

Алдар Валерьевич Дамдинов  
МИНИСТР ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ



## О ПРОБЛЕМАТИКЕ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ВНЕДРЕНИЯ ПРИОРИТЕТНОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «ОБРАЗОВАНИЕ» В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ

Система образования Республики Бурятия, объединяющая более 1000 учреждений, различных по организационно-правовым формам, видам и типам, играет ключевую роль в обеспечении стабильного динамичного развития общества, готова к нововведениям по созданию механизма устойчивого развития образования.

Педагогическое сообщество Бурятии одно из немногих в России начало работать над созданием и трансляцией инновационных образовательных инициатив, позволивших сегодня обеспечить эффективную реализацию национального приоритетного проекта «Образование».

Трансформационные процессы последнего времени в сфере образования всех уровней привели к формированию новой модели образовательной политики. Результативность мер, реализуемых по основным направлениям модернизации сферы образования, стала возможной благодаря эффективному использованию человеческих, организационных, информационных, финансовых, материальных и других ресурсов и опыта, накопленного на протяжении двухсотлетнего развития образования в Бурятии.

Сегодня речь идет прежде всего об обеспечении высококачественного образования, основополагающими принципами которого остаются доступность, качество, непрерывность и постоянное обновление.

Решение этой проблемы обусловлено следующими факторами:

- современные запросы личности, общества, рынка труда вступают в противоречие со структурой образования, сложившейся в предыдущий исторический период;

- двойное преобладание сельских школ над городскими по количеству;
- образование стало терять доступность;
- отсутствие механизмов, способствующих эффективному использованию бюджетных и привлечению внебюджетных средств в систему образования;
- несоответствие материально-технической базы большинства образовательных учреждений современным требованиям;
- статус республики как дотационного региона.

Для обеспечения развития общества, решения социально-экономических проблем образовательной системы республики сосредоточены усилия на следующих ключевых, взаимосвязанных инструментах реализации Комплексного проекта модернизации образования:

- новая модель финансирования общеобразовательных учреждений (нормативное подушевое финансирование), обеспечивающая многоканальное поступление средств и расширение самостоятельности их использования;
- введение новой системы оплаты труда учителей и иных работников общеобразовательных учреждений, рост их доходов, реализация стимулирующих принципов оплаты за качество, что значительно улучшит условия труда и жизни учителей;
- развитие новых форм и механизмов оценки и контроля качества деятельности образовательных учреждений, обеспечивающих качество образовательных услуг;
- создание основы постепенного перехода части образовательных учреждений в новые организационно-правовые формы, что возможно при условии расширения

общественного участия в управлении образованием.

Обеспечить кардинальные системные изменения в сфере образования возможно вследствие ряда особенностей самого региона – Республики Бурятия.

Геополитическое положение республики обусловило особое развитие региона в политической, экономической, этнической, культурной и конфессиональной сферах. Это единственный регион Сибири с устойчивым проживанием крупнейшего этноса края, имеющего этническое единство не только с Усть-Ордынским и Агинским Бурятскими автономными округами, но и с соседней Монголией. На территории Бурятии находится участок Всемирного наследия ЮНЕСКО, мощный ресурс – озеро Байкал. Через территорию республики – единственной среди национальных республик Сибири – пролегает Транссиб, что позволило территории региона еще в начале XX века включиться в общенациональный рынок. В контексте диалога культур Запад – Восток Бурятия имеет наиболее благоприятное положение в Азиатско-Тихоокеанском регионе, где республиканские программы социально-экономического развития существенно дополняются аспектами международного сотрудничества с Монголией, Китаем, Кореей, США, Германией, Францией, Англией.

Именно в Бурятии сошлись и тесно взаимодействуют мировые религии – христианство и буддизм как основа современной консолидации населения. В условиях Бурятии, многонациональной и многоконфессиональной, только диалог ментальностей и культур, только содействие ментальной совместимости смогли обеспечить сохранение политической, экономической, социальной стабильности республики. И в этом немалая доля усилий сферы образования.

Возникшие противоречия в использовании новых педагогических технологий и инерции старых стереотипов обусловили особенности профессиональной подготовки учителей. А потому педагогическое сообщество Республики Бурятия понимает, что преобразования являются естественным состоянием системы образования, поскольку она призвана не просто отвечать современным требованиям развития науки, техники, но и постоянно опережать их, выступая базовым элементом прогресса.

Существенным результатом второго года реализации Комплексного проекта модернизации образования (КПМО) в Республике Бурятия стало формирование позитивного отношения гражданского сообщества к системе образования в целом.

Необходимо выделить следующие эффекты и качественные перемены в системе образования Бурятии:

- в образовательных учреждениях приобретен опыт работы в новых финансово-экономических условиях сочетания сметного финансирования и субсидирования программ развития: разработаны механизмы финансирования, ориентированного на результат, реализованы различные модели привлечения внебюджетных ресурсов с целью софинансирования инновационных программ;
- состоялась дифференциация заработной платы как института повышения качества;
- проведена комплексная модернизация материально-технической базы ОУ;
- в управлении образованием акцент переносится на образовательные учреждения и те институты, которые им управляют: школьные советы, профсоюзы;
- найдены эффективные формы взаимодействия с работодателями как механизмы обеспечения гибкости и адекватности требованиям инновационной экономики, но при этом, к сожалению, выявилась низкая готовность профессионального сообщества к тем современным требованиям, которые предъявляют к образованию экономика и общественное развитие;
- созданы реальные условия для реструктуризации сети ОУ.

В результате введения новых принципов оплаты труда среднемесячная заработная плата учителей возросла на 28%.

Источниками роста заработной платы являются:

- повышение фондов оплаты труда работников бюджетных учреждений на 14% с 1 февраля 2008 года;
- оптимизация штатного расписания школы.

В 2007 году в рамках софинансирования КПМО из республиканского бюджета было предусмотрено 83,1 млн. рублей, которые в основном были направлены на стимулирующий ФОТ, в 2008 году на софинансирование КПМО распределено 110 млн. рублей, из которых 76 млн. рублей направлены на стимулирование лучших по отрасли.

В целом изменения в размерах и структуре заработной платы работников общеобразовательных учреждений носят положительный характер: средняя заработная плата динамично растет, а в структуре фонда оплаты труда увеличивается доля стимулирующих выплат. С приходом нововведений труд результативных учителей и директоров школ стал оплачиваться выше.

Но вместе с тем КПМО четко высветил болевые точки системы образования.

Идеальное соотношение количества учителей на одного учителя составляет 15:1. В нашей республике это соотношение – 11:1. Со-

*В настоящее время система образования Бурятии вступила в новый этап своего развития, связанный с изменением ценностных ориентаций. Изменившийся социальный заказ в области образования требует непрерывного переосмысления используемых форм, методов обучения, что влечет за собой переориентацию деятельности на новые ценности.*

отношение учителей и прочего персонала в идеале 65 на 35%, в республике оно составляет 38 на 62%. Данный анализ показал, что излишнее количество работников составляет 12,7 тыс. человек, из которых 2,9 тыс. учителей и 9,8 тыс. прочего персонала.

В ходе реализации КПО приняты меры по реструктуризации сети и сокращению числа школ и работников общеобразовательных учреждений. Наибольшее сокращение численности произошло по прочему педагогическому персоналу на 24,2% и младшему обслуживающему персоналу – на 15,2%, в целом численность работников сократилась на 11,4%.

Ревизия штатного расписания школ выявила еще одну существенную проблему: до сих пор в системе общего образования, каковой является школа, осуществлялось финансирование системы дополнительного образования, что является полномочиями муниципалитетов.

Поэтому в настоящее время одной из самых важных задач является оптимизация штатного расписания школы на новый учебный год, в связи с чем главы муниципальных образований изыскивают дополнительные финансовые средства для оплаты труда выведенных из штатного расписания школ руководителей кружков и секций дополнительного образования, психологов, логопедов. При этом речь идет о приведении в соответствие полномочий, но ни в коем случае не о сокращении данных единиц. В свою очередь мы подготовили методические рекомендации по введению новой системы оплаты труда педагогов дополнительного образования.

Ключевой проблемный вопрос КПО – несформулированность современного представления о качестве образования.

Система оценки качества образования, как всякий сложный социальный институт, не может быть создана одномоментно. Она развивается исходя из реальных потребностей общества по мере формирования «критической массы» этих потребностей. Сегодня система оценки качества образования понимается в виде структуры ЕГЭ, итоговой аттестации выпускников 9-х классов по новой форме, обследований учебных достижений учащихся начальной и средней школ, проведенных по технологии ЕГЭ. Но это наши внутренние отраслевые показатели, и по ним эффективность образования не выявляется, потому что набор знаний не улучшает социализацию ученика в неопределенной ситуации. Поэтому мы считаем, что источники модернизации не лежат внутри системы, формирование представления о современном качестве образования требует согласования не только с родительской общественностью, но и со смежными ведомствами, от которых мы могли бы получить заказ.

В условиях новых социальных реалий в России на первый план выходит задача обеспечения способности системы образования гибко реагировать на запросы личности, изменение потребностей экономики и нового общественного устройства. Важнейшее значение приобретают социальные эффекты, производимые образованием, – эффекты консолидации общества и формирования гражданской идентичности (национальной, общероссийской, общечеловеческой), снижения рисков социально-психологической напряженности между различными этническими и религиозными группами населения, эффекты социального «лифта» и достижения социального равенства отдельных личностей с разными стартовыми возможностями.

Изменение подходов к оценке качества образования – это есть институционализация новых результатов. Новому качеству нужно придать нормативный характер, нужен новый инструментарий оценивания результативности, механизм фиксации других достижений в итоговом документе выпускника. Сегодня не стимулируются усилия учителя, который дает новый результат.

Для решения этих проблем в настоящее время разработан макет государственного образовательного стандарта, в котором излагаются: требования к результатам освоения образовательной программы, к структуре образовательной программы, к условиям ее реализации.

Все, что сегодня наработано по данному вопросу в других регионах, необходимо собрать и отформатировать в нормативном виде. Совместно с несколькими регионами (Красноярский край, Чувашия, Самарская область) Бурятия, являясь регионом-координатором, будет обобщать материал по нормативному закреплению перечня видов результатов освоения программ (включая ключевые компетентности), их состав (обобщенные результаты), характеристики (перечень умений, характеризующий достижение каждого обобщенного результата), условия формирования (типы ситуаций, в которых обобщенный результат проявляется и формируется), критерии достижения (образец типового задания, успешное выполнение которого свидетельствует о достижении результата).

Новые образовательные результаты, требующие институционализации:

- знания, умения, навыки;
- ключевые компетентности;
- общественно-полезный социальный опыт;
- психолого-возрастной аспект.

Таким образом, результат КПО должен быть закреплён в государственных стандартах.

Проект, инициированный Институтом проблем образовательной политики «Эврика», по кадровому обеспечению модернизации образования реализуется педагогическим сообществом Бурятии, где ключевым результатом образования является индивидуализация как способ предоставления образования. Здесь важен переход от искусства фронтального обучения к искусству индивидуального тьюторства.

При этом речь не идет о повышении качества образования в тех параметрах, в которых оно измерялось раньше, а об изменении системы координат качества образования. С этим связано удорожание образовательной услуги, а значит, и увеличение финансового норматива, увеличение фонда оплаты труда. Должны измениться структура трудовой функции, структура услуги и, конечно, условия, которые надо соблюдать для реализации нового качества.

В этой связи в направлении КПМО «Развитие сети образовательных учреждений» ключевой задачей является работа по достижению показателей благоустройства и оснащенности школ в свете современных требований. Улучшение условий обучения является приоритетным направлением как ПНПО, так и КПМО.

В соответствии с соглашением о реализации КПМО и нормативными правовыми актами Республика Бурятия взяла на себя обязательства по обеспечению показателя «Доля школьников, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям к условиям осуществления образовательного процесса» до 70% к концу 2009 года. Однако по итогам 2007 года данное обязательство вызвало большие затруднения. Обязательство 2007 года о 30%-ном значении доли школьников, обучающихся в современных условиях, было выполнено на 14,76%.

Изменение отношений между производителем и потребителем образовательных услуг привело к появлению софинансирования со стороны местных органов власти, попечителей, к созданию новых школьных объединений (таких как Ассоциация инновационных школ, сеть общеобразовательных учреждений повышенного уровня «Байкальская ЛиГа»), к появлению новых путей оптимизации, например к оплате труда педагогов дополнительного образования за счет сетевого взаимодействия с иными организациями: домами культуры, детского творчества.

Проблема сельской малокомплектной школы остается зоной риска образовательной политики республики. В 2008 году финансовый норматив на оплату труда с начислениями на одного ученика в год по малокомплектной сельской школе возрос по сравнению с 2007 годом на 20,7%, по малокомплектной городской школе – на 5,4%.

Наиболее важной задачей является грамотная организация работы по оптимизации сети малокомплектных школ, поскольку в них изначально невозможно создать соответствующие современным требованиям условия. В 2007 году были сокращены 4 школы, переведены в филиалы 9 школ. В 2008 году сокращено 14 школ, осуществлен перевод в филиалы 7 школ. Следующим шагом будет объединение школ по территориальным признакам (близлежащие) с целью создания школ по ступеням развития: начальная, подростковая, старшая школы.

Для обеспечения возможности получения качественного образования каждым ребенком независимо от места жительства система образования Республики Бурятия нуждается в постоянной экспертно-информационной оценке своей эффективности, мониторинге как объективно необходимой составной части собственной работы по реализации региональных программ и проектов в области образования.

Сложность поставленных задач, отсутствие практического опыта в их решении определяют целесообразность использования такой модели комплексной оценки эффективности региональной системы образования, которая поможет выявить и провести анализ возникающих тенденций, отследить влияние локальных, специфических, общих условий на ход реализации мероприятий в области образовательной и социальной политики, целостно оценить процесс изменений.

Поэтому новым шагом в развитии Комплексного проекта модернизации образования мы рассматриваем внедрение системы Комплексной оценки эффективности региональной системы образования. Данная система представляет совместный проект Института проблем образовательной политики «Эврика» и Министерства образования и науки Республики Бурятия.

Несмотря на системные изменения и проектные инвестиции в рамках ПНП «Образование», система общего образования республики все еще требует увеличения финансового обеспечения. Однако его обоснование в условиях дотационности региона представляет значительные трудности в рамках существующего взаимодействия финансовых органов и органов управления образованием. Основной объем расходов на систему образования по-прежнему зависит от количества учебных часов и численности учащихся, гарантированных государством, но не от качества школьного образования и его влияния на благополучие общества и личность молодого человека.

Эффекты от вложений в образование остаются малозаметными для потребителя в широком смысле слова, от государства и общества

*Сегодня мы поддерживаем инновационные школы, которые работают по обеспечению оборудованием не только учебных кабинетов, но и средств по организации внеучебной деятельности. Особенно показательна в этом направлении реализация проекта по созданию авторской школы сети «Эврика» на территории Бурятии, в частности в столице нашей республики – г. Улан-Удэ. Речь идет о совместном проекте администрации г. Улан-Удэ и Института проблем образовательной политики «Эврика».*

до отдельного гражданина. Необходима наглядность и оперативность доведения информации о результативности и эффективности функционирования системы образования, ее влияния на экономику и рынок труда, устойчивое развитие социокультурной сферы, состояние инновационных процессов.

В республике апробируется автоматизированная система мониторинга комплексной оценки эффективности регионального образования (КОЭРСО) по экономическим, политическим и социальным направлениям с учетом социокультурной, этно-демографической и экономико-географической многомерности регионального образовательного пространства.

Логика построения системы КОЭРСО, включая программное обеспечение, соответствует логике реализации общих принципов ПНПО и совместима с федеральными базами данных электронной системы мониторинга комплексных проектов модернизации образования.

Система КОЭРСО предоставляет большие функциональные возможности: например, автоматически на основе экспертного метода можно рассчитывать взаимосвязь интегрально-

го показателя (ценность человека) и качества образования (и направлений оценки качества) по: образовательному, индивидуально-социальному, экономико-политическому; культурно-компетентностному направлениям; возможности онлайн-методики сбора данных по индикаторам и показателям и их использования в повседневной работе всеми заинтересованными структурами.

Данная система позволит провести анализ эффективности затрачиваемых на образование средств, выявить проблемы и причины их возникновения и принять правильное управленческое решение. Экспансия в другие сферы деятельности должна привести к появлению нового финансового норматива, к изменению трансфертной заявки.

По образовательному направлению КОЭРСО сегодня осуществляется переход к компетентностному подходу в измерении качества образования выпускника как наиболее востребованному обществом. И соответственно, должна появиться такая образовательная программа, результативность которой проявится в сформированных базовых знаниях, ключевых компетенциях и общественно-полезном социальном опыте.