



Андрей Александрович Фурсенко
МИНИСТР ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«НАША НОВАЯ ШКОЛА»: ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ КПМО И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА ГРАЖДАН НА ВЫБОР ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Вопросы, которые мы решаем на всех уровнях образования, во многом определяются объективными проблемами, возникшими даже не столько из-за экономических трудностей, сколько из-за очень негативной демографической ситуации. В течение последнего десятилетия она в максимальной степени затронула именно общеобразовательную школу и сейчас переходит в сферу профессионального образования, а вслед за этим отразится на реальной экономике.

Сокращение количества школьников за 10 лет почти на 40% резко усугубило проблему малокомплектных школ, привело к скрытой безработице среди учителей во многих российских регионах, ухудшению результатов подготовки, с одной стороны, и росту неэффективности расходов на школьное образование – с другой. Если в 1999 году на одного учителя приходилось 13 учеников, то к началу нацпроекта «Образование» – менее 10, а в ряде регионов – около 5. В Европе этот показатель составляет 14, а в Японии – 15.

Количество школ, в которых менее 10 учеников, увеличилось за тот же период с 5,6 до 6 тыс.

Перечисленные проблемы на фоне фактического ухода государства из сферы образования в 1990-е годы привели к необходимости качественного обновления образования, в первую очередь школьного, потребовали существенного пересмотра политики в сфере общего образования.

Основу системного обновления школы был призван обеспечить приоритетный национальный проект «Образование» (ПНПО). Главная задача, которая была нам поставлена при его запуске, – обеспечить доступность качес-

твенного образования для всех школьников России. Региональные комплексные проекты модернизации образования (КПМО) интегрировали ключевые наработки и достижения ПНПО для средней школы.

Участие в реализации комплексных проектов принял 31 регион, где 450 тыс. учителей учат почти 5 млн. школьников. Причем победителями стали регионы, не столько уже добившиеся высоких результатов, сколько взявшие высокие, но обоснованные обязательства. Помимо этого, Тюменская область, Санкт-Петербург и Москва выступили в качестве регионов-консультантов. На их базе наряду с семинарами на местах проходило обучение директоров школ и управленцев, анализировались те или иные механизмы обновления школы. Проекты комплексной модернизации позволили экспериментально подтвердить и закрепить на практике основные направления развития школы и доказать, что на их основе поставленная цель – доступность качественного образования для всех школьников – достижима.

Только в рамках комплексных проектов учащиеся почти 9 тыс. школ (а это порядка 1 млн. сельских ребят) получили возможность обучаться в современно оборудованных и благоустроенных базовых учреждениях.

Количество школьников, с которыми работают квалифицированные специалисты в благоустроенных помещениях, оснащенных современным оборудованием, возросло в рамках комплексных проектов с 30 до 70%.

Эти позитивные изменения были достигнуты не только увеличением бюджетного финансирования. В регионах, реализующих комплексные проекты, норматив на ученика вырос в среднем более чем в два раза. Свыше 20% это-

го роста обеспечено за счет перераспределения, то есть высвобождения из области неэффективных расходов порядка 10,5 млрд. рублей.

Высвобождения средств удалось достичь с помощью более современных моделей финансирования образовательных учреждений, когда бюджет школы зависит от количества учащихся в ней, а зарплата учителя – от интенсивности и результатов труда.

Даже в условиях демографического спада в подавляющем большинстве регионов – участников КПО наполняемость классов удалось увеличить, в среднем примерно с 22,5 до 23,8 ученика в городе и с 11,3 до 12,7 – на селе. (За этим стоит укрупнение, которое коснулось 6,5 тыс. классов городских школ и почти 8 тыс. классов сельских школ.)

Справедливости ради надо сказать, что и по всей системе благодаря ПНПО ситуация в целом улучшилась. Наполняемость классов выросла с 22,0 до 23,0 в городе и с 12,0 до 12,3 на селе. Количество школ, в которых учится менее 10 человек, сократилось с 6 до 4,3 тыс. Все это во многом способствовало повышению темпа роста зарплат учителей, что, в свою очередь, сказалось на привлекательности профессии учителя для молодежи. В 2009 году обновление кадров в регионах – участниках комплексных проектов составило 10% против 1% в 2006 году. Среди причин прихода на работу в школу молодежь отмечает как в целом нормальную зарплату (в ряде регионов более высокую, чем в среднем по экономике), так и возможность заработать по результатам, независимо от стажа.

В рамках комплексных проектов на всех уровнях управления достигнуто понимание, что общественное участие в принятии решений требуется на всех этапах выработки этих решений, будь то вопросы изменений в сети или оценки труда учителей и распределения на ее основе стимулирующих выплат, и что ключевая роль здесь принадлежит школьным советам, наделенным реальными полномочиями, а также информационной открытости школ для потребителей. В рамках комплексных проектов актуальные достоверные сведения о состоянии каждой школы и школьной сети постоянно размещены в открытом доступе. Достигнуто существенное продвижение в распространении и использовании этих инструментов. В 99% школ созданы и функционируют школьные советы (в 2006 году – в 26%), 98% школ представляют общественности ежегодные публичные отчеты (в 2006 году – 11%).

Через призму комплексных проектов четко видны проверенные практикой эффективные механизмы обновления образования. Они отражены в модельных методиках и обязательствах регионов. Модельные методики направлялись во

все регионы в 2006–2007 годах, когда запускались комплексные проекты. За три года практика подтвердила правильность и действенность их основных положений. Их еще предстоит совершенствовать по результатам комплексных проектов, но мы считаем, что система ключевых принципов оправдала себя и может быть внедрена всеми регионами.

В ходе комплексных проектов во всех федеральных округах с учетом географических, экономических и иных особенностей, различных стартовых условий созданы и отработаны на практике эффективные модели осуществления необходимых изменений, образцы того, как может и должно быть устроено современное школьное образование. Таким образом, первый этап системного обновления среднего образования завершен и сейчас необходимо и реально сделать следующий шаг – перенести полученные результаты на всю систему образования. Через реализацию национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» предстоит в полной мере обеспечить право граждан на выбор образовательного учреждения, дающего современное качественное образование.

Какие именно решения и подходы мы должны распространить на все регионы в рамках реализации инициативы «Наша новая школа»? В первую очередь, это комплексные изменения, взаимосвязанно включающие основные направления комплексных проектов: финансовые инструменты (НПФ – нормативно-подушевое финансирование и НСОТ – новая система оплаты труда), обновление сети образовательных учреждений, общественное участие и система оценки качества.

Ведущая роль здесь принадлежит финансовым инструментам. В 2012 году в субъектах РФ должен быть завершен переход на НПФ и НСОТ. Большинство регионов уже существенно продвинулись в этом направлении.

При переходе на НПФ во всех регионах необходимо обеспечить:

- 1) установление норматива не только для учреждения, но и для конкретного ребенка, с учетом его особых потребностей (речь идет в первую очередь о детях с ограниченными возможностями здоровья). Норматив должен идти за учеником, куда бы он ни пошел учиться в своем регионе, включая негосударственные учреждения. Любые правовые препятствия на этом пути должны быть убраны;
- 2) полное доведение средств по нормативу до школ и прекращение практики перераспределения средств между школами внутри муниципалитета;
- 3) неснижение объемов сложившегося финансирования. При этом все высвобожда-

В логике развития нормативного подушевого финансирования более трети регионов – участников комплексных проектов законодательно обеспечили финансирование негосударственных школ наравне с муниципальными в части реализации стандарта. Это ведет к развитию конкурентной среды и росту возможностей выбора для граждан. Кроме того, в подавляющем большинстве регионов началась работа по переводу наиболее эффективных школ в автономные учреждения. Комплексные проекты также показали, что система оценки качества, результаты которой необходимы для решения задач развития образования, – это не только оценка знаний, умений, навыков, но и учет внеучебных достижений ребят.



ющиеся неэффективные расходы мы рекомендуем регионам оставлять в системе, перенаправляя их на повышение норматива для всех школ, на поддержку лидеров и на программы реорганизации и развития отстающих, усиливая тем самым связь вложенных ресурсов и результатов.

Для всех регионов сегодня поставлены четкие, реалистичные сроки для завершения перехода на НПФ – три года. Этот срок достаточен для принятия и выполнения необходимых решений о том, что делать с неэффективной сетью школ. Каждый муниципалитет уже сейчас должен выстроить четкий план работ по изменению сети. Хочу подчеркнуть, что когда мы говорим о неэффективности, речь идет не столько о финансовой неэффективности, сколько о качестве образования в школах.

Успешный переход на НПФ невозможен также без полноценной финансово-хозяйственной самостоятельности школ. Школа должна сама распоряжаться поступающими средствами, с привлечением школьных советов. Бухгалтер должен подчиняться не учредителю, а директору школы.

Мы на федеральном уровне отменили все типовые штатные расписания. То же самое должно быть сделано в каждом регионе и муниципалитете. Типовые штаты противоречат как законодательству, так и задаче расширения самостоятельности школ.

Следующим шагом, необходимым для более полной самостоятельности школ, станет введение в действие закона о совершенствовании правового положения государственных учреждений. Школа сможет получать финансирование без разбивки по статьям расходов, а следовательно, использовать его более гибко и эффективно. Это долгожданная мера для учебных заведений, работающих в условиях подушевого норматива.

При введении НСОТ всем регионам необходимо обеспечить:

- 1) «прозрачный» учет в окладе учителя интенсивности его труда и всех видов его деятельности, а не только уроков;
- 2) распределение не менее 20% фонда оплаты труда в форме стимулирующих выплат в зависимости от результатов на основании оценки этих результатов школьным советом;
- 3) сохранение практики пропорциональной зависимости зарплаты директора от зарплаты учителей и размеров школы. При этом в модельных методиках мы рекомендовали, чтобы зарплата директора не более чем в три раза превышала среднюю зарплату учителей его школы.

И самое главное: обязательным условием введения новой системы оплаты труда являет-

ся полноценное подушевое финансирование. Только в этом случае школа точно знает свой бюджет и может его «прозрачно» распределять в зависимости от специфики своей образовательной программы, спроса родителей на образовательные услуги.

В каждом муниципалитете, в каждой школе должны быть обеспечены:

- деятельность общественных советов, их непосредственное участие в выработке всех ключевых решений по вопросам деятельности школ;
- информационная открытость школ через систему открытого мониторинга и публичных отчетов;
- развитие системы оценки качества, учитывающей все достижения ребят и динамику их развития, в том числе с использованием паспорта достижений школьника.

И, конечно, новое качество образования невозможно без нового уровня квалификации учителей и директоров школ. В этой связи Минобрнауки России совместно с Минздравсоцразвития России и отраслевым профсоюзом обновили квалификационные требования к работникам образования, а также согласовали с профсоюзом новый подход к аттестации педагогов, фактически – к допуску к профессии.

Реализовать перечисленные выше подходы мы предлагаем следующим образом.

1. Всем регионам с опорой на наработки комплексных проектов разработать программы обновления школ с указанием этапов их реализации.
2. Выбрать пилотные муниципалитеты и школы, где на первом этапе были бы отработаны все механизмы, а затем начать их массовое внедрение. Кстати, именно так было и в рамках комплексных проектов. Большинство региональных проектов начиналось в пилотных муниципалитетах, где отработывались все механизмы. А следующим шагом уже было их массовое применение.
3. С самого начала обеспечить включение каждого муниципалитета, каждой школы в электронный публичный мониторинг по основным параметрам изменений. Именно данные мониторинга мы сможем положить в основу оценки эффективности деятельности регионов и муниципалитетов, усовершенствовав критерии и методики такой оценки.

Эффективность перехода можно существенно увеличить, начав с 2011 года ежегодную конкурсную поддержку (на основе данных мониторинга) региональных программ развития современной школьной инфраструктуры, обеспечивающих рост доли школьников, обу-



чающихся в современных условиях. Этот подход нами уже заявлялся и был одобрен Советом при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике в декабре 2008 года. Это мероприятие предполагает ежегодное софинансирование по итогам конкурса программ до 20 регионов с выделением федеральных субсидий в объеме в среднем по 500 млн. рублей на регион. При этом поддержку получают те, кто сможет обеспечить наибольшему количеству учащихся улучше-

ние условий обучения. Критерием такой поддержки также предлагаем сделать введение в регионах тех модельных методик, которые доказали свою эффективность в рамках комплексных проектов модернизации образования. Понимаем, что особо постараться придется лидерам, которые уже достигли высоких показателей. Но, продолжая путь обновления школьного образования, участвуя в открытом мониторинге и принимая более высокие обязательства, они также смогут на конкурсной основе претендовать на поддержку.