



УДК 338

© С. В. Кириченко, М. И. Разумовская, 2012

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И СТРУКТУРНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК ФАКТОР ОРГАНИЗАЦИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧИТЕЛЕЙ

Кириченко С. В. – соискатель, магистр менеджмента, тел.: дом. (4212)74-43-93; сот. 8-909-85-31-446, e-mail: khv_life@mail.ru; *Разумовская М. И.* – д-р экон. наук, профессор, проректор по научной работе, тел.: (4212)76-54-46, сот. 8-914-774-35-94, e-mail: razumno@ael.ru (ХГАЭП)

В статье рассматриваются основные направления государственной политики России в области образования, результаты экспериментальной деятельности по контролю в сфере образования в Хабаровском крае. Возможности инноваций в современных условиях и перспективы их массового распространения. Проблемы перехода системы образования России на новый этап инновационного развития.

The paper studies the main directions of the Russian state policy in the field of education and the results of experimental controlling activities in the sphere of education in Khabarovskiy krai. The authors examine the possibilities for innovations in present conditions and the prospects of their mass dissemination, as well as the problems of transition of the Russian educational system to a new stage of innovation development.

Ключевые слова: структурные изменения, инновационные преобразования, мониторинг экспериментальной деятельности, экспериментальные площадки, гражданское законодательство, инновационный потенциал, качество системы управления.

Модернизация системы образования явилась ответом на системные вызовы, отражающие мировые тенденции и внутренние барьеры развития.

В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года подчёркивается что, приоритетными задачами российского образования являются: приведение содержания и структуры профессиональной подготовки кадров в соответствие с современными по-



требностями рынка труда и повышение доступности качественных образовательных услуг.

Реализация данных задач возможна на основе институциональных и структурных изменений в сфере общего образования.

Институциональный характер преобразований предполагает нормативное регулирование изменений сферы общего образования Российской Федерации по шести основным направлениям: нормативно-подушевое финансирование образовательных учреждений; переход общеобразовательных учреждений на новую систему оплаты; развитие сети общеобразовательных учреждений; развитие региональных систем оценки качества образования; расширение общественного участия в управлении образованием; модернизация системы повышения квалификации руководящих и педагогических работников общего образования.

Глубокие трансформационные процессы всего российского общества привели к структурным изменениям системы образования [1], к которым относится переоформление внутренней организации и механизмов принятия решений внутри образовательной системы.

Структурные изменения нашли свою поддержку в проекте федерального закона «Об образовании Российской Федерации».

В 2007 году в Российской Федерации введен в действие приоритетный национальный проект «Образование», который направлен на стимулирование необходимых изменений в сфере образования и создание условий, требуемых для реализации этих изменений.

В философско-социокультурном аспекте выделяются два этапа внедрения инноваций в нашей стране: 1) в застойные годы (деятельность педагогов - новаторов); 2) в современный период развития общества (появление частных учебных заведений; новых подходов, технологий; информатизация образовательного процесса т. д.).

В начале XX века в России шли демократические процессы, ускоренные царским манифестом 17 октября 1905 г., провозгласившим свободу слова, печати, общественных собраний. За очень короткий срок система просвещения была глубоко изменена благодаря тому, что основу инновационных процессов составила как перестройка отношений школы, так и всего общества.

В конце 60-х – начале 70-х годов XX века наоборот, несмотря на то, что движение учителей-новаторов становится массовым явлением, творческие начинания педагогов не составили глубокой основы для инновационных преобразований. Не изменился предметоцентристский подход к организации содержания обучения, принципы организации учебных взаимодействий учителя с учениками, вопреки провозглашенной новаторами «педагогике сотрудничества». Не исчезло традиционное обособление школы от жизни.

На рубеже восьмидесятых-девяностых годов сложились самодеятельные исследовательские или официально признанные коллективы, инновационные группы и педагогические сообщества.



В девяностые годы стала заметна и другая сторона инновационных достижений: именно там, где прежде учителя включались в освоение инновационных педагогических практик – там наиболее успешно осуществлялись проекты общественно-государственного взаимодействия, организовывались различные формы сотрудничества, нарабатывались традиции содержательного научно-педагогического диалога.

Со второй половины 90-х годов инновационное движение в образовании вступило в полосу стремительно углублявшегося кризиса. Позитивным фактом оставалось выживание инновационного движения в виде авторских школ [2].

Стратегическая линия развития системы общего среднего образования на период 2007 – 2010 гг. состояла в адаптации к изменившимся социально-экономическим условиям в части содержания образования, организационно-экономического механизма деятельности школ, управления образованием.

В настоящее время в образовании осуществляется переход на новый этап инновационного развития. Его содержательные приоритеты обозначены в национальной инициативе «Наша новая школа», в государственной программе «Образование и развитие инновационной экономики: внедрение современной модели образования в 2010-2012 годы», в «Модели развития образования 2020», в документе «Основные направления модернизации системы образования в Хабаровском крае на 2011 – 2013 годы».

Среди направлений государственной политики в области образования основными являются внедрение федерального государственного образовательного стандарта общего образования (ФГОС ОО), развитие образовательной среды, повышение профессионализма педагогов. В условиях формирования инновационной экономики научно-исследовательская работа и инновационная деятельность в сфере образования становятся наряду с учебной и воспитательной основными видами уставной деятельности.

Существенной подвижкой в этом плане стало появление приказа Минобрнауки РФ «Об утверждении Порядка создания и развития инновационной инфраструктуры в сфере образования» (№ 218 от 23 июня 2009 года).

Мониторинг экспериментальной деятельности в сфере образования в Хабаровском крае показал положительную динамику научно-исследовательской и инновационной деятельности в системе образования. Например, с 2006 по 2009 год в 2,5 раза увеличилось количество краевых экспериментальных площадок [3] (рис. 1).

В настоящее время в Хабаровском крае действуют 39 краевых экспериментальных площадок в системе дошкольного, общего, профессионального и специального образования и 5 краевых научно-исследовательских лабораторий.

Ведущая роль в заданной системе отводится кадровым ресурсам (штатному или постоянному составу), большей частью которых являются преподаватели. Следовательно, качество образовательной услуги имеет прямую зависимость от уровня квалификации преподавателей [4]. Огромными возможностями в плане распространения эффективных новшеств обладают сетевые

сообщества педагогов. В крае их 38, 7 виртуальных методических лабораторий, 2 виртуальных обучающих площадки.



Рис. 1. Динамика научно-исследовательской и инновационной деятельности в системе образования Хабаровского края

Путём реорганизации, созданы два новых учреждения, на которые возложены функции технопарковых структур - это Хабаровский краевой институт развития образования и Учебно-инновационный центр профессионального образования.

Для реализации идеологии Приоритетного национального проекта «Образование» создан Координационный совет по диссеминации инновационного опыта.

Для выяснения возможностей работы новшества в новых условиях и перспектив его массового распространения в Хабаровском крае действуют 66 апробационных площадок по апробации новых учебников и 8 пилотных площадок по введению стандартов нового поколения (5 - общего и 3 - профессионального образования).

По завершении апробации такое образовательное учреждение имеет возможность получить новый статус: центр трансфера технологий или центр компетенций. Такая же возможность есть у краевых экспериментальных и инновационных площадок. Учреждение, получившее статус центра трансфера технологий, становится базой для освоения педагогами края новых технологических решений [5].

Большое значение имеют нормативно-правовые основания для инновационной деятельности образовательного учреждения.

На федеральном уровне инновационная деятельность образовательного учреждения основывается положениях Закона РФ «Об образовании». Дополнительными нормативными основаниями служат различные федеральные нормативные акты, концепции, программы, национальные проекты, связан-



ные с модернизацией и развитием российского образования, социальной защитой и охраной здоровья детей и взрослых.

На региональном и муниципально-территориальном уровне: региональные законодательные и нормативные акты; региональные целевые программы; существующие модели поддержки инновационных педагогических практик на региональном и муниципальном уровне (примеры таких моделей: «Положение о краевых инновационных комплексах, Типовой Устав ГОУ «Научно-методический центр», «Положение о деятельности государственного образовательного учреждения в режиме ресурсного центра», «Положение о деятельности государственного образовательного учреждения в режиме городского ресурсного центра», «Положение о деятельности государственного образовательного учреждения в режиме городской экспериментальной площадки»).

Однако отсутствие согласованности в законодательной базе РФ тормозит развитие системы образования: так, был принят Закон № 217-ФЗ, который разрешает создание хозяйственных обществ на базе бюджетных учреждений образования, с целью получения дохода от создаваемых идей, что способствует активному развитию инновационных технологий (как показывает практика иностранных государств). В соответствии с этим Законом бюджетные образовательные учреждения получают возможность самостоятельно распоряжаться дивидендами и доходами от участия в хозяйственных обществах и направлять их на указанные в Законе цели. Но это противоречит действующему законодательству, например, ГК РФ содержит прямой запрет бюджетному учреждению на распоряжение имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Кроме того, эффективной реализации закона препятствует отсутствие экономических преференций и налоговых льгот у создаваемых бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ. Обозначенный пробел в законодательстве не позволил принятому Закону № 217-ФЗ обеспечить ожидаемые результаты.

Выделяются несколько аспектов, с учётом которых в настоящее время происходит инновационное развитие системы образования.

Финансовый аспект. Условием улучшения качества образования, повышения эффективности деятельности образовательных учреждений является возможность получить автономию, самостоятельность, особенно в финансово-хозяйственной сфере деятельности.

Однако существует ряд причин, по которым чиновничий аппарат не спешит, предоставлять автономию бюджетным общеобразовательным учреждениям, а свобода лишь во введении незначительных новшеств не может дать значительного результата. Отсюда и отсутствие инвестиций, незаинтересованность коммерческих структур в спонсорской помощи, невозможность самостоятельно распоряжаться финансами и направлять их туда, где в них есть наибольшая потребность, а значит, будет существовать неразвитость



материально-технической базы образовательного учреждения ограниченный стимулирующий фонд, который можно было бы использовать для поощрения проектно-исследовательской деятельности педагогов в частности.

Так абсолютное большинство муниципальных общеобразовательных и дошкольных учреждений, в результате исполнения требований Бюджетного кодекса РФ, обслуживаются централизованными бухгалтериями. Это разрешено Федеральным законом «О бухгалтерском учете». Но централизованные бухгалтерии являются структурными подразделениями органов управления образованием. Это обуславливает то, что централизованные бухгалтерии не подчиняются руководителю образовательного учреждения в части бухгалтерского обслуживания деятельности этого учреждения, как это должно быть предусмотрено договором, а стоят «над ним». Такое положение приводит к тому, что фактически финансовые ресурсы образовательного учреждения находятся в распоряжении у руководителя органа управления образованием, в чем непосредственном подчинении находится централизованная бухгалтерия. При этом руководителю образовательного учреждения в лучшем случае отводится роль исполнительного директора.

Такая система хозяйственных отношений порождает множество нарушений законодательства, связанных с ограничением прав юридического лица самостоятельно осуществлять свою финансово-хозяйственную деятельность. Это выражается, как правило, во вторжении органов управления в компетенцию образовательных учреждений, в прямом принятии решений в области финансово-хозяйственной деятельности за руководителя образовательного учреждения.

Одним из условий участия в национальном проекте «Образование» является требование к самостоятельному расходованию выделяемых им федеральных средств, но в современных условиях действия бюджетного законодательства это крайне затруднительно.

В результате гражданское законодательство пополнилось новым Федеральным законом «Об автономных учреждениях» от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ. Этим законом предусмотрена возможность создания особого типа учреждения, которое, используя, в том числе и бюджетные средства, имеет расширенные возможности осуществлять финансово-хозяйственную и иную деятельность в автономном режиме [6].

Структурно-организационный аспект. Данный аспект выражен в требованиях к открытости системы образования, которая подразумевает переход от жёстко централизованной системы управления, к гибкой, демократичной системе, стимулирующей инновационную деятельность.

Одна из попыток демократизации управленческой структуры школы – создание органов школьного самоуправления, например, школьного родительского комитета, попечительского совета, совета школы, которые имеют возможность участвовать в разработке внутренних нормативных документов и распределении спонсорской помощи. Но практика работы органов школьного самоуправления не является распространённой [7]. Такая ситуация бу-



дет сохраняться до тех пор, пока сопротивляющейся системы управления образованием не будет предоставлена школам самостоятельность, автономность.

Содержательно-технологический аспект. В основе социоцентристской модели построения системы образования лежит социальный заказ в виде универсальной модели выпускника. Государственный заказ представлен в федеральном компоненте, который реализуется федеральным государственным образовательным стандартом общего образования второго поколения. Потребности региона представляет региональный компонент образовательных программ.

Ценностно-мировоззренческий аспект. Воспитание обучающегося как гражданина нашего общества. Процессы глобализации требуют, чтобы ученик научился воспринимать мир как единое поликультурное пространство, не теряя при этом своих национальных особенностей и традиций.

Для инновационного развития системы образования необходимо вести поиск путей интеграции инновационных образовательных моделей в новую поливариантную систему образования, ключевым компонентом которой является создание условий для научно-исследовательской, методической и экспериментальной деятельности педагогов и учащихся, сопровождающейся прогрессивными изменениями образовательной реальности; повышения качества системы управления на всех уровнях; разработки действенных механизмов привлечения инвестиций.

Несмотря на то, что российская система образования, как любая национальная образовательная система, весьма консервативна и потому стремится воспроизвести самое себя, защититься от внешних влияний и требований, иногда создавая при этом лишь видимость ответов на внешние вызовы, Федеральные эксперименты по совершенствованию структуры и содержания общего образования позволили усилить инновационный потенциал отрасли и готовность учреждений и работников к изменениям.

Библиографические ссылки

1. *Абитова Г.З.* Особенности структурных изменений в системе образования России // Обсерватория культуры: научно-теоретический журнал. – 2007. - № 2- Стр. 107-109.

2. *Цирульников А.М., Русаков А.С., Эпштейн М.М.* Научно-методические рекомендации по созданию инновационных комплексов в сфере образования, обеспечивающих взаимодействие исследовательских групп, профессиональных педагогических сообществ, образовательных учреждений, органов управления по вопросам модернизации образования. – СПб: Агентство образовательного сотрудничества, М: НИИ Школьных технологий, 2009 – Стр. 10-11.

3. *Кузнецова А.Г.* Доклад «Деятельность ХК ИРО по реализации стратегических направлений развития системы образования Хабаровского края: результаты 2009 года и задачи на 2010 год» / Ученый совет ХК ИРО 16.03.2010г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.ippk.ru/index.php?option=com_



content&view=category&layout=blog&id=131&Itemid=543 – Дата обращения: 14.05.12

4. *Король А. Н., Амфилогов Г. В.* Образовательные услуги военного вуза: сущность, классификация, особенности // Вестник Тихоокеанского государственного университета. – 2012. - № 1 (24). - Стр.164.

5. *Базилевский А.А.* Формирование инновационной структуры системы образования Хабаровского края. Инновационный учитель – инновационная экономика: сборник статей международной научно-практической конференции. 26-28 октября 2010 г./ под ред. Е.А.Денисовой, О.В. Авдошкиной, Н.А.Калугиной. – Хабаровск: ХК ИРО, 2010. – Стр.11-14.

6. *Кац А.М.* Новые формы организации деятельности образовательных учреждений: Учебно-методический комплект материалов для подготовки тьюторов. – М.: АПК и ППРО, 2007 – Стр.10.

7. *Собкин В.С.* Школьное самоуправление: мнения старшеклассников [Тест] // Социологические исследования. – 2008. - № 3. - Стр. 98-104.