



У П Р А В Л Е Н И Е  
О Б Р А З О В А Н И Е М

## РЕФОРМИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ: ОПЫТ РЕГИОНА



**Яков Львович,**  
руководитель  
Главного управления  
образования  
Воронежской области,  
профессор,  
заслуженный  
деятель науки РФ,  
доктор  
технических  
наук

Социально-экономические условия в нашей стране изменились. Появилась потребность в совершенно новой формации людей. Воспитать такое поколение без эффективного реформирования образования невозможно.

Образование сегодня — не только предмет нашей особой заботы, это стратегический ресурс, будущее страны и нашего Воронежского края. В его совершенствовании участвуют все граждане, заинтересованные в качественном образовании детей. Вопросы образования были и остаются для руководства региона приоритетными.

В Воронежской области предприняты шаги реального обновления системы образования в условиях **приоритетности программно-целевого принципа в управлении**. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года была принята Министерством образования Российской Федерации в 2000 году. В этом же году аналогичный документ регионального масштаба — программу развития образования на 2001–2005 годы — приняла администрация Воронежской области. Программа развития образовательной отрасли стала стратегическим документом, реализация которого обеспечила переход региональной системы образования к качественно новому состоянию. Программа реализована как на региональном уровне, так и на уровне муниципальных образований и образовательных учреждений. Нам удалось привлечь немалые дополнительные финансовые ресурсы из областного, федерального и муниципальных бюджетов и, сконцентрировав их, реально продвинуться в выполнении подпрограммы «Школьный автобус», оснастить образовательные учреждения учебно-лабораторным оборудованием, учебной и художественной литературой, спортивным инвентарём и т.д. В структуре расходов федерального и областного бюджетов преобладали капитальные вложения, средний удельный вес которых составлял 58% по федеральному бюджету и 72,5% — по областному. Создано более 100 экспериментальных площадок, 90% общеобразовательных учреждений перешли на программу предпрофильной подготовки и 50% на профильное обучение на старшей ступени.

Как известно, Президент России Владимир Путин назвал образование национальным приоритетом развития государства. Это произошло впервые за много лет. Важно, что заявление Президента подкрепляется финансовым и статусным ресурсом. Мы в этом убеждаемся, видя постоянный интерес к реализации национального проекта «Образование» и Президента, и Правительства, и, что особенно отрадно, — населения региона. Благодаря приоритетному национальному проекту



существенно возрос бюджет развития образовательной отрасли региона России.

Федеральную концепцию мы рассматриваем как общегосударственную стратегию. Разработанная нами «Программа развития образования Воронежской области на 2006–2010 годы» стала конкретным механизмом её реализации. Главная задача областного масштаба, которую мы ставим на предстоящие годы, — достичь нового качества образования, соответствующего требованиям сегодняшнего дня. Мы исходим из того, что система образования должна удовлетворять потребностям общества, текущим и перспективным потребностям экономики и социальной сферы в профессиональных кадрах необходимой квалификации, а также потребностям развивающейся личности ребёнка.

Глубокий анализ и прогноз тенденций развития области, проведённые по ключевым аспектам состояния экономики и социальной сферы, позволили определить основные направления изменений в образовательной отрасли. Что мы хотели изменить? Прежде всего, **создать эффективный и справедливый механизм использования финансовых и общественных ресурсов в образовании**, что позволило бы в течение трёх-пяти лет компьютеризировать его, дать возможность нашим детям добираться до места учёбы не на тракторах или рейсовых автобусах, а на своём школьном транспорте, создавать такие условия, чтобы сельский ученик не чувствовал себя изгоем, а имел возможность учиться в той школе, где дают качественное образование, а не только в той, которая расположена в его деревне.

По инициативе администрации Воронежской области и при активной поддержке губернатора Владимира Григорьевича Кулакова в образовательной отрасли региона последовательно осуществлялись системные преобразования. Выделю несколько основных направлений, по которым в течение последних лет реформировалась эта отрасль.

Первое направление — **совершенствование экономики образования**.

С 2006 года мы изменили систему финансирования образовательных учреждений, осуществив переход на нормативное бюджетное финансирование, что повысило самостоятельность учреждений образования. Эта работа началась в рамках реализации пилотного проекта «Реформа системы образования». Разумеется, региональный норматив дифференцирован для городской и сельской школы, а также для инновационного образовательного учреждения (гимназия, лицей, школа с углублённым изучением предметов). Областной бюджет выделяет на нужды образования целевые субвенции, глава муниципалитета не может их истратить на что-нибудь другое. Распорядителем же средств, выделяемых по нормативу в пересчёте на количество учеников, стал сегодня директор школы. В пределах сметных назначений он может вносить предложения о перераспре-

деления бюджетных средств между статьями бюджетной классификации для более оптимального использования на нужды учреждения — как на содержание зданий и оборудования, так и на организацию учебно-производственного процесса. Суммы субвенций нашли своё отражение в Законе Воронежской области «О бюджете Воронежской области на 2006 год». Такое «автономное» финансовое существование школы подразумевает и новое качество управленческой деятельности её директора, который становится менеджером. Чтобы подготовить руководителей школ к работе в новых условиях и повысить их управленческий потенциал, мы организовали обучение директорского корпуса области.

В условиях меняющегося законодательства подушевое бюджетное финансирование обеспечивает гарантию того, что каждый учащийся вне зависимости от места проживания, возможностей бюджета того муниципального образования, где он проживает, и прочих условий получит образовательные услуги стандартного качества и объёма.

При этом учтены индивидуальные особенности школьников, что нашло отражение в особенностях программ, по которым обучаются дети (общие программы, программы для детей с девиантным поведением и т.д.).

Второе направление — **оптимизация сети общеобразовательных учреждений**. Параллельно с изменением принципов финансирования образовательного учреждения идёт процесс реструктуризации и оптимизации воронежских школ, расположенных в сельской местности. При этом руководство области ставит задачу рациональной концентрации ресурсов образовательной системы. Оптимизацию сети диктует необходимость обеспечить доступное качественное образование на фоне проявления известных демографических тенденций. В Воронежской области возникло много малокомплектных школ, особенно в сельской местности.



Так, в связи с уменьшением контингента обучающихся изменилось количество учреждений общего образования, уменьшилась средняя наполняемость классов: с 18 человек в 2001 году до 16 человек в 2005 году. При этом среднее число учащихся, приходящихся на одного учителя, и в городской и в сельской местности уменьшилось на одного ученика. Поэтому ещё в 2002 году администрация области приняла решение сконцентрировать ресурсы образования на основе базовых сельских школ. В качестве опорных точек развития образования в сельской местности выбраны школы с наибольшим кадровым потенциалом: первую и высшую квалификационные категории имеют 100% учителей на старшей ступени обучения и не менее 50% — на остальных ступенях. Сегодня таких школ — 131. **При этом администрация области не ставит задачу закрывать малокомплектные или отдалённые начальные школы.**

В последние годы совместно с органами местного самоуправления сеть сельских школ приведена в соответствие с современной социально-экономической и демографической ситуацией. Создаются условия для улучшения качества общего и дополнительного образования сельских детей. Проведена значительная работа по насыщению образования материально-техническими, кадровыми и методическими ресурсами. Осуществлена серьёзная перестройка структуры управления сетью учреждений, расположенных в сельской местности. Организационную основу этой работы составило постановление администрации области «О развитии системы общего образования в сельской местности». Разработан комплекс мер, направленных на поддержку сельской школы. В 2002 году совместно с Минобразованием России реализован проект, направленный на совершенствование и поддержку общего образования в сельской местности. В итоге его реализации приобретено современное

учебно-лабораторное оборудование и полнокомплектные кабинеты физики, химии и биологии для сельских базовых школ. На эти цели выделены средства федерального (10 млн рублей), областного (8,7 млн рублей) и муниципальных (1,3 млн рублей) бюджетов.

С 2004 года наш регион принимает участие в реализации пилотного проекта «Реформа системы образования». В этом году завершаем трёхлетнюю программу развития учебно-лабораторной базы предметных кабинетов с использованием заёмных финансовых ресурсов Всемирного банка реконструкции и развития. Только в 2004–2005 гг. на эти цели область получила свыше 50 млн рублей. Приобретено 50 школьных автобусов, модернизирована треть учебно-лабораторной базы за счёт современных кабинетов физики, химии, биологии, информатики, технологий, обслуживающего труда, материалов для медиатека.

Создание базовых общеобразовательных школ — это целенаправленный курс, выбранный администрацией Воронежской области. Идея уже сегодня оправдывает себя, как показывает опыт региона. Созданы школьные округа с центром в крупном общеобразовательном учреждении — базовой сельской школе, где сконцентрированы финансовые, материально-технические и педагогические ресурсы. Существенно изменилось содержание образования в базовых школах. По многим параметрам они уже сегодня стали инновационными центрами школьных округов. С первого сентября 2004 года в них ведётся предпрофильная подготовка, а с 2006 года все базовые школы на старшей ступени реализуют не менее двух профилей обучения. Все они подключены к интернету.

В целях инновационного развития системы общего образования в сельской местности в области апробировано несколько моделей образовательных учреждений. Так, **32 базовые школы (по одной в каждом сельском районе), оснащённые современным оборудованием, преобразованы в ресурсные центры коллективного пользования.** Их территориальное расположение, в основном, оптимально, что позволяет организовать подвоз детей из близлежащих населённых пунктов школьным автотранспортом. Мы даже не ожидали, что реализация губернаторской программы «Школьный автобус» даст такой позитивный результат в процессе оптимизации сети общеобразовательных учреждений. Как только у родителей появляется возможность отправлять детей в крупную базовую школу на школьном транспорте, они убеждаются в том, что эта школа гораздо лучше, и принимают решение перевести в неё своих детей, поскольку они получают образование высокого качества.

Мы определили прогнозную потребность в школьных автобусах на период до 2010 года. В настоящее время в эксплуатации находится 145 машин, 95 из которых приобретены



по губернаторской программе «Школьный автобус», а 50 — в рамках реализации пилотного проекта «Реформа системы образования». Для полного обеспечения маршрутной сети требуется ещё 290 автобусов. В рамках реализации национального приоритетного проекта «Образование» администрация области заключила соглашение с Федеральным агентством по образованию, по которому предусматривается приобретение транспортных средств для общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности, за счёт средств федерального бюджета при софинансировании из бюджета области в размере 12,6 млн рублей.

Все эти меры способствовали тому, что базовые школы в сельской местности наравне с городскими инновационными учебными заведениями приняли активное участие в конкурсе лучших школ на получение бюджетного гранта в рамках национального проекта «Образование».

Следующее важное направление реформирования образования — **интеграция разных его уровней.**

Воронежская область — традиционный центр Черноземья с населением 2,4 млн человек — располагает широкой сетью учреждений профессионального образования. В ней функционируют сегодня 36 вузов, 54 учреждения среднего профессионального и 48 учреждений начального профессионального образования. В них обучаются более 180 тыс. студентов и учащихся. Образовательная система направлена в конечном счёте на подготовку конкурентоспособных специалистов. Один из путей достижения этой цели — интеграция учреждений профессионального образования. Эту задачу мы решаем посредством создания университетских округов. В 2002 году создан университетский округ Воронежского государственного университета, который объединяет, помимо высших учебных заведений, ещё и средние профессиональные, и учреждения начального профобразования. В этот округ входят общеобразовательные школы как областного центра, так и сельской местности. Округ имеет единое управление, серьёзный методический и кадровый потенциал классического университета. Созданы округа Воронежского государственного аграрного университета, а также округ непрерывного педагогического образования на базе Воронежского государственного педагогического университета.

Четвёртое направление реформирования — **реструктуризация начального профессионального образования** — одно из приоритетных в модернизации региональной системы образования. С января 2005 года 40 учреждений начального профессионального образования переданы на региональное финансирование. Вопреки опасениям общественности, количество бюджетных мест в профессиональных училищах и лицеях не уменьшилось. Однако стало понятно, что систему начального профобразования, которая складывалась в советские времена, надо существенно перестраивать. В частности, корректиро-

вать номенклатуру специальностей и серьёзно повышать качество подготовки специалистов. Поэтому в отношении профессиональных училищ решили применить тот же принцип «базовой школы». Участие Воронежской области в международном проекте «Реформа системы образования» позволило создать ресурсные центры на базе учреждений начального профессионального образования, улучшить их материальную обеспеченность, наладить тесное взаимодействие с различными структурами по подготовке, переподготовке и повышению квалификации рабочих кадров. Чтобы создать необходимые условия для получения качественного профессионального образования, удовлетворения потребностей экономики региона в квалифицированных рабочих кадрах, реализовать интегрированные образовательные программы их профессиональной подготовки, а также рационально использовать финансовые средства, создано 9 ресурсных центров на базе инновационных учреждений начального профессионального образования. Специализацию ресурсных центров мы определили, исходя из потребностей регионального рынка труда.

Изменены подходы к формированию плана приёма в учреждения начального профессионального образования на 2005 год. Контрольные цифры приёма утверждены по каждой специальности, увеличен план приёма на базе 11-х классов, уменьшен набор на бюджетной основе по специальностям повар, кондитер, секретарь-референт, оператор ЭВМ как не пользующимся спросом. Те же подходы реализуем и сегодня.

Складывается система в работе Главного управления образования Воронежской области с социальными партнёрами. Заключены договоры с Департаментом федеральной государственной службы занятости по Воронежской области и объединениями работодателей по подготовке, переподготовке и повышению квалификации рабочих кадров



и специалистов. Данные мониторинга потребности в кадрах специалистов учитываются при формировании областного заказа на подготовку кадров с высшим, средним и начальным профессиональным образованием.

Приведу несколько примеров конструктивного социального партнёрства учреждений профобразования с работодателями. Деловое сотрудничество сложилось у профессионального лица № 4 г. Воронежа с открытым акционерным обществом «Воронежсинтезкаучук». Стало практикой направлять для работы в лицей высококвалифицированных мастеров производственного обучения с сохранением зарплаты на предприятии, выделять оборудование и инструменты для обучения в производственных мастерских лицея. Акционерное общество «Минудобрения» ввело надбавки к заработной плате всем педагогическим работникам профессионального лица № 55 г. Россоши. Ежегодно лицею выделяются финансовые средства для ремонта, приобретения оборудования, инструментов. На льготных условиях педагогическим работникам и учащимся выделяются путёвки в профилактории, базы отдыха. Разработаны модели успешного социального партнёрства на базе ресурсных центров № 1 и 3 по профилям «Строительство и коммунальное хозяйство», «Сельское хозяйство» с участием союза промышленников и предпринимателей.

В нашей области самыми активными инвесторами в начальное и среднее профессиональное образование стали строительные компании, но, к сожалению, большинство предприятий и организаций остаются пока в роли иждивенцев. Являясь негосударственными, они получают бесплатно кадры за счёт средств областного бюджета. Надеемся, что с помощью областных объединений работодателей — негосударственного предприятия «Союз строителей Воронежской области», «Совет промышленников и предпринимателей Воронежской

области», Воронежского регионального союза предпринимателей «ОПОРА», Агропромышленный союз и других — нам удастся **осуществить переход на договорную систему подготовки кадров с полным или частичным возмещением затрат предприятиями-работодателями.**

Укрепляется взаимодействие учреждений начального профессионального образования с вузами и ссузами, что создаёт условия для непрерывного многоуровневого профессионального образования.

**Реструктуризация сети учреждений начального профессионального образования** осуществляется несколькими путями.

1. Преобразование некоторых профучилищ в средние специальные учебные заведения — колледжи.
2. Создание ресурсных центров — многопрофильных, многофункциональных областных государственных образовательных учреждений начального профобразования.
3. Вхождение в состав вузов, ссузов в качестве структурных подразделений.
4. Создание государственных автономных некоммерческих организаций.

Привести систему профессионального образования в соответствие с требованиями рынка труда, организовать его взаимодействие с рынком образовательных услуг — вот основной лейтмотив реформы профессионального образования. На этом пути есть как положительные сдвиги, так и серьёзные противоречия. К числу позитивных изменений можно отнести такие:

- структура приёма и выпуска в профессиональных учебных заведениях стала более динамичной, ориентированной на потребности рынка;
- на всех уровнях начального профессионального образования сокращается подготовка по невостребованным профессиям и специальностям, а расширяется — по наиболее востребованным на региональном рынке труда;
- социальные партнёры учреждений начального профессионального образования более активно участвуют в профориентации молодёжи, в организации практики, содействуют трудоустройству выпускников;
- учреждения начального профобразования уделяют больше внимания конкурентоспособности выпускников, участвуют в их трудоустройстве;
- в сфере профессионального образования зарождаются новые организационные формы, ориентированные на использование рыночных механизмов и учёт потребностей рынка труда: ресурсные центры, о которых шла речь, структуры дополнительного образования, союзы работодателей, попечительские советы;
- формируется система госзаказов на подготовку рабочих кадров, из инвалидов (на базе ресурсных центров проводится профессиональная подготовка инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья);



● более разнообразными и рыночно ориентированными становятся источники финансирования подготовки рабочих кадров, внедряется нормативное бюджетное финансирование.

В то же время эти позитивные изменения не приобрели массовый характер, не обеспечены методически, не имеют достаточной нормативно-правовой базы. **Наша актуальная задача — придать позитивным изменениям системный характер.**

Положительным аспектом стало участие образовательных учреждений в Федеральных целевых программах и международных проектах. По Федеральной программе «Развитие единой образовательной информационной среды» все учебные заведения получили комплекты вычислительной техники. На эти цели на условиях софинансирования из областного бюджета выделено более 4 млн рублей. Нынешний областной показатель — 1 компьютер на 21 учащегося превышает среднероссийский норматив.

Пятое направление — **создание областной системы оценки и контроля качества образования.** Контроль качества начинается с лицензирования и продолжается в ходе мониторинга качества и аттестации образовательных учреждений. За последние два года лицензию получили более 300 учреждений дошкольного, общего, начального и среднего профессионального образования, а также учреждений дополнительного образования детей, негосударственных образовательных учреждений и организаций. Проведены контрольные проверки за соблюдением образовательными учреждениями лицензионных условий. По их итогам в 2005 году принято решение приостановить действия лицензий на образовательную деятельность, выданных 16 образовательным учреждениям.

Эксперимент по введению Единого государственного экзамена положил начало созданию независимой системы го-

сударственной оценки качества образования. Наша область уже в четвёртый раз принимала участие в этом эксперименте. Нарботан положительный региональный опыт. По нашему мнению, ЕГЭ повышает объективность итоговой аттестации выпускников общеобразовательных школ и обеспечивает равные возможности на получение среднего и высшего профессионального образования, особенно выпускникам сельских школ, о чём и свидетельствуют результаты единого госэкзамена.

Одно из актуальных направлений реформирования образовательной отрасли — **реализация приоритетного национального проекта «Образование».** В процессе этой деятельности мы определили лидеров образования, на которых должны ориентироваться и другие. Всячески поддерживая их, мы намерены вывести систему образования региона на новый инновационный уровень. Важность реализации приоритетного национального проекта на территории Воронежской области в том, что проект вписывается в решение тех основных стратегических направлений развития региональной системы образования, которые определены программными документами области. Однако в задачу национального образовательного проекта не входит решение огромного груза всех текущих, назревших в школе вопросов. Его финансовый ресурс не заменит те 6 миллиардов в консолидированном областном бюджете, который в 2006 году мы израсходовали на образование. Дополнительные 250 миллионов, выделенные национальным проектом на наш регион, нацелены, прежде всего, на стимулирование системных изменений в образовании, на его кадровое улучшение, что позволит выявить и обеспечить приоритетную поддержку лидеров — этих точек роста нового качества образования; внедрить в массовую практику новые управленческие механизмы и подходы как способы кристаллизации институциональных изменений.



Благодаря грантам мы будем активно развивать подлинно инновационную школьную сеть.

Стимулирование общеобразовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы, государственная поддержка талантливой молодёжи, поощрение лучших учителей — это сущностное основание успешности комплекса мер по реализации приоритетных направлений развития образовательной системы региона, достижения современного качества образования, адекватного запросам общества и социально-экономическим условиям. Достичь этих результатов возможно благодаря тому, что разные компоненты национального проекта усиливают друг друга, с разных сторон направляя образовательную систему к единой цели, обеспечивая системные сдвиги. Направления проекта комплексно работают на скорейшее введение и распространение новых финансовых механизмов, на развитие общественного участия в управлении образованием.

Среди наиболее существенных проблем региона, над которыми сейчас работаем, выделяю такие. Демографический спад и снижение рождаемости обуславливают устойчивую тенденцию сокращения численности контингента школьников, особенно на селе. Это приводит к росту стоимости обучения одного учащегося в малочисленной школе. Статистический анализ показывает, что тенденция уменьшения численности контингента обучающихся в учреждениях общего образования сохраняется. По сравнению с 2001 годом в 2005-м общая численность обучающихся уменьшилась на 61,7 тыс. человек, в том числе в городской местности — на 34,4 тыс. человек, сельской — на 27,3 тыс. человек.

Сохраняется высокая текучесть педагогических кадров в сельской местности, дефицит кадров по ряду профилей учительской профессии (иностранный язык, технология, основы безопасности

жизнедеятельности). Нередко из-за отсутствия педагогов-предметников учащиеся сельских школ не в полной мере осваивают обязательный минимум содержания образования. До сих пор, несмотря на наши усилия существенны различия в качестве образования выпускников городских и сельских малочисленных школ. Уровень знаний многих выпускников сельских школ недостаточен для продолжения обучения в учреждениях среднего и высшего профессионального образования.

К решению проблем образования нам пока не удалось широко и активно привлечь общественность и работодателей, население области в целом. Партнёрство учреждений образования с представителями рынка труда и другими сферами развивается низкими темпами. Отсутствует эффективный мониторинг общественного мнения о различных региональных аспектах образования.

Серьёзной проблемой остаётся неготовность большей части молодёжи к адекватному поведению на современном рынке труда, в основе чего — недостаток информации и опыта в трудоустройстве, отсутствие инициативы и самостоятельности в поиске нужного места работы. Профессиональная школа ещё не способна гибко реагировать на структурные изменения социально-экономической сферы региона, на её потребности.

Не соответствует современному уровню требований и развитие информационной инфраструктуры управления отраслью, что снижает его эффективность и оперативность, делает систему образования недостаточно открытой.

Мы прекрасно осознаём, что совершенствование системы образования — процесс перманентный, к идеалу нам суждено лишь стремиться. Но откровенно, что региональная система образования преодолела период «выживания» и вступила в пору устойчивого развития.

**г. Воронеж**