относятся Мордовия, Костромская область, Удмуртия, Хакасия, Магаданская область. Как и в предыдущие годы, для ряда регионов рост долгов напрямую связан с сокращением федеральных трансфертов. То есть несмотря на общее снижение долговой нагрузки регионов все также велика зависимость региональных бюджетов от федеральных трансфертов.

Несмотря на отсутствие четкой взаимосвязи между состоянием бюджетов субъектов и выполнением майских указов Президента важно понять динамику изменений положения с бюджетами регионов — положительную или негативную. Если рассмотреть связь двух показателей «темпы прироста долговой нагрузки» и «отношение объема долга к собственным доходам» и расположить регионы по отношению к среднероссийскому значению показателей (пересечение осей), то можно получить некоторое представление о «здоровье» региональных бюджетов.

Для 2014 года пересечение осей происходит в точке, где прирост долговой нагрузки и отношение объема долга к доходам субъектов Российской Федерации принимают среднероссийские значения (без учета г. Москвы и Московской обл.), соответственно 33,1% и 38,2%. При этом «лучших» регионов (нижний левый квадрант) насчитывают 24, у них темпы прироста долговой нагрузки и объем долга к собственным доходам ниже среднероссийского уровня. «Худших» регионов (верхний правый квадрант) было 13 (рис. 6).

Для 2015 года (8 месяцев) картина несколько менялась. Изменилось среднероссийское значение: прирост долговой нагрузки 5,7% и отношение объема долга к доходам субъектов Российской Федерации 49%. То есть в среднем по России прирост долговой нагрузки по сравнению с предыдущим годом существенно снизился, но выросло на 10% отношение долга к собственным доходам. При этом «лучших» регионов (нижний левый квадрант) стало больше, их насчитывается 31. Но увеличилось и число «худших» регионов (верхний правый квадрант), их число возросло до 17 (см. рис. 7).

Отношение объема долга субъектов к собственным доходам 2014, %	
Т е м п р о з и в к о й с т а %	24
	13
средний уровень	
Т е м п р о з и в к о й с т а %	24
	19

Рис. 6. Распределение регионов по отношению к объему долга к собственным доходам и темпу приросту долговой нагрузки, 2014 г., %

Отношение объема долга субъектов к собственным доходам 2015 (8 месяцев), %	
Т е м п р о з и в к о й с т а %	11
	17
средний уровень	
Т е м п р о з и в к о й с т а %	31
	24

Рис. 7. Распределение регионов по отношению к объему долга к собственным доходам и темпу приросту долговой нагрузки, 8 мес. 2015 г., %

В целом, можно утверждать, что прогноз по выполнению майских указов Президента по заработной плате учителей и других работников бюджетной сферы по большинству регионов при уменьшении собственных доходов напрямую связан с трансфертной политикой федерального центра. Регионы, за редким исключением, не в состоянии за счет собственных средств сохранить достигнутый уровень заработных плат, им необходима федеральная поддержка. Но и в этом случае неизбежна новая «волна» оптимизации, роста наполняемости классов, сокращения малокомплектных школ и велика вероятность снижения заработной платы.

В.А. Ясвин, С.Н. Рыбинская

ОТ ЭКОНОМИКО-БЮРОКРАТИЧЕСКОЙ МИФОЛОГИИ К СОЦИОКУЛЬТУРНОМУ КАЧЕСТВУ ОБРАЗОВАНИЯ

Народное образование играет решающую роль...
когда пруссаки победили австрийцев,
то это была победа прусского учителя
над австрийским школьным учителем.

Оскар Фердинанд Пешель,
профессор Лейпцигского университета, 1866 год

По мнению ведущих аналитиков, традиционные для индустриальной эпохи XX века источники высокой конкурентоспособности стран, такие как техническая оснащенность производства, надежный доступ на международные рынки и высокий уровень профессиональной подготовки населения, сегодня,

в условиях развития постиндустриальной цивилизации, утрачивают свое решающее значение. Вышеперечисленные проблемы уже в основном решены всеми ведущими странами, и критерии национальной конкурентоспособности стремительно смещаются в область «человеческого фактора».

На лидирующие позиции выходят организации и страны, ориентированные на современные способы управления, основанные не на формуле «приказ — контроль», а на сознательном сотрудничестве. Основным условием такого подхода выступает высокий уровень общей культуры населения. Таким образом, в XXI веке конкурентоспособность государств определяется социокультурным качеством образования.

На наш взгляд, отечественная система образования безнадежно отстает от требований общества в целом и бизнеса в частности. Главная причина этого заключается в продолжающейся ориентации образования на средневековую модель передачи готовых знаний, а не на достижение высокого культурного уровня, личностное развитие и формирование компетенций во всех сферах жизнедеятельности современного человека.

Одним из ключевых барьеров на пути развития современных образовательных систем представляется господствующий в настоящее время миф о «качестве образования», порожденный бюрократическим стремлением к тотальному контролю на основе максимально упрощенных и унифицированных процедур.

В то время как новые приоритеты образовательной политики Российской Федерации, закрепленные в федеральных государственных образовательных стандартах, в Федеральном законе «Об образовании

в Российской Федерации», Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы, Стратегии-2020 и других документах, ориентируют на достижение как предметных, так и личностных и метапредметных образовательных результатов, а также на социализацию обучающихся, сложившийся механизм оценки образовательных организаций основан исключительно на уровне предметных образовательных результатов, что выражается в рейтингах «качества образования», основанных на результатах единого государственного экзамена, государственной итоговой аттестации и предметных олимпиад. Проблема заключается как в отсутствии методологии оценки образовательных организаций с учетом условий и возможностей формирования личностных и метапредметных образовательных результатов, так и в отсутствии соответствующего эффективного методического арсенала.

Современные модели управления качеством, в частности модель всеобщего управления качеством TQM (Total Quality Management), базируются на 14 принципах, предложенных Э. Демингом.

1. Постоянство цели – непрерывное улучшение продукции и услуг, поставляемых обществу. В школах, колледжах и университетах этого можно достичь, если создать среду, позволяющую учащимся получать удовольствие от учебы, а педагогам получать удовольствие от работы.

2. Философия постоянного улучшения качества путем преодоления психологических барьеров на этом пути: нежелания меняться, страха перед неудачей, страха перед неизвестным, измерения результативности вместо помощи в ее улучшении и др.

3. Преодоление зависимости от массовых проверок как способа достижения качества; исключение

необходимости в массовом контроле, рассмотрение качества как неотъемлемого свойства продукции, «встраивание» качества в продукцию.

4. Прекращение практики необходимых закупок по самой низкой цене; вместо этого минимизация общих затрат и стремление к выбору оптимального поставщика для каждого необходимого продукта или услуги.

5. Постоянное улучшение процессов планирования и деятельности, выявление скрытых проблем, внедрение целесообразных инноваций.

6. Повышение квалификации сотрудников (включая администрацию) на рабочем месте.

7. Стремление к партнерству между руководителем и сотрудниками в управлении организацией и в помощи сотрудникам выполнять свою работу наилучшим образом. Руководитель призван создать для всех творческую радостную рабочую атмосферу; оптимизировать образование, навыки и способности каждого и помогать всем совершенствоваться; он — тренер, советчик, но не судья; работает, чтобы улучшить систему, в которой работает он и его сотрудники; создает атмосферу доверия; не ожидает совершенства; слушает и учится, не наказывая того, кого он слушает.

8. Преодоление страхов; поощрение честного обмена информацией; понимание того, что люди всегда боятся перемен и сопротивляются им.

9. Преодоление барьеров между структурными подразделениями и различными областями управления.

10. Отказ от пустых пропагандистских лозунгов и призывов к сотрудникам.

11. Исключение контроля количественных показателей и замена его реальной помощью сотрудникам в достижении качества работы.

12. Обеспечение сотрудникам возможности гордиться своей работой. В частности, отказ от ежегодных аттестаций (оценок показателей).

13. Поощрение стремления сотрудников к самообразованию и реальная их поддержка в этом стремлении.

14. Приверженность высшего руководства проведению в жизнь всех рассмотренных выше принципов.

Приходится констатировать, что в отечественной практике управления образовательными системами и образовательными организациями принципы управления качеством Э. Деминга полностью игнорируются! Более того, упорно реализуется стратегия достижения качества образования на основе принципов «антидеминга». С этой точки зрения не приходится удивляться соответствующим неудовлетворительным результатам нашей страны в международных рейтингах национальных систем качества образования: 2003 год — 32 место; 2006 — 36-е; 2009 — 41-е; даже несмотря на то, что в 2012 Россия заняла 34-е место среди 65 стран-участников международного теста (весьма сомнительный «прогресс»). При этом, например, Эстония заняла 11-е место.

Для эффективной реализации новых приоритетов образовательной политики Российской Федерации необходимо содержательное расширение критериальной базы оценки образовательных организаций. Комплексная оценка должна отражать наряду с уровнем предметных образовательных результатов также уровень организации образовательных условий и возможностей, направленных на достижение обучающимися личностных и метапредметных образовательных результатов, а также учитывать особенности миссий и социально-экономических условий функционирования образовательных организаций.

При комплексной оценке необходимо учитывать специфику характеристик и факторов, влияющих на качество предоставления образовательных услуг (территориальное расположение, направленность образовательных программ, особенности контингента обучающихся). Все информационные источники, используемые для оценки, должны быть открытыми, а также предусматривать возможность уточнения и проверки представляемых данных (отчетные данные ведомственной статистики, базы данных, результаты внешних оценочных процедур, мнения школьников, учителей и родителей и т.п.).

В качестве современной системы оценки качества образовательных организаций, наибольший интерес, с научно-методической и организационно-управленческой точек зрения, представляет Московский стандарт качества образования, Положение о котором было принято 24 декабря 2012 года на заседании коллегии Департамента образования города Москвы. Московский стандарт качества образования представляет собой стратегический документ, обладающий уникальным статусом, носящим характер регионального общественного договора, интегрирующего интересы Правительства города Москвы в лице Департамента образования и различных категорий членов регионального сообщества в контексте развития системы образования как важнейшего института эффективного социально-экономического развития региона. Стандарт носит социальный характер, поскольку устанавливает основные параметры и критерии оценки социального качества образовательной деятельности.

Московский стандарт качества образования включает комплекс взаимосогласованных критериев и показателей деятельности образовательных организа-

ций, характеризующих их возможности, результаты работы и социальные эффекты образовательной деятельности.

Первая группа критериев «Возможности образовательного учреждения» состоит из трех подгрупп: критерии качества образовательных условий, критерии качества образовательного процесса и критерии интеграции образовательного учреждения в местное сообщество.

Показатели качества образовательных условий: развитие педагогических сотрудников; создание информационно-образовательной и предметно-развивающей среды; безбарьерность среды и условия для обучения детей с различными образовательными потребностями.

Показатели качества образовательного процесса: организация обучения на основе индивидуально-образовательного маршрута; система управления образовательным процессом с учетом индивидуальных достижений воспитанников и обучающихся; социально значимая деятельность в образовании; наличие инновационной среды.

Показатели интеграции образовательной организации в местное сообщество: открытость населению — государственно-общественное управление, обратная связь с потребителями, вовлеченность родителей и работодателей; доступность и вариативность услуг для населения; взаимодействие с региональным сообществом.

Группа критериев «Результаты деятельности образовательного учреждения» включает показатели результатов обучения и социализации, критерии экономической эффективности. Показатели качества образовательных результатов: предметные и метапредметные результаты; участие в олимпиадах,

конкурсах; личностные результаты; динамика предметных результатов; сохранность контингента обучающихся. Показатели качества результатов социализации: удовлетворенность образовательными услугами всех категорий потребителей; результативность участия в социально значимой деятельности. Показатели экономической эффективности: доля внебюджетных и привлеченных средств; эффективность использования материально-технических и финансовых ресурсов; учет показателей экономической эффективности в управлении образовательной организацией.

Группа критериев «Эффекты образовательной деятельности» включает показатели конкурентоспособности, инновационности и общественного признания. Показатели конкурентоспособности: конкурентоспособность учреждения, обучающихся и педагогов. Показатели инновационности: наличие инновационной площадки; трансляция и востребованность продуктов инновационной деятельности; наличие наград, грантов и других достижений. Показатели достижения общественного признания: результаты добровольной сертификации; результаты профессиональной и общественной экспертной оценки.

Концепция Московского стандарта качества образования легла в основу ряда управленческих решений Департамента образования города Москвы. Профессиональной общественности представлены четыре новых направления рейтинга школ: «школы высоких учебных результатов» определяются на основе традиционных критериев учебных достижений обучающихся (результаты единого государственного экзамена, основного государственного экзамена, победы на предметных олимпиадах); «школы большого интереса, проявляемого к ним» определяются на основе авторитета и популярности школ у на-

селения, уровня внебюджетного финансирования, привлекаемого школами за счет высокой востребованности их дополнительных образовательных услуг; «школы больших возможностей» — это прежде всего территориальные образовательные комплексы, объединяющие разнообразные образовательные ресурсы; «школы с высокой эффективностью» определяются на основе их организационно-структурных характеристик, рациональности использования фонда оплаты труда, основанной на высоком профессионализме педагогического персонала.

Очевидно, что данные направления рейтинга полностью совпадают с содержательной структурой Московского стандарта качества образования.

Однако приходится констатировать, что практическая реализация Московского стандарта качества образования по-прежнему происходит в логике бюрократически-экономического подхода к оценке школ и составления их рейтингов. Все измерения предполагается осуществлять в финансовых показателях и «в учениках, поскольку есть учет контингента школ — реестровый учет». В частности, «интерес» оценивается по сумме «средств от деятельности, приносящей доходы». Считается, что наибольшими «возможностями», обладают «самые крупные школы по контингенту, начиная от 7 тысяч учащихся». «Эффективность» определяется тем, «сколько учеников приходится на одного работника школы» и т.п.

Таким образом, для достижения реального социокультурного качества отечественного образования, обеспечивающего высокую национальную конкурентоспособность, предстоит преодолеть экономико-бюрократическую модель его оценки, господствующую сегодня в практике управления образованием.

А.С. Неткач

ФОРМИРОВАНИЕ АВТОРСКОЙ ПОЗИЦИИ КАК СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ С ОДАРЕННЫМИ ДЕТЬМИ

Возможен ли переход от русской романтической школы к современной русской школе, то есть к школе, соответствующей современному мировоззрению, или, как говорят сегодня «на иностранном языке», модернизму?

Е.Ф. Сабуров

Несколько слов об одаренности

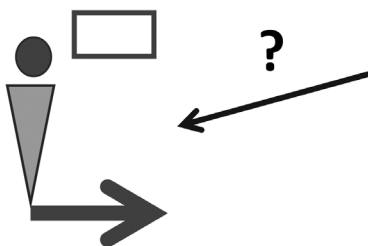
В современном образовании работа с одаренными детьми традиционно занимает особое место. Однако само представление об одаренности трансформируется. Если раньше речь шла в основном о «специаль-

ной одаренности», талантливости детей в каких-то особых сферах (музыка, изобразительные искусства, танцы, литература) или о детях-отличниках, проявляющих какие-то особые способности к одному или нескольким школьным предметам (так называемые «олимпиадники»), то теперь все больше набирает силу представление об «общей» одаренности, связанное со способностью ребенка ставить и достигать «рекордные» цели, действовать в постоянно меняющемся мире, выстраивая собственную траекторию движения.

На наш взгляд, формирование авторской позиции может стать содержанием работы именно с такими детьми, обладающими «общей» одаренностью.

Но что такое авторская позиция?

Это способность в разных ситуациях совершать свои собственные, авторские, действия, используя и переосмысляя имеющийся багаж знаний и опыт действий. Авторское действие ребенка можно описать следующим образом.

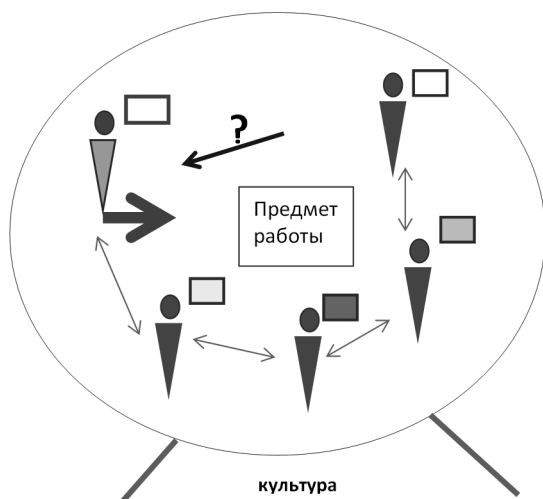


Реагируя на «вызов», оформленный в виде вопроса учителя/сверстника или предложения к действию, ребенок не воспроизводит уже существующее «готовое» знание, которое он когда-то запомнил, или шаблонное действие, а пытается породить свой

собственный ответ, свое собственное действие, опираясь на тот багаж знаний и опыт, который у него есть и который составляет его представления о мире и понятийный аппарат. Безусловно, чем богаче эта картина мира, тем интереснее может быть ответ или действие ребенка, но даже очень простые и ограниченные представления могут быть основой для авторского действия.

Называя подобное поведение ребенка наличием у него авторской позиции, мы рискуем попасть в терминологическую ловушку: с одной стороны, термин «авторская позиция» широко используется в литературоведении в совсем другом смысле, поэтому тут нам необходимо провести границы, в том числе и с теми направлениями в педагогике, которые ставят перед собой задачу формирования авторской позиции ребенка через упражнения в сочинительстве на уроках литературы, двигаясь в русле литературоведческого термина. С другой стороны, наше представление об авторской позиции и об авторском действии очень близко представлению о субъектности человека (ребенка), формирование которой должно происходить в процессе образования в современных школах, переходящих на новые федеральные государственные образовательные стандарты. Ведь ученик должен перестать быть объектом действий учителя, обучающего его и передающего «мертвые» знания. Учащийся должен стать субъектом своего собственного образования. Однако такое отождествление авторства и субъектности не позволит нам удержать некоторую специфику предлагаемой работы с позицией и действиями ребенка, отвечающей веяниям времени и потребности современного общества в «актерах» — людях, создающих новое, то, что меняет мир вокруг них.

Определившись с тем, как мы понимаем авторскую позицию и авторское действие, необходимо зафиксировать несколько основных принципов их формирования у одаренных детей. Что мы предлагаем делать с ребенком, который начинает проявлять свою авторскую позицию в той или иной ситуации? Или же наоборот, как, по нашему мнению, должна выглядеть ситуация, в которой ребенок сможет проявить свою одаренность, совершая авторские действия?



На наш взгляд, формирование авторской позиции наиболее интенсивно происходит в коллективной работе детей разного возраста и взрослых. При этом важно, что это не ситуация «один на один» с учителем, но и не просто дружеская компания. Речь идет о коллективном образовательном пространстве, которое определенным образом устроено и предполагает какую-то совместную работу всех его участников. Для нас такой основой коллективного пространства становится работа с тек-

стом как с культурным источником, но возможны и другие варианты (например, проектирование собственного будущего в разных областях человеческой жизни).

Почему коллективная работа обладает для нас таким образовательным потенциалом?

Во-первых, именно наличие «Других» (по Бахтину) заставляет нас осуществлять движение и поиск ответов на принципиальные вопросы, формулировать и заявлять свою точку зрения, встраивая ее в общее пространство. Во-вторых, именно в пространстве разных людей, обладающих разными мировоззрениями и потенциалом, но занимающихся общим делом, авторское действие возможно и становится заметно для всех участников образовательного процесса. Кроме того, возможно не только выделение единственного авторского действия/точки зрения, но и столкновение разных действий и точек зрения, что тоже способствует их обнаружению и рефлексии всеми участниками процесса. В-третьих, такая среда становится плодородной почвой для всех участников, независимо от их изначальной способности к авторскому действию: ситуация и общее обсуждение должны разворачиваться так, чтобы проявление авторской позиции кого-то из участников образовательного процесса не заглушалось как «неудобное» и разрушительное, а наоборот, поддерживалось и становилось толчком к дальнейшему продвижению всех участников.

Второе немаловажное условие формирования авторской позиции, а главное — ее «умощнения», — укоренение одаренных детей в культуре, организация для них встречи с культурными источниками и явлениями. По нашему мнению, такая «встреча» возможна при работе с различными текстами в ши-

роком смысле этого слова (речь идет не только о художественной и публицистической литературе, но и о кино, живописи...). Как уже было сказано, отсутствие богатого «бэкграунда» не лишает ребенка способности совершать авторское действие, но ответственность за него, созидаящая сила этого действия (или, наоборот, его разрушительность) очень часто оказываются связаны с нашей погруженностью в культуру.

Для выстраивания такого коллективного образовательного пространства педагогами гимназии № 1811 были разработаны образовательные сессии (специальная форма внеурочной деятельности, созданная по прототипу ОДИ) и Детско-Взрослой Академии (выездной образовательный лагерь). Обе формы работы существуют уже около 20 лет на базе гимназии и являются теми «развивающими средами», которые так востребованы в современном обществе, в том числе и для работы с одаренными детьми [1]. Главной особенностью таких развивающих образовательных сред является их огромный потенциал в работе с разными детьми и в разных направлениях — будь то индивидуализация, развитие мышления или работа с одаренными детьми и формированием авторской позиции. Каждый раз, организуя коллективную работу с текстом или другим материалом и используя для ее осмысления и разворачивания движение по трем пластам: действие, коммуникация, мышление, мы получаем возможность для формирования у детей очень разных компетенций, востребованных современным образованием и обществом.

Далее мы рассмотрим несколько прецедентов работы с авторской позицией и авторским действием в рамках образовательных сессий и Детско-Взрослой Академии (ДВА).

Авторское действие и коллективное образовательное пространство

Первый прецедент, который мы считаем нужным описать, связан с тем, как авторское действие ребенка влияет на выстраивание общего образовательного пространства. На наш взгляд, тут возможны два варианта.

1. Когда общее образовательное пространство создается/выстраивается в ответ на авторское действие ребенка. Так, например, одна из участниц Детско-Взрослой Академии, работая в рамках сессии «Я не могу любовь определить...» («Что такое любовь?» — на материале разных художественных и философских текстов), сделала для себя открытие, что любовь бывает шаблонной. Педагогам, работавшим на сессии Академии, это открытие показалось очень интересным: ведь тема шаблонности никак отдельно не закладывалась для работы в Детско-Взрослой Академии. Стало очевидно, что для старших подростков это какое-то очень важное понятие, ведь именно в этом возрасте им хочется «быть не как все», но не всегда это удается. Поэтому, оттолкнувшись от понятия «шаблона», педагоги нашей гимназии стали разрабатывать программу следующей Детско-Взрослой Академии, подбирая такой материал, который мог бы обогатить обсуждение понятия шаблонности и вывести детей в продуктивное русло. Так появилось понятие авторства и тема автора на следующей сессии Академии, которую мы провели летом 2015 г. Мы обсуждали с ребятами, не как не быть шаблонным, а как быть автором, т.е. выстраивать свою собственную жизненную и читательскую траекторию и позицию?

Таким образом, мы видим, что авторское действие отдельного ребенка (совершенное в рамках одного

образовательного пространства) послужило толчком для выстраивания взрослыми нового пространства для всех участников Детско-Взрослой Академии.

Кроме того, сама разработка программы нашей Академии, посвященной авторству, может быть отнесена к авторским действиям — теперь уже не ребенка, а работающего с ним взрослого. Так как оппозиционная пара «шаблонность — авторство» не является очевидной и общепринятой, а была получена в результате разработки конкретного проекта образовательной сессии, с учетом современных тенденций и разных культурных оснований. Поясню, что мы опирались на нобелевскую лекцию И. Бродского, которая была предложена для работы всем участникам сессии нашей Академии, а также использовали поэтический контекст: стихотворения А.С. Пушкина («Поэт», «Пророк»), В. Хлебникова («Одиноким лицедей»), Ф. Тютчева («Безумие»), Ф. Сологуба («Я ухо приложил к земле»). В разработке этой сессии Академии мы также опирались на книгу С.С. Аверинцева «Историческая поэтика. Литературные эпохи и типы художественного сознания» (особ. «Авторство и авторитет»). То есть мы видим, что авторское действие ребенка востребует авторское действие взрослого (тут не обойтись обычной похвалой).

2. Когда общее образовательное пространство начинает трансформироваться благодаря авторскому действию ребенка.

В этом случае изначально коллективная работа выстраивается для решения определенных педагогических задач (например, освоение предмета «Литература» в формате образовательных сессий), но поскольку общее пространство образовательных сессий всегда оставляет место для свободных

действий ребенка, весь образовательный процесс оказывается очень гибким и вариативным. Так, например, на образовательной сессии, посвященной русской народной волшебной сказке (это одна из первых сессий в опыте шестиклассников), мы обращаем особое внимание ребят на то, что любые трактовки сказок (как и любых других произведений) необходимо подтверждать текстом, а свои собственные суждения — пояснять и доказывать. Поэтому ко второму дню обычно образуется довольно большое количество вопросов, на которые ребятам нужно попробовать найти ответ. Изначально мы стараемся культивировать особое отношение к поиску и присвоению нового знания на образовательных сессиях (в отличие от большинства уроков, где учитель сообщает информацию, а потом спрашивает, чтобы проверить, как она усвоена).

Однако позицию «учитель — ученик» иногда бывает довольно сложно размыть. Но одна из участниц сессии в конце второго дня в качестве выступления на общем заседании от группы озвучила вопрос, который возник лично у нее в ходе работы со сказками («Почему русские народные волшебные сказки так похожи?») и предложила всем участникам сессии попробовать на него ответить. Это выступление ученицы 6 класса полностью изменило все образовательное пространство сессии, так как позволило осуществить (завершить?) переход к другим позициям для всех ее участников: из учителей-«спрашивающих» и учеников-«отвечающих» все мы превратились в людей, занятых совместным поиском ответов на какие-то очень сложные, неоднозначные вопросы, размышление над которыми требует, во-первых, времени, а во-вторых — привлечения дополнительного культурного материала и контекста

(например, представлений о фольклоре в целом, формированию которых была посвящена предыдущая сессия). Реагируя на авторское действие участницы сессии, руководители игры смогли по-другому выстроить общее заседание, делая работу одного ребенка предметом обсуждения и осмысления всех участников. Таким образом, на этом примере мы видим, что авторское действие ребенка, с одной стороны, возникает в ответ на ту работу, которая организуется в общем пространстве, а с другой стороны, перестраивает это пространство, позволяя решать новые образовательные задачи, связанные с изменением позиций школьников и качества приобретаемого ими знания. В этом случае, так же как и в предыдущем, авторское действие ребенка нуждается в особом внимании со стороны взрослого, который должен быть очень чувствителен к подобным проявлениям авторской позиции. Именно взрослый может помочь такому действию не потеряться, а стать толчком для общего движения всех участников образовательной сессии. Мы видим, что в данном случае авторское действие ребенка помогает педагогам решать «долгосрочные» задачи изменения позиций участников.

**Движение в образовательном пространстве
и авторское действие. Вход в образовательное
пространство как авторское действие**

Второй важный прецедент организации работы с авторским действием ребенка связан с тем, как осуществляется движение в рамках образовательной сессии или Детско-Взрослой Академии разными участниками (как по отдельности, так и в составе группы).

Одним из важнейших моментов всей игры является вход в образовательное пространство, который во многом определяет дальнейшее движение участников: будут ли они просто выполнять задания или начнут осуществлять собственное движение, собственный поиск в рамках предложенной проблематики? Организация входа в игру осуществляется с помощью установочного доклада, который делает руководитель игры, обозначая общую смысловую рамку предстоящей сессии, заявляя свои цели и задачи и предлагая всем участникам самоопределиться по отношению к предложенным теме/материалу/способу работы. В конце установочного доклада дается первое игровое задание. И все участники сессии, которые на следующем такте расходятся по группам, должны в своей работе на установочный доклад «ответить», т.е. самоопределиться, начать решать какие-то свои задачи, найти свой интерес в общем пространстве. Но это не всегда удается. На прошлой сессии Детско-Взрослой Академии, посвященной проблеме авторства, две группы, выполняя задание руководителя игры, начали решать и свои собственные задачи, а одна группа просто формально выполнила задание. То есть, иными словами, две группы совершили авторские действия (разные, но по-своему интересные), а одна группа — нет. На общем заседании мы организовали обсуждение того, как осуществлялся вход в игру разными группами и, соотнося действия ребят с темой сессии, охарактеризовали действия третьей группы как «шаблонные», а двух других — как авторские. За счет этого удалось проблематизировать последнюю группу (это была группа старшеклассников), что в дальнейшем помогло им полноценно включиться в работу и осуществить свое собственное движение в рамках

общего пространства. Подобные «рефлексивные паузы» с обсуждением вместе с ребятами того, как мы движемся в рамках игры, являются довольно частым приемом в нашей Детско-Взрослой Академии и на образовательных сессиях. Мы видим, что этот прием позволяет не только осуществлять рефлекссию собственного движения и удерживать логику работы, но и разворачивать работу с авторской позицией ребят, опираясь на их собственные игровые действия.

Формирование читательской позиции как реализация авторской позиции в работе с текстами

Один из важнейших аспектов работы с авторской позицией ребенка связан для нас с организацией особой работы с текстами как культурными источниками (о важности такой работы было сказано выше). Главной целью этой работы становится формирование читательской позиции ребенка.

Но что это такое, и как она формируется? Кто такой читатель? Тот, кто умеет анализировать тексты, которые он читает, или тот, кто просто любит читать и читает много?

На наш взгляд, ответ находится где-то на пересечении этих плоскостей и обусловлен теми ценностями в работе с детьми, которые сложились в нашем педагогическом сообществе, возникшем вокруг Академии. Во-первых, Детско-Взрослая Академия задумывалась как пространство для совместного (детско-взрослого) поиска истины, поиска ответов на «вечные», «мировоззренческие», «основополагающие» вопросы бытия (отсюда — и ценность коллективной работы, в которую на равных включаются взрослые и дети). Но такой поиск невозможен в безвоздушном пространстве, разговорами «за жизнь»

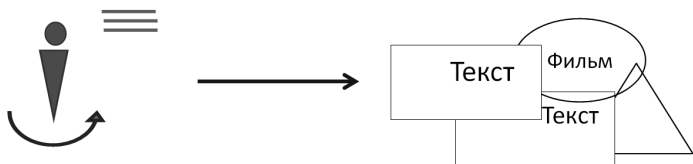
эту задачу не решить. Поэтому для нас таким значением обладает работа с текстами — прозаическими, поэтическими, философскими... Отсюда возникает и вторая ценность — с текстом нужно работать так, чтобы не потерять его за своими представлениями и домыслами. Поэтому большое внимание мы всегда уделяли изучению и освоению разных средств анализа, адекватных тем или иным текстам. Например, в работе с поэзией мы используем различные формальные методы анализа: метод А. Белого (анализ ритмической структуры, счисление «ритмической кривой»), Ю. М. Лотмана и М. Л. Гаспарова (лексико-грамматический уровень анализа). Такая работа с поэтическим текстом позволяет нам учитывать его специфику, обращает наше внимание на то, как текст организован, заставляет проникать внутрь текста, а не отталкиваться от него, уходя в свои собственные представления. В работе с прозаическими текстами мы большое внимание уделяем выделению структуры и композиции текста, а также пользуемся схематизацией. Обобщающим вопросом, позволяющим сформулировать целостную версию своего понимания, для нас является вопрос «О чем текст?» или «Как устроен мир этого произведения?».

Именно на пересечении этих ценностных установок оказывается задача формирования читательской позиции у школьников, востребующая умение выстраивать собственное *понимание* текста и встраивать это понимание в свою картину мира.

Кроме того, необходимо упомянуть еще одну точку опоры в работе с читательской позицией, которой стала нобелевская лекция И. Бродского. Именно этот текст был выбран нами для обсуждения с детьми на последней сессии Детско-Взрослой Академии, посвященной проблеме авторства. В своей нобелев-

ской лекции И. Бродский пишет о возможности и необходимости для читателя выйти в активную позицию («исполнителя», а не слушателя) и вступить в разговор с автором. То есть принять на себя ответственность за те смыслы, которые он обнаруживает в том или ином произведении, и за тот контекст, в который он оказывается способен встроить прочитанный текст (по мнению Бродского, «искусство — орудие безоткатное», существующее в постоянном развитии собственных форм, а значит — в постоянной соотнесенности со всем созданным ранее). Именно это, по мнению Бродского, позволяет человеку сохранить «лица необщее выражение» и «частность человеческого существования». Мы же понимаем это как выращивание в себе той самой авторской позиции, о которой уже так много было сказано.

Наметив в нескольких штрихах, что такое, по нашему мнению, читательская позиция, вернемся к вопросу ее формирования. В рамках работы в Детско-Взрослой Академии мы можем выделить несколько этапов, необходимых для формирования читательской позиции ребят, а так как последние 9 лет мы в основном работаем с поэзией, то многие примеры будут взяты из работы со стихотворениями.



1. Оснащение участников образовательного процесса необходимыми для культурного читателя средствами. К ним относятся описанные выше средства формального анализа, а также «общие» приемы ра-

боты с текстами (ответ на вопрос «О чем текст?», схематизация, выделение структуры), которые должны быть максимально разнообразными. Это обеспечивает понимание отдельного текста. Кроме того, важным средством понимания является встраивание отдельного произведения в культурный контекст, представленный другими текстами в широком смысле этого слова: художественными произведениями, картинами, фильмами и т.п., которое происходит за счет обнаружения переключек между текстами. При этом, как сказал Б.Д. Эльконин, одно художественное произведение не может становиться темой или эпиграфом для другого художественного произведения. Но они могут соприкасаться. Поэтому поиск переключек — это всегда «движение по касательной».

Однако предложенные средства не станут средствами, если не будет выстроена ситуация, в которой их использование будет востребовано. Поэтому работа по освоению и применению различных культурных средств работы с текстами должна быть включена в более широкую рамку — в процесс встраивания собственного целостного понимания текста. Для нас эта рамка задается вопросом «О чем текст?» («Как устроен художественный мир стихотворения?») и вниманием к первым впечатлениям, непосредственной реакции детей на предложенный материал, которая и запускает дальнейшую работу, делает ее необходимой и осмысленной. Поэтому начинаем мы, как правило, не с использования средств формального анализа, а с обсуждения первых впечатлений, иногда зафиксированных в словах, а иногда, например, в рисунках, и версий, о чем текст.

2. Возможность пробных действий. После того как разные средства и приемы работы с текстами освое-

ны, появляется пространство для пробных действий ребят, которые могут быть связаны с выбором тех или иных средств анализа конкретного произведения или же с попытками выстраивания собственного контекста на разных уровнях (речь может идти как о разных художественных произведениях, так и о «жизненном» контексте, т.е. соотношении мира стихотворения со своим собственным). Именно в этот момент начинается формирование читательской самостоятельности, «авторства читателя», которое, в свою очередь, указывает на складывание читательской позиции.

Приведем два примера действий ребят в рамках последней сессии Детско-Взрослой Академии, которые, на наш взгляд, являются проявлениями складывающейся у них читательской позиции.

Первый случай связан с тем, что один из участников нашей Академии, работая со стихотворением В. Хлебникова «Одиноким лицедеем», обратил внимание на необычную длину строк: в отличие от «классических» стихотворений Пушкина, Тютчева и т.п. в этом стихотворении длина строк очень сильно различалась между собой, можно было выделить самые короткие (4 слога) и самые длинные (19 слогов) строки. Именно на этом наблюдении строилась дальнейшая работа десятиклассника по пониманию стихотворения, а также попытки выстроить переключки с другими текстами. Такой заход на работу с поэтическим текстом кажется нам претендующим на авторский, так как ученик, учитывая особенности конкретного текста и задействуя свое собственное уникальное восприятие стихотворения, осуществляет пробное действие, а не двигается по какому-то предзаданному алгоритму (например, применяя все известные ему средства анализа подряд). Такой способ

действия в дальнейшем выведет его к построению своего понимания текста, а не просто к проведению формального анализа (пусть и очень качественного). От взрослых же здесь может потребоваться выстраивание культуросообразных опор для действия ребенка, а также помощь в проведении рефлексии, которая бы позволяла увидеть ценность такого действия как для самого ребенка, так и для всех остальных участников образовательного пространства. В данном конкретном случае мы предложили десятикласснику книгу М.Л. Гаспарова «Русский стих начала XX века в комментариях» («Предварительные сведения»), позволяющую соотнести его собственные действия с культурной традицией.

Второй случай проявления читательской позиции связан с выстраиванием переключек между двумя стихотворениями. Работая со стихотворением А.С. Пушкина «Поэт», одна из групп обратила внимание на последние строки:

Бежит он, дикий и суровый,
И звуков и смятенья полн,
На берега пустынных волн,
В широкошумные дубровы...

В этом четверостишии описывается состояние поэта перед написанием стихотворения.

Затем кто-то вспомнил, что очень похожие строки встречаются в еще одном произведении Пушкина:

На берегу пустынных волн
Стоял он, дум великих полн,
И вдаль глядел. Пред ним широко
Река неслася; бедный чёлн
По ней стремился одиноко.

Это начало поэмы «Медный всадник», и речь здесь идет о Петре I. Обнаружение такой переклички породило много новых вопросов и открытий, связанных с тем, что фигуры поэта и императора неожиданно оказываются изображены сходным образом, в одном и том же пространстве, что, безусловно, заставляет нас сравнивать их и переносить черты поэта (творца) на императора Петра I, создающего город на болотах. Такое выстраивание перекличек, с одной стороны, востребует наш собственный читательский контекст, а с другой стороны, заставляет нас помещать новый, только что прочитанный текст (в нашем случае — «Поэта» А.С. Пушкина) в то культурное пространство, носителями которого мы являемся. А это значит — происходит присвоение текста читателем. Мы оказываемся способны вступить в разговор с автором этого произведения, сопоставляя его с нашим собственным смысловым полем, разрастающимся под действием нового материала, который мы в него погружаем.

Если первый пример был связан с индивидуальной работой участника Детско-Взрослой Академии (которая в дальнейшем обсуждалась в общем пространстве), то второй пример — результат коллективной работы группы школьников разного возраста и взрослых, что еще раз обращает наше внимание на ценность и огромный потенциал коллективной работы в формировании авторской позиции каждого из участников. А действия взрослого в этом случае (помимо помощи с рефлексией) могут быть направлены на уточнение первичного впечатления, удивления от обнаруженной переклички с помощью ответов на вопросы: «Зачем Пушкин повторяет сам себя?», «Нам, как читателям, этот повтор что-то дает?», «Что возникает благодаря этому повтору?», «Если бы мы читали “Медного всадника”, не читая “Поэта”, как бы мы

воспринимали Петра I? И как мы его воспринимаем, зная, что эти строчки — из стихотворения о поэте?»

Формирование понятия «авторство» у старших школьников

Последний прецедент работы с авторской позицией детей связан с формированием у них соответствующего понятийного аппарата, т.е. представления об авторстве как таковом. Кто такой автор-актор (в широком смысле этого слова, а не только применительно к искусству)? Какой образ мысли и действия ему свойственен? Чему противопоставлено понятие авторства? Какое отношение это понятие имеет ко мне? Все эти вопросы заставляют ребят формулировать свое собственное представление об авторстве.

Однако, на наш взгляд, такую работу целесообразно организовывать для ребят старшего школьного возраста (9—11 классы). Среди них особого внимания требуют дети, склонные к самостоятельным действиям как таковым. Например, в рамках Детско-Взрослой Академии у нас возникают группы старшеклассников, которые хотят работать без взрослого (педагога-игротехника). Чтобы их работа не являлась самостоятельной лишь формально, а актуализировала авторскую позицию каждого из участников, главным предметом обсуждения в какой-то момент может стать понятие авторства, фигура актора. Такое обсуждение необходимо разворачивать в нескольких пластах. С одной стороны, необходимо создать у участников соответствующий опыт действий, которые можно будет осмысливать как авторские или как (в нашем примере) шаблонные. Этот опыт действий может быть связан с определенными игровыми за-

даниями, предлагаемыми руководителем (сочинить и классифицировать четверостишия на определенную рифму, составить «пакет» стихотворений на основании перекличек и т.п.), или же с самой логикой движения участников в образовательном пространстве. С другой стороны, необходимо специально выстраивать культурный контекст вокруг обсуждения вырисовывающегося понятия (чтение различных текстов об авторстве, выстраивание культуросообразных понятийных пар: авторство — шаблон, авторство-следование канону, авторство — традиция, авторство — новаторство...).

При работе со старшими школьниками ко всем вышеописанным функциям педагога, связанным с выделением, артикуляцией и поддержкой авторского действия ребенка, добавляется еще одна принципиально новая задача: ему необходимо передавать свои функции самим школьникам, которые в дальнейшей жизни должны получить возможность двигаться самостоятельно, продолжая реализовывать свою авторскую позицию (и делать это вполне осознанно). Именно для этого необходима организация специальной работы по формированию понятия «авторство» у старшеклассников в рамках вышеописанного коллективного образовательного пространства.

* * *

Если обобщать все вышеописанные прецеденты проявления складывающейся авторской позиции школьников, можно сформулировать некоторые общие требования к устройству таких образовательных пространств, которые дают возможность детям совершать авторские действия, и рекомендации к работе педагогов с одаренными детьми.

Требования к пространствам и средам, в которых авторская позиция детей может проявляться и развиваться.

- Организация коллективного взаимодействия детей разного возраста и взрослых.

- Коллективное взаимодействие обязательно должно разворачиваться на каком-то материале (чтение и обсуждение текстов и других произведений искусства, проектирование собственного будущего и т.п.). То есть речь идет об организации рабочего процесса, а не просто дружеского общения разных людей.

- Образовательное пространство должно обладать определенной гибкостью и наличием «лакун» и отвлечений в рабочем процессе, благодаря которым у детей появляется достаточно свободы для собственных действий.

Кроме того, для поддержания и развития авторской позиции детей нам кажется необходимым создавать ситуации столкновения с культурой, погружения и укоренения в ней (через знакомство с различными культурными источниками).

От самого педагога в работе с авторской позицией детей требуется максимальное внимание к действиям ребят, особенно к странным, нетипичным, «мешающим» общему движению. Ведь именно они обладают наибольшим потенциалом и при правильной работе с ними могут помочь продвинуться в содержании всем участникам образовательного процесса. Главными компетенциями взрослого в этой ситуации становятся рефлексия (с последующим предъявлением ее результатов всему сообществу) и способность совершать собственные авторские действия — в ответ на действия ребенка. Поэтому взрослые, работающие с одаренными детьми, долж-

ны быть не менее одарены, а авторские действия педагогов должны становиться все более востребованными в новой системе образования, позволяющей работать с «общей» одаренностью школьников. И тогда мы увидим, что одаренные дети — это не редкий случай особого таланта, это качество, которое может проявиться у любого ребенка.

Литература

Блинов Г.Н. Территориальные образовательные программы развития человеческого потенциала как стартовый инструмент работы с одаренными детьми. [Выступление на Всероссийской научно-практической конференции по проблемам работы с одаренными детьми, 12 ноября 2015 г.]

П.В. Деркачев, А.К. Зиновьев

ПЕРЕХОД НА ЭФФЕКТИВНЫЙ КОНТРАКТ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Введение

Оплата труда работников любой сферы деятельности всегда порождает массу вопросов и неоднозначных решений. А если говорить о педагогическом сообществе, то все усложняется еще в большей степени из-за ограниченности средств и ограниченных возможностей их перераспределения.

В «Программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы» дано следующее определение: «Эффективный контракт — это трудовой договор с работником, который конкретизирует

должностные обязанности, условия оплаты труда, показатели и критерии оценки эффективности деятельности для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов труда и качества оказываемых государственных услуг, а также меры социальной поддержки» [1]. По сути, эффективный контракт это всего лишь метафора, подразумевающая детализированный трудовой договор, который имеет индивидуальный характер и привязан к показателям деятельности каждого сотрудника и организации в целом.

Введение эффективного контракта предусматривает повышение оплаты труда с достижением конкретных показателей качества оказываемых государственных (муниципальных) услуг на основе:

- введения взаимовязанной системы отраслевых показателей эффективности;
- установления соответствующих показателям эффективности стимулирующих выплат, критериев и условий их назначения с отражением в примерных положениях об оплате труда работников учреждений, коллективных договорах, трудовых договорах;
- отмены неэффективных стимулирующих выплат;
- использования при оценке достижения конкретных показателей качества и количества оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) независимой системы оценки качества работы учреждений, включающей кроме критериев эффективности их работы и введение публичных рейтингов их деятельности [1].

Государственная политика в этом направлении преследует три основных цели:

- общее повышение уровня оплаты труда педагога;
- достижение более четкого нормирования педагогической деятельности;

- изменение принципов распределения получаемых средств, увеличение заработной платы педагогов, работающих наиболее эффективно [2].

Идеологическим основанием эффективного контракта выступает доклад Общественной палаты Российской Федерации: «Образование и общество: готова ли Россия инвестировать в свое будущее?». В нем отмечается: «Необходимо от модели преподавателя-почасовика перейти к модели преподавателя полного дня. Это значит, что школа, техникум, университет платят преподавателю столько, чтобы он нигде больше не подрабатывал» [7]. Заработной платы должно хватать на жизнь, профессиональное развитие, содержание семьи. Как мы видим, в этих предложениях акцент сделан на создание условий, позволяющих педагогу сконцентрироваться на основной деятельности в образовательной организации.

В докладе Общественной палаты Российской Федерации «Образование и общество: готова ли Россия инвестировать в свое будущее?» отмечается следующее: «ключевое звено образовательной системы — учитель, мастер производственного обучения, профессор университета. Реформа образования пока промахивается мимо ключевой задачи — разбудить активность массового учителя, преподавателя, включить его в процесс модернизации образования не в качестве страдательного элемента, а как главное действующее лицо, чтобы он не ожидал: “А что еще придумают, какого рода форму и как я к этой форме буду адаптироваться”, — чтобы он реально сам чувствовал себя главным действующим лицом. Для этого нужно последовательно формировать эффективный контракт общества с преподавателем. Контракт, который гарантировал бы интересы общества

в системе образования. А это невозможно, не учитывая интересов преподавателей». И далее: «Необходимо от той модели, с которой мы сейчас молчаливо миримся, — от модели преподавателя-почасовика — перейти к модели преподавателя полного дня. Это значит, что школа, техникум, университет должны платить преподавателю столько, чтобы он мог нигде больше не подрабатывать. Основной зарплаты должно хватать на жизнь, на профессиональное развитие, на содержание семьи» [7].

В статье П.В. Деркачева и М.А. Пинской «Внедрение эффективного контракта. Состоявшиеся и не реализованные ожидания», написанной по итогам обследования школьных директоров и педагогов, делаются следующие выводы. Первый: мнение директоров и учителей о размере заработных плат в целом улучшается, постепенно уменьшается разрыв между фактической заработной платой педагогов и ее ожидаемым уровнем. Контракт становится более действенным для привлечения педагогических кадров. Второй: рост заработной платы сопровождается в значительном числе школ увеличением нагрузки и наполняемости классов. Это ухудшает условия работы педагогов, поэтому не соответствует самой идеологии эффективного контракта. Третий: механизмы, направленные на решение задачи управления качеством труда действующих учителей, либо не запущены, либо их работа не согласована с другими элементами системы управления [4].

Как свидетельствуют данные Росстата, численность обучающихся по программам начального и среднего профессионального образования в течение 2010 — 2012 годов остается стабильной. При этом наблюдается довольно значительное падение численности всех категорий педагогических работников — преподава-

телей, мастеров производственного обучения, воспитателей. Вероятно, одна из главных причин этого состоит в следующем: обеспечивая выполнение указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», директора профессиональных образовательных организаций перераспределяют нагрузку внутри педагогических коллективов, что ведет к увеличению интенсивности труда у одной части штатных преподавателей и высвобождению другой части сотрудников. Таким образом, повышение заработной платы пока не сопровождается пересмотром квалификационных требований к работникам, а обеспечивается за счет повышения интенсивности педагогического труда в системе среднего профессионального образования [5].

А.Р. Андреева, С.А. Попова, Н.В. Родина провели исследование, посвященное изучению особенностей перехода на принципы эффективного контракта в образовательных организациях среднего профессионального образования. В результате исследования были выявлены барьеры как организационного, так и содержательного характера, которые не позволяют на данном этапе внедрения эффективного контракта обеспечить его полноценное влияние на повышение качества труда работников образовательных организаций средних профессиональных образований. Отчасти это может быть связано с искусственным форсированием перехода на эффективный контракт, который в соответствии с «Программой поэтапного совершенствования оплаты труда» должен быть введен до 2018 года. Начатый в 2013 году переход на эффективный контракт обеспечил организационные процедуры, но не содержательный

характер изменений: за довольно короткие сроки в большинстве организаций начального и среднего профессионального образования были заключены дополнительные соглашения к трудовым договорам с уже работающими педагогическими работниками и трудовые договоры по новой форме с вновь нанятыми сотрудниками. Использование механизмов жесткой регламентации внедрения эффективного контракта со стороны учредителя, также как и хаотичный поиск способов решения этой задачи самими образовательными организациями, в реальной практике не приводят к оптимальным результатам. Образовательным организациям необходимо методологическое и нормативно-методическое сопровождение дальнейшего внедрения принципов эффективного контракта [6].

Н.А. Заиченко в своем докладе «Проблема реалистичности целей “эффективного контракта” в общем образовании» раскрывает ряд важных рисков введения эффективного контракта.

1. Смысловая (методологическая) размытость. С точки зрения нормативного подхода, введение нового словосочетания «эффективный контракт» смысла не имеет, так как ничем, по сути, не отличается от понятия «трудовой договор». Контракт в реальной действительности не эффективный, а стимулирующий.

2. Транзакционные издержки и доверие. Образовательные услуги, как и иные в отраслях социальной сферы, относятся к доверительным благам. Если это так, то базовым фактором модели оплаты труда в образовании выступает доверие. Эффективным будет контракт, построенный на доверии, имеющий высокую долю гарантированной оплаты (до 85%), что существенно уменьшает стимулы производителей

услуг к имитационной эффективности и увеличивает степень их ответственности, оправдывающей доверие к ним со стороны общества и государства.

3. Информационная асимметрия. При кажущемся обилии информационных потоков достоверной аналитической информации о качестве образовательных услуг недостаточно. Производители некачественных образовательных продуктов и услуг будут получать такие же высокие ставки оплаты, как и те, кто делает свою работу «на совесть». Выигрывать будут имитаторы, владеющие реальной информацией о реальном качестве услуги.

4. Бюрократическая ориентация на эффективность. Бюрократическая ориентация на применение показателей эффективности, рекомендованных «сверху», создает, с одной стороны, иллюзию достижения определенного уровня эффективности, с другой — имитирует прозрачность распределения ресурсов (дополнительно выделенных средств на оплату труда). Руководители образовательных организаций не вступают в борьбу с ветряными мельницами — за пределами велики транзакционные издержки, дешевле адаптировать ситуацию «под себя» в целях защиты от бюрократического давления, когда внедрение или иллюзия внедрения эффективного контракта помогает ослабить давление извне (от районных или городских властей) и даже получить дополнительный бонус на перспективу.

5. Эффект плацебо. Реальное действие эффективного контракта можно сравнить с эффектом плацебо, когда вещество без явных лечебных свойств используется в качестве лекарственного средства, лечебный эффект которого связан с верой пациента в действенность препарата. В нашем случае это звучит примерно так, «если нам за качество образова-

тельной услуги увеличили заработную плату, значит, мы действительно это качество повысили».

6. Институциональная пробка. Можно зафиксировать отрыв идеи и практики внедрения «эффективного контракта» от ключевых идей «новых систем оплаты труда» в регионах, что порождает новые противоречия и квази-эффекты. С введением с 2012 года эффективного контракта нормативно были практически уничтожены ранее существовавшие институты оплаты труда, но сформировавшаяся культура, заложенная в работающие модели оплаты, «конфликтует» с новыми правилами. В результате – выигрывают те, кто не формировал свои модели оплаты и не имел правил, которые необходимо изменять с «приходом» эффективного контракта. Одновременно переизбыток новых норм в системах оплаты не позволяет хорошо работать ни старой системе, ни новым нормам.

7. Институциональная ловушка. К институциональным ловушкам мы относим неэффективные устойчивые самоподдерживающиеся нормы. Образование, как мериторное благо, «зависимо» от государства, так как (по Р. Масгрейву) спрос на образование со стороны частных лиц отстаёт от желаемого обществом, потому стимулируется государством. Одновременно держателями этого блага являются конкретные люди, в нашем случае – педагоги, чрезвычайно адаптивные к изменениям, так как реформирование и модернизация – перманентное состояние системы. Политика государства в среднесрочной перспективе (до 2018 года) зафиксирована индикаторами дорожной карты и связана с «эффективным контрактом». Имитационная модель квази-эффективного поведения, с реактивной скоростью формируемая в настоящее время, станет той нормой поведения (ловушкой), выход из которой потребует

гораздо больших издержек материального и гуманитарного характера и более длинной «дорожной карты», чем вход в формат взаимоотношений под именем «эффективный контракт» [3].

Таким образом, по результатам анализа литературы можно выделить две группы аргументов при рассмотрении эффективного контракта. Первая группа аргументов, которую мы бы назвали «реформаторская», заключается в том, что введение эффективного контракта будет способствовать повышению мотивации педагогических работников к деятельности в системе образования. Вторая группа аргументов, которую мы бы назвали «консервативная», говорит о том, что внедрение эффективного контракта не будет иметь позитивных последствий.

Методология исследования

Исходя из изложенного считаем актуальным проведение исследования перехода на эффективный контракт организаций среднего профессионального образования Московской области для выявления его результатов и поиска возможных решений и рекомендаций.

В Московской области на момент проведения исследования сложилась уникальная ситуация: часть организаций среднего профессионального образования перешла на эффективный контракт с педагогическими работниками, а другая часть — не перешла. Поэтому целью исследования стало сравнение условий труда, размера заработной платы и результатов труда педагогических работников образовательных организаций, которые на него перешли.

Объектом исследования выступали педагогические работники организаций среднего профессио-

нального образования, подведомственных Министерству образования Московской области. Общее число таких организаций составило 83.

Каждая организация существует в особом контексте, поэтому формируя экспериментальную и контрольную группу, мы преследовали цель включить разные типы организаций среднего профессионального образования, которые работают в Московской области. Для этого по каждой из организаций были собраны статистические данные с использованием информации из региональной системы электронного мониторинга (РСЭМ) профессионального образования Московской области.

Показатели характеризуют четыре группы критериев, в которых существуют организации: территориальный критерий (организации, расположенные на разных территориях, обладают неравными возможностями), критерий производительности труда (организации с высокой производительностью труда имеют больше возможностей для увеличения заработной платы педагогов), финансовый критерий (организации, имеющие в своем распоряжении больше ресурсов, могут направить больше средств на заработную плату педагогов), критерий уровня образовательных программ (организации, имеющие более высокий уровень образовательных программ, имеют большую финансовую устойчивость и возможности привлечения внебюджетных средств для финансирования заработной платы педагогов). В результате были получены данные по следующим показателям.

- Территориальный критерий: расстояние от Москвы.
- Критерий производительности труда: число педагогических работников в расчете на одного студента.

- **Финансовый критерий:** размер средней заработной платы педагогов и мастеров производственного обучения.

- **Уровень образовательных программ:** доля студентов, обучающихся по образовательным программам подготовки квалифицированных рабочих.

Группировка организаций среднего профессионального образования проводилась при помощи кластерного анализа. Кластерный анализ используют для классификации объектов в относительно однородные группы при наличии многомерных данных. В нашем случае мы проводили иерархический кластерный анализ (метод древовидной кластеризации). В целях сравнимости все показатели были стандартизованы. В качестве меры расстояния использовалось евклидово расстояние, а в качестве алгоритма объединения объектов в кластеры — метод Уорда.

Характеристика кластеров, приведенная в табл. 1 и на рис. 1, показывает нам отличия, которые имеются между кластерами.

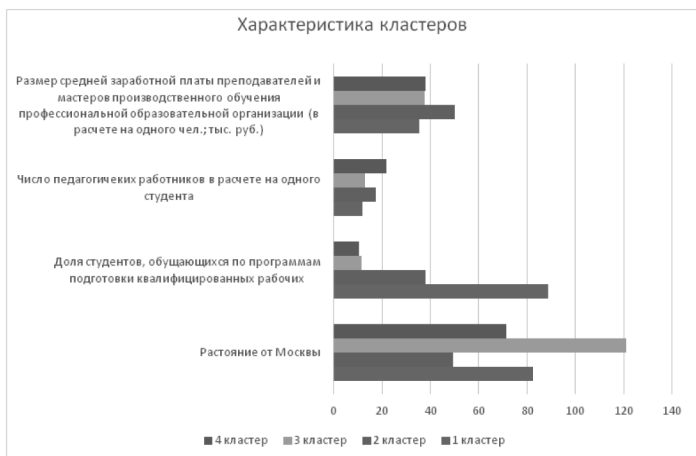


Рис. 1

Таблица 1

Характеристика кластеров (средние значения переменных организаций, входящих в кластер)

№ кластера	Удаленность от Москвы	Доля студентов, обучающихся по программам подготовки квалифицированных рабочих	Число педагогических работников в расчете на одного студента	Размер средней заработной платы преподавателей и мастеров п/о	Описание кластера
1 кластер	82	89	12	36	<i>НПО</i> — в кластере сосредоточены организации, в которых преобладает подготовка квалифицированных рабочих (бывшие профессии НПО)
2 кластер	49	38	17	50	<i>Премиум</i> — кластер в котором в основном сосредоточены организации, на базе которых организованы ресурсные центры с дополнительным финансированием на МТБ и сетевое взаимодействие по профильному направлению

Окончание табл. 1

№ кла- стера	Удален- ность Моск- вы	Доля студентов, обучающихся по программам подго- товки квалифици- рованных рабочих	Число педаго- гических ра- ботников в рас- чете на одного студента	Размер сред- ней заработной платы пре- подавателей и мастеров п/о	Описание кластера
3 кластер	121	12	13	38	<i>Периферийный</i> – включающий в себя организации, основной деятельностью которых на протяжении долгого времени ведется подготовка специали-стов среднего звена истинные представители системы СПО
4 кластер	71	11	22	38	<i>Смешанный</i> – очень похожий на третий, но высоко число педагогов в расчете на одного студента, его сильно отличает количество из-за бо-лее высокого количества заочников в ПОО

Внутри каждого кластера случайным образом было выбрано как минимум по одной образовательной организации, которые перешли на эффективный контракт. Всего таких организаций было выбрано пять. Педагогические работники этих организаций вошли в экспериментальную группу.

Кроме того, внутри каждого кластера случайным образом было выбрано как минимум по одной образовательной организации, которые не перешли на эффективный контракт. Всего таких организаций было выбрано семь. Педагогические работники таких организаций вошли в контрольную группу.

Для получения информации непосредственно от педагогических работников был использован метод социологического опроса. Анкета была разработана группой директоров и заместителей директоров образовательных учреждений, обучающихся по магистерской программе «Управление образованием» Департамента образовательных программ Института образования Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» под руководством А.Ю. Пименова и П.В. Деркачева, затем переработана для нашего исследования. Анкета включает 31 вопрос. Анкетный опрос проводился на компьютере в электронной анкете, сделанной в Google Forms, а также на бумажном носителе в зависимости от технологических возможностей образовательной организации. И в том и в другом случае заполнение анкет контролировалось со стороны исследователей. Благодаря этому при анкетировании удалось минимизировать возможные риски неправильного понимания вопросов анкеты респондентами, риски административного давления на них. Всего было опрошено 280 педагогических работников организаций среднего профессионального образо-

вания, среди которых 115 вошли в экспериментальную группу, а 165 — в контрольную группу.

Для определения статистической значимости различий средних величин применялся t -критерий Стьюдента для независимых выборок. Данный метод использовался для количественных переменных. Если критерий Колмогорова — Смирнова $\leq 0,05$, то следует сделать вывод о том, что различия в данном параметре статистически значимы.

Критерий Колмогорова — Смирнова — это непараметрическая альтернатива t -критерию для независимых выборок. Данный критерий используется в случае, когда переменные выражены в порядковой шкале. Если t -критерий $\leq 0,05$, то следует сделать вывод о том, что различия в данном параметре статистически значимы.

Для обработки результатов анкетирования и проведения анализа данных использовался программный комплекс SPSS.

Рассмотрим вопросы социально-экономического статуса респондентов. Отсутствие различий между экспериментальной и контрольной группой по вопросам социально-экономического статуса будут подтверждать достоверность и правильность выборки респондентов.

Анализ значимости по следующим вопросам не выявил статистически значимых различий в экспериментальной и контрольной группах:

- № 24. «Сколько в Вашей семье детей?»
- № 27. «Ваша квалификационная категория?»
- № 28. «Ваш педагогический стаж?»
- № 30. «Стаж работы в должности?»

Анализ значимости по следующему вопросу выявил статистически значимые различия в экспериментальной и контрольной группах:

- № 22. «Ваш возраст?»

Возраст респондентов в контрольной группе и в экспериментальной имеет различную медиану (рис. 2). Разница средних значений в экспериментальной и контрольной группах составляет 4 года. Следовательно, по показателю возраста респондентов выборки в экспериментальной группе отличаются от контрольной группы.

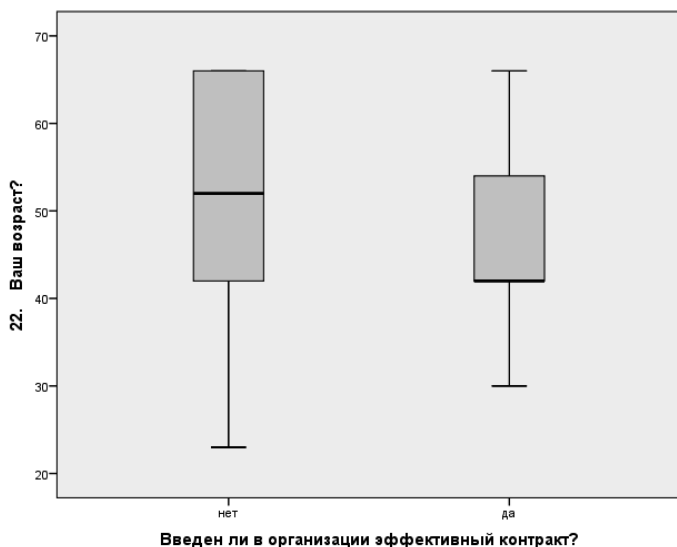


Рис. 2

Таким образом, четыре из пяти параметров говорят об однородности выборки, поэтому мы будем считать, что выборки экспериментальной и контрольной групп сформированы репрезентативно.

Кроме того, в работе применяется коэффициент корреляции Спирмена — мера линейной связи между случайными величинами. Корреляция Спирмена является ранговой, то есть для оценки силы связи используются не численные значения, а соответствующие им ранги [8].

Результаты исследования

Мы рассмотрели только те вопросы, которые показали статистическую значимость различий в средних значениях между экспериментальной и контрольной группами.

Вопрос № 1. «Улучшилось ли Ваше материальное положение за последний год?». У респондентов экспериментальной группы ощущение улучшения материального положения выше. Разница является статистически значимой. Медиана (рис. 3) экспериментальной группы равна 3 («скорее да, чем нет»), в контрольной группе медиана равна 2 («скорее нет, чем да»). Можно предположить, эти различия объясняются переходом организаций экспериментальной группы на эффективный контракт.

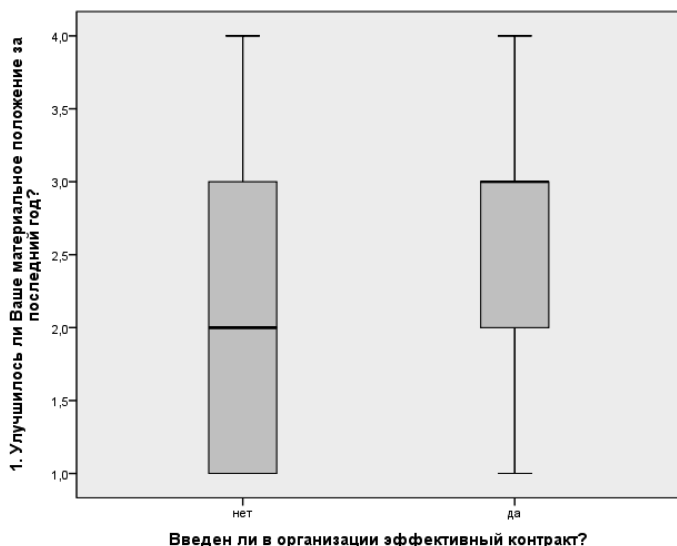


Рис. 3

Вопрос № 5. «Укажите размер Вашего желаемого уровня заработка (в месяц)». Следует сделать вывод

о том, что разница в размерах желаемого уровня заработка статистически значима. Из чего можно сделать вывод, что в экспериментальной группе ожидание возможного увеличения заработка выше, чем в контрольной группе (рис. 4).

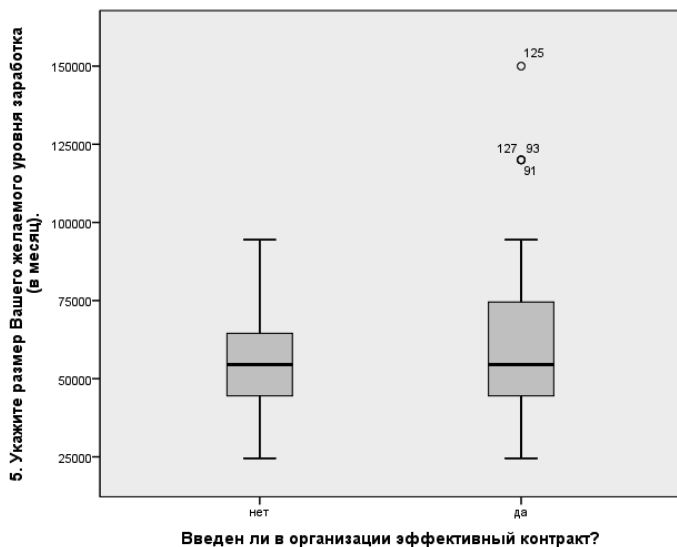


Рис. 4

Вопрос № 9. «Согласны ли Вы с утверждением, что в Вашей образовательной организации “стимулирующая” часть распределяется справедливо»? В справедливость распределения стимулирующей части заработной платы в контрольной группе респонденты верят значительно меньше, из чего можно сделать вывод, что переход на эффективный контракт делает эту процедуру более прозрачной и понятной для педагогических работников. Две группы статистически значимо отличаются по данному параметру (рис. 5), и можно сделать предположение, что на это повлиял переход на эффективный контракт.

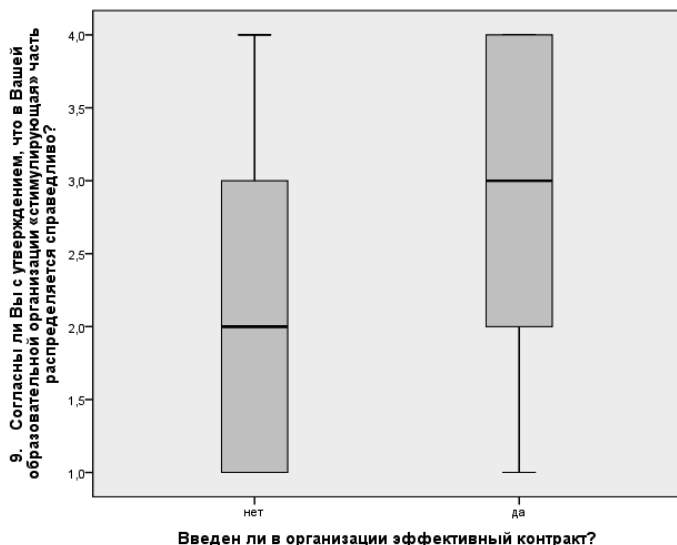


Рис. 5

Вопрос № 10. «Доверяете ли Вы процедуре распределения стимулирующих надбавок к заработной плате, сложившейся в Вашей образовательной организации?» Респонденты экспериментальной группы больше доверяют процедуре распределения стимулирующих надбавок к заработной плате. Медиана экспериментальной группы на рис. 6 равна 3 («скорее да, чем нет»), в контрольной группе медиана равна 2 («скорее нет, чем да»). Две группы статически отличаются, и можно сделать предположение, что это эффект перехода на эффективный контракт является позитивным.

Вопрос № 11. «Какова частота оценки Вашей профессиональной деятельности для начисления стимулирующей части к заработной плате?» Частота оценки профессиональной деятельности статистически значительно различается, — в контрольной группе преобладает ежеквартальный период (25,9%), в экспериментальной группе ежемесячный период (40,9%). Для эффективно-го контракта характерна большая частота оценки.

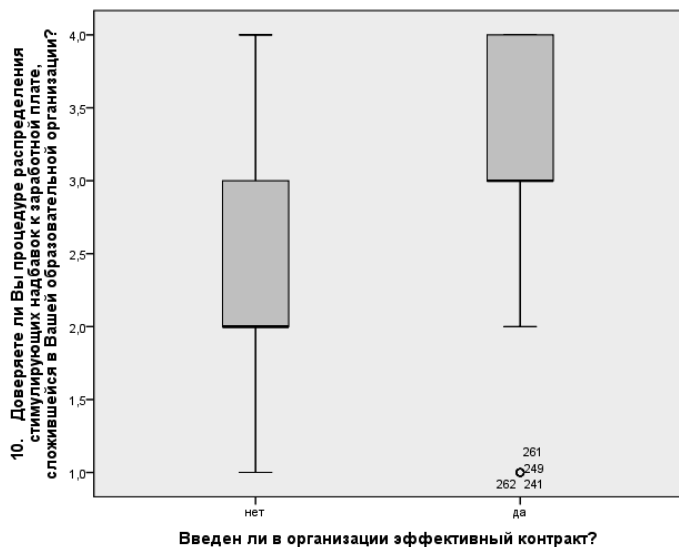


Рис. 6

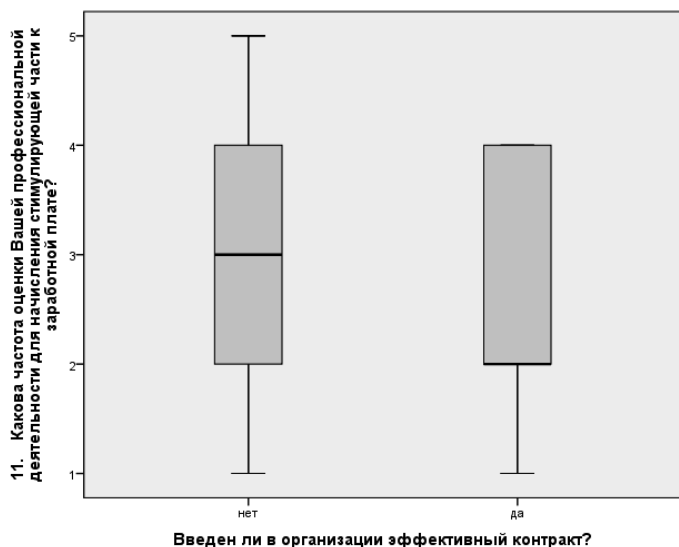


Рис. 7

Вопрос № 13. «Способствует ли ныне действующая система оплаты труда повышению качества Вашей профессиональной деятельности?» Респонденты экспериментальной группы считают, что ныне действующая система оплаты труда способствует повышению качества профессиональной деятельности. Медиана экспериментальной группы на рис. 8 равна 3 («скорее да, чем нет»), в контрольной группе медиана равна 2 («скорее нет, чем да»). Две группы статистически значимо отличаются по данному параметру, и можно сделать предположение, что присутствует положительный эффект перехода на эффективный контракт.

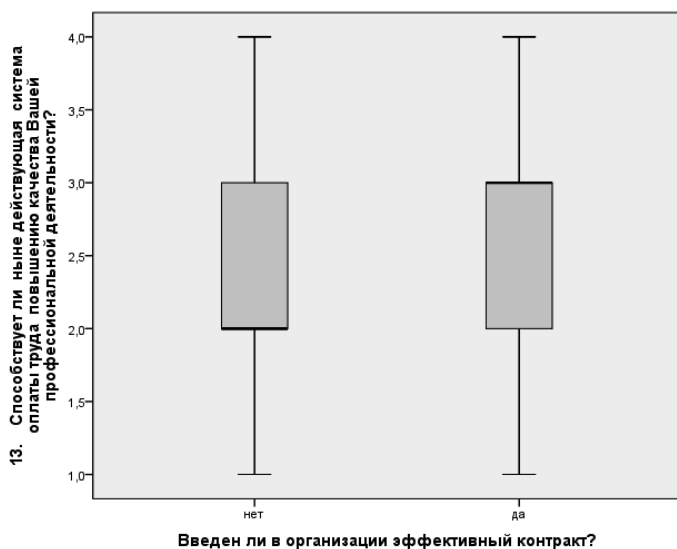


Рис. 8

Вопрос № 18. «Отражают ли разработанные в образовательной организации критерии оценки эффективности труда реальные результаты Вашей профессиональной деятельности?» Медиана экс-

периментальной группы на рис. 9 равна 3 («скорее да, чем нет»), в контрольной группе медиана равна 2,5 («скорее нет, чем да»). Две группы статистически отличаются по данному параметру, и можно сделать предположение, что присутствует эффект перехода на эффективный контракт.

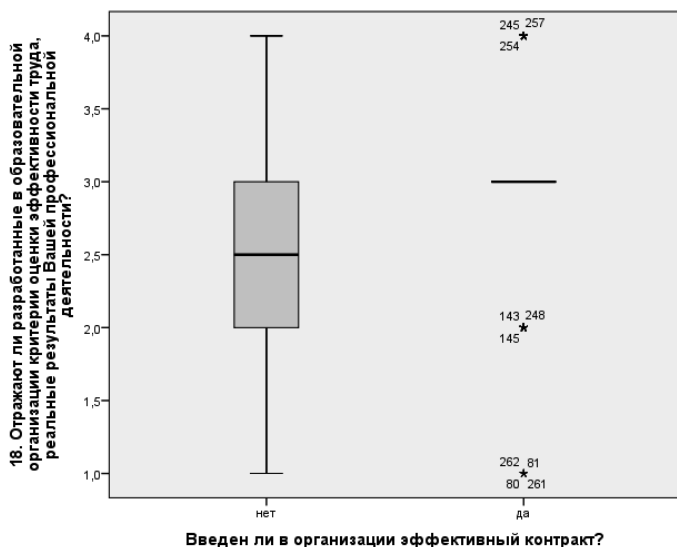


Рис. 9

Вопрос № 19. «Считаете ли Вы, что профессия педагога является престижной?» Большая часть респондентов экспериментальной группы по сравнению с контрольной группой считают, что профессия педагога является престижной. Медиана (рис. 10) экспериментальной группы равна 3 («скорее да, чем нет»), в контрольной группе медиана равна 2 («скорее нет, чем да»). Можно говорить о том, что две группы статистически отличаются по данному параметру, и предположить, что присутствует положительный эффект перехода на эффективный контракт.

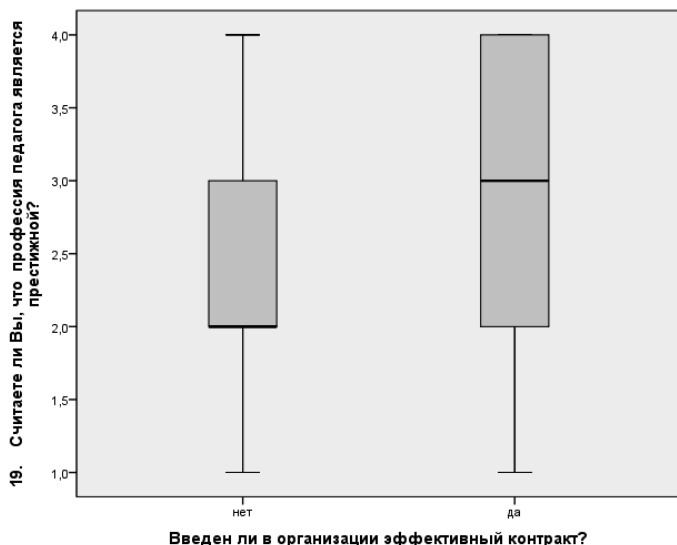


Рис. 10

Коэффициенты корреляции Спирмена показывают следующие значения (при этом статистическая значимость всех коэффициентов находится на 1%-ом уровне):

0,329 между ответами на вопросы № 20. «Оцените уровень своей информированности об эффективном контракте» и № 10. «Доверяете ли Вы процедуре распределения стимулирующих надбавок к заработной плате, сложившейся в Вашей образовательной организации?»

0,341 между ответами на вопросы № 20. «Оцените уровень своей информированности об эффективном контракте» и № 18. «Отражают ли разработанные в образовательной организации критерии оценки эффективности труда реальные результаты Вашей профессиональной деятельности?»

Это означает, что имеется умеренная положительная связь между уровнем информированности педагогов и уровнем их доверия к системе оплаты труда.

- 0,339 между ответами на вопросы № 21. «Имеет ли трудовой договор, заключенный с Вами, индивидуальный характер, учитывающий Ваши личные профессиональные цели и задачи, или трудовой договор имеет коллективный характер для всех педагогов вашей организации?» и № 9. «Согласны ли Вы с утверждением, что в Вашей образовательной организации “стимулирующая” часть распределяется справедливо?»

- 0,335 между ответами на вопросы № 21. «Имеет ли трудовой договор, заключенный с Вами, индивидуальный характер, учитывающий Ваши личные профессиональные цели и задачи, или трудовой договор имеет коллективный характер для всех педагогов вашей организации?» и № 18. «Отражают ли разработанные в образовательной организации критерии оценки эффективности труда реальные результаты Вашей профессиональной деятельности?»

Это означает, что имеется умеренная положительная связь между индивидуальным характером трудового договора и уровнем доверия педагогов к системе оплаты труда.

- 0,383 между ответами на вопросы № 21. «Имеет ли трудовой договор, заключенный с Вами, индивидуальный характер, учитывающий Ваши личные профессиональные цели и задачи, или трудовой договор имеет коллективный характер для всех педагогов вашей организации?» и № 20. «Оцените уровень своей информированности об эффективном контракте».

Это означает, что имеется умеренная положительная связь между индивидуальным характером трудового договора и уровнем информированности педагогов об эффективном контракте.

Выводы

Подводя итоги исследования, хотелось бы выделить следующее. Несмотря на довольно солидное количество образовательных организаций среднего профессионального образования Московской области, с помощью кластерного анализа была сделана репрезентативная выборка. Впоследствии анализ анкетных данных подтвердил, что выборке можно доверять. Единственным фактором, который не совсем соответствовал схожести двух групп, экспериментальной и контрольной, было небольшое расхождение в возрасте педагогических работников. В экспериментальной группе оказался немногим более молодой педагогический состав.

Выявление результатов эффективного контракта привело нас к ряду довольно интересных факторов. Ярким выраженным фактом можно считать, что в организациях, в которых перешли на эффективный контракт, оценка своего материального положения, ожидания будущих доходов, доверие к системе оплаты труда, оценка престижности учительской профессии, связь системы оплаты труда с качеством преподавания выше, чем в организациях, не перешедших на эффективный контракт. Единственный параметр, который нельзя трактовать как однозначный позитивный результат, — это повышение частоты оценки деятельности педагогов в организациях, внедривших эффективный контракт: чрезмерно интенсивные оценивающие процедуры могут негативно сказываться на времени, выделяемом педагогами для преподавания.

Влияние эффективного контракта не очевидно, но других факторов, которые могли бы повлиять на различия в исследованных группах, наше исследование не выявило.

Так же удалось установить, что имеется умеренная связь между индивидуальным характером трудового договора и доверием педагогов к системе оплаты труда.

Таким образом, мы рекомендуем вводить систему эффективного контракта во всех организациях среднего профессионального образования Московской области, так как его внедрение положительно влияет на нематериальную мотивацию и материальное положение педагогических работников.

Кроме того, была обнаружена умеренная связь между информированностью и доверием педагогов к системе оплаты труда. Следовательно, мы рекомендуем проводить дополнительные мероприятия по повышению информированности педагогов об эффективном контракте.

Литература

1. Распоряжение Правительства РФ от 26.11.2012 № 2190-р «Об утверждении Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012 – 2018 годы».
2. Приказ Минтруда России от 18.01.2013 № 21 «О методических рекомендациях по разработке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации планов мероприятий (региональных «дорожных карт») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013 – 2018 годы)».
3. *Заиченко Н.А.* Проблема реалистичности целей «эффективного контракта» в общем образовании: Доклад на XVI Апрельской международной научной конференции НИУ ВШЭ.
4. *Деркачев П.В., Пинская М.А.* Внедрение эффективного контракта. Состоявшиеся и нереализованные ожидания // Управление школой. 2014. № 7–8 (576).

5. *Деркачев П.В., Дудырев Ф.Ф., Князев Е.А.* Введение эффективного контракта в системе СПО: достижения и проблемы // Директор среднего специального учебного заведения. 2014. № 1.
6. *Андреева А.Р., Попова С.А., Родина Н.В.* Внедрение эффективного контракта: результаты исследования // Народное образование. 2014. № 10.
7. Доклад Общественной Палаты РФ: Образование и общество: готова ли Россия инвестировать в свое будущее? НИУ ВШЭ. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2007. — 78 с.
8. *Моосмюллер Г., Ребик Н.Н.* Маркетинговые исследования в SPSS: Учеб. пособие. — М.: ИНФРА-М, 2009. — 160 с.

Н.В. Никуличева

**МОБИЛЬНОЕ ОБУЧЕНИЕ:
ИССЛЕДОВАНИЯ, МЕТОДИКИ,
РЕГЛАМЕНТЫ И ПЕРЕСМОТР
ПОЛИТИКИ ОБРАЗОВАНИЯ**

Смена исторических эпох определяется
сменой коммуникационных технологий...

Герберт Маршалл Маклюэн

Появление на рынке новых моделей портативных компьютеров и развитие телекоммуникаций позволяют организовать учебный процесс не только в аудитории, но и далеко за ее пределами. При этом содержание обучения остается прежним, меняется формат подачи информации, формат работы с информацией и вид взаимодействия преподавателя с обучающимся.

9 января 2014 года был принят «Порядок применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ» [3].

Порядок регламентирует следующие нововведения.

1. Допускается реализация образовательных программ с применением *исключительно* электронного обучения, дистанционных образовательных технологий.

2. В организации должна функционировать электронная информационно-образовательная среда, *включающая* электронные информационные ресурсы, электронные образовательные ресурсы, совокупность информационных технологий, телекоммуникационных технологий, соответствующих технологических средств.

3. Допускается *отсутствие* аудиторных занятий.

Согласно приказу разработан перечень профессий, специальностей и направлений подготовки, реализация образовательных программ по которым не допускается с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий, который утверждается Министерством образования и науки Российской Федерации. Использование электронного обучения и дистанционных образовательных технологий регламентирует Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273 «Об образовании в Российской Федерации», который содержит ст. 16. «Реализация образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий».

Ни в Порядке, ни в Федеральном законе не упоминается мобильное обучение.

Мобильное обучение (Mobile Learning или m-learning) — это обучение с помощью мобильных устройств, особое направление в педагогике и образовании, тесно связанное с электронным и дистанционным обучением.

Наряду с несомненными плюсами использования мобильного обучения (обучение проходит независимо от местонахождения преподавателя и обучающегося при условии бесперебойной работы сети Интернет, используются портативные устройства, обучение проводится в реальной среде — на производстве у станка, в лесу, в поле, в музеях, галереях и т.д., имеется возможность оперативной работы со словарями и энциклопедиями, учебная информация представлена с аудио и видео поддержкой) можно отметить ряд проблемных зон, требующих новых разработок, научных исследований и изменений регламентов:

- электронные учебные материалы для m-learning требуют специальной визуализации для мобильных платформ, некоторые издательства сейчас этим занимаются, но для массового использования их немного;

- новый инструментарий требует специальных методик, которые сегодня только начинают разрабатываться и коих еще также немного (QR-коды, образовательные QR-квесты, мультимедиа на выездных лекциях, дополненная реальность (Augmented Reality), технология технокоммуникации посредством сближения девайсов или соприкосновения телефонами (коммуникация ближнего поля — Near Field Communication, сокращенно NFC), приложение Bump Technologies для беспроводного обмена информацией между мобильными устройствами через постукивание корпусами и др.) [2];

- важно подготовить педагогические кадры для работы с методиками m-learning;
- необходимо решать технические вопросы доступа к сетям — низкая стоимость мобильных телефонов (по сравнению с персональным компьютером) нивелируется высокой стоимостью подключения к сети Интернет и перебоями в связи, это ограничивает круг пользователей мобильным обучением;
- в санитарно-эпидемиологических нормах отсутствуют требования к размеру экрана мобильного устройства для детей разного возраста и количество времени, рекомендуемое для m-learning;
- отсутствуют результаты исследований о влиянии мобильного обучения на здоровье обучающихся разного возраста.

Среди опубликованных в открытом доступе результатов исследований по теме m-learning заслуживает внимание работа Татарского государственного гуманитарно-педагогического университета и Института экономики, управления и права (г. Казань) [3]. В анкетировании с целью определения технической и психологической готовности студентов к использованию мобильных телефонов в учебном процессе приняли участие 128 студентов 1–3 курсов. Техническое оснащение мобильных телефонов студентов позволяет более 80% из них выходить в сеть Интернет, пользоваться электронными книгами, словарями и справочниками, воспроизводить аудиофайлы. Наиболее широко студенты используют такие функции мобильных телефонов, как обмен SMS-сообщениями и калькулятор, остальные технические возможности телефонов используются существенно ниже. Также слабо используется программное обеспечение для мобильных телефонов, исключение составляет достаточно высокий про-

цент (68%) выхода в Интернет с помощью браузера Opera Mini и использование Java-игр (45%). Анализ ответов показал, что 75% студентов хотели бы иметь возможность закачивать на мобильный телефон все необходимые книги и пособия для подготовки к занятиям, а 24% студентов ответили на этот вопрос отрицательно, 47% считают это удобным, а 15% – неудобным. 75% хотели бы иметь возможность просматривать на экране мобильного телефона все необходимые книги и пособия для подготовки к занятиям, остальные ответили отрицательно, 31% считают это удобным, 7% – неудобным.

По результатам проведенного исследования были сделаны выводы, что большинство студентов технически и психологически готово к использованию мобильных технологий в образовании.

Помимо исследований и регламентов при внедрении инновации важно решить ряд организационных задач, проектируя педагогическую систему m-learning:

- как преподавателю поддерживать учебный процесс при нахождении обучаемого в разных местах в условиях отсутствия ограничений на расписание;
- какие выбрать виды оформления дизайна m-learning для лучшего восприятия обучаемым;
- какие виды контроля качества результатов m-learning приемлемы и как его проводить;
- как измерить качество мобильного обучения и в каких ситуациях оно может быть эффективнее очного или дистанционного обучения (с использованием стационарного компьютера).

M-learning, как любая инновация, характеризуется высокой степенью неопределенности. «Корни» инновации не всегда могут уходить в сферу запланированных исследований и разработок. Кроме того,

инновация — это высокий риск, неизбежность новых форм управления, обострение противоречий и конфликтов, наличие побочного сложно прогнозируемого продукта (результата), удовлетворение новой потребности, переход на новый уровень развития. В целом инновация вызывает технические, социальные, организационно-управленческие и экономические изменения, которые оказывают обратное воздействие на развитие деятельности организации в целом [4]. Поэтому внедрение m-learning в учебный процесс не стоит связывать с быстрым ростом качества обучения, повышения мотивации к учебе со стороны обучаемых и к работе со стороны преподавателей.

Развивать m-learning стоит в случае роста спроса у обучаемых на данную услугу и при наличии подготовленных кадров для качественного использования мобильного обучения в учебном процессе.

Развитие m-learning никак не может сочетаться с запретом использовать мобильные устройства на занятиях в школе, на экзаменах, при сдаче единого государственного экзамена. Применение m-learning позволяет вывести текущий и итоговый контроль в учебном процессе на новый уровень — уровень создания обучающимся индивидуального образовательного продукта, который не может быть «скачан» из сети Интернет и выдан за свой интеллектуальный продукт. Таким образом, внедрение m-learning требует пересмотра политических и концептуальных основ системы российского образования.

Литература

1. Голицына И.Н., Половникова Н.Л. Мобильное обучение как новая технология в образовании. [Электронный

ресурс]. URL: http://grouper.ieee.org/groups/ifets/russian/depositary/v14_i1/html/1.htm.

2. *Подберезкина А.* Мобильное обучение, или mLearning. [Электронный ресурс]. URL: <http://zillion.net/ru/blog/220/mobil-noie-obuchieniie-ili-mlearning>.

3. Приказ от 9 января 2014 г. № 2 «Об утверждении порядка применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161601/.

4. *Цой Л.Н.* Организационный конфликтменеджмент: 111 вопросов, 111 ответов. М.: Книжный мир, 2007. — 352 с.

ОБ АВТОРАХ

Абанкина Татьяна Всеволодовна — кандидат экономических наук, профессор Института образования Национального университета «Высшая школа экономики», директор Центра государственного сектора экономики

Асмолов Александр Григорьевич — доктор психологических наук, профессор, директор Федерального института развития образования

Гонтмахер Евгений Шлемович — доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН

Деркачев Павел Владимирович — кандидат экономических наук, доцент Департамента образовательных программ Института образования Национального университета «Высшая школа экономики», ведущий научный сотрудник Центра прикладных экономических исследований и разработок

Заир-Бек Сергей Измаилович — кандидат педагогических наук, ведущий эксперт Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Зиновьев Алексей Константинович — заместитель директора профессионального училища № 17 Московской области, слушатель магистерской программы «Управление образованием» Департамента образовательных программ Института образования Национального университета «Высшая школа экономики»

Неткач Анастасия Сергеевна — тьютор гимназии № 1811 «Восточное Измайлово» г. Москвы

Никуличева Наталия Викторовна — руководитель отдела дистанционного обучения Федерального института развития образования

Пузанов Александр Сергеевич — профессор Национального университета «Высшая школа экономики», генеральный директор Института экономики города

Рыбинская Светлана Николаевна — кандидат психологических наук, ведущий научный сотрудник лаборатории гуманитарной экспертизы и социального дизайна сферы образования Института системных проектов Московского государственного педагогического университета

Рывкин Александр Аронович — кандидат исторических наук, директор гимназии № 1811 «Восточное Измайлово» г. Москвы

Тарасова Наталья Владимировна — кандидат педагогических наук, доцент, руководитель центра дошкольного, общего и коррекционного образования Федерального института развития образования

Типенко Наталия Георгиевна — кандидат экономических наук, директор центра универсальных программ

Ясвин Витольд Альбертович — доктор психологических наук, профессор кафедры проектирующей психологии Института психологии им. Л.С. Выготского Российского государственного гуманитарного университета, заведующий лабораторией гуманитарной экспертизы и социального дизайна сферы образования Института системных проектов Московского государственного педагогического университета

Научное издание

КРИЗИС КАК ШАНС ДЛЯ РАЗВИТИЯ

ШЕСТЫЕ САБУРОВСКИЕ ЧТЕНИЯ

Сборник статей

Редактор *Т.В. Старицина*
Корректор *О.В. Петрова*
Верстка и дизайн *А.М. Моисеев*

Подписано в печать 01.12.2015. Формат 84×108/32.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 9,66. Печ. л. 5,75.
Тираж 300 экз. Заказ №

Издательская группа «Логос»

Юридический адрес: 123104, Москва,
Б. Палашевский пер., д. 9, стр. 1

Почтовый адрес: 111024, Москва,
ул. Авиамоторная, д. 55, корп. 31, офис 305

Отпечатано в типографии ООО «Паблит»
127282, Москва, ул Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 685-93-18

Издательская группа «Логос»

Издание учебной, научной и деловой литературы.

Комплектование библиотек высших учебных заведений и научных учреждений, а также научно-технических и публичных библиотек.

Изготовление и распространение цифровой продукции для электронных библиотечных систем.

Оказание редакционно-издательских и полиграфических услуг: редактирование, корректура, верстка, офсетная и цифровая печать, изготовление оригинал-макетов.

Печать тиражей книжных и журнальных изданий в России и за рубежом.

Выпуск цифровой продукции на лазерных дисках.

Реализация книг в оптовой и розничных книготорговых сетях.

По вопросам издания, приобретения и распространения литературы и цифровой продукции обращайтесь

111024, Москва, ул. Авиамоторная, д. 55, корп. 31, офис 305

Тел. (495) 981-51-12; 955-78-30; +7 (985) 165-36-36

Электронная почта: universitas@mail.ru

Дополнительная информация на сайте <http://www.logos.ru>