

Проблемы и задачи деятельности Кузбассобнадзора на современном этапе

*(Ольга Борисовна ЛЫСЫХ, начальник Государственной службы по надзору
и контролю в сфере образования Кемеровской области)*

Прежде всего, хочу искренне поблагодарить Е. А. Пахомову – нашего куратора – за помощь и поддержку в работе, добрые слова и высокую оценку труда специалистов Кузбассобнадзора.

Спасибо Губернатору, областному, городскому Советам народных депутатов за оказанное внимание.

Перелистывая страницы истории, убеждаешься, как много уже сделано, и понимаешь, как непросто удержать высокую планку, заданную в работе твоими предшественниками.

Приведу всего несколько фактов. За 3 пятилетия специалисты Кузбассобнадзора выдали более 12,5 тыс. лицензий на осуществление образовательной деятельности, провели свыше 4,5 тыс. аттестационных/аккредитационных мероприятий.

За этими цифрами, несомненно, огромный труд людей, организующих государственные процедуры оценки качества образования, механизмами которых являются лицензирование и аккредитация.

Со временем привносятся изменения в Порядок проведения этих процедур, сокращаются сроки их исполнения (раньше до 2-х месяцев, сейчас – 10-45 рабочих дней), снижаются административные барьеры для заявителей (документы могут представляться в электронном виде).

Сегодня, в соответствии с новым положением, выдаются бессрочные лицензии. Кроме того, осуществляется лицензионный контроль за соблюдением лицензионных требований в обязательном плановом порядке через год.

При проверке соответствия учебно-методической документации, кадрового состава педагогических работников, материально-технической базы существует ряд проблемных моментов.

Так, сегодня отсутствуют нормативные требования к оборудованию помещений (учебных классов, лабораторий, мастерских, групповых помещений), используемых при реализации общеобразовательных программ.

Сегодня проверяется лишь факт их наличия. А содержательные характеристики оборудования каждого из данных помещений отсутствуют как в общем образовании, дополнительном, так и в профессиональном.

Еще один пример. Квалификационная характеристика должности «Учитель», утверждённая приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 26.08.2010 № 761н, предусматривает необходимость наличия педагогического образования, не требуя наличия квалификации, соответствующей преподаваемому учебному предмету. Это означает, что фактически каждый педагог может преподавать любую специальность. С этим невозможно согласиться.

Изменить ситуацию можно, если инициировать разработку проектов нормативных правовых актов, содержащих конкретные требования к учебно-материальной базе образовательных организаций, к квалификации педагогических работников. Мы готовы обратиться в Министерство образования и науки Российской Федерации с таким предложением. И при поддержке научной, педагогической общественности Кузбасса создать рабочую группу в ближайшее время, чтобы предметно заняться этим вопросом.

Но есть моменты, на которые мы практически не можем повлиять. В частности, это касается качества образовательного процесса в негосударственных образовательных организациях. В связи с тем, что для них не существует федеральных государственных стандартов, мы проверяем их только на предмет соблюдения лицензионных требований. В Кузбассе в настоящее время таких организаций около двухсот. Особенно много проблем возникает с автошколами, услуги которых являются очень востребованными у населения.

Из 109 таких организаций 77 – частные. Именно в них чаще всего выявляются нарушения, связанные с отсутствием материальной базы, подготовленных педагогических кадров, невыдачей в полном объеме образовательных программ. А жители области вынуждены платить немалые средства за услуги.

Жалобы, протоколы, судебные заседания, штрафы, приостановления деятельности организаций, аннулирование лицензий не снимают остроты проблем, а у специалистов Кузбассобнадзора это отнимает массу времени, здоровья, нервов.

В перспективе в сентябре-октябре 2014 года ожидается принятие новых программ подготовки водителей, содержащих более жесткие требования к автошколам.

Еще раз подчеркну, что происходящая оптимизация контрольно-надзорных процедур нацелена, прежде всего, на совершенствование качества образования.

Если раньше государственная аккредитация предполагала установление государственного статуса образовательного учреждения по видам и типам (для этого имелись утвержденные Минобрнауки показатели деятельности), то сегодня, согласно новому законодательству, проводится государственная аккредитация образовательной деятельности на соответствие федеральным государственным образовательным стандартам.

Самой главной проблемой является то, что в самом стандарте прописаны только требования к срокам освоения, структуре образовательной программы, к результатам ее освоения, но конкретные измерители этих составляющих отсутствуют.

Например, определен перечень компетенций, которыми должен владеть выпускник, а как оценить уровень и качество их освоения, нигде не обозначено. Что считать положительным результатом государственной экспертизы? Может ли заключение быть отрицательным в современных условиях?

Какие для этого должны быть основания, кроме случаев, когда не преподавались отдельные дисциплины?

Чтобы получить ответ на эти и многие другие вопросы, мы активно взаимодействуем с Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, Департаментом образования и науки Кемеровской области, Кузбасским региональным институтом развития профессионального образования и КРИПК и ПРО.

Наша задача – выработать принципиальные подходы к критериальным значениям основных условий реализации образовательной программы.

И сделать это надо как можно быстрее, так как значительно усложнилась работа независимого эксперта. Ему необходимо дать в руки конкретный инструментарий, чтобы он мог объективно провести экспертизу.

Сегодня в качестве экспертов аккредитовано более 600 человек. Мы благодарны тем, кто уже многие годы сотрудничает с нами. Среди них: Володкина Татьяна Николаевна, г. Кемерово; Колодчикова Раиса Нурулловна, г. Прокопьевск; Лехтина Лариса Петровна, г. Калтан; Сизикова Наталья Владимировна, г. Ленинск-Кузнецкий; Сметанникова Юлия Валерьевна, г. Новокузнецк.

Сегодня 67 экспертам направлена благодарность в территории за многолетнее сотрудничество, высокий профессионализм, компетентность в экспертной оценке деятельности образовательных организаций.

Пользуясь случаем, хочу также передать слова признательности за готовность всегда откликнуться и прийти на помощь, дать совет в трудной ситуации тем, кто многие годы являлся членом аккредитационной коллегии: Касаткиной Н. Э., Бублик Н. В., Артюхову М. В. Отдельно: Кирюшину Н. А., Рудневой Е. Л., которые сегодня вошли в состав вновь созданной Коллегии.

Коллегия решает иные задачи, касающиеся межведомственного взаимодействия при рассмотрении актуальных вопросов региональной системы образования. Мы провели уже два заседания и убедились, что диалог с руководителями различного уровня необходим и востребован. Особенно если это касается проблем оценки качества образовательных услуг.

Например, в этом году, в рамках мероприятий по подготовке и проведению итоговой аттестации, большое внимание было уделено профилактике нарушений процедур ЕГЭ и ГИА-9.

Уже озвучены основные выводы по итогам проведения экзаменационной кампании с учетом места и роли Кузбассобнадзора.

Подробный анализ результатов сдачи экзаменов в целом будет обсужден на августовской конференции.

Я остановлюсь лишь на некоторых организационных моментах, которые были выявлены нашими специалистами.

В ходе проведения ГИА-2014 на каждом экзамене контролем со стороны Кузбассобнадзора были охвачены от 23% до 55% ППЭ в 34 территориях области. Тридцать наших специалистов побывали во всех 86 пунктах.

При проведении контроля соблюдения Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования зафиксировано 4 нарушения, в том числе 3 нарушения участниками ЕГЭ пункта 45 Порядка:

- наличие у 2-х участников ЕГЭ средств связи (мобильного телефона) в аудитории для проведения экзамена;
- наличие у 1 участника ЕГЭ справочных материалов в аудитории для проведения экзамена;
- нарушение руководителем ППЭ временного регламента проведения экзамена по русскому языку.

Участники ЕГЭ, допустившие нарушения, с экзаменов удалены.

По выявленным нарушениям составлены и направлены в суд протоколы об административном правонарушении, предусмотренном частью 4 статьи 19.30 КРФ об АП.

Мы не всегда составляли протоколы, потому что понимали, что зачастую не все зависело только от организаторов и руководителей ППЭ на местах.

В ходе контроля были выявлены следующие типичные недостатки в организации и проведении ЕГЭ. Это и низкий температурный режим, и низкая пропускная способность ППЭ, и формальный досмотр участников ГИА; опоздание сотрудников полиции (прибытие за 20 минут до начала экзамена), все это задерживало начало экзаменов; высокий процент обучающихся СПО, заявленных для участия в сдаче ЕГЭ, которые не явились в ППЭ в день экзамена – в 80% ППЭ; отсутствие, низкая явка общественных наблюдателей – 50% и менее. В 85% ППЭ наблюдатели присутствовали в аудиториях только в течение 1-1,5 часов от начала экзамена).

Были и отдельные чрезвычайные ситуации, которые оперативно удалось ликвидировать:

- отсутствие до начала экзамена видеонаблюдения в штабе ППЭ, задержка начала видеонаблюдения;
- аварийное отключение электроэнергии в 09:45, в связи с чем произошла задержка начала экзамена до 10:20;
- отсутствие в помещении для руководителя ППЭ телефона;
- недостаточное оборудование аудиторий, в которых проходил экзамен: отсутствие в отдельных аудиториях часов в поле зрения участников ЕГЭ;
- наличие в отдельных аудиториях учебных и справочных материалов по математике.

Кроме того, по-прежнему в отдельных случаях, как и в прошлом году, наблюдался низкий уровень подготовки ответственных организаторов в аудиториях для проведения экзамена, незнание ими требований действующего законодательства, предъявляемых к организаторам ППЭ.

В ходе контроля за ГИА-9 отмечены и сбои при формировании списков рассадки участников ОГЭ по аудиториям, вследствие чего не учтены или распределены в общем порядке обучающиеся с ограниченными возможностями здоровья.

Отмечена и несвоевременная, некачественная подготовка региональных нормативных актов, регулирующих проведение государственной итоговой аттестации по программам основного общего образования, что создавало напряженные ситуации на ППЭ, препятствовало в эффективном исполнении сотрудниками Кузбассобнадзора контрольных функций.

Специально проговариваем сегодня все недостатки, чтобы на следующий год избежать подобных ситуаций.

Особое внимание в следующем учебном году, считаем, надо обратить на итоговую аттестацию в 9-х классах.

В этом году мы присутствовали в ППЭ на обязательных предметах, а в дальнейшем планируем охватить все.

Если в 2014 году Рособнадзор дал еще возможность «откатать» региональную модель проведения ГИА-9 самостоятельно, без особого вмешательства со стороны федерального центра, то в 2015 контроль явно будет жестче.

В СМИ ситуацию с результатами ГИА-9 называют «тихой катастрофой». Все понимают, почему произошло снижение «троечной планки по математике», – чтобы снизить процент двоек (было 38%).

Как бы то ни было, произошло изменение правил во время игры. По сути, если и впредь продолжится замалчивание катастрофических оценок состояния школьного образования, то это лишь усугубит положение дел.

На местах до сих пор четко не знают, какую позицию занять в отношении слабоуспевающих обучающихся: пощадив, не допускать до экзамена, или дать возможность сдать с риском завалить ОГЭ, или натянуть «тройку» при передаче. Стоит подумать нам всем вместе над причинами такой ситуации, проанализировать возможные варианты выхода из нее.

Для этого важно разработать единый комплекс мероприятий по созданию необходимых условий повышения качества обученности детей, а также и по совершенствованию региональной нормативной правовой базы организации и проведения ОГЭ в целях обеспечения соблюдения законодательства, профилактики нарушений.

Если говорить о создании региональной системы оценки качества, то в настоящий момент слабым звеном по-прежнему остаются такие ее элементы, как организация рейтингов образовательных организаций, муниципалитетов. Потому что разные службы и ведомства придумывают свои основания для выявления лучших и худших. Так не должно быть.

Не правильно, когда лидирующие позиции в рейтинге занимают организации, имеющие грубые нарушения законодательства в своей деятельности.

В базе Кузбассобнадзора накоплен огромный информационно-аналитический материал практически по каждой образовательной организации, имеются результаты всех проверок. И все это необходимо учитывать, если мы хотим быть объективными в оценивании достижений обучающихся, педагогических коллективов, отдельных педагогов.

За последние 5 лет в рамках контрольно-надзорной деятельности проведено около трех тысяч проверок.

Показателем эффективности контрольно-надзорной деятельности Кузбассобнадзора является то, что в среднем около 90% выданных предписаний, были исполнены в установленный срок.

Результаты проверок не были опротестованы, ни одно предписание не было обжаловано.

Общий объем средств, перечисленный по итогам работы за последние 5 лет в бюджет Кемеровской области, составил более 21 млн. рублей (с учетом штрафов и госпошлин за предоставление государственных услуг).

В первую очередь эта работа направлена на предупреждение нарушения требований законодательства об образовании. Наше законодательство находится в постоянном движении. Естественно, что внедрение новых правил в деятельность организации нередко влечет за собой определенные проблемы.

Мы с вами неоднократно обсуждали правовые коллизии, которые возникают при реализации отдельных положений нового федерального закона об образовании, когда правовая норма закреплена, а механизма ее внедрения нет. А мы уже сегодня обязаны жить в обозначенном правовом поле (обеспеченность учебниками).

Работа по внесению изменений в уставы образовательных организаций продолжается. Мы благодарны тем руководителям, которые, понимая важность и актуальность такой деятельности, создали рабочие группы по разработке проектов уставов, локальных актов и поэтапно движутся к цели, хотя работа для нас для всех предстоит еще серьезная. Среди них: Хвалевко Наталья Геннадьевна, г. Междуреченск; Оксем Ольга Николаевна, г. Прокопьевск; Мисякова Инна Николаевна, г. Новокузнецк.

Другой пример. В соответствии с новым федеральным законом об образовании, в целях обеспечения открытости и доступности информационных ресурсов образовательными организациями должны быть созданы официальные сайты в сети «Интернет» с размещением на них исчерпывающего перечня обязательной информации и документов. Мониторинг сайтов учреждений по вопросам ГИА, проведенный Кузбассобнадзором в 2014 году, выявил определенные проблемы с наличием на них необходимых сведений.

Чтобы навести порядок в данном направлении, в 2015 году Кузбассобнадзором будет запланирован новый предмет проверки: «Соответствие официальных сайтов образовательных организаций установленным законом требованиям».

В связи с принятием Минобрнауки РФ в феврале 2014 года Порядка заполнения, учета и выдачи аттестатов об основном общем и среднем общем образовании и их дубликатов, ответственность за работу с документами об образовании возлагается непосредственно на образовательные организации.

Поэтому ряд образовательных организаций будет проверен по теме «Соблюдение законодательства РФ в сфере образования в части учета

и выдачи аттестатов об основном общем и среднем общем образовании и их дубликатов».

Много обращений в адрес Кузбассобнадзора поступает по вопросам приема в дошкольные, общеобразовательные и профессиональные организации.

В текущем году вступили в силу новые федеральные требования к порядку приема в данные организации. В этой связи также возникла необходимость проведения проверок по данной теме в 2015 году. Работая сегодня над формированием плана проверок на следующий год, мы ставим для себя задачу повысить их эффективность, качество.

Особое внимание Кузбассобнадзор уделяет работе с обращениями граждан (обучающиеся, родители (законные представители), педагоги, иные лица).

Анализ поступающих обращений показывает, что их количество по различным вопросам образования ежегодно увеличивается, что свидетельствует о росте доверия граждан к Кузбассобнадзору и, соответственно, о недостаточной работе на местах, потому что большая часть этих вопросов могла быть решена на местном уровне.

Чаще других в обращениях ставятся вопросы соблюдения прав участников образовательных отношений.

В среднем 20 % информации, изложенной в обращениях, подтверждается. Поэтому темой наших проверок может быть и организация работы с обращениями граждан как на уровне муниципального образования, так и в образовательной организации.

Зачастую, приходится сталкиваться с ситуацией, когда одно и то же обращение или жалоба кочует по всем инстанциям от одного ведомства к другому.

Соответственно, каждый орган исполнительной власти, которому адресовано письмо, отвечает на часть вопросов, касающихся его полномочий, причем бывает, что мы следуем в территории один за другим, каждый со своей комиссией, буквально через день-два, изматывая своими посещениями местных чиновников.

А самое парадоксальное, что заявитель так и остается не удовлетворен, так как целостного решения по проблеме никто не принимает, и переписка продолжается до бесконечности.

Выход, конечно, есть. Мы неоднократно предлагали специалистам из разных департаментов объединять усилия в таких случаях и договариваться о совместном рассмотрении проблемы на местах для принятия коллегиального решения.

Кроме того, надо научиться координировать и свои плановые проверки для достижения более качественного эффекта проводимой работы.

Каждый департамент, заранее планируя свою работу, намечает большое количество выездов по определенной тематике, совсем не учитывая, что ежегодно утверждается сводный план проведения плановых проверок всех контрольно-надзорных органов. Размещается он на сайте прокуратуры

Кемеровской области в декабре. В данный план включаются мероприятия Кузбассобнадзора с указанием конкретных сроков.

Поэтому предлагаем хотя бы один раз в квартал организовывать единые выездные дни департаментов и Кузбассобнадзора. Уверена, коллеги на местах будут только рады такой форме взаимодействия.

Начиная с декабря прошлого года, мы проводим в территориях выездные семинары-консультации по основным направлениям деятельности нашей службы. В этом году мы намерены продолжать эту работу, так как отзывы положительные и заявок много.

Спектр обсуждаемых вопросов на каждой встрече очень разнообразен. Зачастую не хватает мнения специалистов регионального уровня из методических служб, департаментов.

Живое общение и диалог с людьми никогда не заменят компьютерные технологии. Хотя на современном этапе переход на представление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде, конечно же, – реальная необходимость.

Еще в начале года мы предложили муниципалитетам в экспериментальном режиме отработку механизма подачи документов на процедуру лицензирования и аккредитации в электронном виде.

Спасибо, что большинство из муниципальных органов управления образованием отнеслись с пониманием, подали заявки в пилотном проекте.

Сейчас мы начинаем работу с семью образовательными организациями, в которых уже созданы необходимые правовые и технические условия. А далее постепенно, планово будем продолжать с остальными, учитывая опыт первопроходцев.

В 2013 году специалистами Кузбассобнадзора организован мониторинг качества предоставления государственных услуг, находящихся в нашей компетенции, в ходе которого было проведено анкетирование свыше 400 человек (30% от числа всех заявителей).

Оценить качество работы специалистов необходимо было по 5-балльной шкале. Мониторинг выявил высокий уровень качества и доступности государственных услуг высокую степень удовлетворенности заявителей – 4,9 (в 2012 году – 4,3). Будем стремиться и в дальнейшем все делать только на «пять».

Авторитет и признание специалистов Службы складывается благодаря профессионализму, дисциплинированности, принципиальности и последовательности в действиях.

Переживая различные трудности, преодолевая все неудачи и огорчения, решая различные проблемы, коллектив становится сплоченнее, дружнее.

На смену стажистам приходят молодые, энергичные, амбициозные коллеги. Это нормально. Это жизнь. Именно им сегодня предстоит осуществлять новые перспективные направления деятельности.

Я желаю всем достижения поставленных целей, удачи, терпения и взаимопонимания!