

Интеграции и кооперации образовательных учреждений и организаций социально-культурной сферы

Т. В. Абанкина

Институт развития образования НИУ ВШЭ

Процесс кооперации и интеграции образовательных учреждений разных уровней, в том числе с организациями культуры, спорта идет уже достаточно давно, однако в последние годы он заметно ускорился, чему способствовали как внешние, так и внутренние причины. Какие возможности дает образовательному учреждению такое объединение? Какие трудности ожидают руководителя, решившему перевести свое учреждение на новый качественный уровень? Существуют ли методики объединения? Об этом расскажут наши эксперты.

Внешние и внутренние причины для объединения

К внешним причинам, прежде всего, нужно отнести демографическую ситуацию, численность учащихся сокращается, изменяется принципы их расселения. Строятся новые микрорайоны, куда переезжают, в основном, молодые семьи, что сказывается на увеличении там количества учащихся. Одновременно центры городов, где наиболее развита образовательная инфраструктура, стареют, там остается жить очень мало детей.

Эта тенденция, характерная для всех городов России, поэтому требуется перепроектирование всех сетей образования: и дошкольного, и общего, и дополнительного, и профобразования, и учреждений культуры, создание, может быть, сетевых базовых учреждений с филиалами. Я бы сказала, что внешние причины вынуждают искать новые решения. Почему вынуждают? Потому что решения, к сожалению, достаточно сложные и дорогостоящие.

В то же время существуют *внутренние причины* интеграции и кооперации образовательных учреждений разных уровней. Сегодня все более востребованной становится возможность образования в течение всей жизни. Постоянная *преемственность образовательных программ*, когда разные уровни, например, дошкольное образование, школьное, дополнительное, профессиональное выстраиваются в своеобразные образовательные траектории, стирая межуровневые барьеры. Преемственность образовательных программ становится все более важной и для самих учащихся, и для педагогов, и для родителей. Поясню на примере. Для многих родителей переход ребенка из детского сада в школу всегда был серьезной проблемой. В последние годы мы столкнулись с тем, что уровень подготовки первоклассников очень разный, что влияет на эффективность обучения в начальной школе. Эту проблему во многом поможет решить объединение школы с дошкольными учреждениями. Педагоги начальной школы могут заниматься с ребятами из старших групп детских садов по преемственным и сбалансированным программам. Тогда ребяташки уже в садике смогут адаптироваться к школе

Более того, важно обеспечить кооперацию школы с *учреждениями дополнительного образования*. К сожалению, сегодня учреждения допобразования оказались в очень тяжелой ситуации, поскольку именно школы постепенно стягивают на себя задачи внеклассного обучения. Реализуя современные стандарты, они фактически переходят на школы полного дня, организуя и дополнительные занятия. Родители учащихся отмечают удобство такой формы работы. Но школа все равно остается по преимуществу, предметно-ориентированной, дополнительные занятия проводят те же педагоги. А учреждения дополнительного образования, по преимуществу, лично-

ориентированные. В числе главных задач учреждений допобразования – развитие творческих способностей личности, что важно детям, которых в школе относят к числу отстающих. Если эти ребята не успешны по академической программе, то и после уроков им тяжело найти свое место в школе. Учреждения допобразования помогают им раскрыться с другой стороны, и не тащить за собой шлейф «академической неуспешности», что очень важно для развития, психологического комфорта. Поэтому сегодня кооперация школы и учреждений допобразования, с согласованными программами, графиками работы, чрезвычайно важна.

И, конечно, очень актуален вопрос о сотрудничестве школы *с учреждениями профобразования*. Исследователи отмечают, то и учащиеся, и их семьи достаточно поздно определяются с выбором и сферы деятельности, и будущей профессии, и учебного заведения. Для облегчения этого выбора школе важно наладить контакты с послешкольными образовательными учреждениями – чтобы ребята включались в специальные образовательные программы. Такие специальные программы для школьников сегодня имеют многие вузы и колледжи.

Ведущие университеты снова хотят вернуться к практике тесного сотрудничества со школами, иметь так называемые базовые школы, но уже на новом уровне, рассматривая даже вариант включения базовой школы в состав вуза.

Очень востребованы и программы *дополнительного профессионального образования*. Регулярное повышение квалификации, обучение, переобучение, переподготовка становится актуальным трендом. Профпереподготовка минимум раз в 5-10 лет – требование большинства работодателей.

Поэтому интеграция и кооперация образовательных учреждений и организаций социально-культурной сферы – не самоцель. Это средство решения серьезных задач, связанных, прежде всего, с созданием новых условий для повышения качества образования, с возможностью реализации гибких образовательных траекторий.

Более того, следуя концепции «образование в течение всей жизни», очень важно создать целостную систему, которая даст возможность раскрывать потенциал человека, выявлять, поддерживать и развивать те или иные его способности.

Задача развития и поддержки одаренности сегодня очень актуальна. Будущее – это качество человеческого капитала, которое связано, несомненно, с развитыми способностями: интеллектуальными, творческими, научными. Эти способности должны формироваться у каждого, не зависимо от места жительства и доходов.

Что мешает объединению?

Барьеров на этом пути, к сожалению, немало и, прежде всего, они касаются отраслевых систем управления.

У каждой отрасли – культуры, образования, спорта – свои бюджеты, свои расходные обязательства, разделенные по уровням бюджетной системы. И свои коды бюджетной квалификации. Поэтому, *софинансировать учреждения, которые реализуют программы разных уровней образования, или разных отраслей социальной сферы, по-прежнему сложно.* Закон № 83-ФЗ¹ обозначил переход от финансирования учреждений к финансированию услуг и работ (то есть, финансирование реализации программ образования, культуры и так далее). Но все равно учредители формируют ведомственные перечни услуг. И финансируют только свои подведомственные учреждения. Учредителю трудно дать субсидию на выполнение каких-то других программ, не относящихся к его ведомству. И учреждению получить субсидию не от

¹ Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

своего учредителя тоже практически невозможно. Коды бюджетной классификации становятся «железными решетками», не позволяющие аккумулировать ресурсы для такой интеграции и кооперации.

Новый **Закон об образовании**² поддерживает развитие сетевых взаимодействий. Но современный финансовый механизм не позволяет в полной мере реализовать эту модель взаимодействия. Кроме того, разные учреждения закреплены за разными уровнями бюджета. Например, высшее образование – за федеральным уровнем, профобразование (среднее и начальное) – за субъектом федерации, дошкольное, общее, дополнительное образование детей – за муниципалитетами. Но по бюджетам оплата труда учителей с начислениями и учебные расходы – за субъектом федерации, организация предоставления услуг (фактически содержание имущественного комплекса), допобразование – за муниципалитетами. Объединить все эти субсидии, направить финансовые потоки, аккумулировать их в учреждениях, прежде всего, оказывающих многопрофильные и комплексные услуги, реализующих качественные программы довольно трудно.

Москва, как субъект федерации, лидирует в этом процессе. У департамента образования Москвы имеются возможности организовать межуровневое взаимодействия. Но финансовый механизм не отработан.

Если школы станут структурными подразделениями университетов – кто их будет дальше финансировать? На уровне федерального бюджета реализация таких программ не предусматривается. Москва, как учредитель, выражает готовность продолжать это финансирование. Но можно ли направлять данную субсидию в федеральные учреждения? Вопрос пока не отлажен.

В принципе, 131 и 184³ федеральными законами о разграничении полномочий предусматриваются агентские соглашения. Однако инструмент по передаче полномочий и одновременно финансовых обязательств по финансированию тех или иных уровней пока не отработан.

Еще более сложное взаимодействие с точки зрения именно финансового обеспечения между различными отраслями – образованием, культурой, спортом. У каждого свой учредитель. Не совпадают расходные полномочия, закрепленные за разными уровнями бюджетной системы в отраслях образования, культуры и спорта. Существующие финансовые механизмы не способствуют содержательным процессам кооперации, а препятствуют им.

Именно финансовые механизмы оказываются недостаточно гибкими и не обеспечивают то формирующееся и активно развивающееся на наших глазах объединение систем образования, культуры, спорта – то есть, интеграцию, кооперацию учреждений, которая востребована самой жизнью.

Мы в свое время подготовили проект закона об интегрированном социальном учреждении. К сожалению, это нужно решать на уровне федерального закона, не меньше, поскольку речь идет о передаче некоторых расходных обязательств с одного бюджетного уровня на другой. Или вывода этих учреждений из-под действия 131 федерального закона, чтобы можно было бы аккумулировать ресурсы. Но согласование законопроекта, к сожалению, тормозится.

К тому же **у существующих органов управления нет заинтересованности** выходить за рамки своих четко зафиксированных отраслевым министерством

² Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ».

³ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

компетенций. Департамент образования занимается только образовательной деятельностью, департамент культуры – культурой.

Надо заметить, что многие *учреждения дообразования, культуры сами не стремятся к такой кооперации*, опасаясь, что их подомнет более мощная образовательная организация. Сегодня эти учреждения поставлены в неравную, но реальную конкуренцию со школами – и по времени нахождения там детей, и по финансированию.

Как идут процессы объединения сегодня?

В Москве процесс интеграции и кооперации в последнее время активизировался. Он также активно проходит и в ряде регионов. Импульс дали субъекты федерации, которые участвовали в программах реструктуризации сельских школ, поскольку сельские школы в первую очередь столкнулись с проблемой обеспечения качества образования, независимо от места проживания. Они *стали моделями* и базовых школ с сетью филиалов, и ассоциаций, как единого юридического лица, и социокультурных комплексов, когда передаются ставки учреждений, например, дообразования, культуры – образовательному учреждению. Другой вариант кооперации - формируется товарищество из образовательных учреждений разных уровней, включая, профессионально-техническое образование, дообразование детей, вузы. *Модели кооперации и интеграции обрабатывались во многих субъектах РФ* – в Якутии, Алтайском, Красноярском, Ставропольском краях, в Чувашии, Татарстане, Карелии, Московской, Калужской, Белгородской областях. Москва в последнее время пошла по пути создания территориальных комплексов, объединяя, прежде всего, школы и учреждения дошкольного образования. Решалась и задача выравнивания по качеству – сильные школы брали на себя ответственность за развитие образования в пределах школьного округа, становясь лидерами в пределах своей территории, которая за ними отчасти закрепляется.

Надучрежденческую ассоциацию в форме юридического лица - простого товарищества – по сути, интегрированное учреждение создать сегодня достаточно трудно. Хотя Москва по такому пути идет, объединяя школьное и дошкольное образование, развивая формы договорного сотрудничества с университетами, колледжами, дообразованием детей. Но это, пока, скорее формы кооперации, а не интеграции, где проблемы финансового обеспечения учреждений разного уровня, безусловно, сохраняются. В большинстве случаев речь идет о горизонтальной кооперации.

В регионах, не получая формального статуса, тоже формируются *образовательные округа*, когда базовая школа или ресурсно-информационный центр становятся субъектом, который обеспечивает в том числе информационное, методическое единство, переподготовку учителей, подвоз учащихся в базовые школы. В некоторых регионах (Якутия, Краснодарский край), опробована модель передвижной учебной лаборатории, которая по графику обслуживает отдаленные сельские школы. Это, практически, переход к модульной организации учебного процесса.

Хотя, еще раз скажу, что в результате сложившейся практики, у каждого участника сетевого взаимодействия уже накоплены свои методы использования ресурсов и способы работы, своя концепция сотрудничества. И я считаю, что все эти модели должны, несомненно, развиваться и подкрепляться нормативно-правовыми документами, которые помогают им эффективно работать.

Возможные стратегии партнерства

Сегодня можно говорить о *трех стратегиях партнерства учреждений*.

Первая стратегия *«Вертикаль»* – это образовательные центры и социокультурные комплексы, созданные как единое юридическое лицо со структурными подразделениями

или сетью филиалов. Фактически это иерархическая модель с опорной (базовой) школой, а также формирование образовательных центров на базе более сильной полной (средней) школы и клиентских отношений с сетью иных школ - ниже ступенью или менее оснащенных. Конкретное правовое оформление и финансирование таких вертикально интегрированных образовательных центров и социокультурных комплексов может быть различным.

Вторая стратегия *«Горизонталь»* – ассоциация образовательных учреждений и организаций социально культурной сферы с распределением функций при сохранении отдельными образовательными и социокультурными учреждениями статуса юридического лица.

Третья стратегия *«Синтез»* – объединение учреждений образования с учреждениями другого уровня образования и ведомственной принадлежности – дошкольного, начального и среднего профессионального образования, науки, культуры, спорта, здравоохранения, социального обеспечения.

Как создать школу будущего?

Прежде всего, руководитель и его управленческая команда должны проанализировать потенциал своего учреждения, **выявить потребности**, и с учетом этих потребностей определить заинтересованность в партнерстве с другими учреждениями. Если существует проблема неоднородности подготовки первоклашек, то важна кооперация с учреждениями дошкольного образования. Если требуется улучшить качество развития творческих способностей учащихся – важно сотрудничать с учреждением дообразования. Если в центре внимания старшие классы – необходимо объединение с профобразованием.

Для успешного объединения так же важна **подготовка руководителей** и всей управленческой команды таких комплексных учреждений. Хочу подчеркнуть – интеграция и кооперация – это не просто укрупнение: была маленькая школа, стала большая. Это тот случай, когда количество перерастает в качество – расширяются возможности творческого, академического развития, идет работа на повышение конкурентноспособности учащихся, и, прежде всего, на развитие их компетенций. Международные исследования показывают, что российские школьники достаточно эрудированны, однако способности применить знания на практике у них довольно ограничены. Поэтому интеграция сегодня – это преодоление барьера на пути к компетентностной школе.

Сегодня очень востребована **методическая поддержка**, и с содержательной точки зрения, и с точки зрения управленческой работы, финансового обеспечения, обеспечения взаимодействия с общественными органами управления. Утверждать, что совсем нет методического материала по этому направлению было бы неправильно. Думаю, что уже пора создавать и широко использовать если не методики, то хотя бы методические рекомендации.

Уже **накоплен определенный опыт объединений** учреждений. Во многих субъектах федерации разработаны свои методики. Институт развития образования НИУ ВШЭ тоже подготовил целый ряд таких методик и по интеграции и кооперации, и по межведомственному взаимодействию в рамках действующего законодательства, обобщив существующий опыт.

Какие выгоды сулит объединение?

Заинтересован ли руководитель школы в такой интеграции и кооперации? Несомненно. Поскольку он заинтересован в **обеспечении качественных показателей** обучения и удовлетворенности родителей учащихся. Результаты ЕГЭ сегодня – не

единственный показатель качества работы образовательного учреждения. На самом высоком уровне отмечено, что сегодня нужны другие показатели, которые бы измеряли **активность учащихся** в олимпиадах, смотрах, конкурсах, фестивалях. Кооперация и интеграция решает многофокусные задачи – с одной стороны улучшая результаты участников мероприятий, с другой – расширяя охват учащихся, включая новых детей в дополнительные образовательные программы, развивающее обучение, давая возможность школьникам, неуспевающим по академическим программам, раскрыться в спорте, творчестве. Также решается задача **повышения компетенций** учащихся (умение работать в команде, анализировать информацию, решать межпредметные задачи).

Сегодня многие **родители хотят**, чтобы дети не только получали необходимые знания, но и развивали коммуникативные навыки, творческие способности.

Но процесс объединения важен и для **профессионального развития педагогического коллектива**. Современный учитель – это не только предметник. Это человек, владеющий компьютерными технологиями, коммуникативными навыками, который может организовать коммуникацию с ребятами, с родителями по широкому спектру жизненных вопросов.

Еще раз подчеркну, что при объединении бюджетное учреждение получает возможность повысить уровень достижений учащихся, удовлетворить запросы родителей, сформировать коллектив профессионалов, что, несомненно, влияет на качественные показатели по всем направлениям развития.