

# ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОТ 5 АВГУСТА 2008 ГОДА №583

## «О ВВЕДЕНИИ НОВЫХ СИСТЕМ ОПЛАТЫ ТРУДА РАБОТНИКОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ И ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ, А ТАКЖЕ ГРАЖДАНСКОГО ПЕРСОНАЛА ВОИНСКИХ ЧАСТЕЙ, УЧРЕЖДЕНИЙ И ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, В КОТОРЫХ ЗАКОНОМ ПРЕДУСМОТРЕНА ВОЕННАЯ И ПРИРАВНЕННАЯ К НЕЙ СЛУЖБА, ОПЛАТА ТРУДА КОТОРЫХ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ ОСУЩЕСТВЛЯЕТСЯ НА ОСНОВЕ ЕДИНОЙ ТАРИФНОЙ СЕТКИ ПО ОПЛАТЕ ТРУДА РАБОТНИКОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ»

Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Ввести с 1 декабря 2008 года новые системы оплаты труда для работников федеральных бюджетных учреждений (далее – учреждения) и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений (далее соответственно – работники, гражданский персонал).
2. Установить, что введение новых систем оплаты труда для работников и гражданского персонала осуществляется:  
федеральными государственными органами – в отношении работников этих органов и подведомственных им учреждений;  
руководителями учреждений – главных распорядителей средств федерального бюджета – в отношении работников этих учреждений;  
федеральными органами исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, и Главным управлением специальных программ Президента Российской Федерации – в отношении гражданского персонала.
3. Установить, что заработная плата работников и гражданского персонала (без учета премий и иных стимулирующих выплат), устанавливаемая в соответствии с новыми системами оплаты труда, не может быть меньше заработной платы (без учета премий и иных стимулирующих выплат), выплачиваемой на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений, при условии сохранения объема должностных обязанностей работников (гражданского персонала) и выполнения ими работ той же квалификации.
4. Установить, что объем бюджетных ассигнований на обеспечение выполнения функций учреждений, воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, в части оплаты труда работников и гражданского персонала, предусматриваемый соответствующим главным распорядителям средств федерального бюджета в федеральном

бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов, а также объем ассигнований, предусматриваемый в бюджетных сметах подведомственных им учреждений, воинских частей, учреждений и подразделений, могут быть уменьшены только при условии уменьшения объема предоставляемых ими государственных услуг.

5. Утвердить прилагаемое Положение об установлении систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений.
6. Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации:
  - а) до 10 августа 2008 года утвердить профессиональные квалификационные группы и критерии отнесения профессий рабочих и должностей служащих к профессиональным квалификационным группам с учетом предложений заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, согласованных с соответствующими профсоюзами;
  - б) до 15 августа 2008 года утвердить:
    - рекомендации по разработке федеральными государственными органами и учреждениями – главными распорядителями средств федерального бюджета примерных положений об оплате труда работников учреждений (включая рекомендации по дифференциации уровней оплаты труда в зависимости от квалификации и сложности выполняемых работ, порядку определения и размерам выплат компенсационного характера, а также порядку определения выплат стимулирующего характера и критериев их установления);
    - рекомендации по заключению трудового договора и его примерной форме;
  - в) до 1 сентября 2008 г. утвердить методические рекомендации по разработке федеральными государственными органами условий оплаты труда для работающих в них и в их территориальных органах работников;
  - г) до 1 ноября 2008 года организовать и провести обучение специалистов федеральных государственных органов и учреждений – главных распорядителей средств федерального бюджета в связи с введением новых систем оплаты труда.
7. Федеральным государственным органам и учреждениям – главным распорядителям средств федерального бюджета (за исключением указанных в пункте 8 настоящего постановления) по согласованию с Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации утвердить:
  - до 15 августа 2008 года – перечни основного персонала по видам экономической деятельности для определения размеров должностных окладов руководителей соответствующих учреждений;
  - до 1 сентября 2008 года – примерные положения об оплате труда работников соответствующих учреждений по видам экономической деятельности с учетом рекомендаций, утвержденных Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации.
8. Федеральным органам исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, и Главному управлению специальных программ Президента Российской Федерации до 1 сентября 2008 года утвердить:
  - а) порядок утверждения штатных расписаний (штатов) гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений;
  - б) размеры окладов (тарифных ставок) гражданского персонала с учетом требований к профессиональной подготовке и уровню квалификации, которые необходимы для осуществления соответствующей профессиональной деятельности (профессиональных квалификационных групп), а также порядок определения должностных окладов руководителей воинских частей, учреждений и подразделений, их заместителей и главных бухгалтеров;
  - в) условия, размеры и порядок осуществления выплат компенсационного характера гражданскому персоналу в соответствии с перечнем видов выплат компенсационного характера, утверждаемым Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации, но не ниже размеров, установленных в соответствии с законодательством;
  - г) условия и порядок осуществления выплат стимулирующего характера гражданскому персоналу, а также их размеры в соответствии с перечнем видов выплат стимулирующего харак-

- тера, утверждаемым Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации;
- д) порядок формирования и использования фонда оплаты труда гражданского персонала, включая порядок направления средств на выплату окладов (тарифных ставок) гражданского персонала, в том числе должностных окладов руководителей, а также доплат и надбавок компенсационного и стимулирующего характера;
  - е) размеры и порядок направления средств, поступающих от приносящей доход деятельности, на осуществление выплат стимулирующего характера гражданскому персоналу.
9. Федеральным государственным органам по согласованию с Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации утвердить до 15 сентября 2008 г. условия оплаты труда работающих в них и в их территориальных органах работников (включая размеры окладов (тарифных ставок), а также порядок и условия выплат компенсационного характера и порядок, условия и размеры выплат стимулирующего характера в соответствии с перечнями видов выплат компенсационного и стимулирующего характера), вводимые с 1 декабря 2008 г.
  10. Финансовое обеспечение расходных обязательств Российской Федерации, связанных с реализацией настоящего постановления, осуществляется в пределах бюджетных ассигнований на обеспечение выполнения функций учреждений, воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, в части оплаты труда работников и гражданского персонала, предусмотренных главным распорядителям средств федерального бюджета в федеральном бюджете, с учетом увеличения объема этих ассигнований с 1 декабря 2008 года на 30 процентов в связи с введением новых систем оплаты труда.
  11. Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации:
    - давать разъяснения по вопросам, связанным с применением настоящего постановления;
    - внести в месячный срок в установленном порядке предложения по приведению нормативных правовых актов Российской Федерации в соответствие с настоящим постановлением.
  12. Министерству обороны Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, и Главному управлению специальных программ Президента Российской Федерации внести в месячный срок в установленном порядке предложения по приведению нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к сфере их ведения, в соответствие с настоящим постановлением.
  13. Федеральным государственным органам привести нормативные правовые акты по вопросам, отнесенным к сфере их ведения, в соответствие с настоящим постановлением.
  14. Признать утратившими силу с 1 декабря 2008 года акты Правительства Российской Федерации согласно прилагаемому перечню.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В. Путин



УТВЕРЖДЕНО  
ПОСТАНОВЛЕНИЕМ  
ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ  
ОТ 5 АВГУСТА 2008 ГОДА №583

## ПОЛОЖЕНИЕ ОБ УСТАНОВЛЕНИИ СИСТЕМ ОПЛАТЫ ТРУДА РАБОТНИКОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

1. Системы оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений (далее соответственно – работники, учреждения), которые включают в себя размеры окладов (должностных окладов), ставок заработной платы, выплаты компенсационного и стимулирующего характера, устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с трудовым законодательством, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, содержащими нормы трудового права, а также настоящим Положением.

Настоящее Положение не распространяется на гражданский персонал воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, и Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации, а также на работников федеральных государственных органов, система и условия оплаты труда которых устанавливаются в соответствии с пунктами 8 и 9 постановления Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 года №583.

2. Системы оплаты труда работников устанавливаются с учетом:

- а) единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих;
- б) единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих;
- в) государственных гарантий по оплате труда;
- г) перечня видов выплат компенсационного характера в федеральных бюджетных учреждениях, утверждаемого Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации;
- д) перечня видов выплат стимулирующего характера в федеральных бюд-

жетных учреждениях, утверждаемого Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации;

- е) примерных положений об оплате труда работников учреждений по видам экономической деятельности, утверждаемых федеральными государственными органами и учреждениями – главными распорядителями средств федерального бюджета;
- ж) рекомендаций Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений;
- з) мнения представительного органа работников.

3. Размеры окладов (должностных окладов), ставок заработной платы устанавливаются руководителем учреждения на основе требований к профессиональной подготовке и уровню квалификации, которые необходимы для осуществления соответствующей профессиональной деятельности (профессиональных квалификационных групп), с учетом сложности и объема выполняемой работы.

4. Выплаты компенсационного характера устанавливаются к окладам (должностным окладам), ставкам заработной платы работников по соответствующим профессиональным квалификационным группам в процентах к окладам (должностным окладам), ставкам или в абсолютных размерах, если иное не установлено федеральными законами или указами Президента Российской Федерации.

5. Размеры и условия осуществления выплат стимулирующего характера устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами.

6. Заработная плата руководителей учреждений, их заместителей и главных бухгалтеров состоит из должностного оклада, выплат компенсационного и стимулирующего характера.

Должностной оклад руководителя учреждения, определяемый трудовым договором, устанавливается в кратном отношении к средней заработной плате работников, которые относятся к основному персоналу возглавляемого им учреждения, и составляет до 5 размеров указанной средней заработной платы.

Должностные оклады заместителей руководителей и главных бухгалтеров учреждений устанавливаются на 10–30 процентов ниже должностных окладов руководителей этих учреждений.

7. К основному персоналу учреждения относятся работники, непосредственно обеспечивающие выполнение основных функций, для реализации которых создано учреждение.

Перечни должностей и профессий работников учреждений, которые относятся к основному персоналу по видам экономической деятельности, устанавливаются федеральными государственными органами и учреждениями – главными распорядителями средств федерального бюджета по согласованию с Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Порядок исчисления размера средней заработной платы для определения размера должностного оклада руководителя учреждения устанавливается Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

8. Выплаты компенсационного характера устанавливаются для руководителей учреждений, их заместителей и главных бухгалтеров в процентах к должностным окладам или в абсолютных размерах, если иное не установлено федеральными законами или указами Президента Российской Федерации.

9. Федеральные государственные органы – главные распорядители средств федерального бюджета, в ведении которых находятся учреждения, могут устанавливать руководителям этих учреждений выплаты стимулирующего характера.

Руководителям учреждений – главных распорядителей средств федерального бюджета выплаты стимулирующего характера устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Указанные главные распорядители средств федерального бюджета вправе централизовать до 5 процентов лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных на оплату труда работников соответствующих учреждений.

Использование централизованных лимитов бюджетных обязательств осуществляется учреждением с учетом исполнения им целевых показателей эффективности работы, устанавливаемых федеральным государственным органом – главным распорядителем средств федерального бюджета, в ведении которого находится это учреждение, по решению указанного органа и в соответствии с разъяснениями Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

10. Штатное расписание учреждения утверждается руководителем учреждения и включает в себя все должности служащих (профессии рабочих) данного учреждения.

Для выполнения работ, связанных с временным расширением объема оказываемых учреждением услуг, учреждение вправе осуществлять привлечение помимо работников, занимающих должности (профессии), предусмотренные штатным расписанием, других работников на условиях срочного трудового договора за счет средств, поступающих от приносящей доход деятельности (по решению федерального государственного органа, являющегося главным распорядителем средств федерального бюджета, – также за счет средств государственных внебюджетных фондов).

11. Фонд оплаты труда работников учреждения формируется на календарный год исходя из объема лимитов бюджет-

ных обязательств федерального бюджета, средств бюджетов государственных внебюджетных фондов и средств, поступающих от приносящей доход деятельности.

Средства на оплату труда, формируемые за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, могут направляться учреждением на выплаты стимулирующего характера. При этом начиная с 1 января 2010 года объем средств на указанные выплаты должен составлять не менее 30 процентов средств на оплату труда, формируемых за счет ассигнований федерального бюджета.

Средства на оплату труда, поступающие от приносящей доход деятельности (по решению федерального государственного органа, являющегося главным распорядителем средств федерального бюджета, – также средства государственных внебюджетных фондов), направляются учреждениями на выплаты стимулирующего характера.

# ПЕРЕЧЕНЬ ПРИЗНАВАЕМЫХ УТРАТИВШИМИ СИЛУ С 1 ДЕКАБРЯ 2008 Г. АКТОВ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 октября 1992 года №785 «О дифференциации в уровнях оплаты труда работников бюджетной сферы на основе Единой тарифной сетки» (Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1992, №16, статья 1253).

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 января 1993 года №2 «О расширении прав отдельных центральных органов федеральной исполнительной власти в области оплаты труда гражданского персонала» (Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, №2, статья 107) в части оплаты труда гражданского персонала на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы.

3. Абзац третий пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2000 года №667 «Об упорядочении оплаты труда работников таможенных органов Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, №38, статья 3803) в отношении работников, оплата труда которых производится на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений.

4. Пункт 2 распоряжения Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2001 года №171-р (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, №7, статья 681).

5. Пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2001 года №300 «Об упорядочении оплаты труда работников Федеральной службы по техническому и экспортному контролю» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, №17, статья 1717).

6. Абзац третий пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2001 года №832 «Об изменении, дополнении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О тарифной ставке (окладе) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, №50, статья 4736).

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2003 года №767 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 14 октября 1992 года №785» (Собрание за-

конодательства Российской Федерации, 2003, №52, статья 5067).

8. Абзацы третий – пятый пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2006 года №711 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, №48, статья 5039).

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2007 года №605 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и гражданского персонала воинских частей, оплата труда которых осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, №41, статья 4893).

10. Пункт 17 изменений, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2008 года №221 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, №14, статья 1413).

# ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ШИРОКОГО ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ В РЕГИОНАХ РЕЗУЛЬТАТОВ КОНКУРСНОГО ОТБОРА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ

## ИТОГИ МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ РЕЗУЛЬТАТОВ РЕАЛИЗАЦИИ КПОМО

В соответствии с условиями контракта за отчетный период в семи федеральных округах был проведен 21 выездной экспертно-аналитический семинар по общественному обсуждению хода и результатов реализации комплексных проектов модернизации образования (КПОМО) в следующих регионах – победителях конкурсного отбора для государственной поддержки:

- в Центральном федеральном округе – в Белгородской, Ивановской, Воронежской, Московской, Тверской, Тамбовской областях;
  - в Северо-Западном федеральном округе – в Новгородской, Калининградской, Псковской областях;
  - в Южном федеральном округе – в Астраханской и Волгоградской областях, в Республике Северная Осетия – Алания и в Краснодарском крае;
  - в Приволжском федеральном округе – в Самарской области, в Республике Мордовия и в Чувашской Республике;
  - в Уральском федеральном округе – в Свердловской области;
  - в Сибирском федеральном округе – в Новосибирской области и Красноярском крае;
  - в Дальневосточном федеральном округе – в Республике Саха (Якутия).
- Итоговая межрегиональная конференция была проведена в Москве (2–5 ноября 2007 года).

### *Необходимость проведения общественных обсуждений*

Важно сразу подчеркнуть, что проведение подобных обсуждений происходило по инициативе самих регионов, которые

с самого начала рассматривали эту форму деятельности как объективно необходимую составную часть собственной работы по реализации КПОМО. Сложность поставленных в проекте задач, слабость (а в ряде случаев отсутствие) практического опыта в подходах к их практическому, операционному решению предопределило целесообразность использования именно такой формы сотрудничества обоих экспертных сообществ – федерального и регионального. Безусловно, тот факт, что научно-теоретический и организационно-управленческий потенциал данных регионов позволил им разработать заявки, обеспечившие положительное решение федеральной экспертной комиссии, свидетельствовал о весьма высокой степени готовности к осуществлению проектного замысла.

Однако еще на этапе рассмотрения заявок и самого конкурсного отбора федеральными экспертами в ряде случаев были отмечены существенные слабости и недоработки, чреватые при недооценке их значения большими сложностями уже стартовой стадии реализации КПОМО. Дальнейший ход событий убедительно подтвердил не только справедливость этих опасений, но и обоснованность решения об организации общественных обсуждений силами именно тех экспертов, которые принимали участие в рассмотрении и отборе региональных заявок.

На этот момент следует обратить особое внимание, поскольку он оказался чрезвычайно существенным. Дело в том, что совместное участие в экспертизе, а для многих из них – в разработке самого проекта и положения о конкурсе – позволило создать экспертное сообщество, объединенное общим пониманием проектной задачи, глубоким осознанием интегрированности направлений проекта, знанием внутренних связей его целостного механизма.

Это было именно то качество, которое на момент написания заявки были, как

правило, лишены региональные авторы. Принцип комплексности – вот что надо было прежде всего донести до всех исполнителей проекта на местах. А это можно было сделать только в условиях прямого, открытого общественного обсуждения, в котором принимала бы участие максимально широкая аудитория, включающая не только членов региональной рабочей группы, непосредственно координирующей исполнение проекта (к слову заметить, такие группы, как вскоре выяснилось, существовали далеко не повсеместно), но и представители всех социальных и профессиональных групп, прямо или косвенно заинтересованных в проблемах образования, – от работников управления отраслью до активных родителей.

Актуальность формирования комплексного подхода диктовалась также и тем, что в абсолютном большинстве заявок фактически отсутствовал такой показательный для оценки стратегического мышления авторов раздел, как описание ситуации в регионе после завершения трехлетнего проекта. Информация о продвижении по пяти содержательным направлениям, представленная с той или иной мерой полноты и обоснованности, не сводилась, как правило к общей, единой панораме нового состояния региональной системы образования, не содержала ответа на вопрос о социально-экономических и культурно-образовательных целях, ради которых предпринимаются усилия в рамках проекта.

Недостаточная ясность конечного целеполагания давала, в свою очередь, право усомниться в глубокой и тщательной продуманности мер, намеченных к выполнению и по каждому из основных направлений. Экспертиза заявок показывала, что эти направления зачастую видятся авторами как самостоятельные, фактически изолированные области деятельности, связанные с другими чисто формально. Это создавало угрозу не просто обеднения содержания проекта, но утраты самой его сущности – обеспечения качествен-

ного перелома в сфере образования за счет принятия четко согласованных мер по всему фронту – от финансово-экономических оснований до качества образования и социального участия в управлении им. Принципиально важно было зафиксировать в сознании исполнителей по направлениям проекта его общую (интегральную) смысловую рамку – *обеспечение возможности получения качественно образования каждым ребенком независимо от места жительства*. Важно было на уровне сознания ключевых участников проекта добиться понимания, что их стратегической, объединяющей целью является именно этот императив, а не какие-либо «собственно направленные» цели, сколь бы важными и самодостаточными они порою ни казались.

В связи с этим очень важно отметить, что семинары (и практика это подтвердила со всей определенностью) играют роль организаторов региональных проектных команд. Рабочие группы по направлениям консолидируются в единый управленческий организм, осознающий свою роль и место в структуре не только региональной образовательной власти, но и региональной образовательной политики. Даже если подобные процессы шли в регионе независимо от эффекта, созданного семинаром (к сожалению, таких регионов очень немного), его проведение всегда придавало, по признанию самих участников, крайне позитивный импульс в этом отношении.

К чести авторов региональных проектов нужно отметить их искреннюю (за редчайшим исключением) готовность к открытости и творческому взаимодействию с федеральным экспертным сообществом, глубочайшую взаимную заинтересованность обеих сторон во всестороннем рассмотрении объективных и субъективных проблем, неизбежно возникающих на столь новом пути.

Чрезвычайно позитивную роль в установлении конструктивного диалога сыграла предшествующая многолетняя практика участия многих регионов в инновационной и экспериментальной деятельности, проводившейся (и продолжающейся) Институтом проблем образовательной политики «Эврика» в организационных рамках федеральных экспериментальных площадок. Возможность апеллировать к этому опыту, опираться на базовые представления, сформированные в уже освоенном пространстве культурно-образовательных инициатив сослужила очень добрую службу при обращении к проблематике КПО.

Нельзя не учитывать и такой важнейший для нашего образовательного пространства фактор, как его социокультурная, этно-демографическая и экономико-географическая многомерность. Территориальная широта проекта (от Калининградской области до Якутии и от Краснодарского края до Бурятии) не могла не придать своеобразия применяемым на местах подходам и решениям.

Проводимые семинары позволяли видеть и анализировать возникающие тенденции, отслеживать влияние и сугубо локальных, специфических, и общих условий, влияющих на ход реализации проекта, целостно оценивать процесс изменений, что было бы невозможно сделать, наблюдая его из какой-либо одной точки (не только на региональном, но и на федеральном уровне).

И, наконец, исключительное значение семинары приобрели в связи со сложностями, возникшими в сфере мониторинга проекта в общенациональном масштабе, а именно – в отношении качества подготовки региональных операторов к адекватной обработке первичной информации и передаче ее в Центр для оперативного отражения размещения показателей на сайте КПО. Как показала практика, это направление работы семинаров довольно быстро заняло место, по остроте не уступающее коллизиям по многим содержательным направлениям.

Таковы основные причины, задачи и цели, предопределившие необходимость обращения к экспертно-аналитическим семинарам в форме открытых обсуждений с участием именно такого состава экспертов и именно в том организационно-управленческом режиме, который был зафиксирован в структуре типовой программы для этих семинаров.

#### *Участники общественных обсуждений*

Сказанное выше делает понятным то значение, которое организаторы общественных обсуждений придавали определению категорий лиц, желательных (и обязательных) для участия в них. Дело в том, что, с учетом специфики задач, решаемых КПО, круг участников их обсуждения никак не может исчерпываться исключительно «ключевыми фигурами», обычными на семинарах, связанными с проблематикой образования как ведомственной сферы – руководителями и работниками разных ее звеньев.

В нашем случае список заинтересованных лиц резко расширяется – с одной стороны, потому что заявка была подписана главой региональной администрации и, следовательно, стала предметом ответственности всего регионального правительства, а с другой – потому что по условиям КПО одним из несущих элементов всей его конструкции выступает такая не слишком привычная в образовательном пространстве категория, как «общественные институты».

Таким образом, в одном зале семинара оказывались вместе (чаще всего впервые в жизни) представители таких до сих пор непосредственно не пересекавшихся социальных и профессиональных страт, как: – администрации регионов (члены правительства, депутаты, помощники депутатов); – органов управления образованием регионального и муниципального уровня;

– профсоюзов работников образования (регионального и муниципального уровня); – институтов общественного управления (регионального, муниципального уровня и уровня образовательного учреждения); – бизнес-структур; – региональных центров повышения квалификации педагогических работников; – бухгалтера и экономисты (регионального, муниципального уровня и уровня образовательного учреждения); – директора и учителя школ, детских домов; – заведующие дошкольными образовательными учреждениями; – авторы инновационных образовательных программ; – лидеры региональных образовательных проектов; – родители как участники советов школ либо просто как активисты, заинтересовавшиеся намечаемыми переменами в образовании своих детей. И дело в том, что все они собрались в одном месте (в конце концов, они могли оказаться вместе в кино или на концерте звезды знаменитости). Дело именно в причине, сведшей их лицом к лицу. И в этом – самое главное.

Именно на общественных обсуждениях, которые органично приобретают форму экспертно-аналитического семинара, происходит преобразование участников из носителей жесткой и одномерной социально-культурной и социально-профессиональной предметности в предметность экспертную, релятивистскую, позволяющую человеку позиционировать себя в разных качествах, смотреть на новую, пока еще гипотетическую реальность, касающуюся их детей, с разных сторон – экономической, культурной, социальной и т.д.

Иными словами, абсолютное большинство участников проведенных семинаров впервые ощутили себя не носителями несовпадающих интересов, психологически пребывающих в ситуации конфликта, а единомышленниками, разделяющими общие цели и ценности и обсуждающими сильные и слабые стороны ими же самими предлагаемых путей их достижения.

Впервые они обсуждали не способы выполнения спущенного «сверху» предписания, грубо вторгающегося в их привычную жизнь откуда-то из враждебного извне, а свой собственный проект, направленный сразу и на улучшение качества образования, и на повышение его доступности, и на улучшение материального положения самых эффективных учителей и на многое другое, скрывающееся пока за интригующими словами вроде «компетентностного подхода» или «общественного

участия в распределении стимулирующей части фонда оплаты труда учителей».

Именно поэтому активное участие родителей (особенно членов школьных советов, представителей регионального отделения профсоюза работников образования, работников системы подготовки и переподготовки педагогических кадров) представлялось исключительно важным и необходимым.

Такой состав участников при такой постановке задачи не только позволил снять антинормии типа «мы» и «они», «свои» и «чужие», «специалисты» и «дилетанты», но создал условия для превращения обсуждений в пролонгированное и высоко конструктивное совместное действие на усвоенной в ходе семинара экспертной позиции. Особо ценно, что это обстоятельство также отмечалось самими участниками, многие из которых именно здесь осознавали себя членами единой команды.

В заключение этого раздела уместно указать, что согласно спискам регистрации всего в общественных обсуждениях 2007 года приняли участие 3929 человек.

#### *Анализ программы экспертно-аналитических семинаров*

Для настоящего отчета представляется существенно важным специально остановиться на анализе программы экспертно-аналитических семинаров, поскольку ее структура и содержание, отработанные в 2007 году, доказали свою адекватность и эффективность и, как представляется, с меньшим же успехом могут быть использованы в дальнейшем, на следующих этапах расширения КПО.

Ключевым моментом семинаров является их принципиальная установка на диалогичность и практикоориентированность, на стремление дойти при обсуждении всех проблемных вопросов до самой сути. Этому способствует, безусловно, то базовое обстоятельство, что непрекаемой рамкой обсуждения являются те самые заявки, которые разработаны самими же участниками нынешних семинаров.

Собственно говоря, на семинарах предметом публичной интерпретации участников становится содержание ими же самими созданного интеллектуального продукта – как со стороны его теоретической состоятельности, так и со стороны практической осуществимости намеченного. И не секрет, что нередко выявляется довольно существенный разрыв между представлениями, которыми руководствовались авторы заявки в момент ее составления, и реальными, с которыми они же столкнулись уже при первой попытке применить эти представления на практике.

С этой точки зрения исключительный интерес вызывает доклад руководителя регионального органа управления образованием. В этом акте (начиная со структуры,

содержания, акцентов и оценок и кончая манерой его произнесения) замечательным образом (и к тому же публично!) проявляется степень зрелости и самого руководителя, и его команды, готовившей рабочие материалы. Кстати, единичны (но тем более ценны) случаи, когда руководитель писал доклад сам; немногим более часты и случаи, когда он принародно благодарил свою рабочую группу за отлично подготовленный по предварительному обсуждению текст.

Доклад руководителя становится первым смысловым фокусом семинара в целом. Вторым смысловым фокусом, либо полемизирующим с первым, либо подерживающим и развивающим его, становится базовая лекция А. И. Адамского «Результативность КПО», делящаяся, как правило, надвое и открывающая, таким образом, лекционный блок в каждый из двух дней семинара). Эта лекция задает проблематику семинара в целом и всех составляющих его частей, поскольку в той или иной мере (в зависимости от сверхзадачи семинара) освещает все направления реализации КПО в данном регионе.

Здесь нет необходимости подробно останавливаться на содержании этих лекций, но можно отметить, что преимущественное внимание в истекшем году докладчик сосредоточивал на вопросах перехода к новой системе оплаты труда, нормативного подушевого финансирования и нового понимания качества образования (в частности, его «компетентностному измерению»).

Лекционный блок и в первый, и во второй день продолжают лекции, тематика которых варьируется в зависимости от предварительно заявленных интересов региона. Как правило, «сквозной» темой оказывается финансово-экономическая, на втором месте по востребованности следует проблематика гражданского заказа и общественного участия в развитии образования и прямо вслед за ней такие темы, как «Новая система оценки качества образования» и «Развитие сети общеобразовательных учреждений и сетевое образование».

Чрезвычайно важно отметить, что все специалисты, читающие лекции, позиционируют себя не узкотематически, а комплексно, трактуя свою тему в максимально широком контексте проекта в целом. Именно такой подход позволяет обеспечить столь же интегрированный подход и в работе групп, которые в обязательном порядке проводятся в оба дня после обеденного перерыва.

Координаторами в рабочих группах выступают совместно и лекторы, знакомые аудитории по первой половине дня, и региональные эксперты, отвечающие за то направление, которому посвящена работа группы. Это позволяет продолжить и развить диалогический принцип общения, углубить и конкретизировать как общетеоретические вопросы, так и сюжеты, непосредственно относящие-

ся к реализации того или иного направления в регионе. При этом речь категорически не идет о перенесении федеральными экспертами опыта одного региона в другой. Мало того, что это невозможно, что называется, по определению (чужой опыт непереносим), но именно сами различия объективных и субъективных реалий регионов требуют выстраивания собственной логики в решении общих для всех проблем.

Обсуждение этой логики происходит на пленарных заседаниях семинара, проводимых в первый и во второй день по докладом рабочих групп, с которыми выступают исключительно региональные эксперты. Подобно тому, как доклад руководителя предоставляет возможность судить об общем уровне понимания проблематики КПО в регионе, обсуждение на пленуме ярко характеризует и региональную проектную команду в целом, и ее участников, работающих по конкретным направлениям. Итоговый пленум (во второй день семинара), как правило, позволяет с достаточной степенью объективности проявить важнейшие узкие места и завершается для региональных исполнителей КПО формулированием ими «задания самими себе», то есть выходом с помощью руководителя семинара на так называемую «дорожную карту», определяющую перспективные меры по реализации проекта.

За редким исключением (особенно когда в силу чисто организационных причин работа ограничивалась одним днем) общественные обсуждения включали в программу проведение (чаще в прямом эфире) специальной телепередачи «За что платить учителю?», активными участниками которой становились сами участники семинара. Организация и проведение подобных передач становились наглядными и крайне убедительными примерами высокоэффективной пиар-акции в интересах привлечения широкого общественного внимания к проблемам образования. Они с полным основанием могут рассматриваться как важная составная часть общественных обсуждений, вынесенных из аудитории в открытое информационно-массовое пространство.

Здесь уместно заметить, что семинары состоялись не только в разных по степени своей стартовой подготовки регионах, что уже давало весьма пеструю и противоречивую картину. Что не менее важно – семинары состоялись в регионах в разное время, хронологически обнимающее полгода, – а это с учетом жестких условий проекта еще более разнообразило проектный ландшафт.

Очевидно, что регионы, условно отстающие на какой-то момент, могли резко улучшить, изменить к настоящему времени ситуацию с состоянием проекта, равно как и продвинутые регионы, имевшие существенный задел по ряду направлений, могли утратить ведущие позиции, отмеченные



на момент проведения семинара на их территории.

**СЛУШАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ РФ «ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРИОРИТЕТНОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «ОБРАЗОВАНИЕ» В РАМКАХ ФЕСТИВАЛЯ-КОНФЕРЕНЦИИ «ЭВРИКА-АВАНГАРД-2007»**

Инициатива Общественной палаты по проведению экспертных слушаний в преддверии начала реализации региональных комплексных проектов модернизации образования в рамках национального проекта «Образование» объяснялась исключительной важностью заявленных целей. Предложенные меры предполагали столь существенные изменения в нормативно-правовой базе системы отечественного образования, которые в случае успеха обещали превратить его в один из важнейших факторов развития человеческого капитала страны, социально-экономического и социально-культурного развития общества и государства.

Участники слушаний, представлявшие инновационное образовательное сообщество России, особо отметили принципиальное отличие данного комплексного проекта модернизации образования (КПМО) от всех иных осуществлявшихся ранее, – именно его комплексность, тесную и органичную увязку предполагаемых институциональных изменений в образовании с экономическими и социальными изменениями в характере его связей с обществом как главным потребителем образовательных услуг.

Впервые, подчеркивали выступающие, качество образования становится критерием оценки труда учителя, а контроль качества – не внутриведомственным делом. Впервые система образования становится открытой, способной эффективно развиваться именно благодаря участию общества в управлении ею. Впервые не на словах, а на деле образование становится общенациональным приоритетом.

Участники экспертных слушаний выразили уверенность, что введение новой системы оплаты труда учителей, направленной на повышение их доходов, нормативного подушевого финансирования, создание региональной системы оценки качества образования, развитие сети образовательных учреждений в интересах предоставления детям возможности получить качественное образование независимо от места проживания, вместе с развитием общественного участия в управлении образованием – есть сумма именно тех условий, которые могут считаться достаточными для придания процессу модернизации российского образования поступательного и необратимого характера.

Кроме того, была специально подчеркнута исключительная методологическая продуктивность теоретических оснований, на

которых базировался прошедший конкурс проектов КПМО: признание многомерности российского образовательного пространства, необходимость тщательного учета разнообразия и особенностей экономического, социального и культурного потенциала регионов. Но это разнообразие чревато опасностью утраты общего социокультурного контекста, изобретением сугубо локальных форм и способов решения общих задач, неэффективными затратами интеллектуальных, материальных и иных ресурсов.

Поэтому одним из главных направлений слушаний стало обсуждение ожиданий от реализации приоритетного национального проекта «Образование». Участниками отмечалось складывание ситуации, позволяющей государству инвестировать в развитие образования значительные средства. Именно *инвестировать*, поскольку основной акцент проекта направлен на изменение качества образования, которое способно обеспечить мощный позитивный системный эффект в социально-экономическом и социально-культурном развитии общества и государства.

С этой точки зрения, подчеркнул с своим выступлением А. Адамский, системная модернизация какого-либо социального института (а КПМО предполагает именно это) заключается в первую очередь в том, что меняются институциональные нормы, на основании которых этот институт функционирует. Если, несмотря на ответственные заявления (зафиксированные в том числе в поданных на конкурс КПМО заявках, подписанных губернаторами регионов), новые правила не становятся действующими, не принимаются большинством, то говорить о системности изменений не представляется возможным.

При этом сами модели, предлагаемые регионами для реализации проекта, могут быть вариативными (и это было явно отражено в содержании заявок регионов на конкурс КПМО), принципиально не отличающимися (то есть удерживающими основную логику модернизации образования), но предлагающими собственные способы достижения заявленных целей. Поэтому крайне существенно, что в процессе изменения существующих институциональных норм в центре внимания должны оказаться в первую очередь те из них, которые утверждают государственно-общественный характер образования. Это может произойти только в случае, если такие нормы складываются в диалоге представителей всех заинтересованных сторон, а не задаются сверху (в этом случае они являются запрещающими, или в лучшем случае – предписывающими).

При этом в некоторых направлениях КПМО (например, по отношению к новой системе оплаты труда), развивающиеся нормы могут и не занимать главенствующего положения, поскольку существуют жесткие

ограничения, находящиеся за пределами собственно образовательного пространства (соответствующие постановлению Правительства РФ, Трудовой кодекс и другие нормативные документы). Но в общем именно развивающиеся институциональные нормы должны быть определяющими в процессе модернизации системы образования.

По итогам обсуждения проблематики КПМО на пленарных заседаниях и на секциях по направлениям были сформулированы рекомендации, которые стали основой для последующей практической деятельности экспертов как на федеральном, так и на региональном уровнях.

**РЕКОМЕНДАЦИИ ПО НАПРАВЛЕНИЮ 1 «ВВЕДЕНИЕ НОВОЙ СИСТЕМЫ ОПЛАТЫ ТРУДА РАБОТНИКОВ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ, НАПРАВЛЕННОЙ НА ПОВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ УЧИТЕЛЕЙ (НСОТ)»**

Данное направление (в совокупности с направлением 2 «Переход на нормативное подушевое финансирование общеобразовательных учреждений») представляет собой ключевое, исключительное по важности звено проекта в целом. Предполагаемые этими направлениями системные (институциональные) изменения призваны составить экономическую основу перемен, осуществляемых по остальным направлениям, а также всех ожидаемых социальных эффектов.

Введение новой системы оплаты труда призвано решить одну из наиболее болезненных проблем современной российской школы: уйти от уравнилельных подходов и обеспечить реальное повышение доходов учителей и при этом – что самое важное – сделать это в отношении тех из них, кто обеспечивает наиболее высокое качество даваемого образования, вносит наибольший вклад в реализацию образовательной программы школы. Можно сказать, что от реализации данного направления зависит обретение российским учителем заслуженного социального и профессионального престижа, обретение им достойного качества жизни и связанного с этим самоуважения и самоутверждения как эффективного и успешного члена общества.

Суть новой системы оплаты труда учителя состоит в том, что оценка результата его профессиональной деятельности складывается из двух частей фонда оплаты труда: базовой, гарантированной для каждого учителя, прошедшего процедуру аттестации (разработка нового порядка, которая также предусмотрена проектом), и стимулирующей, определяемой Регламентом распределения стимулирующей части ФОТ школьными советами

(эта тема развивается в рекомендациях по направлению 5).

В отличие от существующего «почасового» порядка вводимый механизм нормирования и учета учительского труда предусматривает отнесение к оплате в базовой части всех без исключения видов его деятельности, определенных должностными обязанностями: кроме почасовой аудиторной нагрузки, это внеурочная работа по предмету; классное руководство; проверка тетрадей; заведование учебными кабинетами и т.п. Кроме того, в той же базовой части устанавливается зависимость оплаты труда в от числа обучаемых.

В результате этих изменений учитель будет избавлен от унижительной погоны за нормой часов аудиторной нагрузки («урокодательства») и станет экономически и психологически заинтересован в использовании инновационных педагогических технологий. Исчезнут условия, консервирующие ставшую во многих случаях неэффективной классно-урочную систему. Будут сняты препятствия для интеграции и сетевому взаимодействию образовательных учреждений (подробнее об этом в рекомендациях по направлению 4).

Представляется необходимым переход с тарифной системы на отраслевую систему оплаты труда педагогических работников без применения тарификации по учебным часам. Такой переход предполагает:

- введение индивидуальных планов работы педагогических работников;
- установление требований к нормированию видов работ, предусмотренных в индивидуальных планах, в частности, установление «рамочного» нормирования по часам всех видов работы преподавателя;
- введение инструментов стимулирующей аттестации.

Аттестация, направленная на стимулирование качества, устанавливается для школ и для учителей.

*Для школ:*

- двухуровневая аттестация с разделением на минимальные требования и на оценку качества с встроенными механизмами стимулирования качества работающих школ.

*Для учителей:*

- введение новой дифференцированной системы учительских категорий и аттестация, стимулирующая качество работы и карьерный рост.

Работодатель в пределах средств, направляемых на оплату труда, имеет право устанавливать различные системы премирования, стимулирующих доплат и надбавок с учетом мнения общественного органа управления (совета школы) и выборного профсоюзного органа, которые закрепляют

ся в коллективном договоре, локальном акте образовательного учреждения.

Таким образом, «дорожная карта» реализации направления 1 должна включать комплекс мероприятий, обеспечивающих:

- увязку зарплаты учителя и качества (эффективности, результативности) его труда;
- резкое расширение стимулирующей функции зарплаты;
- расширение участия представителей общественности в принятии решений о качестве и, соответственно, стимулировании работы учителя;
- результирующий рост фактических доходов учителей.

**РЕКОМЕНДАЦИИ ПО НАПРАВЛЕНИЮ 2 «ПЕРЕХОД НА НОРМАТИВНОЕ ПОДУШЕВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ»**

Данное направление, составляющее, как было отмечено, единый финансово-экономический блок КПМО, имеет своим ключевым моментом отказ от постатейного финансирования издержек в пользу подушевого финансирования задач. Важно понимать, что такой переход является необходимым элементом при проведении политики децентрализации управления образовательной сферой и развития экономической самостоятельности образовательных учреждений.

Использование подушевого бюджетного финансирования создает возможность объективного и прозрачного способа распределения финансовых ресурсов по образовательным учреждениям: они ставятся в равные условия, а их финансовое благополучие зависит прежде всего от эффективности организации учебной деятельности и качества предоставляемой образовательной услуги. Кроме того, выравнивание финансовых условий делает возможной содержательную оценку качества работы образовательного учреждения, что стимулирует работу коллектива, его заинтересованность в борьбе за ученика. А это, в свою очередь, создает предпосылки для связи качественных характеристик работы школы и дополнительного финансирования этого качества (выделение бюджетных средств по результатам работы).

Таким образом, введение модели подушевого нормативного бюджетного финансирования в расчете на 1 учащегося обеспечивает:

- обязательное доведение финансового норматива до образовательного учреждения в полном объеме, без изъятия;
- наличие бюджетных источников компенсации потерь образователь-

ных учреждений (на конкурсной основе);

- возможность оптимизации штатного расписания образовательного учреждения;
- минимизацию коэффициентов коррекции на переходном этапе и их использование для выравнивания (улучшения) условий бюджетополучателей;
- прозрачность при определении и распределении объемов бюджетного финансирования между ОУ;
- гарантии бюджетного обеспечения образовательного процесса и возможность бюджетного планирования развития ОУ;
- переход от финансирования производителей услуг и содержания сети учреждений к финансированию поставленной перед учреждениями задачи через финансирование потребителей образовательных услуг;
- укрепление и развитие школьной автономии и экономической самостоятельности;
- создание стимулов и предпосылок для обоснования программ реструктурирования сети образовательных учреждений;
- создание условий для эффективного позиционирования учреждения образования на рынке образовательных услуг как самостоятельного хозяйствующего субъекта.

Однако расчет показателей подушевого бюджетного финансирования, способ и порядок этого расчета являются необходимым, но недостаточным условием реализации подушевого принципа в образовании. Нормативно-подушевой принцип должен использоваться на всех уровнях формирования бюджета и его доведения до бюджетополучателя: региональном, муниципальном, уровне образовательного учреждения. Важно, чтобы регионы – участники проекта – активно отработывали механизмы доведения бюджетных средств, определенных на нормативной основе, до каждого образовательного учреждения.

Практика позволяет рекомендовать следование определенным этапам введения нормативно-подушевого финансирования:

1. Подготовительный этап:

- введение бухгалтерий и открытие лицевых счетов каждым образовательным учреждением;
- издание нормативно-правового акта региона о переходе на нормативное финансирование;
- создание координационного совета по организации перехода на нормативное финансирование в рамках региона и бюджетных комиссий в территориях;
- проведение финансово-экономического анализа положения образова-



тельных учреждений, подготовка информационно-статистической базы;

- проработка возможных моделей нормативного финансирования, выбор модели для региона;
- анализ и оценка социально-экономических рисков и последствий перехода на нормативное бюджетное финансирование в регионе.

2. Подготовка региональной и муниципальной нормативно-правовой и методической базы внедрения нормативного финансирования:

- разработка и принятие нормативно-правовых актов, содержащих порядок организации нормативного финансирования на территории субъекта, методику расчета и величины нормативов субвенций, предварительное осуществление:
- адаптацию существующих методик расчета нормативов;
- расчет нормативов субвенций, поравочных коэффициентов;
- утверждение методики расчета и порядка утверждения местных нормативов;
- подготовку и утверждение учебно-методических материалов для обучения персонала;
- организацию обучения персонала;
- разработку и утверждение системы индикаторов и порядка проведения мониторинга хода внедрения муниципалитетом нормативного финансирования.

3. Организация и проведение PR-компаний в средствах массовой информации по разъяснению основных положений перехода на нормативное бюджетное финансирование образовательных учреждений в регионе.

4. Организация нормативного финансирования:

- выделение регионами субвенций муниципалитетам на основе утвержденных нормативов;
- финансирование муниципалитетами образовательных учреждений на основе местных нормативов;
- проведение мониторинга хода внедрения нормативного финансирования;
- оценка и анализ результатов перехода на нормативное бюджетное финансирование;
- принятие решений об уточнении и корректировке по итогам анализа нормативно-правовой и методической базы, учебно-методических материалов.

Результаты внедрения нормативного подшевного финансирования в региональных системах общего образования можно продемонстрировать статистическими данными, отражающими динамику изменения таких показателей, как:

- соотношение учитель – ученик;
- наполняемость классов;
- доля самостоятельных и кустовых школьных бухгалтерий;
- доля АУП в общем числе занятых;
- удельные расходы на одного ребенка.

Динамика этих показателей задает меру эффективности образовательной системы региона. Наблюдающееся в настоящее время во всех регионах сокращение числа учащихся в силу демографического кризиса ставит перед регионами задачу повысить эффективность использования ресурсов, повысить качество образовательных услуг и улучшить условия для организации образовательного процесса.

Способы минимизации рисков при переходе на нормативное подшевное бюджетное финансирование, которые были использованы пилотными регионами проекта, приведены ниже:

- *Использование механизмов сохранения бюджетных средств в сфере образования на региональном и муниципальном уровне:*
- увеличение размера норматива финансирования (нормативы пока слишком малы); приведение норматива в соответствие с минимумом затрат на организацию процесса образования по основным образовательным программам;
- высвобождаемые за счет сокращения численности учащихся средства направлять в школы через целевые программы (региональные и муниципальные, проекты, гранты, материальное стимулирование школ по результатам их работы.
- *Применение методов «адаптации» при переходе к формированию бюджетов на нормативной основе:*
- учет «условных учащихся» или приведенного контингента вместо фактических учащихся при наполняемости классов ниже нормативной;
- осуществление коррекции объема субвенции с использованием «диапазона отклонений»;
- учет особенностей сети образовательных учреждений муниципальных образований с помощью коэффициентов;
- активное и масштабное проведение программ переподготовки и обучения работников сферы образования и финансов для работы в новых условиях финансирования ОУ; организация стажировок в «успешные» регионы для демонстрации реальных достижений и эффектов, связанных с внедрением НБФ;
- обязательная разработка и реализация PR-программы, сопровождающей внедрение НБФ и нацеленной на разнообразные целевые группы (учите-

ля, директора школ, управленческие кадры, родители, местное сообщество, т.п.), интересы которых затрагиваются при переходе к новой системе бюджетного финансирования.

#### РЕКОМЕНДАЦИИ ПО НАПРАВЛЕНИЮ 3 «РАЗВИТИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ»

Задача, стоящая перед разработчиками данного направления, а также содержание их деятельности, безусловно, принадлежат к числу самых актуальных и одновременно самых сложных частей проекта. И дело даже не в том, что категория «качество образования» не имеет строгой и однозначной универсальной научной дефиниции, а в том, что такая дефиниция в принципе невозможна: качество образования оценивается потребителем (индивидуальным или коллективным) всегда ситуативно, исходя из того, каким требованиям должно отвечать то или иное образование «здесь и сейчас».

Сегодня ясно одно: сама система образования (ее работники) не имеют права на объявление собственной оценки собственных результатов адекватной заказу потребителя (государства, общества, личности). Только согласованная позиция этого «интегрального потребителя» может считаться объективной, вернее сказать, объективированной, то есть выведенной как медиана из великого множества различных суждений.

Тем не менее очевидно, что существует (должно существовать) некое независимое экспертное сообщество, представляющее интересы указанных субъектов (носителей) образовательных интересов и запросов, способных выработать взвешенную систему такого оценивания. В ее основе будет лежать не только оценка знаний (соответствующие механизмы разработаны вполне), но и оценка таких «гиперучебных» показателей, как степень социализации получившей образование личности, ее самореализация, уровень воспитанности и здоровья и т.п. Инструменты оценки качества – выявление базовых знаний (этот аспект ни в коем случае нельзя умилять) через итоговую аттестацию в школе (ЕГЭ), и компетенций учащихся и выпускников (международные исследования качества, разработка отечественных методик оценки компетентностей), анализ правонарушений, мониторинг заболеваемости.

Важно подчеркнуть, что при реализации этого направления не следует абсолютизировать категорию «региональности» в словосочетании «региональная оценка качества образования». Было бы нелепо полагать, что к завершению проекта в стране возникнут десятки оригинальных систем такого рода. Следует исходить из понимания, что экспертное сообщество, от которого шла

речь выше, складывается из людей, признанных в профессиональных сообществах, которые, в свою очередь, доказали свою успешность в областях жизни, референтных для сферы образования и ее выпускников.

#### РЕКОМЕНДАЦИИ ПО НАПРАВЛЕНИЮ 4 «РАЗВИТИЕ СЕТИ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Работа по данному направлению, как и проект в целом, имеет целью обеспечить условия для получения качественного общего образования независимо от места жительства, но в отличие от других направлений должна сыграть в решении этой стратегической задачи особую роль.

Важно понимать, что в современных условиях подлинно высокое качество образования практически не может быть обеспечено за счет потенциала отдельного учреждения. Создание интегрированного образовательного ресурса через организацию сетевого партнерства и межведомственного взаимодействия образования, культуры, спорта и других секторов социальной сферы предоставляет потребителю несравненно более широкие возможности. При этом очевидно, что рационализации использования образовательных ресурсов территории способствует специализация учреждений, их кооперация и интеграция, внедрение новых вариативных моделей образовательных учреждений.

Существенно важно отметить, что к развитию сети и сетевому взаимодействию никакого отношения не имеет проблематика оптимизации школьной сети на селе. При полном совпадении терминов (в обоих случаях употребляется слово «сеть») их содержание и значение совершенно различны.

Назовем основные факторы, наличие которых предполагает необходимость (или по крайней мере целесообразность) развития образовательных сетей:

- негативные тенденции в изменении демографической ситуации на территории – сокращение численности учащихся, миграция населения;
- исторически сложившееся нерациональное пространственное расположение материально-технической базы, культурных и образовательных ресурсов территории;
- несоответствие образовательных потребностей населения пространственной и организационной структуре сети образовательных учреждений;
- недостаточный количественный и качественный уровень материально-технического оснащения образовательных учреждений (отсутствие или малочисленность компьютерных клас-

сов, предметных кабинетов, учебных лабораторий, спортивных залов и сооружений, затрудненность высокоростного доступа в Интернет и т.д.);

- несоответствие требованиям государства и ожиданиям общества существующей структуры сети, ее возможностей по обеспечению доступности качественного образования независимо от места проживания и социального статуса семьи.

С учетом сказанного и на основании опыта пилотных регионов по созданию сети общеобразовательных учреждений (в ряде случаев образовательных сетей на межведомственной основе) можно назвать ряд позиций, которые необходимо учитывать при составлении «дорожной карты» по реализации направления 4.

Условно их можно подразделить на две части.

Первая из них содержит важнейшие общие требования, которым должна удовлетворять создаваемая сеть:

- обеспечение полноты предоставляемых сетью образовательных услуг с учетом их территориальной доступности;
- создание условий, повышающих разнообразие (вариативность) и адекватность образовательных услуг потребностям учащихся разного возраста;
- рационализация использования ресурсов сети общеобразовательных учреждений на базе их кооперации и интеграции, в том числе с дополнительным и профессиональным образованием и организациями социально-культурной сферы;
- обеспечение психофизической безопасности учащихся и комфортности условий образовательного процесса в учреждениях, входящих в сеть.

Во второй части зафиксированы образовательные интересы потребителя (школьника), которые сеть обязана удовлетворить (и ради чего она, собственно говоря, и создается):

- предоставление учащимся старшей ступени возможности выбора профиля обучения, обеспеченного необходимым оборудованием и высококвалифицированными кадрами для качественной реализации соответствующих образовательных программ по любому предмету;
- предоставление учащимся среднего и старшего звена возможности выбора индивидуальной образовательной траектории.

И, наконец, укажем на такие существенные задачи, от решения которых во многом зависит эффективность и востребованность сетевого образовательного ресурса, как:

- создание и развитие вариативных моделей образовательных учреждений, разработка и внедрение современных информационно-коммуникационных технологий обучения;
- разработка нормативно-правовой документации, обеспечивающей право ученика на конвертирование (признание и зачитывание) учебных (образовательных) программ, освоенных им в сети;
- реализация комплекса мероприятий, обеспечивающих общественное участие в принятии решений по развитию сети образовательных учреждений.

#### РЕКОМЕНДАЦИИ ПО НАПРАВЛЕНИЮ 5 «РАЗВИТИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В УПРАВЛЕНИИ ОБРАЗОВАНИЕМ»

Поскольку стратегической целью проекта в целом является предоставление всем гражданам независимо от места жительства возможности получения качественного образования, следует подходить к решению задачи развития общественного участия в управлении образованием именно под этим углом зрения. Такая постановка вопроса, нисколько не умаляя значения других возможных эффектов общественного участия (социальных, средовых, культурных и др.), должна ориентировать исполнителей работ по данному направлению прежде всего на создание ключевого элемента новой системы оплаты труда учителей: школьных (управляющих, попечительских и т.п.) советов, способных принимать по этому вопросу грамотные и ответственные решения, позитивно воспринимаемые как профессиональным, так и родительским сообществом. Фактически именно в этой точке происходит оценка качества и полноты выполнения социального заказа педагогическим коллективом данной школы.

Но для того чтобы все стороны, участвующие в процедуре оценивания, находились в общем смысловом поле и руководствовались общими принципами, необходимо, чтобы образовательная программа школы являлась продуктом коллективной деятельности тех же сторон, чтобы она представляла собой фактически гражданский договор по согласованию гражданского и государственного образовательного заказа.

Только на такой основе может сложиться норма, гарантирующая необратимость процессов усиления общественного участия в управлении образованием и в то же время являющаяся важнейшим фактором превращения этой сферы в эффективный инструмент развития человеческого потенциала и в ресурс социально-экономического и социально-культурного развития



региона (муниципалитета). Подчеркнем еще раз: именно от степени и качества общественного участия зависит как четкость и полнота социального заказа образованию, так и возможность комплексной оценки результатов его реализации.

Важно понимать, что именно в этом направлении проекта формируется то специфическое пространство, в котором проявляется и социально оценивается исполнение всех «заказов» образованию, рождается общественное мнение по поводу качества образования в данной школе, данного муниципалитете, в конечном счете – в данном регионе и стране в целом.

Успешность этой работы в высокой степени зависит от сформированности нормативно-правовой базы, обеспечивающей поступательное развитие общественного участия в управлении образованием.

Кроме того, учитывая специфику начального этапа развития общественного участия в образовании, исключительное по важности значение приобретает обучение общественных управляющих и администраторов образования.

Соответственно, эффективность достигнутых результатов должна оцениваться не только по формальному выполнению плана-графика мероприятий и достижению контрольных показателей, но и по таким признакам, как информационная открытость и прозрачность системы образования, степень удовлетворенности местного сообщества результатами (социальными эффектами) ее деятельности и др.

#### МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА НА ТЕРРИТОРИИ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

По результатам слушаний эксперты констатировали, что в области есть понимание ответственности за взятые обязательства. Выработана стратегия реализации КРМО на 2007–2009 годы, идет доработка концепции НСОТ, предусматривающая установление ФОТ в школах на основе норматива подушевого финансирования. С учетом этого принят Закон Калининградской области «О нормативах бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений» от 26.03.2007 №124 и постановление правительства Калининградской области от 21.05.2007 №278 «О методике расчета нормативов бюджетного финансирования на реализацию государственного образовательного стандарта (программы) общего образования и оплату услуг по содержанию имущества и коммунальных услуг в общеобразовательных учреждениях на одного учащегося в год».

В НСОТ предусматривается выделение стимулирующей части в ФОТ и участие общественных структур в ее распределении; учет всех видов деятельности учителей и усиление зависимости оплаты труда от количества обучающихся. До конца мая планируется объявить конкурс на разработку критериев и показателей качества и результативности труда педагогических работников, необходимых для распределения стимулирующих надбавок и доплат.

В текущем году будет проведена апробация НСОТ в школах, которые по согласованию с муниципальными органами управления образованием выразят желание провести такую работу. Предположительно это будет не менее 10–12 школ.

Обсуждение показало, что к основным социальным рискам введения НСОТ и НПФ директорской корпус относятся: психологический риск, связанный для директоров – с непривычными процедурами расчетов на уровне образовательного учреждения, для работников – с неприятием новых подходов в оплате труда; риск снижения уровня оплаты труда работников; возникновение задолженности по заработной плате в малокомплектных сельских школах; бюрократические преграды осуществления переброски средств в процессе исполнения бюджета.

На семинаре были обсуждены предлагаемые пути минимизации этих рисков. Среди них: своевременное принятие на региональном, муниципальном и школьном уровнях нормативных правовых актов по апробации НСОТ, а также информирование работников об оплате их труда по новой системе с 1 сентября 2007 года; комплексное решение проблем по всем направлениям модернизации, особенно по развитию сети общеобразовательных учреждений и расширению участия общественных органов в решении вопросов финансирования школ и распределения стимулирующей части оплаты труда; организация «горячей линии» для оперативного решения вопросов, возникающих в ходе подготовки и введения НСОТ и НПФ.

Группой «Новая система оплаты труда» на семинаре разработан подробный план-график («дорожная карта») действий на региональном, муниципальном и школьном уровнях по проведению с 1 сентября 2007 года апробации НСОТ. Рекомендовано особое внимание обратить на необходимость создания на каждом уровне управления постоянно действующих рабочих групп, разработку и внедрение механизмов минимизации социальных рисков.

В ходе работы по апробации НСОТ в общеобразовательных учреждениях области должна быть разработана модель НСОТ, включающая порядок исчисления заработной платы педагогических работников, модельные нормативные правовые акты (для всех уровней управления), перечень стимулирующих выплат, а также регламентацию

участия общественных органов в распределении стимулирующих выплат.

В области принят закон о введении нормативно-подушевого финансирования общеобразовательных учреждений, предусматривающий установление единого норматива с корректирующими коэффициентами для сельских школ, равными 1,5 (для школ с численностью обучающихся не более 350 учеников) и 2,0 (для малокомплектных школ). Корректирующие коэффициенты должны постепенно снижаться и к 2011 году дойти до уровня 1,25.

Эксперты констатировали также понимание региональными исполнителями проекта стратегии и механизмов реализации задач 2007 года и доведения нормативно-подушевого финансирования до уровня каждой школы. Директора многих школ уже произвели предварительные расчеты по финансовому обеспечению начиная с сентября 2007 года. Есть понимание того, что успешное введение НПФ возможно именно за счет комплексности подхода и взаимосвязи таких направлений проекта, как НПФ, НСОТ, развитие сети, общественное управление.

В ходе работы группы «Введение нормативного подушевого финансирования» директорами ОУ были определены основные социальные риски: возникновение задолженности по заработной плате в малокомплектных сельских школах; бюрократические преграды осуществления переброски средств в процессе исполнения бюджета; психологический риск, связанный с различиями в оплате труда учителей одинаковой квалификации в различных школах; возможные сложности при отказе от дифференциации норматива по типологии образовательных учреждений и вывода за рамки норматива 25% повышения тарифной ставки специалистам, работающим на селе.

Одновременно предлагаются такие пути минимизации рисков, как своевременное принятие на региональном, муниципальном и школьном уровнях нормативных актов по введению НПФ; информирование трудовых коллективов до начала учебного года об основных принципах НПФ; формирование в 2008 году фонда стимулирования качества образования; организация «горячей линии» для оперативного решения вопросов, возникающих в ходе подготовки и введения НСОТ и НПФ.

Особое внимание при обсуждении мер по предотвращению социальных рисков было уделено необходимости организации переговорного процесса с педагогическим корпусом, освещения проводимых мероприятий, объяснения их направленности и ожидаемых результатов.

Было отмечено, что во всех муниципалитетах области руководители органов управления образованием и образовательных учреждений ознакомлены с основными действиями, обеспечивающими развитие сети

ОУ. Фактически во всех муниципалитетах согласованы и приняты планы развития сети ОУ, на которых основаны стратегии реализации КРМО и достижение соответствующих показателей в 2007 году. Была высказана рекомендация обсудить во всех муниципалитетах планы развития сети ОУ в целях их одобрения представительными органами самоуправления, что повысит их легитимность и сделает не только ведомственными документами, но и нормативными актами муниципального уровня.

В ходе работы группы «Развитие сети образовательных учреждений» были намечены сроки организации во всех муниципалитетах переговорных площадок и проведения необходимых собраний коллективов ОУ, родителей и заинтересованной общественности, обеспечивающих публичное обсуждение планов развития сети на 2007 год. Такие собрания необходимо провести до летних отпусков.

В некоторых муниципалитетах намечено создание в 2007 году координационных советов, обсуждаются их полномочия по реализации планов развития сети ОУ и соответствующего раздела КРМО. Главными задачами координационных советов должны стать: минимизация социальных рисков при реорганизации сети ОУ, выбор оптимальных стратегий кооперации и интеграции ОУ, содействие сетевому взаимодействию ОУ, обеспечивающему доступность качественного образования для школьников независимо от места жительства.

В ходе семинара обсуждался вопрос создания Ассоциации директоров ОУ. Было отмечено, что такая ассоциация, безусловно, могла бы стать профессиональным корпоративным субъектом, обеспечивающим оперативность и качество принимаемых решений в ходе реализации направления КРМО, связанного с развитием сети ОУ.

Участники слушаний высоко оценили тот факт, что наряду с реализацией муниципальных программ развития сети ОУ в регионе в рамках целевой программы Калининградской области «Развитие образования на 2007–2011 годы» будет осуществляться развитие инфраструктуры единого образовательного информационного пространства, включающего развитие сетей образовательных коммуникаций, развитие сети распределенных информационно-образовательных ресурсов и сети региональных ресурсных центров, направленное на повышение доступности качественного образования прежде всего для сельских школьников за счет развития дистантных форм обучения, использования современных информационно-коммуникационных технологий в образовательном процессе.

Очень важным было признано своевременное начало работы Фонда поддержки местных инициатив, в задачи которого входит поддержка проектов, инициированных местными сообществами для обеспечения качественного образования вне зависимости от мес-

та проживания. В соответствии с графиком конкурс должен быть объявлен в мае 2007 года, чтобы с уже сентября можно было бы начать поддержку проектов. Аналогичное требование – точное соблюдение сроков и жесткая логистика – являются ключевым фактором успеха и для других направлений развития сети ОУ, а именно: реализация проекта оснащения школ, создание предметных лабораторий современного уровня «Супер-ШИК», запуск программы Роялти для учителей.

В региональных планах реализации работ по направлению развития сети ОУ намечено проведение ряда семинаров, в том числе для руководителей (глав) муниципальных образований. Очень важно, чтобы эти семинары были проведены в полном объеме, носили открытый характер и широко освещались в СМИ. Следует отметить, что информационное и коммуникативное сопровождение процесса развития сети ОУ должно быть интенсивным, конструктивным и взвешенным. В период предвыборного года очень важно не допустить политических спекуляций, намеренного раздувания конфликтов и одностороннего освещения процесса реализации КРМО. Главное, чтобы за деревьями не потерять леса, как говорится. Не должны выходить из фокуса внимания цели и задачи развития региональной сети ОУ, прежде всего – повышение доступности качественного образования независимо от места жительства, создание условий обучения, отвечающих современным требованиям, ради которых и осуществляются намеченные мероприятия КРМО.

Было отмечено, что наиболее важным фактором выполнения взятых на себя обязательств в рамках КРМО является обеспечение координации развития региональной сети ОУ и оценки качества образования. Ежегодно на основании анализа и оценки результатов качества образования должна проводиться корректировка муниципальных планов развития сети ОУ. Постоянно подчеркивалось, что задачи реструктуризации сети образовательных учреждений самой по себе, вне зависимости от изменений в качестве образования и повышении его доступности, не существует. Поэтому так необходимо обеспечить четкий регламент деятельности всех уровней органов управления образованием, включая руководителей ОУ, а также общественные институты, которые вели бы ежегодное формирование и обсуждение предложений по корректировке муниципальных планов развития сети на основе достигнутых результатов в качестве образования. Такая корректировка должна быть рассмотрена и утверждена не позднее ноября текущего года, чтобы она могла быть учтена в корректировках соответствующих бюджетов и программных расходов на следующий год.

Как показывают результаты федерального эксперимента по реструктуризации сетей ОУ, расположенных в сельской местности, организационно-экономическое обоснова-

ние и правовое оформление любых преобразований ОУ требует длительного времени, выходящего за пределы 1–2 лет. Исходя из этого целесообразно сформировать компактную рабочую группу, включающую как региональных, так и муниципальных специалистов, руководителей и педагогов инновационных школ, а также общественных институтов, которые уже сейчас начали бы работу по обеспечению стратегических перспектив развития региональной сети, в том числе и за пределами 2009 года.

В связи с этим специальное внимание было уделено рассмотрению вопроса о конфликте со школой в Краснолесье. Его развитие сыграло роль катализатора в понимании проблем, аккумуляции усилий органов управления по предотвращению и разрешению конфликтных ситуаций, а также необходимости оперативной организации работ по конструктивному диалогу с педагогическим коллективом, школьниками и их родителями, с местным сообществом. Похоже, что в регионе сделали правильные выводы, и сегодня уже на всех уровнях осознается, что процесс реструктуризации должен осуществляться с участием общественности на основе партнерства с гражданскими институтами. Только такой подход может обеспечить снижение социальных рисков реструктуризации сети ОУ.

По отношению к новой системе оценки качества образования в регионе также есть понимание масштаба стоящих проблем: необходимости разработки, с одной стороны, новой системы оценки, а с другой – соответствующей структуры, способной обеспечить независимую оценку результативности работы школы. В настоящее время развернута активная подготовительная работа в обоих направлениях: создается рабочая группа, ответственная за разработку нормативных документов и содержательных аспектов РСКОКО.

С 1 сентября 2007 года новая система оценки качества образования будет апробирована как основание для новой системы оплаты труда в пилотных школах региона. Одной из задач создаваемой рабочей группы является разработка плана апробации различных моделей оценки качества образования. К январю 2008 года планируется утверждение нормативно-правового акта о региональной службе по оценке качества образования (как возможный вариант рассматривается делегирование этих функций создаваемой службе по надзору и контролю за качеством образования).

В регионе накоплен значительный опыт проведения единого государственного экзамена (с 2003 года экзамены по русскому языку и математике все выпускники 11-х (12-х) классов сдают в форме ЕГЭ). Активно ведется работа по разработке новых (компетентностных) критериев оценки качества образования: в регионе проводятся международные мониторинговые исследования, разрабатываются собственные стандартизированные контрольно-измерительные ма-





териналы для оценки детских компетенций, а также способы учета детских внеучебных достижений (портфолио).

Легитимизация новых представлений о качестве образования входит в число первоочередных задач региона, что зафиксировано в постановлении правительства Калининградской области от 25 декабря 2006 года «О целевой программе Калининградской области «Развитие образования на 2007–2011 годы», где есть такое направление, как «Создание областной системы оценки качества образования, направленной на создание механизмов и инструментария объективной оценки качества образования, согласованных по всем уровням и ступеням образования».

На сегодняшний день в области оценки качества образования перед регионом стоят следующие задачи: разработка процедуры обобщения представлений о качестве образования с учетом мнений как профессионалов, так и гражданского общества; проведение обсуждения и согласования представлений о качестве образования в педагогическом и внешкольном сообществе; создание на этой основе модели интегративной оценки качества образования; разработка инструментария оценки качества, соответствующего выявленным параметрам; разработка нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность независимой службы оценки качества образования; разработка нормативно-правовых актов, регламентирующих аттестацию педагогов с учетом новых параметров качества образования. До конца июня 2007 года завершится предварительная работа по обсуждению новых параметров оценки качества образования в профессиональном сообществе региона для апробации новых моделей оценки качества образования в пилотных школах.

Рабочей группой были выделены следующие риски введения РСОКО: сложность формализации внеучебных достижений детей (проблема касается легитимизации таких параметров, как развитие познавательной и социальной активности ребенка, надпредметных компетенций и т.д.); неготовность профессионального сообщества к введению новых параметров оценки качества образования (это в первую очередь касается неготовности педагогов к оценке их деятельности по образовательным результатам, а не по формальным показателям); недостаточная готовность гражданского общества к продуктивному участию во введении новой системы оценки качества образования (определяющаяся в первую очередь консерватизмом представлений родительской общественности о качестве образования, неготовностью к занятию активной позиции в разработке критериев результативности труда учителя, а также собственно в оценке результативности, необходимой для распределения стимулирующей части оплаты труда).

Были предложены следующие пути минимизации организационных и социальных

рисков: широкое обсуждение новых параметров оценки качества образования в педагогическом сообществе; создание при РСОКО информационно-аналитического отдела, ответственного за распространение информации, организацию общественного обсуждения новых критериев качества образования, новых форм аттестации педагогов, механизмов участия представителей гражданского общества в оценке качества образования; введение обязательной формы ежегодного публичного отчета образовательных учреждений.

В результате работы группы «Развитие РСОКО» был разработан подробный план-график («дорожная карта») действий на региональном, муниципальном и школьном уровнях по внедрению новой системы оценки качества образования и использования ее как основания для новой системы оплаты труда в пилотных школах.

На момент проведения семинара перед регионом стояли следующие задачи:

а) содержательные (разработка интегративных параметров оценки качества образования, которые лягут в основание аттестации учителей);

б) организационные (создание рабочих групп, которые будут разрабатывать нормативно-правовую базу для новой системы оценки качества образования на разных уровнях);

в) информационно-аналитические (создание системы общественного обсуждения и информирования педагогов и общественности о новых способах оценки результативности школы и педагогов).

Результатом работы на первом этапе реализации данного направления КРМО станет разработка и апробация в пилотных школах региона новых моделей оценки качества образования, которые станут основанием для аттестации педагогов и начисления заработной платы.

Группа «Развитие общественного участия в управлении образованием» отметила не только малочисленность участников (что свидетельствует о рейтинге данного направления в сознании организаторов семинара), но и то обстоятельство, что практически все они были работниками самой системы образования, а не родителями учащихся или представителями общественных организаций, заинтересованными в участии в управлении образованием.

Однако само обсуждение на группе (в том числе и с руководителями министерства) носило содержательный характер, что позволяет, с одной стороны, говорить о наличии в регионе достаточного развитого опыта общественного управления, а с другой – надеяться на активное продвижение по данному направлению КРМО в дальнейшем. В рамках секции была проработана «дорожная карта» на период от июня 2007 года до августа 2008 года, полностью учитывающая все отчетные показатели по проекту. В ходе ее обсуждения участни-

ки секции убедились, что абсолютизация этих показателей (то есть подчинение всей деятельности по направлению только и исключительно их достижению) может невольно привести к утрате стратегической перспективы, связанной с приданием сфере образования государственно-общественного характера. КРМО стимулирует приход общества в образовательную политику, но не является в этом отношении ни достаточным, ни тем более исчерпывающим средством. Поэтому всеми участниками реализации КРМО его пятое направление должно рассматриваться как органичная часть «большой» региональной политики, преследующей ту же цель и параллельно с проектом, и после его успешного завершения.

Следует отметить, что на момент проведения семинара в регионе не была еще сформирована единая управленческая команда по реализации КРМО. Организация по информированию населения и образовательного общества о содержании вводимых в регионе институциональных изменениях, принятых обязательствах в рамках комплексного проекта модернизации образования и планирование запуска проекта пока возлагалась на сотрудников областного министерства, а также на руководящий состав муниципальных органов управления, руководителей и педагогов образовательных учреждений, осуществляющих инновационную деятельность. В стадии обсуждения и организации находился конкурсный отбор пилотных муниципалитетов и образовательных учреждений. Было отмечено, что отсутствие постоянной команды квалифицированных специалистов, владеющих приемами управления и организацией проектной деятельности, ведет к торможению процесса выработки стратегии и полноценного запуска всех направлений проекта. В результате диалога с инициативной группой регионального министерства сформировалось четкое представление на этот счет.

Среди других важных недостатков было отмечено, что существующая региональная система переподготовки и повышения квалификации не соответствует требованиям организационно-методического обеспечения обязательств в рамках проекта. Задача кадровой обеспеченности ставит область перед необходимостью создания нового Института подготовки и повышения квалификации управленческих кадров со специальной их подготовкой к эффективной проектной деятельности. На текущий момент такая структура находится в стадии самой начальной организации. Таким образом, используя «дорожную карту», разработанную в ходе работы семинара, предстоит в ближайшее время осуществить большой объем организационной и методической работы, необходимой для запуска проекта в соответствии с взятыми обязательствами и обозначенными сроками реализации проекта.

При этом важно еще раз подчеркнуть, что речь идет именно об управлении проектом. По другим направлениям модернизации

системы образования (нормативное подушевое финансирование, система оценки качества образования, развитие сети образовательных учреждений, общественное участие в управлении образованием) у региона имеются определенные наработки и опыт апробации. Но предстоит формирование управленческой команды, рабочих групп на трех уровнях управления образованием, определение режима работы, принципов взаимодействия групп и отслеживания результативности реализации основных направлений проекта.

В качестве еще одного позитивного момента эксперты отметили, что в регионе проведена подготовительная работа к проведению мониторинговых исследований. Создана ответственная за эту деятельность организация, есть специалисты и сеть (ведутся работы по ее отладке) электронного сбора информации, в которую включены образовательные учреждения пилотных муниципалитетов, муниципальные управления образованием. На май – июнь текущего года запланирована работа по обучению специалистов муниципальных органов и образовательных учреждений, ответственных за сбор и обработку информации по направлениям мониторинга.

Информация о комплексных проектах модернизации образования, реализуемых субъектами РФ в 2007–2009 годах, о принятых Калининградской областью обязательствах как победителя конкурса субъектов РФ, внедряющих комплексные проекты модернизации образования, о проводимых мероприятиях в рамках реализации проекта размещена и постоянно обновляется на официальном сайте Правительства Калининградской области и на официальном сайте Министерства образования. На сайте также размещается информация об общественных организациях и гражданских институтах, участвующих в проекте, опыт работы инновационных образовательных учреждений и лучших учителей. После конкурсного отбора общеобразовательных учреждений для апробации основных направлений проекта планируется создание сайтов каждого пилотного ОУ.

Группой «Управление КРМО. Мониторинг» были систематизированы основные риски проекта: недовольство внутри педагогического коллектива в связи с введением НСОТ, непонимание гражданами необходимости оптимизации сети общеобразовательных учреждений не в целях сокращения числа ОУ для экономии средств бюджета, а как увеличения возможности выбора образовательных услуг, повышения качества и эффективности использования материально-технических, кадровых, финансовых и управленческих ресурсов в системе общего образования в сельской местности. Группа мониторинга не исключает риск получения неполной или недостоверной информации, психологическую неготовность руководителей образовательных учреждений представить информацию «слу-

жебного пользования» широкой аудитории пользователей Интернета.

Намечены пути и механизмы минимизации названных рисков: уже традиционной стала серия телепередач «Позиция», где представители образовательного сообщества и гражданских институтов ведут открытый диалог, обсуждая мнения «за» и «против» вводимых в области институциональных изменений, в ходе дискуссии формируется представление об истинных целях вводимых преобразований; имеется опыт организации и проведения «переговорных площадок» с населением, где проводится разъяснительная работа с населением и разрешаются возникшие конфликтные ситуации; Министерством образования организована «горячая линия» для оперативного решения вопросов введения НСОТ и нормативного подушевого финансирования и др.; активно подключаются к осуществлению проводимых в рамках реализации проекта мероприятий представители СМИ.

До сентября 2007 года запланированы разработка и принятие пакета нормативно-правовых документов (постановлений, приказов, нормативно-правовых актов на муниципальном уровне и на уровне общеобразовательного учреждения), обеспечивающих запуск проекта и реализацию направлений модернизации системы образования в регионе, проведение первого этапа мониторинга.

Группой сформулированы первоочередные задачи и мероприятия для обеспечения реализации КРМО: необходимость в ближайшие сроки сформировать постоянную рабочую группу управления проектом на региональном и муниципальном уровнях, спланировать их работу и определить схемы взаимодействия (расширить участие в рабочих группах представителей общественных организаций); обеспечить своевременное принятие на региональном, муниципальном и институциональном уровнях нормативных правовых актов по апробации направлений проекта и проведению комплекса мероприятий по мониторингу; разработать программу и методические материалы для системы специальной подготовки управленческого корпуса по всем направлениям КРМО; провести обучение специалистов муниципалитетов и образовательных учреждений, ответственных за проведение мониторинга; по итогам конкурсного отбора общеобразовательных учреждений – участников эксперимента, в кратчайшие сроки закончить работы по отладке информационной сети для перехода на электронные формы отчетности по реализации РКП.

По степени организационно-методической готовности к внедрению комплексного регионального проекта Калининградская область высоко оценивается по следующим направлениям: «Развитие региональной системы оценки качества образования»; «Развитие региональной сети образовательных учреж-

дений»; «Новая система оплаты труда работников общего образования»; «Введение нормативного подушевого финансирования ОУ». По отношению к управлению и мониторингу КРМО есть понимание взятых на себя обязательств, но пока нет четкого понимания стратегии и технологии их достижения. В направлении развития общественного участия в управлении образованием высоко оценивается общее понимание обязательств, стратегий и технологий, однако реальной организационно-методической готовности продемонстрировано не было.

#### МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА НА ТЕРРИТОРИИ ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Республика имеет богатый опыт реализации крупных проектов – и не только в сфере образования. Это позволило быстро организовать межведомственную рабочую группу, которая включает и финансистов, экономистов, работников профсоюзов, и специалистов в области трудового законодательства. Кроме того, в Чувашии действует Ассоциация директоров школ, которая активно включилась в реализацию проекта.

Создана рабочая группа по направлениям «Введение новой системы оплаты труда» и «Введение нормативного подушевого финансирования». Разработаны и согласованы документы по внедрению НСОТ, идет согласование вопроса о размере стимулирующей части оплаты труда. Однако, несмотря на высокую степень их проработанности, НСОТ пока не введена ни в одном образовательном учреждении, хотя существует намерение одновременно ввести НСОТ по всей территории республики. Обсуждение на семинаре показали целесообразность углубить проработку таких компонентов НСОТ, как размер стимулирующей части, подлежащие оплате виды внеурочной деятельности, зависимость оплаты труда от количества обучаемых, отказ от тарификации в случае принятия соответствующих постановлений на федеральном уровне и т.п.

Оживленную дискуссию вызвал план введения во всех школах Чувашии с сентября 2007 года разделения оплаты учительского труда на базовую (возрастающую на 15–20%) и стимулирующую части, которая должна увеличиться на 5%. Эксперты подчеркнули, что такой «рост» стимулирующей части просто обесмыслил ее значение. По итогам обсуждения было предложено комплексно проработать (включая финансовые расчеты и обоснования) возможности организации двух групп пилотных школ: для оценки эффективности размера стимулирующей части оплаты труда (при ее увеличении) и для комплексной проработки вопросов нормирования труда, в первую очередь в базовой



части, включая урочную и внеурочную деятельность; разработать проекты соглашений с муниципалитетами, форму уведомления работников образовательных учреждений об изменении условий оплаты труда, регламенты участия органов общественного управления в распределении стимулирующей части, предложения по внесению изменений в коллективные договоры и уставные документы образовательных учреждений; использовать летние месяцы, особенно вторую половину августа 2007 года, для широкомасштабной разъяснительной работы с педагогами, общественностью для минимизации рисков и предотвращения социальных напряжений при введении НСОТ.

Особую задачу на 2007 год составляет включение в базовую часть оплаты труда всех видов работы учителя – урочной и внеурочной. Их перечень требует учета позиций всех заинтересованных сторон (педагогов, профсоюзов и др.) и согласования как на республиканском, так и на муниципальном уровнях. К тому же блоку проблем, связанных с зарплатой учителя, относится и вопрос о механизме учета интенсивности труда в связи с количеством обучаемых. Этого параметра не было в республиканской заявке, и необходимость скорейшей подготовки соответствующих методических разработок встала во весь рост.

В республике обсужден и принят подробный план работ, включающий разработку регламентов для органов общественного управления в школах, предложения по внесению изменений и дополнений в коллективные договоры и уставные документы, мероприятий по информационному и консультационному сопровождению введения НСОТ, а также формата уведомления работников о намечаемых изменениях условий труда.

Особо на семинаре рассматривались организационные и социальные риски, прогнозируемые по введению НСОТ, и меры по их минимизации. По этой проблематике в прессе высказался Президент республики, наложен продуктивный контакт с профсоюзами. Как важный позитивный шаг было отмечено привлечение психологов и конфликтологов к работе по введению НСОТ. Этот опыт работы может быть предложен другим субъектам РФ – победителям конкурса.

В республике давно проводится работа по внедрению в систему образования новых способов оценки качества, в том числе в рамках эксперимента по ЕГЭ. С одной стороны, это позволило наработать в этой сфере опыт по реализации масштабных проектов и научиться рассматривать систему оценки качества именно как проблемную область, как область проектирования. Но, с другой стороны, введение ЕГЭ осуществлялось как локальный проект (при всей его важности), не связанный напрямую единой проектной основой с другими направлениями изменений в системе образования.

В результате, во-первых, именно в силу приближения формы ЕГЭ к наиболее активным формам оценивания качества из существующих (независимость экспертизы, тестовая форма, компьютерная обработка и т.п.) и успешности осуществления его в регионе из сферы обсуждения практически выпали другие критерии, по которым можно было бы вести речь о новом качестве образования. Во-вторых, оценка качества образования оказалась вне связи с экономическими изменениями в системе образования (новая система оплаты труда) и использованием общественных институтов как ресурса для системы образования региона (этот момент наиболее важен). В результате не возникли переговорные площадки, на которых могли бы обсуждаться новые подходы к пониманию качества образования. В результате в регионе пока не выделено критериев (хотя бы примерных, рекомендательных) по оценке внеучебных достижений ребенка, отражающих уровень формирования тех или иных компетентностей. Обязательства на этот счет предусматривают завершение этой работы летом, чтобы до 25 августа 2007 года школьные советы уже могли ознакомиться с соответствующими нормативными документами и разработать на их основе свои положения, связывающие уже критерии оценки качества образования и его финансовое стимулирование (по линии распределения стимулирующей части оплаты труда и финансирование через попечительские общественные структуры). Отдельного органа РСОКО в регионе не существует (он слит с органами надзора), но сама работа по проектированию и внедрению новой системы оценки качества образования проводится.

В регионе существует рабочая группа по проекту, однако, насколько можно было судить, ее сотрудники, понимая значение каждого отдельного направления модернизации, недостаточно осознают принцип комплексности проекта, взаимозависимости его направлений. Поэтому в рекомендациях по итогам обсуждений отмечалась важность увязывания рисков и тормозящих эффектов одного направления в отношении других.

В связи с проектом в целом была подчеркнута также необходимость разворачивания серьезной PR-компании в средствах массовой информации и организация переговорных площадок с репрезентативными общественными организациями, имеющими реальное влияние на формирование общественного мнения. Не менее важным было признано развитие диалога между работниками образования и общественными институтами по развитию взаимопонимания относительно изменений, происходящих в школе.

Группа «Развитие сети образовательных учреждений» отметила, что фактически во всех муниципалитетах приняты Программы реструктуризации сети ОУ, на которых основаны стратегии реализации КМПО и достиже-

ние соответствующих показателей в 2007 году, но не все они утверждены распоряжениями глав администрации муниципалитетов, что придало бы им статус нормативных актов муниципального уровня.

В ходе семинара были намечены сроки (до летних отпусков) организации во всех муниципалитетах переговорных площадок и проведения необходимых собраний коллективов ОУ, родителей и заинтересованной общественности, обеспечивающих публичное обсуждение планов развития сети на 2007 год. В тех муниципалитетах, где планируются изменения сети ОУ (закрытие или изменение статуса), необходимо провести сходы граждан и оформить их решения. Главное, чтобы и учащиеся, и их родители, и работники образовательных учреждений за 2 месяца точно знали, в какую школу и в силу каких обстоятельств они придут 1 сентября. Ясно, что этот процесс осуществляется в соответствии с муниципальными планами мероприятий по развитию сети ОУ, а также графиком поставок соответствующего оборудования и оснащения, проведения ремонтных работ и т.д., и очень хорошо, что на уровне региональных и большинства муниципальных руководителей существует понимание стратегии и механизмов реализации данного направления КМПО на 2007 год.

Обсуждение позволило выделить следующие первоочередные задачи данного направления: необходимость сетевого взаимодействия ОУ различных уровней, учреждений дополнительного образования и организаций социокультурной сферы; апробация в 2 школах совместно с реабилитационным центром программ дистанционного обучения детей с ограниченными возможностями в рамках реализации образовательных проектов по созданию в республике сети адаптивных школ; апробация в пилотных муниципалитетах республиканского эксперимента «Интеграция программ общего и дополнительного образования по физкультуре»; инвентаризация образовательных программ национальных школ и подготовка предложений по разработке и внедрению современных методических материалов и электронных пособий по чувашскому языку.

Важно, что в республике уже сформированы команды по перечисленным выше направлениям и подготовлены проекты договоров о совместной реализации сетевого взаимодействия ОУ различных уровней, учреждений дополнительного образования и организаций социокультурной сферы. Намечено проведение семинаров для руководителей (глав) муниципальных образований. Намечается активное использование СМИ, причем специально учитывается, что информационное и коммуникативное сопровождение процесса развития сети ОУ должно быть интенсивным, но одновременно конструктивным и взвешенным.

Что касается направления «Расширение общественного участия в управлении

образованием», то было отмечено понимание рабочей группой взятых на себя обязательств и общей стратегии их реализации. Как показало обсуждение, ускоренное создание органов государственно-общественного управления, которое запланировано в региональном проекте, связано с известными рисками. Компенсировать их можно только серьезной работой по обучению и методической поддержке как вновь создаваемых, так и получающих новые полномочия советов.

Обсуждение «дорожной карты» по данному направлению проекта вскрыло недостаточную проработанность ряда существенных аспектов массового внедрения институтов общественного участия в управлении образованием. В частности, участие в работе группы представителя республиканской инспекции по труду позволило навести ряд важных мостов к направлению «Введение новой системы оплаты труда», четче обозначить задачи, связанные с внесением изменений в уставы школ, связанных с созданием советов с управленческими полномочиями.

Были выделены следующие аспекты успешной реализации взятых на себя в рамках КМПО обязательств по данному направлению: точное, с соблюдением всех процедур и правил и легитимное создание и регистрация вновь созданных советов и постепенное их встраивание в модернизируемую систему школьного управления, налаживание отношений с администрацией школы, органами детского и родительского самоуправления, затем – все более полное и эффективное освоение полномочий, возможно – их расширение; ознакомление с опытом регионов, которые раньше вошли в эксперимент по созданию и апробации моделей школьных управляющих советов (из регионов-участников это, в частности Московская и Тамбовская области, Красноярский край и т.д.).

Также был разработан план мероприятий, которые необходимо осуществить в ближайшее время: постановление глав администраций о подготовке проведения принятия НСОТ; разработка текста уведомления; разработка формата проведения собрания в школе; разработка образца дополнений в устав ОУ; подписание коллективного договора (может корректироваться в течение двух месяцев); оформление соглашения с профсоюзами на республиканском уровне (регионального органа образования с региональным отделом профсоюза); открытие на сайте странички с информацией для общественных управляющих.

#### МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА НА ТЕРРИТОРИИ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ

Тверская область относится к дотационным регионам – оплата труда учителя

составляет 63% от средней по экономике и около половины от средней зарплаты в промышленности. Уровень неудовлетворенности уровнем зарплат высок. Любые непродуманные действия могут привести к повышению социального недовольства. В области 43 муниципалитета первого уровня, из них 36 – сельские районы, что осложняет работу. При очень большом количестве школ (более 800, для сравнения – в Чувашской Республике при одинаковой численности населения с Тверской областью школ всего 561), значительная доля сельских школ и сельских учителей, для них потеря работы или снижение заработка – критичны. Участие сельских учителей в разработке заявки минимально, так что еще предстоит работа по их активному включению в проект. С сельскими учителями требуется большая разъяснительная работа, особенно в части новых механизмов стимулирования труда, зависящих от успехов учащихся. Сельские учителя могут оказаться неконкурентоспособными, что вызовет недовольство и может усилить протестные настроения.

В ходе проведения семинара было отмечено, что по направлению НСОТ и НПФ в Тверской области пока слабо разработана стратегия достижения взятых обязательств, многие работники муниципальных органов управления образованием не знакомы с заявкой и программой реализации проекта.

В заявке разработана и принята нормативно-правовых актов по внедрению НСОТ отнесены на 2007 год, а само внедрение отнесено на сентябрь 2008 года. Обсуждение показало целесообразность перенесения начала этого процесса на сентябрь текущего года, хотя бы только в школах пилотных муниципалитетов. Для этого надо резко повысить активность, в кратчайшие сроки сформировать рабочую группу, которая смогла бы справиться с таким объемом работ.

При этом к первоочередным действиям следует отнести: разработку перечня тех видов работ, которые учитываются в базовой части оплаты труда учителей в рамках 36-часовой рабочей недели, согласование объемов урочной и внеурочной работы с профсоюзами и педагогической общественностью, разработку формы уведомлений работников об изменении условий труда, разработку критериев для распределения стимулирующей части оплаты труда, подготовку регламентов для ее распределения, разработку предложений по внесению изменений в уставы общеобразовательных учреждений, выбор пилотных школ и муниципалитетов, проведение с ними подготовительной работы и разработку планов-графиков действий по апробации НСОТ, проведение расчетов, поиск финансовых средств (определение источников), внесение по необходимости изменений в бюджеты, заключение соглашений с муниципалитетами. Все эти действия требуют широкого информационного сопровождения, включения общественности в обсуждения для предотвращения рисков.

Обсуждение показало, что в Тверской области есть четкое понимание необходимости разделения оплаты труда на базовую и стимулирующую части. Однако за базовую часть предлагается пока (на 2007 год) оставить ЕТС, что недопустимо. Ключевым критерием введения НСОТ служит включение в базовую часть всех видов работы учителя, как урочной, так и внеурочной деятельности. Без такого учета нецелесообразно обеспечивать рост оплаты труда, поскольку в следующем году это затруднит отказ от ЕТС (если в этом году в рамках ЕТС зарплата будет повышена на 20–25%, то исчезают аргументы для отказа от нее).

В рамках стимулирующей части не разработаны критерии и показатели оценки деятельности учителей, не доведены до руководителей общеобразовательных учреждений, нет пока согласования с учительской общественностью, не разработаны предложения для органов общественного управления школ. Во многих школах нет активно действующих органов общественного управления, предстоит большая работа по их формированию.

К позитивным моментам следует отнести: активное включение в разработку стратегии и реализацию введения НСОТ финансистов (особенно на региональном уровне), профсоюзов (тоже на региональном уровне), общественных объединений (пока тоже только на региональном уровне); отсутствие конфликтной ситуации между финансовыми органами и департаментами социального блока, наличие в регионе механизма мотивирования муниципалитетов к конструктивному сотрудничеству с регионом через распределение фонда финансирования социальных расходов (ФССР) – этот механизм следует отнести к эффективным инструментам косвенного регулирования, он уже отлажен в Тверской области в рамках работ по реформированию региональных финансов.

Тем не менее основной объем работы пока не сделан, и успешность внедрения НСОТ даже в пилотных муниципалитетах и школах вызывает сомнения.

У региона есть положительный опыт участия в проектах по модернизации образования, в частности, по широкомасштабному эксперименту по структуре и содержанию образования, есть доверие к органам управления. Кроме того, Тверская область показывает результаты по ЕГЭ выше среднероссийских, поэтому есть желание оправдать статус победителя конкурса.

В регионе отложена работа с профсоюзами, их представители работали на семинаре и принимали активное участие в проработке стратегии действий, пригласив грамотных юристов.

По данному направлению были предложены следующие первоочередные действия: сформировать реально работающую группу; составить подробный план действий с распределением задач и ответственности, закрепить



эти меры приказами на уровне руководства области; внести изменения в план-график реализации проекта по сравнению с заявкой – выделить пилотные муниципалитеты и школы для апробации НСОТ уже с сентября 2007 года; принять решение по вопросу введения либо единой отраслевой системы оплаты труда для всех отраслей социальной сферы, либо с учетом специфики каждой отрасли; принять решение по вопросу закрепления НСОТ в нормативных документах – на уровне законодательного закрепления в 2007 году (как написано в заявке) или на уровне постановления исполнительных органов власти области; разработать совместно с юристами регламенты по включению в базовую часть всех видов работ – урочной и внеурочной деятельности, согласовать изменения с профсоюзами, при необходимости внести изменения в коллективные договоры образовательных учреждений и уставные документы; активизировать работу по определению и обсуждению показателей и критериев качества работы учителей для распределения стимулирующей части оплаты труда; активизировать работу по формированию и включению в проект органов общественного управления на уровне школ; провести расчеты и принять необходимые документы для обеспечения финансирования проекта в 2007 году и на 2008 год при условии всеобъемлющего охвата школ НСОТ (до 1 октября 2007 года в соответствии с регламентами бюджетного процесса Тверской области); активизировать работу по информационному сопровождению проекта, разъяснительной работе, мониторингу продвижения проекта.

На семинаре было проявлено только идеологическое, но не теоретическое, а тем более практическое понимание взятых на себя обязательств по направлению «Развитие региональной системы оценки качества». Перед рабочей группой (которая должна быть создана) в первую очередь встает задача перевести образовательное сообщество в активный режим проектной работы. В этом отношении пока проект представляется «кабинетным», хотя и с потенциалом развития. В области нет активного отношения к самой этой проблеме; конкретное обсуждение сводится к отражению идеи и реализации того же ЕГЭ. Областные эксперты остаются в убеждении, что педагогические, с одной стороны, и родительские, общественные или профессиональные сообщества имеют совершенно одинаковые представления о качестве образования, что действительности не соответствует. На семинаре постоянно предпринимались попытки свести качество образования исключительно к академической успешности.

В сознании работников образования области проблема оценки качества образования еще не связана с остальными направлениями проекта (особенно с формированием гражданского участия в управлении образованием), поэтому велика вероятность возникновения непредвиденных проблем.

Они могут проявиться в виде конфликтов, например, при распределении стимулирующей части заработной платы. Вообще реальная работа по прогнозированию рисков (особенно неявных, не лежащих на поверхности) пока не проведена.

По итогам обсуждения стало понятно, что необходимо уделить особо пристальное внимание развитию гражданских институтов. Речь идет именно об их превращении в коллективы, действительно отражающие общественные образовательные потребности и способные стать участниками в совместном проектировании нового качества образования как основы гражданского договора между школой и обществом.

Второй задачей является разработка программ обучения членов школьных советов, поскольку их участие в переговорном процессе будет эффективным только при вполне определенной подготовленности к постановке и обсуждению известных проблем.

По направлению «Развитие сети образовательных учреждений» было отмечено, что в регионе реорганизация сети происходит достаточно высокими темпами и есть четкое представление о числе школ, статус которых будет изменен в этом и последующем годах. Выделены базовые школы, причем их число и место расположения известны широкой общественности. Важно и то, что существует четкое представление о жесткой взаимосвязи между процессами развития сети и введением нормативного подушевого финансирования, причем развитие сети позиционируется как способ образования максимальной числу учащихся на территории области.

Оценивая ситуацию с реализацией проекта в целом, эксперты отметили, что одним из наиболее важных моментов является отсутствие специалистов-управленцев, которые четко понимают меру своих полномочий по каждому из направлений, по всем уровням управления. В регионе отсутствует структура, которая предлагала бы услуги по базовой подготовке менеджеров системы образования либо по переподготовке действующего персонала.

Семинар позволил обозначить основные задачи: формирование сетевого графика реализации проекта в течение недели и утверждение его на уровне администрации региона; согласование всех шагов при реализации направлений КИМО; формирование плана закупок школьного оборудования и пособий с учетом принятых регионом обязательств; отбор целевых групп и целенаправленное обучение специалистов работе в условиях модернизации.

Особым предметом обсуждения стала проблема мониторинга. Эксперты обратили внимание, что региональные управленцы, не имея опыта реализации столь масштабных проектов, придерживаются ложного представления, будто мониторинг КИМО может быть

выполнен на уровне дополнительного функционала действующего персонала. Недооценка сложности и ответственности этой работы чревата критическими последствиями для проекта в целом. В ближайшее время необходимо четко определить перечень задач по каждому направлению проектного вмешательства; необходимо определить полный набор функций, необходимых для решения этих задач; создать точную организационную схему исполнения этих функций, определить руководителей направлений и подразделений, выполняющих проект, обеспечить их средствами оперативной связи (телефон, электронная почта и др.).

#### МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА НА ТЕРРИТОРИИ НОВГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

В регионе приняты нормативно-правовые акты по введению стимулирующих надбавок во всех образовательных учреждениях области с 01.09.2007 года. Соответствующие документы до 01.07.2007 года должны быть приняты во всех муниципальных образованиях области, что записано в «дорожной карте», разработанной в ходе семинара. На основании этих документов все школы примут положения о распределении стимулирующих фондов или внесут изменения в уже имеющиеся, а также, в случае необходимости, внесут изменения в уставы школ. Положения должны быть обсуждены на августовских педагогических советах, согласованы с профсоюзными органами школ и вынесены на согласование школьных советов. Все эти мероприятия с указанием сроков также вошли в «дорожную карту» реализации направления по введению НСОТ.

Нормативное подушевое финансирование уже действует в области во всех муниципальных образованиях, и нормативы доводятся до уровня школ. Поэтому никаких дополнительных документов по направлению НПФ в области принимать не нужно. В области есть полное понимание стратегии и механизмов реализации задач проекта, его сложности и взаимосвязи направлений.

К основным социальным рискам введения НПФ директорской корпус отнесит: финансовые преграды осуществления переброски средств при исполнении бюджета; психологический риск, связанный с различиями в оплате труда учителей одинаковой квалификации в различных школах. В ходе семинара были предложены следующие механизмы минимизации рисков: своевременное принятие на региональном, муниципальном и школьном уровнях нормативных актов по введению НСОТ, информирование трудовых коллективов до начала учебного года об основных принципах НСОТ, согласование положений о распределении и порядке рас-

пределения стимулирующей части ФОТ с педагогами, профсоюзными органами школ, школьными советами; организация «горячей линии» для оперативного решения вопросов, возникающих в ходе подготовки и введения НСОТ и НПФ.

В результате работы на семинаре был разработан подробный план-график («дорожная карта») действий на региональном, муниципальном и школьном уровнях по введению новых принципов стимулирования за результаты работы учителя в рамках НСОТ с 1 сентября 2007 года. Рекомендовано особое внимание обратить на необходимость создания на каждом уровне управления постоянно действующих рабочих групп и на разработку и внедрение механизмов минимизации социальных рисков (организация переговорного процесса с педагогическим корпусом, освещения проводимых мероприятий, объяснения их направленности и ожидаемых результатов).

В рамках работы группы были рассмотрены новые положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанные с тем, что теперь финансирование школ, так же как и других учреждений, должно осуществляться на основе заданий. Проанализированы основные принципы их формирования, в частности, вопросы включения требований по объему, условиям и качеству предоставления образовательных услуг школами. Обсуждены возможности данного механизма по созданию более благоприятных условий для школ с высоким качеством обучения.

Понимание необходимости увязать оплату труда с качеством работы педагогов возникло в органах управления образованием Новгородской области еще в 1990-е годы. В 1994 году предприняты попытки установить зависимость размера зарплаты от качества обучения путем введения системы аттестации педагогов, процедура которой учитывала показатели работы учителя (приказ Комитета образования от 12.01.1994 №7). Однако в связи с принятием в июне 2000 года федерально положения об аттестации педагогических работников, жестко предписывающего аттестационные категории учителей (приказ Минобразования России от 26.06.2000 №1908), областное положение об аттестации перестало соответствовать федеральным нормативным актам, было пересмотрено и в значительной мере утратило стимулирующие функции.

Для компенсации негативных последствий федерального регулирования Комитетом образования области в 2001 году было введено «Положение о стимулировании особых достижений в профессиональной деятельности педагогических и руководящих работников государственных образовательных учреждений области и муниципальных общеобразовательных учреждений» (приказ Комитета образования от 24.01.2001 №54, действует в настоящее время в редакции от 23.08.2006).

Проведенный семинар показал, что руководство областным образованием, областной отраслевой профсоюз, руководители муниципальных управлений и руководители общеобразовательных учреждений имеют достаточно отчетливое осознание своих обязательств в рамках проекта, методах и стратегии введения отраслевой системы оплаты труда, возможных рисков и путей их преодоления. Областные методические структуры ориентированы на осуществление соответствующих разработок.

В области уже внедрены некоторые базовые компоненты системы оплаты труда, соответствующие направлению НСОТ. Упомянутое выше Положение о стимулировании предусматривает применение системы баллов для оценки качества работы учреждений и педагогов. В соответствии с приказом Комитета образования от 17.10.2006 №452 в школах области подготовлены проекты локальных актов – положения о материальном стимулировании работников. В случае необходимости (наличие противоречащих положений в уставе, отсутствие полномочий по распределению стимулирующей части ФОТ у советов школ) предусмотрено изменение уставов школ.

Действующая в области система стимулирования труда предусматривает: ранжирование по трем категориям школ по количеству набранных баллов при аккредитации (в том числе начисляемых за качество подготовки выпускников); определение размера стимулирующей части ФОТ в зависимости от категории школы; расчет базовой (тарифной) части ФОТ с учетом количества обучающихся; установление размера стимулирующей надбавки педагога в зависимости от суммы баллов по утвержденному перечню достижений в работе. В 2007 году 17,6% учителей выплачивается ежемесячная областная надбавка в размере от 370 до 6470 рублей.

Проведенный семинар показал, что применяемая в области система оплаты труда учителей далеко не идеальна. Не достигнуты планируемые руководством области размеры стимулирующей части фонда оплаты труда до 25% (главным образом, из-за дефицита финансовых ресурсов в области). Не все виды работы учителя включены в базовую часть фонда оплаты труда, в частности, не предусмотрены выплаты за подготовку к урокам, научно-методическую работу, дополнительную педагогическую работу с родителями и обучающимися. Применяемая классификация составляющих фонда оплаты труда устарела и не соответствует определениям Трудового кодекса Российской Федерации.

В процессе анализа существующей ситуации были выделены следующие проблемы и способы их преодоления: при корректировке областных нормативных правовых актов включать по мере увеличения финансовых ресурсов в базовую часть оплаты труда оплату за дополнительную педагогическую работу с обучающимися и их родителями, за воспи-

тательные мероприятия, проводимые педагогами, не являющимися классными руководителями, за научно-методическую работу педагогов, за подготовку к урокам; необходимо предусмотреть в нормативных актах всех уровней, регламентирующих систему оплаты труда работников образовательных учреждений, выделение в фонде оплаты труда двух или трех частей:

- 1) базовой части (общей для всех работников данной профессиональной квалификационной группы);
- 2) компенсационной части (включающей в себя доплаты и надбавки за особые условия труда отдельных категорий работников или отдельных работников);
- 3) стимулирующей части (включающей ежемесячные, иные периодические и разовые доплаты, надбавки, премии работников за качество их работы).

Следует заметить, что принятая областная система оплаты труда основана на традиционной для школ тарифной системе, которая затрудняет нормирование и учет всех видов труда учителя. В соответствии с Трудовым кодексом РФ нормирование и учет всех видов работы обязательно. При этом нормированию труда учителей препятствуют федеральные подзаконные акты.

По итогам общественных обсуждений было рекомендовано принять областной закон (об оплате труда работников образовательных учреждений), устанавливающий систему оплаты и стимулирования труда работников образовательных учреждений, соответствующую проводимой в области политике и обязательствам по проекту.

С учетом этого рекомендуется начать подготовительную работу по переходу на окладную систему оплаты труда по мере приведения федеральных подзаконных актов в соответствие с требованиями ТК РФ.

Для обеспечения реализации СОКО созданы два структурных подразделения: Научно-исследовательский центр образовательной политики, Центр мониторинга и экспертизы качества образования. В разработке этого направления Новгородская область участвует давно (региональный проект Новгородской области «Модель общественно-доступной (открытой) системы оценки качества общего среднего образования», 2002 год), и здесь достаточно хорошо простроена система оценки качества образования на уровне образовательных учреждений, на уровне конкретного педагога. Однако существуют проблемы, разрешить которые необходимо в ближайшее время: связать новую систему оценки качества с разработкой регламента распределения стимулирующей части фонда оплаты труда; разработать принципы влияния потребителя на систему оценки качества образования; подготовить общественных управляющих для включения их в деятельность по оценке качества образования; сформировать согласованные критерии оценки качества образования с потребителя-



ми образовательных услуг; разработать дифференцированную систему оценки качества образования с учетом образовательной среды; создать измерительные материалы (в первую очередь для оценки компетентностей ученика) и введение системы мониторинга качества образования на всех уровнях обучения; разработать структуру детского портфолио (где наряду с учебными должны отражаться внеучебные достижения ребенка) и принципы его взаимосвязи с портфолио учителя.

В результате работы семинара были определены первоочередные мероприятия для реализации взятых обязательств по данному направлению: формирование критериальной базы оценивания, которая будет представлена на совещании с главами администраций, руководителями муниципальных органов; ее согласование на следующий пленарный год (с января); подготовка кадров для проведения мониторинговых исследований.

В области не спроектирован перечень базовых школ, которые будут оснащаться в первоочередном порядке оборудованием и другими современными ресурсами. Динамика уровня реструктуризации школ по муниципалитетам не согласована с принятыми в рамках КПО обязательствами. Поэтому первоочередной задачей является согласование контрольных обязательств, принятых регионом в проекте, с муниципальными программами реструктуризации сети и внесение необходимых коррективов в эти программы.

Впрочем, регион не первый год занимается процессами реструктуризации сети. Выделены пилотные муниципалитеты и школы, в которых происходит отработка базовых моделей реструктуризации сети. В рамках проекта предполагается апробировать следующие модели: создание базовых школ внутрирайонного уровня, обеспечивающих высококачественное образование за счет концентрации материально-технических, финансовых, кадровых, управленческих ресурсов, подвоза учащихся. Базовая школа должна стать ресурсным центром внутрирайонного уровня и центром распространения новаций для других общеобразовательных учреждений. Образовательный комплекс «начальная школа – детский сад» создается для обеспечения связи между дошкольным и начальным общим образованием, а также для сохранения малокомплектных сельских школ и повышения эффективности функционирования учреждений дошкольного и начального образования. Совместное использование ресурсов (кадровых и материально-технических), в том числе за счет организации сетевого взаимодействия общеобразовательных учреждений, свободный обмен мнениями, неформальное распространение педагогических новаций могут стать механизмами консолидированного решения проблем в интересах всех участников образовательного процесса.

Было отмечено, что заявленное регионом стремление «обеспечить учащимся сельских школ свободный доступ к информации через внедрение в малокомплектные сельские школы современной компьютерной техники и передовых образовательных технологий», равно как и «качественное обеспечение образовательного процесса в каждом классе малокомплектной школы», вряд ли реализуемо и требует уточнения.

В ходе работы группы «Развитие сети образовательных учреждений» были выделены следующие мероприятия, позволяющие реализовать взятые на себя в рамках реализации КПО обязательства: согласовать контрольные обязательства, принятые регионом в проекте, с муниципальными программами реструктуризации сети и внести необходимые коррективы; составить перечень базовых школ, которые будут оснащаться в первоочередном порядке оборудованием и другими современными ресурсами; сформировать план закупок оборудования и услуг; развернуть широкую кампанию по обеспечению информационного сопровождения процессов развития сети.

Проектная группа, реализующая направление «Развитие общественного управления» образованием сформулировала обязательства с пониманием реальной ситуации, существующей в регионе, проанализировав возможные стратегии и способы их выполнения. Важно, что в работе группы принимали участие и представители органов управления образованием, и директора школ, и представители профсоюзов, и попечители.

Существующая в Новгородской области нормативно-правовая база позволяет успешно функционировать общественно-государственным органам управления образованием. Основная проблематика реализации проекта, которая обсуждалась в ходе работы группы, может быть обобщена в следующих положениях: необходимость обеспечить независимость общественного участия в управлении образованием, поскольку в качестве представителей общественности часто выступают ведомственные профсоюзы или слабо организованные представители родительского сообщества (в такой ситуации «соблазн» для директора школы самостоятельно принимать управленческие решения и затем легко «проводить» их через школьный совет очень велик); некомпетентность общественности в вопросах управления образованием, когда самих представителей общественности устраивает ситуация, в которой реальное управление осуществляется профессионалами, а сами они обладают лишь «совещательным голосом».

В ходе работы группы обсуждалась стратегия реализации проекта, которая позволила бы нивелировать указанные риски. Было отмечено, что лидеры проектной группы, стремясь реализовать идею общественно-государственного управления, при определении

сроков принятия тех или иных нормативно-правовых и организационно-методических документов обязательно «закладывали» время на их обсуждение профессиональным сообществом и общественностью.

Следует отметить и реалистичность взятых регионом обязательств по данному направлению. В ходе работы группы обсуждались организационные формы и содержание образовательных программ для общественных управляющих и представителей администрации. Именно успешность таких программ может стать значимым фактором при формировании ответственного гражданского заказа образованию. Следующий важный момент – готовность представителей общественности участвовать в распределении стимулирующей части оплаты труда учителя. Сложность здесь заключается прежде всего в непроработанности самих критериев результативности деятельности учителя, которые должны являться основанием для начисления стимулирующей части оплаты его труда. Безусловно, этой сфере деятельности общественно-государственных органов управления образованием должна быть отведена значительная часть упомянутых образовательных программ.

В ходе работы группы были отмечены следующие важные моменты: подготовка в кратчайшие сроки методических рекомендаций общественно-государственным органам управления образованием по распределению стимулирующей части оплаты труда учителя (важно, чтобы в этом документе были сформулированы и критерии оценки качества работы учителя); эти рекомендации должны совершенствоваться по мере накопления школьными советами опыта работы в условиях внедрения новой системы оплаты труда учителя; разработка процедур и форм публичной отчетности образовательных учреждений таким образом, чтобы они были интересны и доступны максимально широкому кругу общественности. Эксперты предлагали сосредоточиться в ходе мониторинга реализации проекта не столько на достижении «контрольных показателей» работающих школьных советов, количества общественных наблюдателей в пунктах приема ЕГЭ и т.д., сколько на качественной оценке их работы.

На группе «Управление КПО. Мониторинг» было проявлено, что в регионе отсутствует структура по управлению проектом (в частности, нет плана подготовки исполнителей для реализации каждого направления), четко не прописан функционал исполнителей проекта и организация мониторингового сопровождения (нет понимания того, что в данном проекте мониторинг выступает как способ управления им).

Необходимо в ближайшее время определить полную структуру управления проектом, перечень функций по подразделениям, штаты и имена руководителей, документ, ко-

торым вводится эта структура. Необходим специальный документ, который регламентирует исполнение проекта в муниципалитетах. Этим документом желательно возложить управление проектом в муниципалитетах на глав местного самоуправления. За подписью регионального руководителя проекта необходимо представить план-график выполнения проекта по каждому направлению, учитывающий системность проекта и все необходимые для запуска нормативные документы.

Проект не содержит разработанной структуры рисков и способов их минимизации. Это ставит под сомнение реальность плановых показателей, поскольку их достижение требует проведения серьезных изменений в структуре, организации и финансовых отношениях учреждений. Необходимо в ближайшее время провести анализ рисков по всем направлениям проектного вмешательства и разработать программу их минимизации. Одновременно это позволит ввести программу организации и деятельности службы по работе с общественностью.

В рамках управления проектом можно выделить общие для всех направлений проекта позиции – подготовка кадров, мониторинг результатов, работа с общественностью, финансовое обеспечение проекта, техническое обеспечение проекта. Поскольку эти общие виды деятельности интегрируют их по всем направлениям проекта, целесообразно сконцентрировать их в общей группе управления, в едином ведении.

Принципиально структура документа, представляющего управление проектом, должна содержать основные задачи направлений проекта, набор функций, позволяющих решить эти задачи, структуру организации, способной превратить функции в деятельности, штаты, требующиеся для исполнения функций, совместители и штатные сотрудники управления проектом, организацию мониторинга как способа управления проектом.

По степени организационно-методической готовности Новгородской области к внедрению комплексного регионального проекта были сделаны следующие выводы: высоко оценена деятельность по направлениям: «Новая система оплаты труда работников общего образования, направленная на повышение доходов учителей»; «Нормативное подушное финансирование»; «Расширение общественного участия в управлении образованием». Однако в направлениях «Развитие новой системы оценки качества», «Развитие сети образовательных учреждений», «Управление КПО. Мониторинг» отмечены серьезные недоработки, которые необходимо откорректировать в ближайшее время.

Наиболее проблемным является направление «Управление КПО. Мониторинг»: отсутствует структура по управлению проектом, функционал исполнителей, организация мониторингового сопровождения. Не проведена аналитическая работа по определению

рисков и способов их минимизации при реализации данного направления проекта.

#### МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА НА ТЕРРИТОРИИ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

В Воронежской области принято постановление Администрации области о переходе на новые условия оплаты труда учителей и положение об оплате труда учителей, определяющее порядок и условия начисления заработной платы учителям и руководителям школ. Завершается работа по принятию аналогичных документов в муниципальных образованиях. Вместе с тем по состоянию на 13.06.2007 учителя еще не предупреждены об изменении системы оплаты их труда с 1 сентября 2007 года (трудное законодательство обязывает это сделать за 2 месяца до перехода).

В области организовано обучение руководителей и специалистов муниципальных органов управления образованием и общеобразовательных учреждений по разъяснению задач, на решение которых направлена новая система оплаты труда, и численности заработной платы учителей и руководителей школ в новых условиях.

В настоящее время уточняются отдельные положения методики расчета с учетом предложений, поступающих от руководителей образовательных учреждений.

На семинаре были определены основные риски введения Новой системы оплаты труда учителей и Нормативного подушного финансирования. Они, по мнению экспертов, связаны: с низкой наполняемостью школ (что чревато снижением уровня оплаты труда учителей, прежде всего сельских); с необходимостью высвобождения излишней штатной численности административного и обслуживающего персонала школ, особенно инновационных (гимназий, лицеев и др.); с психологической неготовностью учителей к новым принципам оплаты их профессиональной деятельности. В целях снижения напряженности в региональном бюджете на 2007 год предусмотрен гарантийный фонд для обеспечения при введении НСОТ уровня в оплате труда учителей не ниже, чем в настоящее время.

В результате семинара была разработана «дорожная карта» по введению НСОТ с 1 сентября текущего года на региональном, муниципальном, школьном уровнях, а также техническое задание на уточнение отдельных его элементов в соответствии с предложениями руководителей школ. При составлении карты особое внимание было обращено на необходимость координации в работе групп по направлениям введения НСОТ, качества образования и развития государственно-общественного управления в целях разработки критериев и показателей для осуществления

стимулирующих выплат, а также регламента участия в распределении стимулирующих выплат общественных советов школ.

Как показало обсуждение, среди работников образования всех уровней полностью отсутствует понимание региональной системы оценки качества образования (далее – РСОКО), а также понимание необходимости ее введения. Все рассуждения об объективной (независимой) оценке качества образования сводятся только к государственной (итоговой) аттестации выпускников 11-го (12-го) классов в форме единого государственного экзамена и к новой форме государственной (итоговой) аттестации выпускников 9-х классов.

Не создана рабочая группа по концептуально-методологическому обеспечению введения и развития РСОКО, а также структура (организация), в компетенцию которой входило бы организационно-технологическое обеспечение РСОКО. Следует особо подчеркнуть низкую степень вовлеченности представителей общественных институтов в оценку качества образования.

В связи с отсутствием нормативных правовых актов и инструктивно-методических материалов, регламентирующих введение и развитие РСОКО, возникают существенные риски по реализации всего проекта комплексной модернизации образования Воронежской области, в частности, без определения показателей качества образования невозможно реализовать направление «Введение новой системы оплаты труда (НСОТ) работников общего образования».

Разработка проекта, судя по всему, осуществлялась в отрыве от педагогического сообщества, и поэтому предполагаемые участники дальнейшего проектирования (всех уровней – управленцы муниципальных органов образования, директора школ, учителя) не просто затрудняются понять, каким образом увязываются между собой направления проекта комплексной модернизации образования в целом и какова суть новой системы оценки качества образования в частности, но и просто не информированы о программе модернизации. При этом участники семинара продемонстрировали в значительной степени нерелективное отношение к своему опыту и удовлетворенность существующим положением дел. Отсюда проистекает и недоверие к самому проекту комплексной модернизации. И хотя на уровне регионального управления образованием присутствует понимание обязательности и намерение реализовывать проект, но нет осознания того очевидного факта, что проект осуществляется не на уровне областного управления, а в реальных школах конкретными учителями, директорами, членами управляющих советов и т.п.

Работа по прогнозированию возможных рисков, связанных с введением и развитием РСОКО выявила следующее: отсутствие в необходимом количестве кадров по обеспе-



чению и развитию РСОКО; отсутствие механизмов вовлечения потребителей образовательных услуг в оценку качества образования; возможный переизбыток оценочных процедур на уровне образовательного учреждения и региона; утрату темпа и сужение сроков для введения и развития РСОКО.

В настоящее время перед регионом прежде всего стоят следующие задачи: в экстренном порядке создать рабочую группу по реализации РСОКО; разработать проект Положения РСОКО (прописать понятие «качество образования», его региональные показатели и критерии, организационную модель обеспечения), согласовать с профессиональным сообществом и утвердить; разработать сайт информационной поддержки по введению и развитию РСОКО; подготовить концептуальные (положения) и нормативные правовые документы для создания регионального центра оценки качества образования; проработать вопрос о разработке программ подготовки специалистов в области оценки качества образования; проработать вопрос о разработке/закупке оценочного инструментария.

Также необходимо в ближайшее время: организовать информирование работников образовательной системы об участии Воронежской области в комплексном проекте модернизации образования; организовать информирование работников образовательной системы разного уровня о сути комплексного проекта модернизации образования; обсудить комплексный проект модернизации образования на разных уровнях.

По направлению «Развитие сети образовательных учреждений» определены специалисты, ответственные за его реализацию. Подготовлена и проходит согласование в администрации области региональная Концепция реструктуризации сети общеобразовательных учреждений области. Муниципальные образования имеют документы, регламентирующие развитие сети. Спланирована организация закупок оборудования и услуг. Однако динамика реструктуризации школ по муниципалитетам не согласована с принятыми в рамках КПОМО обязательствами. Поэтому первоочередной задачей по реализации компонента является взаимное согласование этих программ.

Основной моделью реструктуризации сельской школы избрана модель школьного округа, при которой между базовой и другими школами, входящими в его состав, заключаются соглашения о взаимодействии. Базовые школы определены, проходят соответствующую аттестацию и одновременно в первоочередном порядке оснащаются оборудованием и другими современными ресурсами. Серьезное значение придается организации транспортного обслуживания сельских школьников с помощью системы «школьных автобусов». Однако для организации сетевого взаимодействия общеобразовательных учреждений округа требуется до-

полнительное нормативно-правовое и организационное обеспечение.

При этом следует особо подчеркнуть, что реализация данной модели не оказывает существенного влияния на основные показатели реализации КПОМО, так как параметры сети (средняя наполняемость классов, среднее число учащихся на старшей ступени школы, число педагогов на одного учащегося) не изменяются. При этом организация сети общеобразовательных учреждений в городской местности не смоделирована.

На рабочей группе были выделены следующие риски, которые могут помешать выполнению взятых на себя в рамках КПОМО обязательств: крайне осторожные обязательства по динамике средней наполняемости классов в сельских школах области в 2006 году – 10 человек, в 2009 году – 11,2; на ближайшие один-два года запланированы единичные случаи закрытия и изменения статуса школ, при этом обязательства по увеличению доли детей, обучающихся в школах, отвечающих современным требованиям к условиям образовательного процесса, очень высокие (рост в два раза), что позволяет говорить о внутренних противоречиях в обязательствах региона. Большой вопрос возникает и по поводу создания для учащихся старшей ступени возможности выбора профиля обучения, обеспеченного необходимым оборудованием и высококвалифицированными кадрами. В заявке приведено значение сегодняшнего состояния этого индикатора – 59,4 учащихся в среднем по региону на старшей ступени полной школы и прогнозируемое значение по завершению проекта – 60,6, которые свидетельствуют, что в среднем школа будет иметь по одному классу в параллели 10 и 11. Данная комплектация не позволит сформировать учебный процесс в профильном режиме обучения.

В этих условиях необходимо: согласовать принятые регионом контрольные обязательства с муниципальными программами реструктуризации сети и внести необходимые коррективы; провести комплексный анализ уровня оснащения ресурсами (кадровыми, материально-техническими, информационными, учебными) с целью снижения риска невыполнения обязательств по показателю «доля школьников, обучающихся ОУ, отвечающих современным требованиям»; создать систему получения второго высшего образования и переподготовки директорского корпуса по специальности «Менеджмент»; развернуть широкое информационное сопровождение процессов развития сети.

Группой «Расширение гражданского участия в управлении образованием» были определены основные проблемные вопросы данного направления: степень заинтересованности образовательных учреждений в общественных советах; определение полномочий управляющих советов; регламент разрешения спорных вопросов по распределению стимулирующей части оплаты труда

и др. Особо выделены риски данного направления: возможности оценки качества образования общественным советом; участие общественных управляющих в распределении стимулирующей части оплаты труда; подготовка общественных управляющих. Однако механизмов минимизации заявленных рисков предложено не было, и это становится отдельной проектной задачей для региона.

Большинство членов группы пришли к выводу, что существующие советы в настоящий момент действуют формально и необходимо принять меры, чтобы они заработали в нужном русле. Для этого в первую очередь нужно создать команду, которая сможет подготовить управленческие кадры. Директор ОУ должен проводить переговоры с возможными членами общественных советов, объяснить им сущность их деятельности. Особо было отмечено, что в настоящее время институт общественных управляющих только зарождается и необходим поиск механизмов погружения представителей общественности в образовательную проблематику. Фактически при утверждении регламента распределения стимулирующей части ФОТ заключается контракт, общественный договор, и со стороны общественных управляющих его подписывать должны люди с определенной степенью ответственности, которая к тому же будет отражена в соответствующих документах.

Также был разработан план мероприятий, необходимых для выполнения взятых на региональном уровне обязательств: разработка и принятие регламента согласования стимулирующей части фонда оплаты труда (до 20.06.2007); организация обучения муниципальных координаторов управляющих советов в округах (до 15.07.2007). На муниципальном уровне – организация обучения руководителей образовательных учреждений и экономистов (бухгалтеров) (до 05.07.2007). На уровне образовательного учреждения: принятие положения об управляющем совете образовательного учреждения (до 01.07.2007); информирование членов педагогического коллектива об изменении оплаты труда (до 01.07.2007); подготовка изменений в Устав школы и их принятие (до 01.09.2007); проведение договорной компании с членами общественных советов (до 01.09.2007).

В регионе есть понимание обязательств по направлению «Управление КПОМО. Мониторинг» (это было видно из базового доклада «Комплексное развитие системы образования Воронежской области» Я.Е. Львовича), но ни стратегии, ни технологий пока не разработано, во всяком случае это никак не было проявлено в ходе работы группы. Показательно, что единственный ее участник, которому предстоит заниматься мониторингом КПОМО в районе, не имел ни малейшего представления о том, каким образом будет организован его функционал и как будет проводиться сама работа по мониторингу, а другие «функ-

ционереры» даже не видели самого областного проекта. Так что обсуждать проблематику управления проектом как комплексным проектом и в соответствии с этим разворачивать организацию мониторинга было практически не с кем.

В связи с этим для реализации взятых обязательств управленческой команде Воронежской области необходимо в самые кратчайшие сроки выполнить следующее: провести добор и сформировать реальную управленческую группу, которая будет осуществлять управление КПОМО на региональном, муниципальном и локальном уровнях, удерживая понимание данного проекта как комплексного (пример структуры такой группы был представлен в нашем заключительном докладе); отдельно сформировать группы мониторинга, группы PR и группы информационных ресурсов для полноценной реализации проекта как на содержательном, так и на организационном уровнях; создать план-график работы каждой из этих групп; принять нормативно-правовые акты, помогающие работе каждого из направлений.

Таким образом, в Воронежской области практически ни одно из направлений не обошлось без замечаний. В качестве наиболее проблемных и наименее проработанных следует отметить направления «Новая система оценки качества образования» (где отсутствует понимание сущности институциональных изменений и не проведена аналитическая работа для снижения организационных и социальных рисков) и «Управление КПОМО. Мониторинг» (где присутствует низкий уровень разработки, отсутствие структуры по управлению проектом, не проведена аналитическая работа по определению рисков и способов их минимизации при реализации данного направления проекта).

#### МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА НА ТЕРРИТОРИИ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ

По направлению «Введение новой системы оплаты труда» в регионе имеется понимание ответственности за взятые обязательства и стратегии их реализации, в том числе и со стороны краевого профсоюза работников образования. Для введения НСОТ в систему образования проведены обучающие семинары, индивидуальные консультации для руководителей и специалистов образовательных учреждений и централизованных бухгалтерий. Большая часть механизмов и технологий НСОТ уже апробирована в 2006 году (в 35 пилотных школах) и будет системно введена с 1 января 2008 года. Сейчас ведется разработка механизмов учета внеурочной деятельности и внесение изменений в «Методику планирования расходов на оплату труда при формирова-

нии сметы доходов и расходов общеобразовательных учреждений Краснодарского края» (утверждена постановлением главы администрации Краснодарского края от 25.12.2006 №1167), а также апробация механизмов и технологий НСОТ в 35 пилотных школах. Эта апробация позволила выявить проблемы и риски, которые были учтены при доработке «Методики» (в частности, предусмотрено финансирование доплат педагогическим работникам, зарплата которых при введении НСОТ уменьшилась в связи с низкой учебной нагрузкой до уровня заработной платы, установленной до введения НСОТ).

При этом остаются социальные риски возникновения конфликтов среди учителей в связи с неравномерным ростом зарплат у учителей разных предметов. Отдельные категории учителей по не зависящим от них причинам имеют низкую нагрузку, а следовательно, и заработную плату.

В результате работы группы на семинаре разработан подробный план-график «дорожная карта» действий и мер на региональном, муниципальном и школьном уровнях, направленная на совершенствование механизмов НСОТ. Ближайшей проектной задачей становится разработка на основании опыта пилотных школ модели нормирования и учета внеурочной деятельности учителей, а также регламента участия общественных органов в распределении стимулирующих выплат. (В связи с этим эксперты указали на важность усиления внимания к роли гражданского участия в делах образования: дискуссия на семинаре показала, что многие руководители образовательных учреждений проявляют непонимание необходимости создания органов общественного управления, обладающих властными полномочиями).

Обсуждение показало также необходимость активного привлечения к общему разговору представителей региональных и муниципальных финансовых органов, так как чаще всего они диктуют политику бюджетных расходов и осуществляют контроль их эффективности. Следовательно, их непосредственное участие в разработке институциональных изменений в этой сфере крайне целесообразно.

Обсуждение направления «Нормативное подушевое финансирование» велось с учетом того, что этот принцип реализуется в Краснодарском крае с 01.09.2006. На момент проведения экспертно-аналитического семинара были приняты уже все необходимые нормативные правовые акты, краевым департаментом осуществляется постоянное организационно-методическое сопровождение внедрения НПФ на муниципальном и институциональном уровнях. Указанные в конкурсной заявке количественные показатели в 2007 году уже достигнуты, план реализации направления, очевидно, будет успешно выполнен. Фактически сейчас более 95% школ

в соответствии с конкурсной заявкой получают финансирование на основе норматива, и ведется работа по определению эффективности применения тех или иных поправочных коэффициентов (по типам и видам ОУ) и их корректировке.

Осуществлены меры по минимизации возможных организационных и социальных рисков. В результате внедрение НПФ не привело ни в одном образовательном учреждении к уменьшению финансирования при условии сохранения объема образовательных услуг. В настоящий момент в регионе идет работа по недопущению превращения мер по снижению рисков в меры по «консервации» системы общего образования региона. На семинаре было четко проявлено, что в регионе понимают: поправочные коэффициенты и адаптационная надбавка – временная мера, необходимая для проведения преобразований как сети в целом, так и внутри каждого ОУ.

Было особо отмечено, что заявленный регионом переход от нормативного финансирования обучающихся общеобразовательных учреждений к нормативному финансированию обучающихся по определенным ступеням и программам общего образования является продуктивным. Такой подход позволит в будущем исключить поправочные коэффициенты, рассчитать действительно единый норматив в зависимости от затратности той или иной ступени (общеобразовательной программы) и более всего соответствует принципу «деньги следуют за учеником». Особо было подчеркнuto, что средства, выделяемые муниципальным образованиям дополнительно к сумме субвенции, рассчитанной по принципу НПФ, не должны стать средством от всех бед системы общего образования муниципалитета, средством «затыкания дыр». Представляется, что на уровне региона нужно определить цели и направления расходования адаптационной надбавки муниципалитетами, а в будущем эти средства можно использовать как фонд стимулирования руководителей ОУ.

По отношению к направлению «Развитие региональной системы оценки качества» у руководства образованием региона есть понимание идеологии и целей проекта. Уже несколько лет действует Государственная аттестационная служба, которая взяла на себя функции координации контроля в сфере образования. В частности, в ведении службы находится не только контроль проведения ЕГЭ, но и разработка процедуры и технологии оценки условий и качества образования; аттестация учреждений, оценка профессиональной компетентности педагогических кадров и т.д. По сути ГАС является структурой, готовой стать ядром региональной СОКО (участники семинара указали еще целый ряд организаций, представители которых должны войти в СОКО). Доказательством ее готовности стало активное участие руководства ГАС в создании на семинаре рабочей группы по данному направлению.



Деятельность ГАС поддерживается сетью аттестационно-диагностических служб, которые созданы во всех муниципальных образованиях в форме самостоятельных учреждений или структурных подразделений муниципальных органов управления образованием. Разветвленная муниципальная сеть, обеспечивающая как единство, так и самостоятельность действий на уровне муниципалитетов, является мощной базой для реализации проекта. В этом отношении показательны результаты, достигнутые службой в ходе аттестации образовательных учреждений и педагогов: в регионе разработаны интересные методики сбора портфолио детей и педагогов и учета этих достижений при аттестации школы и учителей. Это дает основания считать, что разветвленная муниципальная сеть, созданная ГАС, позволит организовать общественные обсуждения по поводу новых критериев качества образования.

На семинаре был выработан план введения нормативных документов (департаментом образования и науки), которые позволят регламентировать новую систему оценки качества на региональном уровне. При этом был принят во внимание уже имеющийся в крае опыт учета внешкольных и внеучебных достижений при оценке качества работы школы и педагогов. Специфика этого опыта в том, что Краснодарский край показывает невысокие результаты и по ЕГЭ, и по международным мониторинговым исследованиям (PISA, TIMSS). Поэтому здесь начата соответствующая аналитическая работа с опорой на серьезный профессиональный ресурс – Краснодарский краевой институт дополнительного профессионального педагогического образования (ККИДППО) совместно с территориальными методическими центрами.

Однако участники семинара пришли к выводу, что подлинная аналитическая работа начнется только в том случае, если в основу разрабатываемой СОКО будут положены новые критерии оценки качества. Поэтому было признано целесообразным поручить ККИДППО разработать такую систему критериев, организовать их апробацию в пилотных школах и провести общественное обсуждение.

Участники дискуссии отметили, что при обсуждении проблемы качества образования на первый план начинает выходить необходимость учета внеучебных достижений детей. Но это еще больше усиливает необходимость изменения критериев оценки их учебных достижений. Нужны «компетентностные критерии» при оценке знаний, а их нельзя получить без специальных исследований. Это тем более важно, что в регионе есть готовность технологизировать процедуру сбора портфолио детей (и педагогов), создать электронную базу данных по детским достижениям.

В регионе осознаются риски, возникающие при реализации проекта. Среди важнейших: неготовность педагогического сообщества к новым критериям оценки качества;

неготовность вузов принять эти критерии как базовые характеристики абитуриентов; неготовность общественности к принятию ответственной позиции при распределении стимулирующей части ФОТ в зависимости от качества образования; сложность создания механизмов влияния оценки на повышение самого качества образования.

Для минимизации этих рисков предложен ряд действий: создание открытого сайта (форума), на котором будет обсуждаться деятельность рабочей группы по введению новых критериев оценки качества; обучение руководителей разного уровня и педагогов методике комплексной оценки качества образования обучающихся по портфолио; создание переговорных площадок с руководством вузов о создании единых критериев качества образования.

Слабым местом в данном направлении остается общественное участие в процедурах оценки качества: необходимо предпринять специальные меры, для того чтобы подтолкнуть общественность к внятной предъявлению заказа образованию и компетентному участию в распределении части оплаты труда.

В Краснодарском крае в целях обеспечения реализации КПО разработана и принята постановлением главы администрации края Концепция реструктуризации сети общеобразовательных учреждений, проведен дополнительный анализ действующей муниципальной сети образовательных учреждений, социальных и других рисков, связанных с ее реструктуризацией. На основании региональной концепции и проведенного анализа в каждом муниципальном образовании разработаны муниципальные программы развития сети образовательных учреждений.

На 2007 год в крае намечены существенные изменения в сети образовательных учреждений, предполагающих изменение статуса ОУ, а именно: 32 средние школы будут реорганизованы в основную, а 2 средние школы – в начальную; 8 основных школ будут реорганизованы в начальные, 19 основных и начальных школ будут преобразованы в школы с филиалами, а 6 начальных школ – детских садов будут преобразованы в детские сады. В 2007 году намечено создание 46 ресурсных центров. Главное, чтобы все учащиеся и их родители, а также работники образовательных учреждений за 2 месяца точно знали, в какую школу они придут 1 сентября 2007 года, и были согласны с намечаемыми планами развития сети ОУ в муниципальном образовании.

На семинаре были уточнены сроки проведения разъяснительной работы с родителями и общественностью. Принято решение провести до летних отпусков родительские собрания с участием общественности в тех школах, в которых намечены изменения в 2007 году, и оформить соответствующие протоколы, и рекомендовано добиться того, чтобы во всех муниципалитетах планы ме-

роприятий по развитию сети ОУ на 2007 год были утверждены распоряжениями глав администраций муниципалитетов, а также рассмотрены и утверждены на ближайших сессиях представительных органов местного самоуправления, что поднимет их статус с ведомственных документов до нормативных актов муниципального уровня.

В крае на 2007 год взяты довольно высокие обязательства по повышению доли школьников, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям к условиям осуществления образовательного процесса, с 21% в 2006 году до 47,2% в 2007 году.

Намечено осуществлять реструктуризацию сети муниципальных образовательных учреждений по 3 основным моделям, а именно: в городах с развитой транспортной инфраструктурой планируется сократить число средних школ за счет их реорганизации в основные, а также создать профильные школы, в которых будет организовано обучение исключительно по программам среднего (полного) общего образования; в небольших городах и крупных сельских населенных пунктах планируется создание объединенных с филиалами средних ОУ, реализующих программы всех трех ступеней, а также дошкольного образования; в тех же сельских населенных пунктах, где существует только одна школа, планируется укрепить ее и на этой базе сформировать социокультурный центр.

В 2007 году должна быть проведена большая подготовительная работа для старта в 2008 году программ дистантного обучения: подготовлены учебные и методические материалы, обучены тьюторы, в муниципалитетах сформированы команды, которые будут реализовывать все намеченные мероприятия по перечисленным выше направлениям, что свидетельствует о высокой степени готовности к реализации КПО. Очень важен своевременный старт работы.

В Краснодарском крае сегодня отчетливо осознается, что процесс реструктуризации должен осуществляться на основе партнерства с гражданскими институтами. И поскольку только такой подход может обеспечить снижение социальных рисков реструктуризации сети ОУ, в региональных планах реализации работ по этому направлению намечено проведение ряда семинаров, в том числе для руководителей (глав) муниципальных образований. Очень важно, чтобы эти семинары были проведены в полном объеме, носили открытый характер и широко освещались в СМИ.

Было бы желательно, подчеркивалось на семинаре, подготовить и обсудить не позднее октября 2007 года аналитические доклады о результатах мониторинговых исследований эффектов развития сети ОУ на примере городского и сельского муниципалитетов. Результатом обсуждения могли бы стать пред-

ложения по корректировке муниципальных программ развития сети на 2008 год для рассмотрения в муниципальных администрациях и на осенних сессиях представительных органов местного самоуправления.

Важно понять самим и донести до сознания общественности, что целью развития сети образовательных учреждений является не реструктуризация сама, а обеспечение доступности качественного образования независимо от места проживания детей. Исходя из этого, необходимо обеспечить четкий регламент деятельности всех уровней органов управления образованием, включая руководителей ОУ, а также общественные институты, которые обеспечили бы ежегодное формирование и обсуждение предложений по корректировке муниципальных планов развития сети на основе достигнутых результатов в качестве образования. Такая корректировка должна быть рассмотрена и утверждена не позднее ноября текущего года, чтобы она могла быть учтена в корректировках соответствующих бюджетов и программных расходах на следующих год.

Расширение общественного участия в управлении образованием – пожалуй, самое сложное направление в реализации проекта КПО в Краснодарском крае. Одна из причин этого – высокие обязательства, взятые на себя регионом. В 2007 году с 0 до 100% планируется увеличить долю общеобразовательных учреждений и муниципальных образований, в которых согласно зарегистрированному уставу создан и действует орган самоуправления, обеспечивающий демократический, государственно-общественный характер управления образовательным учреждением, обладающий комплексом управленческих полномочий, в том числе по принятию решений о распределении средств стимулирующей части фонда оплаты труда общеобразовательного учреждения и фонда стимулирования руководителей общеобразовательных учреждений. С 19,5 до 100% должна вырасти доля общеобразовательных учреждений, имеющих опубликованный (в СМИ, отдельным изданием, в сети Интернет) публичный отчет об образовательной и финансово-хозяйственной деятельности.

В регионе уже имеется достаточная нормативно-правовая база, делающая возможной реализацию этих обязательств де-юре, однако требуется срочное внесение поправок в уставы образовательных учреждений, внесение поправок в коллективные договоры (по крайней мере в пилотных школах). Немаловажным является определение новых представлений о качестве образования, которые становятся отправной точкой в определении критериев распределения стимулирующей части оплаты труда.

Обсуждение проблематики общественного управления в образовании отчетливо продемонстрировало неготовность многих

директоров к участию представителей общественности в распределении стимулирующей части оплаты труда учителя. В качестве представителей общественности ими принимаются только профсоюзные организации. Родительская общественность выступает в глазах школьной администрации преимущественно в качестве «жалобщиков» или непрофессионалов, желающих выполнять контрольные функции в образовании. В то же самое время в крае существуют районы (например, Крымский), в которых общественное управление образованием реально и продуктивно действует. В ходе обсуждения многие участники пришли к пониманию того, что сложившаяся ситуация является результатом недостатка реального участия общественности в управлении школой. Важнейшую роль в связи с этим приобретает подготовка и реализация специальной образовательной программы для общественных управляющих и представителей школьных администраций, направленной на социально-психологическое утверждение механизмов общественно-государственного управления в образовании и раскрывающей сущность связанных с ним инновационных процессов, реализующихся в рамках КПО.

Кроме создания уже упоминавшейся выше образовательной программы, первоочередной задачей является разработка методических рекомендаций по распределению стимулирующей части оплаты труда, базирующихся на новом представлении о качестве образования. Появление такого документа позволит избежать опасений со стороны как администрации, так и родительской общественности, что школьный совет будет «натурально» распределять заработную плату учителям.

Работа группы «Управление КПО. Мониторинг» была посвящена в основном определению рисков внедрения КПО в регионе, в качестве которых были выделены следующие:

- 1) на уровне образовательного учреждения – отсутствие заказа со стороны родителей; отсутствие общедоступной и исчерпывающей информации о запуске проекта; непреодоленность инерции старого опыта; неоправданная надежда на немедленный позитивный результат;
- 2) на муниципальном уровне – проект рассчитан на 3 года и не сможет за такой короткий период реализоваться; параметры мониторинга не регламентированы; нет опыта социального проектирования; не хватает квалификации; нет готовности работать в проектном режиме;
- 3) на региональном уровне – неэффективность наличного нормативно-правового обеспечения, поскольку некоторые пункты проекта противоречат друг другу; слабое кадровое обеспечение проекта, поскольку са-

ми педагоги, администрация и родители не готовы к резким переменам; отсутствие аналитической группы и неразработанность механизмов мониторинга реализации проекта.

Были предложены основные мероприятия, которые позволят минимизировать указанные риски: принятие нормативного акта о реализации проекта, выделение средств на реализацию проекта, создание региональной группы по реализации проекта, создание регионального совета при высшем лице субъекта Федерации, первичная презентация проекта региону, создание регионального сайта, проведение конкурсов на поставку товаров, мониторинг реализации проекта, размещение материалов на сайте и т.д.

Таким образом, существенные недостатки выявлены только в направлении «Расширение общественного участия в управлении образованием», где требуется срочное внесение поправок в уставы образовательных учреждений, внесение поправок в коллективные договоры (по крайней мере в пилотных школах), и частично – в «Развитии сети общеобразовательных учреждений» и «Расширении общественного участия в управлении образованием».

#### МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА НА ТЕРРИТОРИИ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

В Московской области проведена большая работа по ознакомлению работников региональных и муниципальных органов управления образованием, директоров школ и руководителей методических служб, департамента по труду и трудовым отношениям, профсоюза, других общественных организаций с заявкой и взятыми обязательствами. Созданы и реально функционируют рабочие группы по направлениям реализации комплекса проекта, координация работы осуществляется с уровня министра образования Московской области. В тесном сотрудничестве с ними работает группа высокопрофессиональных консультантов, которая выбрана по конкурсу. Доклад Министра образования Л. Н. Антоновой на семинаре свидетельствовал о продуманной программе действий по реализации проекта, об ориентации на достижение конечных результатов и выполнение взятых обязательств. Сформированная группа по мониторингу реализации проекта четко ориентируется в показателях по направлениям РКПО, готова к анализу состояния дел.

Есть четкое понимание необходимости разделения оплаты труда на базовую и стимулирующую части. Однако при определении базовой части опора сделана на ЕТС. Уже принято постановление правительства области



по введению НСОТ. Сильной частью является увязка введения НСОТ с системой аттестации. Совершенствование системы аттестации, ориентированной на достижение результативности и качества работы, является конкурентным преимуществом заявки Московской области.

В августе будет проведена тарификация, поскольку документы федерального уровня не позволяют от нее отказаться. Включение в базовую часть всех видов работы учителя является для Московской области одним из ключевых критериев введения НСОТ. Зарплата будет повышена в соответствии с взятыми обязательствами.

В рамках стимулирующей части идет процесс разработки критериев и показателей оценки деятельности учителей в сотрудничестве с группой по оценке качества. В стадии завершения разработки находятся документы по предложениям для органов общественного управления школ об их участии в распределении стимулирующей части оплаты труда. Во многих школах есть активно действующие органы общественного управления.

К позитивным моментам следует отнести также активное включение в разработку стратегии и реализацию введения НСОТ финансистов, профсоюзов, департамента по труду и трудовым отношениям, общественных организаций; отсутствие конфликтной ситуации между финансовыми органами и управлениями образованием как на региональном, так и на муниципальном уровнях.

Есть понимание основных рисков при введении НСОТ и НПФ, они систематизированы, и мероприятия по их минимизации включены в «дорожную карту». В минимизации рисков участвуют все ключевые субъекты, в том числе профсоюз, школьные советы и департамент по труду и трудовым отношениям. Заслуживает поддержки инициатива создания «горячей линии» в целях оперативного консультационного и информационного сопровождения введения НСОТ. У региона есть положительный опыт участия в российских и международных проектах модернизации образования, есть доверие к органам управления, отлажена работа с профсоюзами, представители которых активно работали на семинаре и принимали активное участие в проработке стратегии действий.

В целях организации внедрения нормативного подушевого финансирования и институционализации этого процесса уже в 2007 году планируется заключить соглашения с муниципалитетами и внести коррективы в соответствующие бюджеты.

В качестве первоочередных задач были выделены: активизация работы по обеспечению финансово-хозяйственной самостоятельности образовательных учреждений; в рамках договоров с ЦБ вести отдельный налоговый и бухгалтерский отчет для каждого образовательного учреждения области; совместно с юристами разработать регламенты по включению в базовую часть всех видов учитель-

ской деятельности, согласовать эти изменения с профсоюзами и при необходимости внести изменения в коллективные договоры и уставные документы образовательных учреждений; провести расчеты и принять необходимые акты для обеспечения финансирования НСОТ и перехода на НПФ в 2008 году.

С целью реализации направления «Развитие региональной системы оценки качества образования» Министерством образования Московской области создана рабочая группа по концептуально-методологическому обеспечению РСОКО и распределена ответственность за выполнение работ в установленные сроки. С целью координации этой деятельности создан Центр оценки качества образования (структурное подразделение ГОУ ВПО «Академия социального управления»).

Определены понятия «качество образования», «система оценки качества образования», «система оценки качества образования», цель РСОКО, ее задачи, функции и основные элементы, а также более широкое понимание образовательных результатов. Отработана организационно-технологическая схема и информационные потоки оценки качества образования, создана единая информационная система РСОКО. Приняты базовые нормативные правовые акты, регламентирующие развитие РСОКО.

Уместно заметить, что работа по введению РСОКО на территории Московской области началась еще в 2004 году. Сегодня во всех муниципальных территориях, а также образовательных учреждениях уже апробируются приоритетные показатели/критерии регионального качества образования.

Однако, несмотря на высокую степень проработки направления и внедрения его компонентов, вовлеченность представителей общественных институтов в оценку качества образования недостаточна. Это проявляется в возможных рисках, среди которых выделяется, во-первых, отсутствие социального заказа на качество регионального образования (низкая степень рефлексии учеников, их родителей, работодателей и других потребителей образовательных услуг на существующее качество образования) и, во-вторых, отсутствие механизмов вовлечения потребителей образовательных услуг в процесс оценки качества образования; отсутствие в необходимом количестве кадров для обеспечения и развития РСОКО.

В настоящее время перед регионом стоят следующие задачи: разработать рекомендации для образовательных учреждений по распределению стимулирующей части ФОТ, включая перечень направлений деятельности, связанных с достижениями учащихся, с созданием условий образовательного процесса; разработать проект Положения РСОКО (прописать понятие «качества образования», его региональные показатели и критерии, организационно-технологическую модель обеспечения), согласовать с профессиональным

сообществом и утвердить; разработать сайт информационной поддержки по введению и развитию РСОКО Московской области; проработать вопрос о разработке программ подготовки специалистов в области оценки качества образования.

На семинаре эксперты обратили внимание на необходимость сопряжения понятия «качество образования» и разработкой системы его оценки. Есть риск увлечься организационной стороной дела и упустить дальнейшую разработку (проектирование) проблемы самого качества (и его компонентов) и впасть в иллюзию законченности проекта, хотя главная проблема, заложенная в региональном определении качества образования, еще не решена (речь идет о механизме совмещения государственных, общественных и личных образовательных интересов и потребностей).

Подмосковье уже на протяжении многих лет активно занимается реструктуризацией региональной сети образовательных учреждений. Исходя из накопленного опыта и строилась стратегия реализации КПОМО по данному направлению. Фактически область стала лидером в этой сфере, ее опыт используют многие регионы России. Для реализации проекта КПОМО выбрано 15 пилотных муниципальных образований. После всесторонних обсуждений было принято решение включить в проект муниципальную систему образования полностью. Таким образом, возникла возможность проследить развитие всей совокупности образовательных учреждений в муниципалитете и оценивать ее как взаимосвязанную систему. Такой подход очень актуален при ориентации на кооперацию и интеграцию образовательных учреждений и развитие сетевого взаимодействия не только внутри сферы образования (всего 319 образовательных учреждений), но и с организациями других отраслей социальной сферы.

Московская область отличается существенной неоднородностью, в составе ее муниципалитетов есть и сельские районы, и наукограды, и города, практически слившиеся с Москвой. Такое разнообразие накладывает существенный отпечаток на региональную и муниципальные стратегии развития сети образовательных учреждений. Сейчас пилотная выборка составлена таким образом, чтобы отразить все многообразие 72 муниципальных ситуаций. На семинаре были уточнены сроки проведения разъяснительной работы с родителями и общественностью. Принято решение провести до летних отпусков родительские собрания с участием общественности в тех школах, в которых намечены изменения в 2007 году, и оформить соответствующие протоколы.

В 15 пилотных муниципалитетах уже сформированы команды, которые будут реализовывать проект в 2007 году. Все мероприятия по развитию сети согласованы, выбран очень квалифицированный регио-

нальный оператор (Государственная академия социального управления), с которым заключен договор.

На 2007 год подготовлен обоснованный план-график реализации проекта. В него включены разделы по организационно-управленческому, методическому и кадровому обеспечению; предусмотрено информационное и PR-сопровождение. Запланированы перспективные исследования и разработки, по обоснованию маршрутов и графиков движения школьных автобусов, по информационно-аналитической базе управления сетью образовательных учреждений и моделям сетевого взаимодействия образования с другими отраслями социальной сферы, по моделям ресурсного обеспечения развития общего образования по школьным округам.

В стадии уточнения находится финансово-экономическое обоснование, согласовываются сроки объявления конкурсов на поставки оборудования в пилотных муниципалитетах. К сожалению, затягивается поступление федеральных средств, что фактически ставит под угрозу срыва сроки выполнения ремонтных работ и поставок оборудования к новому учебному году.

В Московской области накоплен большой опыт социально взвешенного решения проблем при проведении реструктуризации сети образовательных учреждений. На всех уровнях осознается, что процесс развития сети образовательных учреждений должен осуществляться на основе партнерства с гражданскими институтами. Только такой подход может обеспечить снижение социальных рисков реструктуризации сети ОУ.

В региональных планах реализации работ по направлению развития сети ОУ намечено проведение ряда семинаров, в том числе для руководителей (глав) муниципальных образований. Очень важно, чтобы эти семинары были проведены в полном объеме, носили открытый характер и широко освещались в СМИ. Уже функционирует сайт Центра стратегических разработок АСОУ, на котором размещен постоянно пополняемый банк методических материалов по развитию моделей государственно-общественного управления и публичной отчетности в системе образования.

В программы повышения квалификации и переподготовки управленческих кадров (в том числе – реализуемые в рамках областной целевой программы «Развитие образования в Московской области на период 2006–2010 годов») введены блоки содержания, отражающие проблематику усиления общественного участия в управлении образованием.

В области работает 1344 совета образовательных учреждений; функционирует 445 попечительских советов; создано 2516 органов соуправления родительской общественности; действует с соблюдением всех требований, выработанных в ходе федеральной экспериментальной работы, 18 управляющих советов. На муниципальном уровне в восьми

районах Московской области созданы советы родительской общественности.

На базе пилотных учреждений Дубны и Подольска, а также на базе ГОУ ВПО АСОУ созданы соответственно зональные и областной консультационные пункты, осуществляющие поддержку процесса в прилегающих территориях. Планируется расширение сети подобных пунктов в других образовательных округах.

В качестве главной стратегической линии утверждается становление на школьном уровне школьных советов с реальными управленческими полномочиями, включая полномочия, связанные с распределением стимулирующей части фонда оплаты труда, что может осуществляться как путем приобретения и освоения таких полномочий ныне действующими советами общеобразовательных учреждений и школьными попечительскими советами, так и путем создания собственно управляющих советов с внесением соответствующих изменений в уставы учреждений и их регистрацией.

В связи с этим ставятся следующие задачи: разработка нормативно-правового обеспечения реализации принципа ГОУ в системе образования с охватом всех уровней; разработка нормативного и методического обеспечения участия общественности в оценке и контроле качества образования в рамках создания областной системы управления качеством образования; организация масштабной образовательно-просветительской работы с общественностью, развитие системы обучения общественных управляющих, экспертов гражданских институтов; организация информационного и PR-сопровождения развития государственно-общественного управления; создание и обеспечение деятельности ассоциации школьных управляющих советов как субъекта формирования и реализации образовательной политики Московской области; организация мониторинга развития государственно-общественного управления.

Органы управления и представители экспертного сообщества области видят определенные риски, связанные с переходом к массовому, практически повсеместному распространению новых моделей общественного участия в управлении, когда зачастую количество и охват идут не на пользу качеству и глубине работы, новшества внедряются формально, а реальная ситуация меняется мало. Поэтому предполагается введение ясных индикаторов мониторинга результативности введения новых моделей государственно-общественного управления, охватывающих не только их количество и повсеместность распространения, но и полномочия, содержание деятельности, ее активность, действенность, качество взаимодействия с ведомственными и властными структурами, реальное влияние на ситуацию в школе, образовании, местном сообществе.

В результате работы группы разработан подробный план-график («дорожная карта») действий на региональном, муниципальном и школьном уровнях по расширению общественного участия в управлении образованием и переходу в 2007 году от апробации моделей государственно-общественного управления и публичной отчетности – к их широкому внедрению.

В основу работы группы над «дорожной картой» была положена идея двойной синхронизации работ. Помимо синхронизации по уровням образовательной системы (когда нужно иметь региональные регламентирующие документы, чтобы не опоздать с принятием необходимых решений на местном уровне и в школах) было предложено уделить особое внимание синхронизации действий с другими рабочими группами проекта, работающими по созданию региональной системы оценки качества образования (образ качества образования как основа определения «оплаты за качество») и по новой системе оплаты труда (модель которой должна быть положена в основу регламентов распределения стимулирующей части ФОТ).

Региональной группе проекта были сделаны предложения, касающиеся содержания и сроков разработки нормативных и методических документов в помощь участникам проекта на местах. В ходе работы уточнены представления региональной группы проекта о степени проработки вопросов данного направления на муниципальном и школьном уровнях, характере потребностей в обучении кадров. Рекомендовано особое внимание обратить на необходимость создания на каждом уровне управления постоянно действующих рабочих групп, разработку и внедрение механизмов минимизации организационных и социальных рисков.

Специальное внимание при обсуждении мер по предотвращению организационных и социальных рисков было уделено необходимости организации переговорного процесса со всеми заинтересованными лицами (участвующими в формировании гражданского заказа), освещении проводимых мероприятий, объяснения их направленности и ожидаемых результатов. «Дорожной картой» запланирован ряд открытых мероприятий на разных уровнях управления в летний период (до 01. 09.2007).

В региональных планах реализации работ по направлению расширения общественного участия в управлении образованием намечено проведение ряда семинаров, в том числе для руководителей (глав) муниципальных образований. Группа выступила с предложением, чтобы на общественных обсуждениях в других регионах при формировании групп по направлениям в каждой из них обязательно были бы представители всех трех уровней управления.

Основная задача группы «Управление КПОМО. Мониторинг» состояла в систематиза-



ции информации о рисках управления проектом КПО и финальном оформлении «дорожной карты» по данному направлению на трех уровнях: региональном, муниципальном, школьном. Были намечены контрольные даты реализации первоочередных мероприятий.

Наиболее проблемным оказался вопрос запуска электронного мониторинга: оперативного предоставления данных, разработки типовых форм, определения и нормативного закрепления ответственности операторов, предоставляющих данные для электронного мониторинга, проведения промежуточного проблемного анализа состояния муниципальных и образовательных учреждений для дальнейшего совершенствования работы КПО. Было предложено создание так называемых «горячих линий» на уровне региона и муниципальных образований.

Было отмечено, что для осуществления мониторинга КПО необходим жесткий контроль его реализации, и для этого нужно: определить набор показателей трех уровней (региональный, муниципальный, образовательного учреждения) по всем 5 направлениям; создать «информационное поле» для оперативного взаимодействия с общественными управляющими на местах; организовать интернет-ресурсы для всех образовательных учреждений; выработать единое понимание для различных показателей и индикаторов, которые будут использоваться для мониторинга проекта; провести серию образовательных семинаров для руководителей \ общественных управляющих по обучению и разъяснению стратегических и тактических задач проекта для понимания вопроса электронного мониторинга достижения взятых обязательств по внедрению КПО на всех уровнях.

Также были затронуты вопросы, связанные с нормативно-правовой базой, которая бы регулировала действия муниципальных образований и образовательных учреждений; взаимодействие с казначейством, НСОТ (выработка критериев распределения стимулирующей части заработной платы педагогических работников), внесение изменений в уставные документы о системе оплаты труда, разъяснительной работе на местах.

Было особо отмечено, что в кратчайшие сроки, особенно в летние месяцы, необходимо выполнить большой объем работы, что потребует активного использования соответствующих напряженным задачам проекта технологий. В частности, группой было предложено сразу после возвращения с настоящего обсуждения на места начать работать с общественными управляющими – представителями от школ (по 2 от каждой) и муниципалитетов (по одному от общественной структуры). Необходимо составить список представителей с электронными адресами, провести с ними консультации, подготовить необходимые материалы. По электронной почте в кратчайшие сроки разослать пакет основных доку-

ментов, обсуждение которых в режиме on-line позволит быстрее войти в проблемы, стоящие перед регионом, чтобы впоследствии предметно обсудить их на областной практической конференции общественных управляющих, которую планируется провести в августе. По мнению группы, это позволит общественным управляющим уже в начале сентября включиться в решение важнейших задач проекта: подготовиться к формулированию от лица школьных советов обновленного гражданского заказа школе и к первым шагам по распределению стимулирующей части фонда оплаты труда учителей.

По степени организационно-методической готовности к внедрению комплексного регионального проекта Московская область оценивается высоко по всем направлениям модернизации.

#### МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА НА ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ

По направлениям «Новая система оплаты труда» и «Нормативное подушевое финансирование» было отмечено, что в республике проведена серьезная и продуктивная работа. В бюджет 2007 года заложены дополнительные средства на введение НСОТ; проведены финансовые расчеты для проекта бюджета 2008 года; создан координационный центр в министерстве образования и науки по сопровождению перехода на НСОТ, подписано соглашение между Правительством РБ и органами МСУ о взаимодействии по реализации регионального КПО Бурятия; принят план перехода на НСОТ; подготовлен проект постановления о введении НСОТ (на стадии согласования); разработан механизм проведения аттестации, на его основе усовершенствованы подходы к оплате труда. Также проведены республиканские совещания по введению НСОТ с руководителями муниципальных образований, заведующими РУО и ГУО, финансовыми службами (750 человек), к участию в проекте перехода на НСОТ привлечен Совет попечителей Республики Бурятия. Аналогичные шаги предприняты и на муниципальном уровне. Создан Совет по инновациям и Совет общественных управляющих при каждом муниципальном образовании, разработаны дополнительные соглашения к трудовым договорам. В образовательных учреждениях, участвующих в проекте, все учителя проинформированы о переходе на НСОТ в соответствии с ТК РФ. Проведены совещания по введению НСОТ с руководителями муниципальных образований, заведующими РУО и ГУО, финансовыми службами.

На рабочей группе были выделены следующие риски введения НСОТ: от-

сутствие критериев (показателей) качества и результатов образования; отсутствие проработанной нормативно-правовой базы; отсутствие адаптационного периода для смягчения рисков перехода; возможность сокращения педагогических кадров; консерватизм управленческих кадров, необходимость повышения их квалификации для работы в новых условиях; отсутствие координации органов управления образованием, отсутствие информированности населения, педагогической общественности о введении НСОТ; отсутствие должной включенности органов общественно-гражданского управления в подготовку и реализацию НСОТ и НПФ; отсутствие подготовленности управленческих и педагогических кадров к работе в новых финансово-экономических условиях.

Было предложено комплекс мероприятий, которые должны обеспечить реализацию взятых в рамках КПО обязательств: внесение изменений в законодательство РБ относительно НСОТ; разработка Положения о НСОТ; разработка методических рекомендаций по осуществлению выплат на основе показателей, критериев оценки результативности труда учителя (по согласованию с группой оценки качества); разработка положения о призерном формате доклада директора ОУ; методические рекомендации по изменению и дополнению коллективных договоров по НСОТ; формирование целевых групп и планов проведения подготовки директоров школ, работников региональных и муниципальных органов управления, общественных управляющих; обсуждение вопроса НСОТ на августовской конференции работников образования; генеральное соглашение с профсоюзами, работодателями, органами власти (экспертиза условий труда учителей, направления оптимизации штатного расписания, подготовка образовательных учреждений, желающих перейти в статус АУ); проведение обучения директоров школ, работников региональных и муниципальных органов управления, общественных управляющих; разработка положения о малокомплектных школах с учетом специфики РБ; уточнение методики расчета норматива (НПФ) по уровням образовательных программ; расчет затрат на основе методики НПФ в разрезе муниципальных образований с учетом положения о малокомплектной школе.

По направлению «Развитие новой системы оценки качества» было отмечено, что Республика Бурятия представляет собой регион, в котором наличие инновационной культуры в образовании уже является системообразующим фактором, определяющим развитие системы. В этом отношении экономические изменения в системе оплаты труда ложатся на хорошо подготовленную почву. Удерживание идеи о том, что мате-

риально-финансовые изменения в системе образования преследуют не только цель улучшения условий труда учителя (это лишь одно из условий и одновременно следствий комплексного проекта модернизации образования, хотя на практике и представляется наиболее важным), а направлены на улучшение качества образования детей, является генеральной линией развития проекта.

В республике ведется совершенствование качества образования путем создания насыщенной инновационной среды (как на уровне педагогических технологий, так и на уровне управления), организации содержательного взаимодействия с общественными структурами и вовлечение в проектную среду новых школ и учителей. Это обуславливает способность региона к созданию новой системы оценки качества образования уже именно как системы – организационно оформленной, с нормативно-правовым обеспечением. И тем не менее главным риском остается возможное непонимание ответственностью предмета обсуждения (в других регионах есть и более существенный риск – непонимание предмета обсуждения педагогическими работниками; в этом случае осуществление комплексного проекта становится просто невозможным). В Бурятии работа по минимизации данного риска ведется организованно и масштабно. Задействованы все средства взаимодействия с общественными структурами и гражданами (телевидение, на котором организованы регулярные «круглые столы» и ток-шоу, посвященные проблемам образования, и новостные программы; дискуссии в печати; информирование с использованием сети Интернет, переговоры с представителями общества и т.п.).

Существенной чертой этой деятельности является создание особой атмосферы осуществления комплексного проекта модернизации образования. В регионе целенаправленно демонстрируется, что данный проект представляет собой не нечто отдаленно-отвлеченное, но несет существенные позитивные изменения для детей и учителей. Другая важная черта – постоянная работа с общественностью на понимание того, что это не умозрительный проект, сочиненный в структурах управления образованием федерального уровня, но проект самой Республики Бурятия, разработанный именно здесь и осуществляемый собственными силами.

Самым проблемным местом по направлению НСОКО, как показали общественные обсуждения, является слабая институционализация системы оценки качества.

По направлению «Развитие сети образовательных учреждений» разработан конкретный план на 2007 год, который должен обеспечить выполнение взятых в рамках КПО обязательств: проанализировать внешние и внутренние условия по реализации сетевого взаимодействия для перехода ОУ в образовательную сеть; изучить норматив-

но-правовые базы по реструктуризации сети ОУ; установить взаимоотношения между ОУ в сетевом взаимодействии; провести разъяснительную работу в коллективах ОУ и родительской общественности для снятия возможного отрицательного отношения к изменениям, связанным с введением проекта; распределить материальные средства и оборудование среди ОУ; провести мониторинговые исследования по качеству образования в сети; проанализировать профессиональную компетентность педагогов и определить актуальные направления повышения их квалификации; определить уровень профессионального соответствия управляющих кадров и организация курсов переподготовки руководителей ОУ по специальности «Менеджмент в образовании».

Также были определены три модели ассоциаций школ:

- 1) на основе простого товарищества;
- 2) с образованием юридического лица;
- 3) ассоциация с единым юридическим лицом.

В направлении «Развитие общественного участия в развитии образования» республикой взяты реалистичные обязательства. В ходе семинара обсуждались следующие проблемы создания деятельных управляющих советов, особенно в сельской местности, где готовность граждан к участию в управлении образованием крайне низка; необходимость скорейшего упорядочивания нормативно-правовой базы (внесение поправок в уставы школ и положения о школьных советах), которые позволят их членам участвовать в распределении стимулирующей части фонда оплаты труда учителя; целесообразность создания Ассоциации общественных управляющих Республики Бурятия, которая способствовала бы аккумуляции опыта общественно-государственного управления школой; необходимость создания методических рекомендаций для школьных советов по их участию в распределении стимулирующей части ФОТ; необходимость подготовки общественных наблюдателей в пунктах сдачи ЕГЭ.

Уровень развития общественного управления в Республике Бурятия – один из самых высоких в стране. В республике успешно работает Союз попечителей. Попечительское движение – это прежде всего способ участия граждан в определении политики в области образования. Наделение школьных советов, включающих в себя представителей местного сообщества, правом участия в распределении стимулирующей части фонда оплаты труда учителя делает необходимым повсеместное вовлечение граждан в управление образованием.

В этой ситуации особую роль должны сыграть специально создаваемые образовательные программы для общественных управляющих и для представителей школьной администрации. Стартовые семинары такой образовательной программы должны состо-

яться в августе и продолжаться в течение учебного года. Предполагается, что опыт успешно работающих школьных попечительских советов значительно облегчит решение задач по расширению гражданского участия в управлении образованием в рамках КПО. Представляется, что помимо собственно «учебного» блока, посвященного анализу нормативно-правовых документов, определению критериев качества образования, в ней в существенной мере должны быть представлены анализ и обсуждение появляющегося опыта общественно-государственного управления.

В плане минимизации рисков следует выделить следующие направления: подготовка и реализация образовательной программы для общественных управляющих и представителей школьной администрации; скорейшее внесение поправок в нормативно-правовую базу, закрепляющих за органами общественно-государственного управления образованием новые полномочия; организацию продуктивного диалога с профсоюзом; определение прозрачных правил распределения стимулирующей части фонда оплаты труда учителя и школьной администрации; определение в ходе общественного диалога согласованного представления о качестве образования, формирование гражданского заказа образованию.

Работа группы «Управление КПО. Мониторинг» была посвящена определению первоочередных мероприятий, которые должны обеспечить реализацию взятых обязательств. Ими стали: издание приказа «О создании республиканской рабочей группы по реализации КПО в РБ»; разработка сайта по реализации КПО; согласование постановления Правительства РБ о введении НСОТ; разработка положения о стимулирующей части ФОТ; разработка программы создания республиканской СОКО; проведение обучающего семинара с руководителями ОУ участвующих в эксперименте по введению НСОТ; подписание соглашений с муниципалитетами по реализации РКПО; анализ и согласование с муниципалитетами программ реструктуризации сети; проведение договорной компании с членами общественных советов и утверждение Программы создания республиканской СОКО; утверждение формата доклада директора школьному совету; принятие совместной с республиканским центром занятости и Минтруда Программы по трудоустройству высвобождающихся педагогических работников.

Также необходимо в ближайшее время оповестить педагогов об изменениях в условиях труда, разработать положение о школьном совете, внести изменения в коллективный договор образовательного учреждения и устав школы, провести работу по оптимизации штатного расписания ОУ.

Особо было отмечено, что, несмотря на высокую организационно-методическую





готовность региона к реализации взятых на себя обязательств (по всем направлениям определены группы исполнителей), к внедрению компонентов комплексного проекта практически по всем направлениям в республике пока не приступили.

#### МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА НА ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ МОРДОВИЯ

По направлениям «Новая система оплаты труда» и «Нормативное подушное финансирование» принято распоряжение Правительства РМ от 26.02.2007 №152-р об утверждении Методических рекомендаций по формированию новой системы оплаты труда и стимулирования работников муниципальных общеобразовательных учреждений в Республике Мордовия; принято распоряжение Правительства РМ от 14.06.2007 №676-р об утверждении Плана мероприятий по реализации Комплексного проекта модернизации образования в Республике Мордовия на 2007 год; утвержден состав Межведомственной рабочей группы по координации модернизации образования в Республике Мордовия (распоряжение Правительства РМ от 26.02.2007 №151-р); утверждены составы рабочих групп по сопровождению реализации направлений КПО (распоряжение Правительства РМ от 14.06.2007 №576-р); подписаны соглашения со всеми муниципалитетами по введению нормативно-подушного финансирования учреждений общего образования на принципах доведения объемов финансирования, соответствующих подушным нормативам до каждого учреждения.

Таким образом, вся нормативная и методическая документация регионального уровня принята. В июле – августе должна быть принята соответствующая документация на уровне муниципалитетов и образовательных учреждений. В каждом образовательном учреждении до 15 августа должно быть разработано положение о заработной плате, включающее принципы распределения стимулирующей части. Эти положения должны быть согласованы с профсоюзными организациями школ, общественными советами и обсуждены в коллективах на августовских собраниях. До середины сентября должны быть подготовлены доклады о распределении стимулирующей части ФОТ на период сентябрь – декабрь 2007 года, которые директора школ обязаны доложить и согласовать с общественными советами, чтобы зарплата за сентябрь была выплачена уже в соответствии с этим распределением.

В республике существует понимание стратегии и механизмов реализации задач 2007 года. Директора многих школ уже произвели предварительные расчеты по финан-

совому обеспечению начиная с сентября 2007 года. Есть понимание того, что успешное введение НПФ возможно именно за счет комплексности подхода и взаимосвязи таких направлений проекта, как НПФ, НСОТ, развитие сети, общественное управление.

Работники образования на всех уровнях (Министерство образования Республики Мордовия, отделы образования муниципалитетов, общеобразовательные школы) достаточно ясно представляют последовательность проведения работ по данному направлению.

Особое внимание должно быть уделено постепенному снижению уровня роста нормативов для сельских школ (сужение коридора расхождения нормативов для городских и сельских школ). В противном случае это может послужить препятствием для рационального развития сети общеобразовательных учреждений в республике.

К основным социальным рискам введения НПФ директорский корпус относит: ограниченные возможности увеличения стимулирующей части ФОТ в малокомплектных и малочисленных сельских школах, поскольку за счет высоких нормативов это может неоправданно увеличить размер заработной платы учителей данных школ; психологический риск, связанный с различиями в оплате труда учителей одинаковой квалификации в различных школах. Одновременно предлагаются пути минимизации рисков. Это: разъяснительная работа в педагогических коллективах; информирование трудовых коллективов до начала учебного года об основных принципах НСОТ, согласование положений о распределении и порядке распределения стимулирующей части ФОТ с педагогами, профсоюзными органами школ, школьными советами; создание конфликтных комиссий в каждой школе.

В результате работы группы разработан подробный план-график («дорожная карта») действий на муниципальном и школьном уровнях по введению новых принципов стимулирования за результаты работы учителя в рамках НСОТ и проведению с 1 сентября 2007 года. Особое внимание при обсуждении мер по предотвращению социальных рисков было уделено необходимости организации переговорного процесса с педагогическим корпусом, освещения проводимых мероприятий, объяснения их направленности и ожидаемых результатов.

В рамках работы группы были рассмотрены новые положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанные с тем, что теперь финансирование школ, также как и других учреждений, должно осуществляться на основании заданий. Проанализированы основные принципы формирования заданий, в частности, вопросы включения в них требований по объему, условиям и качеству предоставления образовательных услуг школами.

По отношению к направлению «Развитие новой системы оценки качества» ра-

бочей группой были предложены следующие первоочередные действия, которые должны стать основанием для реализации взятых обязательств: разработка структуры и нормативной базы функционирования модели РСОКО (в том числе положение о системе оценки качества); определение критериев оценки (эталон, требование, стандарт), на основе которых будет оцениваться данный показатель качества образования; подготовка проекта приказа об утверждении комплекса показателей и индикаторов СОКО и методики их расчета; разработка образовательных программ для подготовки специалистов, экспертов по оценке качества; организация широкого общественного и профессионального обсуждения нового содержания качества образования; создание и оснащение республиканского центра мониторинга качества образования и образовательной статистики, обеспечивающего реализацию объективных оценочных процедур; создание единой базы данных результатов оценки качества образования, формирование расширенной сети информационно-аналитических центров (муниципальных, образовательных учреждений).

Регион не первый год занимается процессами реструктуризации сети. Все муниципалитеты имеют соответствующие программы. Принята республиканская программа развития на период до 2010 года. В течение 2007 года произойдет их коррекция с учетом обязательств, взятых республикой, в рамках КПО.

В рамках проекта предполагается апробировать модель создания базовых школ, обеспечивающих высококачественное образование за счет концентрации материально-технических, финансовых, кадровых, управленческих ресурсов, подвоза учащихся. Базовая школа должна стать ресурсным центром внутрирайонного уровня и центром распространения новаций для других общеобразовательных учреждений.

Серьезное значение придается организации транспортного обслуживания сельских школ с помощью системы «школьных автобусов».

Было отмечено, что динамика уровня реструктуризации школ республики достаточно высокая. Количество школ составляет 658, в этом году планируется сокращение до 616, а к 2009 году до 606. Однако даже эти серьезные меры не позволят в ходе проекта достичь средних по стране значений наполняемости классов. Этот показатель в городских школах республики по факту составляет 22,5, к 2009 году планируется – 23,6. Средняя наполняемость классов в сельских школах на сегодняшний день – 8,6, к 2009 году – 10,9.

Было отмечено также, что существующая в Мордовии практика, при которой сельские школы финансируются не из муниципального бюджета, а из бюджетов сель-

ских поселений, является препятствием для формирования филиальной сети.

Группой «Развитие сети образовательных учреждений» спроектирован перечень из 115 базовых школ, подлежащих оснащению оборудованием и другими современными ресурсами в первоочередном порядке. Проведено планирование закупок оборудования и услуг. Предложено интенсифицировать внедрение других моделей реструктуризации сети: школы-ступени, школы-филиалы, сетевая организация профильного обучения.

В целом в регионе нет фактов социального напряжения, вызванного процессами реструктуризации школ. Однако ускорение этих процессов требует серьезного прогноза и планирования мер по предупреждению рисков.

В ближайшее время необходимо провести следующие мероприятия для реализации взятых обязательств: согласование контрольных обязательств, принятых регионом в проекте с муниципальными программами реструктуризации сети и внесение необходимых корректив; рассмотреть возможность изменения схем финансирования сельских школ, с тем чтобы иметь возможность развития филиальной сети, как одной из моделей реструктуризации сети; превентивное, по отношению к событиям проекта, проектирование информационного сопровождения процессов развития сети.

Успешность работы группы «Расширение общественного участия в управлении образованием» была в значительной степени предопределена ее составом. В обсуждении проблематики рисков и результативности курса на усиление роли общественных институтов в развитии образования, а также «дорожной карты» по данному направлению приняли участие представители почти всех ключевых сообществ, активность которых необходима именно на организационном этапе проекта. Здесь были руководители школ, родители, работники аппарата регионального министерства образования и института развития образования, являющиеся непосредственными разработчиками РКПО в части гражданского участия. При обсуждении общей проблематики деятельности по данному направлению особое внимание было уделено теме общественного участия как условию, без которого невозможно говорить о наличии реальной образовательной политики. При этом документом, в котором на школьном уровне фиксируются цели, приоритеты и содержание этой политики, выступает ее образовательная программа. Образовательная программа школы становится, таким образом, формой гражданского договора общества и системы образования относительно качественных характеристик последнего, удовлетворяющих обе стороны. Отсюда становится понятной ключевая роль образовательной программы для всего про-

екта в целом: ведь объем стимулирующей надбавки для каждого конкретного учителя напрямую связан с его личным вкладом в реализацию образовательной программы школы. Такой подход позволяет трактовать успешность учителя не как «предметника», а как работника образования в широком смысле слова – то есть профессионала по развитию человеческого ресурса учеников (прежде всего в социальной и социокультурной составляющих, являющихся основой компетентностного подхода как такового).

В итоге участники группы единодушно констатировали, что рассматривают данное направление деятельности системообразующим и целеполагающим, не сводящимся исключительно к конкретным отчетным показателям. Расширение общественного участия в управлении образованием есть в конечном счете общесоциальная, надпроектная задача – с тем большей ответственностью нужно подходить к ее решению в связи с реализацией данного проекта.

По направлению «Управление КПО. Мониторинг» следует особо отметить, что регион не имеет опыта реализации столь масштабных проектов комплексных преобразований. С этим связано представление о том, что проект может быть выполнен на уровне дополнительного функционала действующего персонала. В таком представлении есть известный риск.

Проблемное место – мониторинг, его организация и управление. Необходимо осмыслить и обеспечить полную схему организации и проведения мониторинга с обозначением всех подразделений, занятых в мониторинге, кадровом и техническом потенциале.

Необходима специальная работа с рисками – обозначить риски по всем направлениям, разработать способы их минимизации. Особое внимание необходимо уделить организации профессиональной структуры по работе с общественностью, включая PR.

В целом регион демонстрирует высокий уровень подготовки и выполнения проекта. Слабым звеном оказывается связь между региональным и муниципальным уровнями управления проектом. Поэтому важно обеспечить это взаимодействие необходимыми нормативными документами по всем направлениям проектного вмешательства, где участником выступает муниципалитет.

В организационно-методическом отношении демонстрируется высокая готовность по всем направлениям проекта. Сформированы соответствующие группы исполнителей, началось осуществление мероприятий. Однако выделяется ряд моментов, на которые необходимо обратить особое внимание. По направлению «Нормативное подушное финансирование» это

относится к необходимости постепенного снижения нормативов для сельских школ, как того требует оптимизация развития сети образовательных учреждений. При продвижении программы развития сети необходимо активнее взаимодействовать с общественностью и в связи с этим грамотно выстраивать информационное сопровождение этих процессов.

#### МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА НА ТЕРРИТОРИИ ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТИ

В регионе принят закон по новой системе оплаты труда работников образовательных учреждений и подготовлена к принятию и введению документация по аттестации педагогов на вторую, первую и высшую категории по новым требованиям. Размер оплаты труда учителя поставлен в соответствие с полученной им категорией на основе аттестации, которая будет проводиться с 2008 года.

Подготовлены к принятию и доработаны в процессе проведения семинара региональные документы о регламенте распределения стимулирующего фонда и формате доклада директора органу общественного управления, участвующему в принятии решения по стимулированию педагогов. Эти документы должны быть приняты в ближайшие дни, на их основе разработаны школьные положения о показателях и порядке распределения стимулирующей части фонда оплаты труда.

В области сложилась уникальная ситуация, когда основная документация по НСОТ разрабатывается не просто с участием, а в первую очередь сотрудниками регионального профсоюза работников образования и науки и регионального управления по труду и заработной плате. Такой подход существенно повышает статус принятых документов. Еще одним важным элементом НСОТ в Тамбовской области является ее увязка со средним размером оплаты труда в промышленности.

В процессе работы группы удалось убедить разработчиков закона о НСОТ в образовании исключить из стимулирующей части такие показатели, как оплата за классное руководство, проверку тетрадей, участие в работе методических комиссий и т.п., переведя эти виды доплат в другие части оплаты труда (основную, компенсационную). Поскольку внесение изменений в закон – процедура длительная, эти положения предусмотрено оговорить в регламенте по распределению стимулирующей части оплаты труда.

В ходе работы группы были отработаны механизмы взаимодействия руководства школы с профсоюзным комитетом, что поз-



волит повысить статус директорского доклада перед школьным советом, поскольку он будет представляться на согласование совместно директором и школьной профсоюзной организацией.

В области существует понимание стратегии и механизмов реализации задач 2007 года. Есть понимание взаимосвязи НСОТ с новой системой аттестации педагогических работников, хотя не все директора школ согласны с таким подходом, поскольку учителям, недавно прошедшим аттестацию, придется проходить ее снова. Разработанные положения по аттестации направлены на то, чтобы она перестала быть формальным процессом, когда полученная педагогом категория практически уже не снижается.

Работники образования на всех уровнях (областное управление образования, отделы образования муниципалитетов, общеобразовательные школы) достаточно ясно представляют последовательность проведения работ по данному направлению.

Есть понимание возможных рисков, и ведутся работы по их минимизации. В частности, одним из таких путей является достижение общих решений администрации и профсоюзного органа школ по принципам, процедурам и конкретному распределению стимулирующей части ФОТ.

В регионе планируется создание комиссий по трудовым спорам по данным вопросам и открытие «горячей линии» для принятия оперативных решений в случаях возникновения претензий.

В ходе семинара разработаны проекты региональных документов по регламенту распределения стимулирующей части фонда оплаты труда и форме доклада директора школьному совету на согласование и порядку согласования этого доклада с профсоюзным органом школы. Такой подход позволит повысить статус доклада директора и будет способствовать укреплению позиции администрации школы в случае возникновения трудовых споров.

В области уже накоплен определенный организационно-методический и практический опыт разработки и реализации программы перехода на нормативное подушевое финансирование общеобразовательных учреждений: разработаны и приняты нормативно-правовые и методические документы, проведено обучение управленческих кадров, директоров школ, укреплена материально-техническая и программная база для развития финансово-экономической самостоятельности школ (самостоятельные школьные бухгалтерии), в экспериментальном режиме отработаны механизмы доведения нормативов бюджетного финансирования до школьного уровня.

В области проанализированы и выявлены риски и возможные негативные социальные последствия, связанные с внед-

рением нового финансового механизма в системе общего образования (закрытие сельских школ, сокращение кадров, недостаточность финансирования отдельных школ, отсутствие профессиональной готовности к работе в новых условиях, т.п.). Для минимизации рисков руководство области разработало и согласовало с муниципальными органами и директорским корпусом ряд мер по смягчению перехода на новую систему финансирования и недопущению «обвала» образовательной сети в регионе: при расчете НБФ используются повышающие коэффициенты, учитывающие различия в стоимости образовательных программ (по типам и видам ОУ, ступеням обучения, т.п.); при расчете НПФ используются повышающие коэффициенты для сельской школы; при доведении до МО образовательной субвенции, рассчитанной на принципах НПФ, применяются адаптационные коэффициенты, не допускающие резких уменьшений объемов финансирования МО, следовательно, и ОУ.

В регионе законодательно закреплен срок действия адаптационного периода, ограниченный тремя годами, что ставит перед муниципальными органами управления образования задачу четкого проведения реструктуризации и оптимизации образовательной сети.

В рамках развития и закрепления институциональных эффектов от внедрения НБФ было предложено: активизировать работу по доведению НПФ до каждого ОУ в штатном режиме; усилить мониторинг хода реализации муниципальных программ реструктуризации в непосредственной связи с уровнем бюджетного финансирования муниципальной образовательной системы на последующий год; поставить на регулярную основу проведение методических и практических семинаров, мастерских, «круглых столов» по отработке системы бюджетного финансирования ОУ на подушевой основе, ее отдельных элементов (разработка бюджета школы, работа самостоятельной школьной бухгалтерии, взаимодействие с органами казначейства, т.п.); активизировать работу со СМИ по информированию и разъяснению целей, задач, механизмов, ожидаемых результатов перехода на НБФ (целевые выпуски, «круглые столы», конкурсы на лучшие публикации о КПО, т.п.); начать работу по формированию и обоснованию трехлетних бюджетных планов (программ) развития школ, муниципальных образовательных систем области на принципах БОР, учитывая целевые установки и разработки на федеральном уровне; в публичном докладе директора школы управляющему (школьному) совету обязательно отразить эффективность формирования школьного бюджета на основе НПФ, связав бюджетные (затратные) показатели с результативностью (качеством) работы школы.

На группе «Развитие новой системы оценки качества» было отмечено, что нередко сегодняшний заказ воспроизводит «вчерашнее» представление о качестве, не соответствующее реальному ресурсу, который понадобится молодому человеку через 5–7 лет. А значит, надо развивать в общественном сознании такие представления о качестве образования, которые соответствовали бы реалиям информационной, поликультурной цивилизации с открытым рынком труда и новыми требованиями к человеческому потенциалу. И здесь не обойтись без создания специальных переговорных площадок, на которых станет возможна выработка новых смыслов с участием всех заинтересованных сторон.

Эксперты констатировали, что часто происходит подмена понятия «образовательные достижения» и «учебные достижения». Результативность – это то, что не связано напрямую с успеваемостью и проявляется в участниках процесса. Результативность проявляется только в поведении и деятельности самих учеников. Она связана с формированием надпредметных и внепредметных компетентностей.

Образовательная программа школы имеет своей целью создание условий для продуктивной, социализирующей деятельности учащихся. Именно результативность образовательной программы становится мериллом стимулирующей части оплаты труда педагога. Поэтому учителя, ученики, родители, общественность должны совместно участвовать в определении этих деятельностей.

В ходе обсуждения участники пришли к решению о необходимости учета в РСООК социально-образовательной ситуации каждой отдельно взятой школы (сельской, городской, инновационным ОУ). В РСООК предусматривается три основных уровня оценивания (региональный, муниципальный, институциональный). Для того чтобы получить полное представление о качестве образования, необходимо оценить индивидуальные учебные и внеучебные достижения обучающихся, динамику состояния их здоровья; качество условий, созданных для ведения образовательного процесса, сохранения и укрепления здоровья детей и многие другие факторы в их совокупности. Создаваемая в регионе система оценки качества должна предоставлять информацию различным группам потребителей. Механизм предоставления такой информации должен быть регламентирован.

К рискам реализации данного направления были отнесены: формальный подход к организации РСООК, чреватый возникновением недоверия к полученным результатам; возможность их неадекватной интерпретации. Были определены механизмы минимизации рисков: разработка нормативно-правовой базы, регламента; разработка инструментария оценки качества; проведе-

ние профессиональной и общественной экспертизы; определение порядка и процедур влияния службы на принятие управленческих решений; разработка механизма доведения результатов до общественности.

Образовательное сообщество (особенно проектировщики, участвующие в эксперименте) должно четко представлять себе способы предъявления обществу (в первую очередь – педагогическому и родительскому) подходов к оценке качества образования как полноту всех (а не только учебных) образовательных достижений. И если в Тамбовской области речь идет о таком понятии, как ключевые компетентности, то задача состоит в том, чтобы продвигать и укоренять это понятие в общественном сознании.

Основной задачей на ближайшее время должно стать создание регионального положения о качестве образования, в котором, помимо учебных, должны быть прописаны внеучебные достижения ребенка, то есть должен быть нормативно зафиксирован компетентностный подход. Следующей задачей, взаимно связанной с предыдущей, становится разработка структуры детского и педагогического портфолио и определение механизмов их взаимосвязи. Было отмечено, что портфолио должно быть электронным, доступным и удобным для использования. В Тамбовской области уже внедряется автоматизированная информационно-аналитическая система, возможности которой позволяют такое портфолио вести. В случае если портфолио станет по своему институциональному значению равным аттестату, то его содержание должно быть регламентировано. Ребенок еще в начале обучения в школе должен знать, что такое портфолио и какое содержание оно должно иметь на момент окончания школы. Но для этого необходима разработка соответствующей нормативно-правовой базы.

Проблемам развития сети образовательных учреждений в Тамбовской области уделяется пристальное внимание на всех уровнях власти. Много усилий направлено на развитие ОУ, создание устойчивой инфраструктуры сельской территории, центральным звеном которой выступает, как правило, школа. Учитывая демографические, экономические и социально-культурные различия, определяющие функционирование образовательных учреждений, в области представлены подходы, направленные на разработку и реализацию различных моделей сетевого взаимодействия, объединенных принципом – «качественное образование независимо от места жительства».

Работа по развитию сети обеспечивается посредством реализации инвестиционных проектов в рамках подпрограммы «Содействие инновационному развитию сельских школ на 2005–2008 годы»; реализации проекта «Школьный автобус»; создания интернатов на базе средних школ; отработки различных

моделей предпрофильной подготовки и профильного обучения, в том числе на основе сетевого взаимодействия образовательных учреждений; развития дистанционного образования, включая интернет-образование.

На региональном уровне разработаны и предложены муниципалитетам единые подходы к развитию сети образовательных учреждений: критериальная система для определения «проблемных» групп образовательных учреждений; методика проектирования горизонтальной (пространственной) и вертикальной (по ступеням образования) структуры сети; подходы к построению схемы управления муниципальной системой образования в новых условиях. На муниципальном уровне разработаны программы развития образования с позиции реализации единых подходов к поставленным целям и задачам.

Описаны основные модели и разработана технология «картографирования» структур образовательного пространства применительно к исходному и желаемому состоянию муниципальных образовательных сетей, включающая указание вида дороги (покрытия дороги), протяженность до населенного пункта с расположением учреждения образования, модели сети (школа с филиалом, сельский социокультурный центр и т.п.). На муниципальном уровне осуществляется фиксация динамики развития сети с обоснованием причин к ее изменению (демографических, кадровых, финансовых и т.п.)

На институциональном уровне осуществляется обоснование выбранного типа образовательного учреждения (или модели) через разработку, публичную защиту и реализацию проекта образовательного учреждения. На всех указанных выше уровнях организованы публичные слушания: при губернаторе, при главах муниципальных образований, в управлениях образованием, на уровне образовательных учреждений.

В области осуществлены масштабные мероприятия по обновлению материально-технической базы образовательных учреждений, реконструкции и строительству новых современных зданий, оснащению высокоскоростным Интернетом. Созданы 10 межрайонных и 5 межшкольных ресурсных центров, которые стали центрами дистанционного образования.

Комплексно и с прогнозируемым эффектом решаются вопросы повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования, специалистов по финансово-экономическим и правовым вопросам.

Однако серьезной проблемой остается материально-техническая база и обеспечение учреждений оборудованием, что является препятствием к получению качественного образования. Ряд инновационных образовательных учреждений в крупных городах области пред-

ставляет свои ресурсы (базу, кадры, содержание через элективные курсы и др.) для учащихся сельских школ и учащихся из малых городов, имеются положительные результаты, однако отсутствие нормативной базы не позволяет легитимизировать такого рода деятельность. Имеются проблемы с развитием сети городских школ, в основном они касаются межотраслевого и межведомственного взаимодействия, нормативной базы, оплаты труда педагогов, нагрузки педагогов, конвертации результатов учащихся. Негативную роль играют и факторы, причины которых лежат вне сферы собственно образования: неразвитость дорожной сети, отсутствие межведомственной координации усилий, социально-психологические проблемы.

В регионе в соответствии с основными целевыми установками проекта осуществляется комплексный подход, в котором четко прослеживается взаимосвязь направления «Развитие сети образовательных учреждений» с такими направлениями, как качество образования, нормативно-подушевое финансирование школы, изменение системы оплаты труда учителей. Успех взаимодействия обеспечивается организационными структурами и содержательными компонентами сопровождения КПО.

Основными вопросами, обсуждаемыми на группе «Расширение общественного участия в управлении образованием» стали: современное состояние и проблемы общественного участия в модернизации образования; нормативно-правовое обеспечение этого участия; подготовка кадров для реализации данного направления проекта; технологические основы и реальная роль общественного участия в управлении образованием; мониторинг эффективности общественного участия в управлении образовательными учреждениями.

Были определены возможные организационные и социальные риски при реализации проекта и механизмы их преодоления: скептицизм, осторожность населения и педагогов по поводу нововведения – проведение индивидуально-разъяснительной работы на всех уровнях, активизация деятельности профсоюзов и общественных институтов; недостаточная сформированность нормативной базы – разработка модельных (типовых) актов по всем направлениям реализации проекта; недостаточное обеспечение реализации проекта компетентными кадрами – использование ресурса методических служб муниципалитетов, обеспечение непрерывности обучения, разработка вариативных моделей обучения; неоднозначное понимание сути происходящих изменений, общественная пассивность, искажение или несвоевременной информации – обеспечение грамотной информации в СМИ, активные PR-кампании, обучение кадров, ответственных за сбор информации, обсуждение вопросов реализации



проекта на областном родительском собрании, организация постоянного диалога с местной администрацией; распределение полномочий директора и управляющего совета (в том числе распределение стимулирующей части фонда оплаты труда) – разработка соответствующего регламента, положений о распределении полномочий; нескоординированность действий разных структур, участников управления проектом на разных уровнях – разработка структуры управления проектом по всей вертикали; выстраивание схемы взаимодействия, распределения ответственности, регламента по обмену информацией.

В результате работы группы были внесены коррективы в разграничение полномочий директора и школьного совета. Ими стали на школьном уровне: конкретизация участия школьного совета в распределении стимулирующей части ФОТ (ст. 16, пункт «е» Закона Тамбовской области №187-З); определение в региональном положении об аттестации педагогических и руководящих кадров роли и степени участия школьного совета; определение в региональных положениях о лицензировании и аккредитации образовательных учреждений роли и степени участия школьного совета. На муниципальном уровне: согласование программы развития и предложений по ее корректировке; объемных показателей деятельности и рейтинга образовательных учреждений; муниципального публичного доклада; участие муниципалитета в проектах и конкурсах; бюджета системы образования; системы оценки качества образования; финансирования целевых программ; нормативного финансирования дошкольного и дополнительного образования; кандидатур руководителей образовательных учреждений и распределение стимулирующей части фонда оплаты труда; утверждение регламента разграничения полномочий взаимодействия руководителя образовательного учреждения и управляющего совета.

Группой «Управление КИМО. Мониторинг» были отмечены следующие проблемы: отсутствие на момент запуска проекта нормативных и инструктивно-методических материалов для муниципальных стратегических групп и рабочих групп образовательных учреждений по основным направлениям КИМО, непроработанность системы подготовки кадров для реализации проекта, недостаточная четкость организации и структуры взаимодействия на всех уровнях системы образования области при реализации проекта, несоответствие регламентов мониторинговых исследований техническим и технологическим и кадровым возможностям.

В результате работы были определены следующие риски: нескоординированность действий разных структур, участников управления проектом на разных

уровнях; отсутствие единого понимания регламента мониторинга; недостаточное оснащение реализации проекта компетентными кадрами; недостаточная сформированность нормативной базы. Были предложены следующие механизмы минимизации рисков: отработка структуры управления проектом по всей вертикали; выстраивание схемы взаимодействия, распределения ответственности, регламента по обмену информацией; создание дополнительных переговорных площадок; обсуждение вопросов реализации проекта на областном родительском собрании; организация постоянного диалога с местной администрацией; обучение кадров – ответственных за сбор информации.

В целом уровень организационно-методологического сопровождения проекта в регионе достаточно высок, однако по отношению к направлению «Управление КИМО. Мониторинг» в настоящее время существуют некоторые сложности, которые могут привести к невыполнению взятых обязательств, в частности – отсутствие подготовленных кадров и четко прописанного функционала для них.

В регионе проведена достаточно содержательная работа по определению организационных и социальных рисков и предложены адекватные механизмы по их минимизации.

#### МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА НА ТЕРРИТОРИИ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

В направлении «Новая система оплаты труда» подготовлено, но еще не принято постановление администрации области о переходе на новые условия оплаты труда учителей и положение об оплате труда учителей, определяющее порядок и условия начисления заработной платы учителям и руководителям школ.

Методика формирования системы оплаты труда и стимулирования работников государственных образовательных учреждений субъектов РФ и муниципальных образовательных учреждений, реализующих программы начального, основного, среднего (полного) общего образования разработана на основе рекомендованной министерством образования и науки модельной методики, компоненты которой широко обсуждались на уровне муниципальных управлений образования и руководителей школ. В данный момент на августовских педсоветах школ проходит обсуждение реализации направления «НСОТ» в Новосибирской области.

Спецификой указанной методики является уход от понятия «ученико-час». Количество учащихся в классе учитывается в зарплате учителя через введение коэффициента, равного отношению количества уча-

щихся в классе, в котором работает учитель, к средней наполняемости класса по школе. Такой подход дает возможность учета в формировании заработной платы учителя количества учащихся в классе (фактор интенсивности его работы).

Методика предполагает учет приоритетности предметов и всех видов неаудиторной нагрузки в конкретном образовательном учреждении. Для этого вводится специальный коэффициент, величину которого образовательное учреждение определяет самостоятельно в зависимости от особенностей своей образовательной программы. При этом стаж учителя при формировании оплаты труда не учитывается. На данный момент в методике не проработана возможность учета в базовой части оплаты труда всех видов деятельности учителя. Это не позволяет прозрачно вести формирование его заработной платы, не прекращает «гонки за часами» и не ведет к оптимизации недельной нагрузки учащихся. Рабочей группе рекомендовано разработать это направление до конца 2007 года, тем более что подходы к решению у рабочей группы имеются. Методике предполагается дополнить к началу 2008 года.

Отмечается готовность целого пула директоров школ к переходу на НСОТ уже в 2007 году. При отсутствии регионального нормативного акта директора осознают риски такого перехода, но вместе с тем готовы воспользоваться правом образовательного учреждения на введение НСОТ локальным актом. Данная позиция поддерживается региональным и муниципальными органами власти. Таким образом, до конца 2007 года планируется выйти на плановые показатели проекта.

В области пока не начато обучение руководителей и специалистов муниципальных органов управления образованием и общеобразовательных учреждений технологии введения НСОТ. Эта работа запланирована на сентябрь. Но уже прошло широкое обсуждение во всех муниципалитетах со всеми директорами и бухгалтерами ОУ проекта методики формирования оплаты труда.

Основные социальные риски введения в области новой системы оплаты труда учителей связаны с низкой наполняемостью школ в сельской местности, что может повлечь снижение уровня оплаты труда учителей этих школ; с необходимостью высвобождения излишней штатной численности административного и обслуживающего персонала школ; с психологическим невосприятием учителями НСОТ, особенно в связи с риском потери объема нагрузки, необходимого для получения стажа, позволяющего выйти на досрочную пенсию по выслуге лет.

В целях снижения напряженности в региональном бюджете на 2007 год предполагается предусмотреть гарантийный фонд для

обеспечения при введении НСОТ уровня в оплате труда учителей не ниже, чем в настоящее время. В регионе проведена широкая разъяснительная работа с директорами школ и педагогическими коллективами.

По итогам семинара обозначен план действий по введению в 2007 году НСОТ в школах Новосибирской области, а также определено техническое задание на уточнение отдельных элементов НСОТ в соответствии с предложениями руководителей школ. Корректировка методики расчета зарплаты учителей позволит выйти на выполнение обязательств области и минимизировать риски на первоначальной стадии введения НСОТ.

В интересах обеспечения оперативного перехода пилотных школ на НСОТ в 2007 году рекомендовано ускорить извещение учителей об изменении системы оплаты труда. Подобная задержка еще на несколько дней отодвигает сроки введения НСОТ на конец октября.

В регионе еще не сложилось единого понимания новой системы оценки качества образования. В первую очередь это касается муниципального уровня и школьного уровня, где проблема качества связывается с такими особенностями образовательного учреждения, как реализуемые в нем учебные программы, стаж, квалификационный уровень, нагрузка учителя. Ситуация усугубляется слабой информированностью работников о КИМО. При этом на региональном уровне уже разработаны концепция и положение о РСОКО, сложилась рабочая группа из представителей Новосибирского ИПК, областного центра мониторинга образования и областного центра информационных технологий. Однако структура РСОКО пока не институционализирована, концепция не утверждена и положение не принято.

Сложившаяся ситуация, когда на региональном уровне четко не прописаны и нормативно не закреплены критерии результативности деятельности педагогов, напрямую связанные с достижениями учеников, чревата риском неисполнения обязательств, прописанных в заявке региона (принятие концепции – август 2007 года, принятие положения о РСОКО – сентябрь 2007 года). Даже если в ближайшее время постановления будут приняты и создан механизм ее реализации, потребуется время на проведение дополнительных мероприятий для ознакомления с ними управленцев различного уровня и педагогов. Это при соблюдении вышеперечисленных условий возможно уже только в январе.

В ходе семинара со стороны представителей управления образованием различного уровня, директоров и педагогов прозвучали опасения, связанные с неприятием НСОКО педагогическим сообществом; со сложностью учета достижений учеников во внеучебной деятельности; с нарастанием напряженности внутри ОУ при распределении стимулирующей части ФОТ и т.д. Это свидетельствовало

о том, что выявление рисков не стало предметом организованной деятельности ответственных за данное направление в регионе. Четкого понимания механизмов их преодоления местными участниками семинара продемонстрировано не было.

Вывод по данному направлению: необходимо создание рабочей группы, в которую должны войти представители всех заинтересованных сторон (управления образованием, директора ОУ, представители педагогического сообщества); организация ее тесного взаимодействия с группами, реализующими другие направления КИМО (в первую очередь с группой НСОТ); принятие в ближайшее время (до ноября) нормативных актов, необходимых для введения НСОКО в области. Раскрыть содержание понятия «качество образования» и до января 2008 определить механизмы его оценки, связать их с НСОТ и запустить в пилотных школах. Провести серию мероприятий, проясняющих содержание и механизмы НСОКО для всех заинтересованных сторон (директоров и администрации ОУ, педагогов, широкой общественности).

В рамках темы «Развитие гражданского участия в управлении образованием» участники группы отметили недостаточную, по их мнению, степень и качество информированности различных слоев педагогического и гражданского сообщества по существу проекта и, как следствие, их слабую субъективную включенность в совместную общественную деятельность. Особенно это касается общественной составляющей, которой, по условиям проекта, принадлежит одна из ключевых ролей в превращении образования в государственно-общественную систему. В значительной степени это относится и к членам действующих школьных советов, число которых в области велико, но эффективность деятельности, по сути дела, не имеет критериев оценки. По экспертному заключению участников группы, в достаточной степени осведомлены о проекте до 80%, педагогов, 20% родителей в городах и ближайших пригородах и лишь 10% в деревне. Что касается субъективной позиции учителей в отношении перемен, которые несет проект, то оно скорее напряженно-выжидательное, чем активно-заинтересованное.

Позицию родителей тоже неверно было бы характеризовать как пассивную. Нельзя сказать, что они отстраняются, но у них нет внутренней мотивации, нет полного понимания существа намечающихся изменений. В конечном счете, и учителями, и родителями не хватает информационно-мобилизующего и организующего систематически поступающего импульса извне.

В связи с этим в центре обсуждения оказался вопрос об образовательной программе школы как главным документе, по поводу создания, реализации и оценки результативности которого, собственно гово-

ря, и возникают новые отношения и новая совместная деятельность общества и образования. Но при этом ясно, что нынешняя, во многом традиционная, отчужденность между работниками образования и обществом должна быть преодолена как можно скорее, а для этого необходимо изменение в субъектном позиционировании обеих сторон. Только на такой новой основе могут возникнуть и новые роли учителей, директоров, членов общественного совета. По мнению участников группы, такого нового самоопределения сторон в большинстве случаев еще не произошло. В то же время, по экспертным оценкам, в области уже существует уверенность в целесообразности создания общественных советов по образованию на всех уровнях – не только на школьном, но и муниципальном, и региональном уровнях. В связи с этим возник вопрос о создании соответствующей нормативной базы.

По оценке участников, порядка 65% школ области имеют общественные советы того или иного рода (совет школы, попечительский совет), наделенные правами участия в распределении стимулирующей части ФОТ. Порядка 15% муниципальных образований также испытывают потребность иметь подобные советы, но еще не определили их возможные функции и полномочия. При губернаторе области также есть два совета – по национальному проекту и по развитию образования в регионе. Важно объединить все усилия разных уровней в едином национальном комплексе проекта. Интересы образования – интересы общенациональные. Поэтому образовательную политику должны разрабатывать все, а не только чиновники. И всем нужно понять, что является первопричиной появления такой необходимости.

Было признано, что на уровне школы речь может идти о своеобразной «теории малых дел». Если позитивная динамика начнется в школах, то она скажется и в масштабах всей страны. Данный проект вырастает снизу. Все регионы разные, и каждый даст свою модель. Должен произойти поворот сознания педагогического и общественного сообщества к открытости школы. Цель школы – помочь ребенку найти себя, стать самим собой, включиться в социальную рамку, научиться вступать в «диалог с реальной жизнью». В связи с этим общий интерес вызвал опыт гимназии №6 новосибирского Академгородка. Попечительский совет гимназии, выражая мнение родителей, беспокоящихся недостаточной социализацией старшеклассников, предложил ввести факультатив «Социальная работа в обществе». Среди них был проведен конкурс написание социальных проектов. Победителями оказались два – по ремонту квартиры ветерана войны и по реставрации ветхих, но ценных книг школьной библиотеки. Последующий мониторинг и анализ итогов проекта показали, что не только был по-



лучен реальный результат (квартира отремонтирована и сотни книг переплетены), но школьники освоили азы целого ряда базовых компетенций, начиная основ социального проектирования до непосредственных трудовых. Важно, что вся эта деятельность сопровождалась активной работой с сомневающимися родителями, которые, в конце концов, убедились в оправданности и эффективности подобной неучебной образовательной программы.

Поэтому вполне логичной и актуальной была постановка перед группой во второй день семинара разработать и представить на пленарном заседании инсценировку заседания попечительского совета, посвященного обсуждению доклада директора школы о распределении стимулирующей части ФОТ по итогам реализации школьной образовательной программы по итогам первой четверти. Ее просмотр, комментирование и последовавшее обсуждение вызвали большой интерес и позволили обратить внимание участников семинара на многие моменты, порой остающиеся «за кадром» при общих рассуждениях, не опирающихся на живую практику.

В рамках работы группы «Управление КПО. Мониторинг» были предложены мероприятия, которые должны стать основой для реализации взятых на себя в рамках КПО обязательств. На уровне образовательного учреждения был предложен следующий алгоритм действий: собрание трудового коллектива для ознакомления с новой системой оплаты труда; собрание родителей обучающихся; создание рабочей группы по разработке критериев оценки деятельности учителя; приказ руководителя о создании группы: состав, полномочия, задачи; проектный семинар рабочей группы с приглашением внешних экспертов; широкое обсуждение результатов работы рабочей группы: нормативного документа и локального акта; согласование документа с Советом ОУ; принятие локального акта, фиксирование позиций для внесения изменений в устав; расчет заработной платы каждого работника.

На уровне муниципалитета подобными действиями должны стать: создание рабочих групп на уровне муниципалитетов для поддержки ОУ; адаптация нормативно-правовых актов и рекомендаций регионального уровня для муниципалитета; организация проектного семинара для всех ОУ муниципалитета; организация «круглых столов» с участием представителей управляющих советов ОУ по НСОТ; организация презентации наиболее перспективных проектов для руководителей ОУ и коллективов; создание творческой группы по разработке Положения о распределении стимулирующей части (результативность труда учителя); создание постоянно действующей проектной структуры на муниципальном уровне; отражение проекта в СМИ; контроль за ведением и эффективностью мониторинга; повыше-

ние квалификации работников: бухгалтеров, экономистов, зам. директоров ОУ; поддержка грантами пилотных ОУ.

На региональном уровне необходимо принятие законодательных актов о системе оценки качества образования, о НСОТ, о регламенте участия в согласовании распределения стимулирующей части ФОТ управляющими советами ОУ, разработка и проведение повышения квалификации руководителей ОУ, осуществление активной разъяснительной и информационной работы с муниципалитетами и ОУ.

Таким образом, можно отметить недостаточность организационно-методологического сопровождения практически по всем направлениям. С их непроработанностью связано и то, что к реализации КПО в регионе еще практически не приступили, однако, учитывая высокую компетентность представителей региональной команды, можно надеяться, что это произойдет в ближайшее время.

#### МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА НА ТЕРРИТОРИИ АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

В Астраханской области по направлениям «Новая система оплаты труда» и «Нормативное подушевое финансирование» есть понимание взятых на себя обязательств. Ведется активная работа по сбору и мониторингу показателей на уровне каждого образовательного учреждения. Есть стратегия выполнения обязательств, технология которой прописана в «дорожных картах» по каждому направлению.

Большинство рисков и негативных социальных последствий минимизированы через работу с представителями муниципальных управлений образованием, руководителями образовательных учреждений. Продуман и утвержден пакет нормативно-правовых актов по поэтапной реализации НСОТ и НПФ с учетом минимизации рисков на подготовительном этапе.

В регионе разработана и утверждена нормативно-правовая база применения новой системы оплаты труда и принципов нормативного подушевого финансирования, однако на момент проведения общественных слушаний она была неполной в части формирования и распределения стимулирующей части фонда оплаты труда. Это сказалось и на четкости представлений на этот счет у руководителей школ. Как следствие, экспертами было рекомендовано: как можно скорее утвердить областное положение о стимулирующих выплатах работникам образования; разработать и принять нормативно-правовую базу с учетом применения НСОТ (внести изменения в устав, локальный коллективный договор, учредительный договор и т.п.); обу-

чить работе в условиях НСОТ и НПФ такие категории, как бухгалтера, председатели профсоюзных комитетов, члены управляющих советов, заместители директоров и др.; разработать и принять критерии оценки результативности педагогической деятельности с позиции качества образования; через СМИ довести до широкой общественности о предпринятых шагах по работе в условиях НСОТ и НПФ (публичный доклад перед общественностью).

В качестве особого содержательно-го блока были рассмотрены вопросы, связанные со школьным уровнем перехода на НСОТ. Здесь прежде всего, естественно, речь шла о распределении стимулирующей части ФОТ с участием управляющего совета школы. Обсуждение показало, что в ближайшей перспективе, для реализации взятых в рамках КПО обязательств, необходимо: проанализировать возможность нормирования всех видов деятельности работников образовательных учреждений; разработать примерный формат доклада директора о распределении стимулирующей части фонда оплаты труда; определить порядок финансирования малокомплектных сельских и приравненных к таковым сельских школ, отработать формат доклада руководителя ОУ управляющему совету, регламент согласования и принятия решений.

По направлению «Развитие региональной системы оценки качества образования» областным министерством создана рабочая группа, разработана и утверждена «дорожная карта» (план-график) на 2007 год с распределением ответственности за выполнение работ в установленные сроки. В целях координации деятельности по созданию РСОКО учрежден Центр мониторинга в образовании. На территории Астраханской области отработана организационно-технологическая схема и информационные потоки оценки индивидуальных достижений учащихся, активно ведется работа по развитию новой формы аттестации педагогических кадров, начата работа по созданию единой информационной системы РСОКО.

Однако в регионе еще не приняты нормативные правовые акты, регламентирующие развитие РСОКО, приоритетные показатели/критерии регионального качества образования продолжают обсуждаться профессиональным сообществом. Поэтому такие концептуально-методологические категории, как «качество образования», «система оценки качества образования», цель РСОКО, ее задачи, функции и основные элементы, а также «образовательный результат» и «результативность учителя» еще не определены.

Степень взаимосвязи направления «Развитие региональной системы оценки качества образования» с другими направлениями РКПО низкая. Это сдерживает развитие проекта как комплексного феномена.

Очевидно, что показатели результативности деятельности учителей необходимы для распределения стимулирующей части заработной платы (направление «Новая система оплаты труда») и в не меньшей степени для расширения участия гражданских институтов в этой проблематике (направление «Расширение общественного участия в управлении образованием»).

У рабочей группы по РСОКО нет четкого понимания о возможных рисках, связанных с развитием этого направления. На семинаре в результате общей дискуссии были выделены некоторые из них: отсутствие социального заказа на качество регионального образования (низкая степень рефлексии учеников, их родителей, работодателей и других потребителей образовательных услуг на существующее качество образования); отсутствие механизмов вовлечения потребителей образовательных услуг в процесс оценки качества образования; отсутствие в необходимом количестве подготовленных кадров для обеспечения и развития РСОКО.

В целях развития и закрепления институциональных эффектов по направлению РКПО «Развитие региональной системы оценки качества образования» органу управления образованием Астраханской области необходимо в кратчайшие сроки организовать и провести следующие мероприятия: определить и утвердить концептуально-методологическую основу РСОКО (положение о РСОКО) – понятие о качестве образования и оценке качества образования, направления, объекты, субъекты и этапы оценки качества регионального образования; разработать рекомендации для образовательных учреждений по распределению стимулирующей части ФОТ, включая перечень направлений деятельности, связанной с достижениями учащихся, с созданием условий образовательного процесса; определить организационно-технологическую схему развития и функционирования РСОКО; обеспечить информационное сопровождение развития РСОКО с целью широкого обсуждения данного процесса со всеми заинтересованными категориями граждан (СМИ, электронный портал РСОКО и т.д.); проработать вопрос о разработке программ подготовки специалистов в области оценки качества образования; определить роль и место потребителей образовательных услуг (ученика, его родителей, профессиональную школу) в оценке качества общего образования.

В регионе четко определены основные проблемы направления «Развитие сети образовательных учреждений». Речь прежде всего о тех из них, которые мешают выравниванию качества образования на всем образовательном пространстве области. Это, например, противоречие между емкостью сети и реальным контингентом

учащихся. Важную роль в этой ситуации призван сыграть «Стратегический план развития системы образования Астраханской области». В его рамках с 2005 по 2007 год был осуществлен ряд мероприятий по подготовке и осуществлению реструктуризации сети общеобразовательных учреждений, среди них: обучение на проектных семинарах по реструктуризации муниципальных образовательных сетей руководителей органов управления областных и муниципальных систем образования; подготовка рекомендаций по разработке программ изменения структуры сети общеобразовательных учреждений (письмо №3862 от 11.09. 2006 Министерства образования и науки Астраханской области); издание сборника «Реструктуризация сети общеобразовательных учреждений» для методической поддержки осуществляемых мероприятий; проведение анализа состояния муниципальных образовательных сетей, определение основных направлений реструктуризации, разработка соответствующих программ во всех муниципалитетах; издание распоряжения правительства Астраханской области от 21 августа 2006 года №235-Пр о создании образовательно-ресурсных центров.

В целях оптимизации и дальнейшего развития региональной сети образовательных учреждений в области применяется эффективный инструментарий. В частности, применяются такие вариативные модели реструктуризации сети сельских общеобразовательных учреждений, как базовая школа с сетью филиалов, с последующим объединением школ, входящих в зону «обслуживания» базовой школы, в школьный округ, ресурсный центр муниципальной системы образования. На основе укрупнения старшей ступени общего образования успешно реализуются программы профильного обучения учащихся сельских ОУ в общеобразовательных учреждениях, вовлеченных в сетевое взаимодействие.

Региональной командой по продвижению направления КПО выделены два основных социальных риска, с которыми пришлось столкнуться органам управления образованием, преподавательскому и директорскому корпусу области в процессе проведения мероприятий по оптимизации сети сельских общеобразовательных школ, а именно: сопротивление местного родительского сообщества процессу реструктуризации (изменение статуса школы, организации транспортной доставки групп учащихся); сопротивление проведению мероприятий реструктуризации сети со стороны преподавательского состава сельских малокомплектных школ в связи с возникновением проблемы трудоустройства высвобождающихся учителей.

Принятые меры по преодолению указанных социальных рисков состояли в при-

нятии и выполнении медиаплана с привлечением региональных электронных и печатных СМИ, телевидения, способствующих развитию переговорных площадок органов управления образованием и населения (родительской общественности).

Организационные риски, определенные региональной командой по продвижению направления, состояли в невозможности укрупнения, организации подвоза учащихся в базовые школы из отдельных ОУ, расположенных в сельских населенных пунктах островной части дельты Волги. В настоящее время разрабатывается подход к решению указанной проблемы.

Для реализации взятых обязательств, по мнению участников общественных слушаний, в первую очередь необходимо разработать и утвердить нормативно-правовым актом регионального уровня:

- «Перечень учебного и компьютерного оборудования для оснащения образовательного учреждения» с целью достижения современного качества условий проведения образовательного процесса (перечень должен содержать три основных блока: перечень учебного оборудования, используемого непосредственно в учебном процессе (кабинеты химии, физики и т.д.);
- «Перечень требований к качеству и наполнению оборудованием школьного здания» (перечень инженерных коммуникаций, требования к оформлению помещений школы, классных комнат и т.д.);
- «Перечень требований к оформлению и благоустройству пришкольной территории» (малые архитектурные формы, пришкольный стадион и т.п.).

Необходимо разработать и утвердить на уровне региона программу развития сельских малокомплектных школ, к которым по причине их географического расположения (островная часть дельты Волги) не могут быть применены подвоз учащихся в ресурсные центры муниципалитетов. Программа должна иметь явно обозначенные сроки начала и окончания (должна быть срочной). Цель программы – выравнивание уровня качества подготовки в сельских малокомплектных школах и школах как участниках сетевого взаимодействия. Кроме того, необходимо провести серию кустовых семинаров в пилотных муниципалитетах с целью обучения тьюторов способам диссеминации опыта пилотных регионов на территории области; разработать (возможно, силами ИПК) модульные курсы (кейсы) для обучения специалистов управленческого, экономического и юридического блоков администраций муниципального и регионального уровней, тьюторов профильного обучения.

По направлению «Расширение общественного участия в управлении образова-



нием» в области разработаны и утверждены следующие нормативные акты: постановление Министерства образования и науки Астраханской области от 15.02.2007 №4 «Об управляющих советах общеобразовательных учреждений»; постановление Министерства образования и науки Астраханской области от 11.12.2006 №03 «Об утверждении Положения о Совете детских инициатив при министерстве образования и науки Астраханской области»; постановление Министерства образования и науки Астраханской области от 15.06.2007 №10 «Об Общественном совете при Министерстве образования и науки Астраханской области»; постановление Министерства образования и науки Астраханской области от 11.07.2007 №14 «О публичной отчетности субъектов образовательной сферы Астраханской области»; постановление Министерства образования и науки Астраханской области от 27.06.2007 №11 «Об утверждении Положения о публичных сессиях Министерства образования и науки Астраханской области»; инструктивно-методическое письмо Министерства образования и науки Астраханской области от 06.07.2007 №3047 «О контрольных показателях направления РКПМО «Расширение общественного участия в управлении образованием».

Теперь следует достаточность и проработанность созданной нормативной и инструктивно-методической базы. В ряде аспектов она имеет лакуны (участие в оценке качества, общественное наблюдение, участие в подготовке и представлении публичной отчетности). Отсутствуют нормативные и инструктивные документы, регламентирующие участие органов государственно-общественного управления в распределении стимулирующей части ФОТ. О необходимости подготовки и рассылки инструктивных документов и методических рекомендаций заявлено участниками секции – представителями школ.

В области действует профессиональная команда по направлению, однако следует оптимизировать механизмы ее взаимодействия с командами по направлениям НСОТ, СОКО, а также с группами, работающими на муниципальном уровне.

Разработана программа курсов повышения квалификации «Теория и методика работы управляющих советов в общеобразовательных учреждениях», утвержденная АИПКП (протокол №5 от 25 декабря 2006 года). Однако четкое понимание, как именно будет организована работа по подготовке членов советов, в данный момент отсутствует.

По направлению «Управление КПОМО. Мониторинг» общественные слушания констатировали, что при Губернаторе Астраханской области создан региональный общественный совет по реализации проекта, сформированы региональная рабочая группа и управленческие команды пилотных муниципальных образований. Завершается формирование управленческих команд образователь-

ных учреждений (на стадии юридического оформления). Все эти команды прошли по специально разработанным программам первоначальный курс подготовки к проектной деятельности в рамках реализации проекта.

Завершена работа по заключению соглашений с 13 муниципальными образованиями, участвующими в реализации РКП, из них определены два пилотных муниципалитета, реализующих направления РКП в 2007 году. Разработан и утвержден комплекс инструктивно-методических материалов для муниципальных и школьных управленческих команд по направлениям РКП. Однако на слушаниях отмечалось отсутствие в муниципалитетах и школах квалифицированных специалистов по мониторингу. Зачастую оператором мониторинга является сотрудник, просто имеющий навыки работы на компьютере, но не владеющий информацией о содержании, целях и задачах проекта РКП. Другая проблема связана с техническими трудностями участия пилотных образовательных учреждений в электронном мониторинге. Имея выход в Интернет, они вследствие ненадежности сети вынуждены подавать информацию о себе в бумажном виде, что приводит к риску занесения ошибочных показателей в базу данных.

В регионе посредством СМИ, дискуссионных столов, публичных презентаций, социологических опросов организована работа по информированию населения и образовательного сообщества о содержании проводимых институциональных изменений. Согласно медиаллану создается специализированный сайт, содержащий материалы по реализации направлений РКП.

Общий вывод по итогам обсуждения: по степени организационно-методического обеспечения реализации КПОМО Астраханская область может быть признана вполне успешной. Отмеченные недостатки не являются системными и в случае принятия своевременных мер не могут ставить под сомнение способность региона полностью выполнить взятые обязательства.

#### МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА НА ТЕРРИТОРИИ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

По направлению «Введение новой системы оплаты труда» в области приняты Закон Волгоградской области от 11 апреля 2005 года №1046-ОД «Об оплате труда работников государственных учреждений Волгоградской области» (с учетом изменений) и постановление главы администрации Волгоградской области от 30 июня 2006 года №797 «Об оплате труда работников государственных областных учреждений образования» (с учетом изменений), то есть правовая база оплаты труда работников бюджетной сферы в нашей

области есть, но это Единая тарифная сетка. Официальной отмены постановления Правительства РФ №785 от 14.10.1992 нет.

Начиная с января 2005 года администрация области изыскивала финансовые средства на повышение ставки первого разряда работников бюджетной сферы в соответствии с размерами и сроками, установленными на федеральном уровне. С 1 сентября 2007 года ставка первого разряда – 1450 рублей (закон Волгоградской области от 24.07.2007 №1497-ОД). Финансовые средства для учреждений областного бюджета и муниципальных общеобразовательных учреждений в рамках государственных полномочий в бюджете области 2007 года предусмотрены.

Подготовлен проект закона Волгоградской области «Об установлении отраслевых систем оплаты труда», где базовая ставка будет соответствовать федеральной и размер стимулирующих выплат за качество и результативность выполняемой работы предлагается установить в размере 40%.

Подготовлен проект постановления главы администрации Волгоградской области о «Системе выплат компенсационного и стимулирующего характера работников общеобразовательных учреждений, реализующих программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования учреждений Волгоградской области».

Переход на нормативное подушевое финансирование общеобразовательных учреждений Волгоградской области возможен при корректировке Закона Волгоградской области от 24 ноября 2005 года №1143-ОД с учетом выявленных несоответствий принципам НПФ и осуществлении прямого доведения бюджетных средств до каждого общеобразовательного учреждения.

К числу наиболее актуальных проблем участники группы отнесли: вопросы стимулирования руководителей образовательных учреждений; проблемы нормирования видов деятельности учителя; отсутствие четкого разработанного алгоритма действий по внедрению проекта в образовательные учреждения; необходимость развертывания публичного обсуждения перехода на новые принципы оплаты труда учителей.

Было отмечено, что, по данным мониторинга, Волгоградская область отстает от тех нормативных показателей, которые были заложены в проекте. Есть нарушения в подходе определения критериев базовой и стимулирующей части. Нужно найти пути выхода из данной ситуации, чтобы это было безболезненно и эффективно. Проект модернизации образования – единая параллель по горизонтали и вертикали, в которой каждый работник зависит друг от друга. Сейчас нужно четко разработать алгоритм действий и ускорить принятие законодательных актов.

В ходе работы группы были выявлены риски КПОМО по данному направлению. К числу наиболее актуальных проблем учас-

тники группы отнесли: вопросы стимулирования руководителей образовательных учреждений; проблемы нормирования видов деятельности учителя; задачу разработки четкого алгоритма действий по внедрению проекта в образовательные учреждения; задачу разворачивания публичной деятельности по вопросу обсуждения.

Группой были выработаны следующие поэтапные действия, которые должны обеспечить реализацию взятых на себя в рамках КПОМО обязательств: рассмотреть предложения от органов управления, обсудить и принять предложения по НСОТ; принять нормативно-правовой акт «О системе выплат компенсационного и стимулирующего характера работникам муниципальных образовательных учреждений, реализующих программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования»; принять нормативно-правовой акт по формированию фонда оплаты труда работников образовательных учреждений; подготовить программное обеспечение для образовательных учреждений по ведению НСОТ; на уровне муниципальных комитетов провести информационную работу со всеми участниками с привлечением СМИ по реализации проекта; создать нормативную базу по реализации проекта в Волгоградской области (постановления глав администраций районов, приказы, письма рекомендательного характера); разработать и создать положение о конфликтной комиссии; внести изменения, дополнения в уставы и договора; создать положения о доплатах стимулирующей части заработной платы учителя; провести семинары с руководителями образовательных учреждений, с управляющими советами и другими участниками реализации проекта; расширить права и полномочия муниципальных советов по реализации проекта; провести учебу бухгалтерско-экономической службы всех уровней образовательных учреждений.

В целях координации деятельности по созданию региональной системы оценки качества образования в регионе создан Центр оценки качества образования. Однако работу значительно затрудняет отсутствие рабочей группы по направлению «Развитие региональной системы оценки качества образования». Отработана организационно-технологическая схема и информационные потоки оценки индивидуальных достижений учащихся, активно ведется работа по развитию новой формы аттестации педагогических кадров, начата работа по созданию единой информационной системы РСОКО.

Разработаны, но не утверждены ключевые в реализации направления документы: план-график («дорожная карта») реализации мероприятий на 2007 год с распределением ответственности за выполнение работ в установленные сроки и положение о РСОКО, включающее понятия о качестве образования

и оценки качества образования, а также направления и этапы деятельности.

Степень взаимосвязи направления «Развитие региональной системы оценки качества образования» с другими направлениями РКПМО низкая. Не разработаны и не утверждены показатели результативности деятельности учителей, что необходимо для выработки порядка распределения стимулирующей части заработной платы (направление «Новая система оплаты труда»); не проработаны механизмы по усилению гражданского участия в оценке качества образования (направление «Расширение общественного участия в управлении образованием»).

У профессионального сообщества, занимающегося данным направлением, нет четкого понимания сути РСОКО и связанных с его введением рисков. Общественное обсуждение позволило выявить некоторые из них. Это отсутствие социального заказа на качество регионального образования (низкая степень рефлексии учеников, их родителей, работодателей и других потребителей образовательных услуг на существующее качество образования); отсутствие механизмов вовлечения потребителей образовательных услуг в процесс оценки качества образования; отсутствие в необходимом количестве кадров для обеспечения и развития РСОКО.

В целях развития и закрепления институциональных эффектов по данному направлению необходимо в кратчайшие сроки утвердить состав рабочей группы, план-график («дорожную карту») реализации направления до конца 2007 года; принять концептуально-методологическую основу РСОКО (положение о РСОКО); разработать рекомендации для образовательных учреждений по распределению стимулирующей части ФОТ; утвердить организационно-технологическую схему развития и функционирования РСОКО; обеспечить информационное сопровождение развития РСОКО (СМИ, электронный портал и т.д.); разработать программу и начать подготовку специалистов в области оценки качества образования.

По направлению «Развитие сети образовательных учреждений» нормативно-правовых актов, регулирующих процессы реструктуризации и развития сети, кроме «Порядка действий по процедурам создания, ликвидации и реорганизации образовательных учреждений при реструктуризации и оптимизации образовательной сети в Волгоградской области», представлено не было. На региональном уровне не утвержден состав рабочей группы по продвижению направления проекта и всего проекта в целом.

Невысока степень разработанности технологий и инструментария оптимизации и развития сети ОУ. Правда, фрагментарное (в отдельных сельских муниципалитетах и г. Волжском) внедрение в образовательную систему региона моделей реструктуризации сети ОУ позволило достичь заявленных

значений показателей роста наполняемости классов в городских ОУ на 2,3% по сравнению с 2006 годом, в сельских ОУ – на 7%.

Муниципальный уровень управления образованием (особенно в сельских районах) не знаком с обязательствами по реализации направления и не имеет планов на этот счет. Только в г. Волжском успешно реализуется городская программа развития сети на основе организации сетевого взаимодействия ОУ, проводятся мероприятия по интеграции и кооперации различных видов их ресурсов. Однако диссеминация успешного опыта не происходит. В области организован подвоз учащихся сельских малокомплектных ОУ в «крупные школы», но не представлено обоснований организации подвоза именно в них.

По данным областного министерства, в регионе существует семикратный разрыв в стоимости обучения одного учащегося. Программ по выравниванию данного разрыва, особенно по отношению к малокомплектным школам, не представлено. Поэтому вопрос о введении единого норматива подушевого финансирования остается открытым. В регионе отсутствует единая команда специалистов, мотивированных на комплексное внедрение проекта модернизации региональной образовательной системы.

Программы по снижению социальных рисков при проведении реструктуризации не представлено. Работа по их преодолению (например, в связи с недовольством родителей по поводу подвоза учащихся малокомплектных школ в «крупные школы») проводилась только в отдельных сельских муниципальных образованиях.

Конкретных мероприятий по преодолению организационных рисков (создание рабочей группы по продвижению КПОМО, согласование действий рабочих групп, планов мероприятий по направлениям КПОМО) не проводится.

Общественное обсуждение показало, что для выполнения взятых обязательств по развитию сети образовательных учреждений необходимо: разработать карту региональной сети ОУ с указанием на ней как наиболее проблемных, так и возможных «точек роста» региональной сети ОУ; утвердить состав региональной рабочей группы по направлениям КПОМО и проекту в целом; утвердить нормативно-правовым актом регионального уровня перечень учебного и компьютерного оборудования, отвечающего современным требованиям к условиям образовательного процесса; разработать и принять региональную программу развития малокомплектных школ, из которых невозможен подвоз учащихся в базовые (опорные) школы муниципальных образовательных систем; организовать на базе областного ИПК обучение региональных команд тьюторов по диссеминации передового опыта по продвижению проекта в це-



лом и его отдельных направлений в среде руководителей и специалистов региональных, муниципальных органов управления образованием, руководителей ОУ.

Рабочая группа, работавшая на семинаре по направлению «Расширение общественного участия в управлении образованием», констатировала, что область не представила нормативно-правовых актов, регламентирующих на региональном, муниципальном уровне и уровне ОУ деятельность школьных советов, а также информацию о внесении в уставы ОУ соответствующих изменений, необходимых для перехода на НСОТ. В регионе отсутствуют регламенты участия управляющих советов в согласовании распределения стимулирующей части НСОТ. Одним из наиболее важных вопросов на рабочей группе по направлению «Расширение общественного участия в управлении образованием» стала организация деятельности по привлечению кадров для работы в управляющих советах. Были предложены следующие механизмы подобной деятельности: информирование широких слоев общественности о работе управляющих советов (цель, полномочия, проблематика и т.д.); изучение мнения социума (насколько глубоко удалось показать привлекательность); индивидуальная работа с представителями общественности – потенциальными общественными управляющими (собеседование, убеждение и т.д.); обучение членов управляющего совета (в перспективе).

По направлению «Управление КПО, Мониторинг» было констатировано, что в регионе лишь в самом общем виде присутствует понимание обязательств, предъявленных РКПО, но ни стратегии управления проектом, ни целостной системы мониторинга пока не разработано, во всяком случае это никак не было проявлено как в ходе работы всего семинара, так и в ходе работы целевой группы. Некоторая степень проработанности по отдельным аспектам управления проектом есть лишь на муниципальном уровне (Урюпинск, Волжский и т.д.), где фиксируются конкретные инициативы, оформляется банк данных по реализации отдельных линий проекта в школах и т.д., но реальной внедренческой работы относительно всей системы мониторинга пока не ведется.

В ходе работы группы ее участники прояснили тот факт, что направление «Управление КПО. Мониторинг» является системно-организующим для всех других. Соответственно, в работе этого направления не нужно дублировать содержательную работу других направлений, а необходимо создать на каждом из уровней (локальном, муниципальном, региональном) соответствующую стратегическую группу, выполняющую функции минимизации рисков при запуске проекта; организационное управление реализацией проекта; мониторинг реализации проекта.

Участниками группы была проведена серьезная аналитическая работа по возможной минимизации рисков проекта. Для реализации взятых обязательств управленческой команде Волгоградской области необходимо в самые кратчайшие сроки выполнить следующее техническое задание: провести открытый конкурс и сформировать реальную управленческую группу, которая будет осуществлять управление РКПО на региональном, муниципальном и локальном уровнях, удерживая понимание данного проекта как комплексного (пример структуры такой группы был представлен в нашем заключительном докладе); отдельно сформировать группы мониторинга, группы PR и группы информационных ресурсов для полноценной реализации проекта как на содержательном, так и на организационном уровнях; создать план-график работы каждой из этих групп; принять нормативно-правовые акты, помогающие работе каждой из данных групп (перечень примерных нормативно-правовых актов был также представлен в заключительном докладе группы).

В целом семинар проявил низкую организационно-методологическую готовность региона к реализации проекта: многие нормативно-правовые акты, регламентирующие проектную деятельность, не разработаны или не приняты на региональном уровне. По некоторым направлениям демонстрируется понимание своих обязательств лишь на уровне комитета образования, однако содержание проектной деятельности практически неизвестно на других уровнях – муниципальном и уровне ОУ. Это предопределяет практически полное отсутствие каких-либо шагов по реализации КПО. В регионе не в полном объеме проведена аналитическая работа по выявлению возможных организационных и социальных рисков, и работа по их предотвращению/преодолению минимальна.

#### МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА НА ТЕРРИТОРИИ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

Самарская область на протяжении ряда лет ведет активную работу по модернизации системы образования. С 2004 года здесь ведется нормативно-подушевое финансирование образовательных учреждений. С 2006 года область перешла на новую для нее систему оплаты труда учителей с целью повышения их доходов. Однако эта система не включила таких важных характеристик, как учет в базовой части всех видов труда учителя (аудиторной и внеаудиторной нагрузки); выделены в явном виде стимулирующей части оплаты труда учителей и увязка ее распределения с показателями качества и результативности (в том чис-

ле достижениями учащихся); включение органов общественного управления школой в качестве участников распределения стимулирующей части.

Эти ключевые характеристики требуют разработки и принятия нормативных правовых актов по нормированию труда учителя на уровне субъекта Федерации, подписания соглашений с муниципальными образованиями о переходе на НСОТ, разработки и принятии на уровне образовательных учреждений необходимых изменений в уставы (о полномочиях органов общественного управления школой в распределении стимулирующей части), а также в коллективные договоры, разработки и апробации положения об учете достижений учащихся и результативности труда учителя, формата доклада директора о распределении стимулирующей части и т.д. Кроме того, требуется развернутая разъяснительная работа с учителями, родителями, институтами гражданского общества об изменениях в системе оплаты труда учителей.

Значительная часть этой работы Самарской областью не выполнена. Причины здесь две: в рамках принятой модели оплаты труда проведение такой работы не требуется; не было проведено сравнение принятой модели с той, которая рекомендована модельной методикой, вследствие чего областная рабочая группа по реализации проекта не выявила расхождений по ключевым параметрам и не организовала работу по их устранению.

В случае продолжения КПО в Самарской области необходимо в срочном порядке разработать план-график мероприятий на уровне региона, муниципальных образований и образовательных учреждений. За образец можно принять план-график Московской области.

Самарская область не достигает повышения средней заработной платы учителей на 17,2% в соответствии со своими обязательствами. Повышения зарплаты с сентября 2007 года не произошло. Подушевой норматив финансирования не увеличен, поэтому образовательные учреждения получают фонд оплаты труда в прежнем размере, обеспечить в этих рамках повышение заработной платы практически невозможно.

Нужно провести необходимые расчеты и оценить возможности достижения взятых обязательств по повышению средней зарплаты учителей. В случае угрозы невыполнения обязательств поставить вопрос перед руководством Самарской области о внесении изменений в областной бюджет с целью повышения норматива подушевого финансирования образовательных учреждений. После прохождения процедуры внесения изменений в бюджет, увеличенный норматив довести до образовательных учреждений и распределить на стимулирующую часть оплаты труда, которая сейчас

фактически отсутствует. Выплату стимулирующей части можно произвести по результатам учебной четверти или триместра, в крайнем случае по результатам полугодия, обеспечив, таким образом, выполнение взятых на себя обязательств.

На уровне региона надо принять нормативные правовые акты, регулирующие стимулирование труда учителей и его связь с качеством и результативностью. Пока такие акты отсутствуют. Существующее в модели НСОТ Самарской области разделение оплаты труда на тарифный и надтарифный фонд требует совершенствования, значительная часть выплат из надтарифного фонда – такие, как доплаты за классное руководство, компенсирующие и социальные выплаты, выплаты за звания и степени, – должны быть перенесены в базовую часть оплаты труда.

Ясно, что направление НБФ не позволяет в полной мере реализовать идею НСОТ. Поскольку в Самарской области норматив подушевого финансирования не увеличен с 1 сентября 2007 года, то и повышения средней зарплаты учителей не произошло. Нынешнего финансового наполнения норматива недостаточно для выполнения обязательств по повышению оплаты труда учителей и увеличению доли стимулирующей части оплаты труда. Более того, как отмечают руководители многих образовательных учреждений области, даже надтарифный фонд приходится тратить на обеспечение выплат по тарифной (то есть обязательной) части. Причина – в недоучете при расчете норматива выплат за счет работодателя двух первых дней по больничным листам, выплат перед выходом на пенсию двухмесячной зарплаты (в соответствии с законодательством), оплаты работы учителя или воспитателя в группах продленного дня (даже для начальной школы), деления классов на подгруппы в соответствии с базисным учебным планом. Важно отметить, что Самарская область практически полностью перешла на БУП-2004, включающий профильное обучение в старших классах и предпрофильную подготовку. Справедливости ради следует подчеркнуть, что в области рассчитывается вариативная компонента БУП-2004 и включается в норматив подушевого финансирования. Однако в результате несогласованности принципов, заложенных в НСОТ, и методики расчета норматива, учитывающего все необходимые выплаты по статье «оплата труда работников образовательных учреждений», последние не могут реализовать ключевые принципы НСОТ – такие, как оплата за качество и результативность.

В Самарской области не налажены взаимосвязи работ по введению НСОТ с работами по оценке качества образования, что является критическим для организации выплат стимулирующего характера. Положение об оценке достижений учащихся и учителей, регламенты и критерии начисления

баллов по показателям отсутствуют, поэтому в решении вопросов стимулирования качества и результативности групп, занимающейся вопросами внедрения НСОТ, не на что опереться. Необходимые методические документы не приняты. Нужно в самые сжатые сроки наладить взаимодействие в рамках рабочей группы и предоставить группе по внедрению НСОТ показатели и критерии оценки качества работы учителя и оценки достижений его учеников.

Слабо прослеживаются взаимосвязи с группой по общественному участию. Примерных документов, регламентирующих участие органов общественного управления школой в распределении стимулирующей части оплаты труда, пока не разработано. Речь идет об изменениях в уставных документах школы, коллективном договоре, положении об оценке достижений учащихся (и на этой основе – учителей), формате доклада руководителя (директора) школы о распределении стимулирующей части оплаты труда, который он должен представлять органам общественного управления школой для согласования. Следует подчеркнуть, что в рамках работ, проводимых по НПФК, были подготовлены общественные управляющие в Самарской области, но их активного включения в реализацию КПО не наблюдается.

Уровень неудовлетворенности руководителей образовательных учреждений (директоров школ и гимназий) слабой проработанностью методического и организационного обеспечения КПО свидетельствует о недостаточности работы по снижению организационных и социальных рисков – директорский корпус пока не стал опорой проекта и проводником нововведений, что явно тормозит реализацию проекта и организацию работ на уровне образовательных учреждений.

Следует отметить и недостаточность работы с родительской общественностью с целью выявления в этой среде активистов, поддерживающих внедрение НСОТ в регионе. На проводимых общественных слушаниях не было ни одного представителя институтов гражданского общества, кроме профсоюзов.

Надо отметить налаженную работу с профсоюзами, конструктивный диалог, который помог в реализации работы по своевременному уведомлению учителей об изменениях в системе оплаты труда учителей.

Недостаточно четкое взаимодействие рабочей группы по КПО с органами управления образованием на муниципальном уровне и уровне образовательных учреждений, замедленное распространение информации и модельных документов на горизонтальном уровне провоцируют ситуации неудовлетворенности, создают ощущение невовлеченности в проект части руководителей образовательных учреждений.

Необходимо резко активизировать работу по своевременному информированию всех участников проекта по ключевым вопросам выполнения обязательств, наладить распространение модельных документов и образцов лучшей практики между всеми образовательными учреждениями и муниципалитетами. В рамках рабочей группы КПО нужно создать подгруппы или комитеты, объединяющие участников из разных направлений КПО, например НСОТ, НБФ и оценки качества, НСОТ и общественного участия, чтобы принять согласованные документы по ключевым вопросам стимулирования качества и результативности и выполнению обязательств по повышению норматива и средней заработной платы труда учителей.

Необходимо в срочном порядке разработать план-график мероприятий, причем как на уровне региона, так и на уровне муниципальных образований и образовательных учреждений для разработки и принятия нормативных правовых актов по нормированию труда учителя на уровне субъекта Федерации, подписания соглашений с муниципальными образованиями о переходе на НСОТ, разработки и принятии на уровне образовательных учреждений необходимых изменений в уставы (о полномочиях органов общественного управления школой в распределении стимулирующей части), а также в коллективные договоры, разработки и апробации положения об учете достижений учащихся и результативности труда учителя, формата доклада директора о распределении стимулирующей части и т.д. Кроме того, необходимо развернуть разъяснительную работу с учителями, родителями, институтами гражданского общества об изменениях в системе оплаты труда учителей.

По направлению «Новая система оценки качества образования» в настоящее время в области действует постановление от 19.05.2004 №24 «О Концепции компетентностно-ориентированного образования в Самарской области», которое предполагает в качестве приоритета региональной системы общего образования «...формирование... ключевых компетентностей учащихся, адекватных социально-экономическим условиям». Еще в 2000 году приказом 92-од Главного управления образованием были созданы Региональный центр мониторинга образования и Региональный социопсихологический центр, на них были возложены функции лицензирования и аттестации образовательных учреждений, мониторинга региональной системы образования и т.д. Однако в рамках реализации комплексного проекта модернизации образования названные нормативные акты и организационные структуры не являются эффективными, поскольку не учитывают всей специфики данного проекта, в частности, в них не прописано понимание современного качества образования и результативности деятельности педагога.



В настоящее время в области разработки концепция и положение о РСОКО, сложилась рабочая группа из представителей Министерства образования, ГОУ «Региональный центр мониторинга образования», ГУ «Центр профессионального образования» и т.д. Однако структура РСОКО пока не институционализирована, концепция не утверждена и положение не принято.

Впрочем, представители педагогического сообщества (в частности, присутствующие на общественных обсуждениях директора ОУ) в целом понимают и принимают новую систему оценки качества образования. Во многих ОУ уже существует методика оценки результативности деятельности педагога (например, в Отраденском территориальном округе), однако отсутствие региональных нормативных документов значительно тормозит трансляцию существующих методик как на уровне округа (например, опыт МОУ Тимашевской СОШ «ОЦ»), так и на уровне региона.

Необходимо отметить, что в заявке Самарской области, подписанной губернатором, нет обязательств по созданию РСОКО (не определено время принятия соответствующих нормативных актов). Однако логика реализации КРМО предполагает создание подобной структуры, поскольку данное направление тесно взаимосвязано с другими – в первую очередь с введением новой системы оплаты труда, предполагающей распределение стимулирующей части фонда оплаты труда на основании достижения определенных результатов деятельности педагога.

Общая логика реализации проекта – распределение стимулирующей части ФОТ педагогам на основании достижения определенных образовательных результатов – большинством участников общественных обсуждений принимается и не вызывает отторжения. Однако в регионе соблюдается распределение ФОТ на тарифную и надтарифную часть (70% на 30%), причем в надтарифной части фактически на стимулирование деятельности педагога предусмотрено не более 10% от ФОТ. Это не позволяет в полной мере реализовать основной подход КРМО – стимулирование за достижение высокого качества образования.

На региональном уровне отсутствует четко прописанное положение о качестве образования (задающее ориентиры и приоритеты системы образования), конкретное ОУ руководствуется собственным представлением о результативности деятельности педагога, устанавливает собственные критерии, на основании которых распределяется стимулирующая часть ФОТ, что приводит к отсутствию единого представления о качестве образования в области.

В настоящее время в области существует достаточно полное понимание возможных организационных и социальных рисков (например, неприятие в ближайшее

время нормативных документов по введению НСОКО и т.д. создает опасность возникновения напряжений в педагогических коллективах в связи с новой системой оценки их деятельности). Некоторые действия по их преодолению уже приняты: например, разработано положение о НСОКО и есть высокая вероятность его принятия в ближайшее время; проведены педсоветы, внесены соответствующие изменения в уставы ОУ, подписаны новые трудовые договоры с представителями педагогических коллективов. Однако нет четкого понимания механизмов и комплекса мероприятий для работы с другими категориями населения – родителями, представителями школьных советов для разъяснения нового представления о качестве образования и результативности деятельности педагогов.

Для реализации в Самарской области взятых обязательств в ближайшее время необходимо: организация тесного взаимодействия рабочей группы с группами, реализующими другие направления КРМО (в первую очередь с группой НСОТ); принятие в ближайшее время нормативных актов, необходимых для введения и реализации НСОКО в области; на региональном уровне более подробно раскрыть содержание понятия «качество образования» и зафиксировать его в соответствующем нормативном акте; организовать серию мероприятий, проясняющих содержание и механизмы НСОКО для всех заинтересованных сторон (директоров и администрации ОУ, педагогов, широкой общественности).

По направлению «Развитие сети образовательных учреждений» отмечается высокая степень организационно-методического обеспечения. Разработаны и утверждены нормативно-правовые акты и инструктивно-методические документы по данному направлению, аннотированные в заявке Самарской области.

Необходимо отметить эффективность выбранного инструментария процесса оптимизации и дальнейшего развития региональной сети образовательных учреждений, а именно вариативных моделей реструктуризации сети сельских общеобразовательных учреждений – таких, как образовательный центр муниципальной системы образования. Выбранная модель управления муниципальными системами образования – образовательный округ – вполне доказала свою эффективность.

К сожалению, реализация каждого из направлений КРМО происходит независимо друг от друга, осуществляется в своей независимой логике. Мероприятия, проводимые органами управления образования в 2004–2006 годах по снижению социальных и управленческих рисков, возникших в процессе оптимизации региональной образовательной сети, обеспечили их успешное преодоление во всех 13 окружных управлениях образованием.

По направлению «Расширение общественного участия в управлении образованием» можно констатировать следующее: в группе первоначально участвовали 15 человек, но во второй день ее состав существенно изменился и сократился; присутствовали в основном лица, представляющие муниципальный уровень (окружные управления), и лишь один директор ОУ и представитель общественности. Это не дало возможности увидеть все три уровня управления проектом и их взаимосвязь. Еще одним серьезным негативным моментом, осложнившим работу группы, явилось отсутствие в ней на протяжении всего обсуждения представителей региональной рабочей группы по данному направлению.

Настроение группы дает основания полагать, что с людьми не была проведена предварительная работа по подготовке к общественному обсуждению, формулированию его задач, настройке на работу. Вызывала сомнения их готовность занять позицию субъектов, ответственных за реализацию проекта в своем регионе. Это проявилось, в частности, в желании группы сделать доклад на итоговом пленуме второго дня.

Характер работы в известной степени соответствует отражению этого направления в заявке Самарской области, которая по данному аспекту является одной из наиболее слабых и бессодержательных. В ней полностью отсутствует, в частности, позиция 5.7, позволяющая раскрыть стратегию реализации направления, набор нормативных и инструктивных документов.

Степень разработанности и внедрения данного направления существенно отстает от требуемой при внешне неплохих формальных показателях. Участники обсуждения не владеют конкретными данными о состоянии дел, что позволяет поставить под сомнение официальные данные о школьных советах с зарегистрированными в уставах управленческими полномочиями. Участники отмечают затруднения из-за неготовности различных структур к быстрой фиксации изменений уставов (что было бы уместно обсуждать в июне, а не в сентябре).

Общественное обсуждение содействовало пониманию в регионе взаимосвязи направлений реализации КРМО, но степень мотивации и готовности участников осуществления проекта к ее реальному осуществлению пока ясна недостаточно. Основной проблемой является отсутствие видимого ядра региональной команды реализации проекта, что ярко проявилось в ситуации пленумов.

Для выполнения взятых на себя обязательств в рамках КРМО необходим кардинальный пересмотр отношения к проекту, понимание того, что участие региона не в последующие годы не является гарантированным. Наиболее срочным шагом является обеспечение включенности

представителей данного направления (как профессионалов, так и гражданских институтов) в работу по введению новых критериев оценки качества образования и распределению стимулирующей части НСОТ, решение вопросов о соответствующем нормативно-правовом и документационном обеспечении. Если не предпринять срочных шагов для ускорения реализации проекта, существует высокая вероятность невыполнения взятых на себя обязательств.

По направлению «Управление КРМО. Мониторинг» сложно сделать определенные выводы о степени его продвижения, так как в работе группы участвовали только представители муниципального (окружного) уровня, из 21 участника только 1 – из образовательного учреждения. Члены региональной группы отсутствовали в течение двух дней. Во второй день количество участвующих в работе группы сократилось до 16 человек. Таким образом, проследить работу по мониторингу на трех уровнях не было возможности.

Собравшиеся не очень понимали цель их присутствия на обсуждении, однако быстро приняли предложенный формат работы. Так как в группе присутствовали представители только одного уровня управления, то проблемы взаимодействия по вопросам управления КРМО, состояния мониторинга определялись в одностороннем порядке, и поэтому их разрешение не сможет в дальнейшем быть осуществлено эффективно для всех уровней управления КРМО. В лучшем случае на уровне отдельных округов последуют реальные положительные изменения, повысится личная информированность участников обсуждений.

Во второй день группа констатировала, что основная угроза эффективной работе с показателями мониторинга состоит в психологической установке специалистов на поддержание образа положительного опыта Самарской области, а не на приоритеты проекта. Очевидная проблема – в отсутствии реально (а не формально) лидера, который бы обеспечил согласование основных смыслов проекта, главных информационных ресурсов в территории, услышал, обобщил то, о чем тревожатся участники обсуждений, и организовал бы коллективное решение обозначенных на разных уровнях управления проблем.

При формальном благополучном выполнении обязательств по данному направлению (судя по заполненным таблицам показателей) степень его разработанности и внедрения невысока. Остро ощущается запаздывание мер, необходимых для эффективного разворачивания проекта. В результатах мониторинга, представленных федеральным экспертам, содержатся противоречия, данные мониторинга также противоречат высказываниям участников обсуждений.

Для многих присутствующих в группе при изначально низкой мотивации учас-

тия в проекте эта связь актуализировалась в процессе работы после пленарного вечернего и установочного утреннего пленума. Участники группы, имея хороший потенциал, быстро продвигались в понимании задач проекта и ситуации в регионе.

Так как время серьезно упущено, целесообразно, используя потенциал участников обсуждений, совместно с представителями разных уровней вместо «дорожных карт» по конкретным направлениям создать общую согласованную, синхронизированную для всех уровней схему реализации основных направлений проекта в их взаимосвязи на оставшийся период.

Отсутствие представителей региональной команды в группах и на пленуме привело к усилению недопонимания общих задач в проекте между разными уровнями управления и к снижению потенциала команды по сравнению с потенциалом тех, кто два дня проработал на семинаре. Разрыв явно усилился. Существует реальная угроза потери управляемости проектом. Региональной группой упущена реальная возможность диалога разных уровней управления и согласования взаимосвязей всех направлений проекта, что приводит к напряжению внутри проектного сообщества региона.

Учитывая сложность проекта, многомерность его эффектов, мощное воздействие на людей в регионе, региональной группе прежде всего необходимо принципиально определить свою позицию к проекту и его участникам, объективно оценить ситуацию, еще раз обработать все возможные риски. В случае решения продолжать участие в проекте, проанализировать реальное состояние дел, результаты мониторинга, срочно внести необходимые коррективы в работу по управлению проектом, используя в том числе и работу в течение двух дней обсуждений группы по данному направлению.

Следует отметить, что практически по всем направлениям проекта была проявлена низкая степень организационно-методической готовности. С некоторыми оговорками, благополучная картина складывается только в направлении «Развитие сети образовательных учреждений», однако это достигнуто не благодаря действиям по реализации обязательств КРМО, а предопределено ранее проведенной в регионе работой по оптимизации сети. Как положительный момент можно было бы отметить и наличие опыта проведения мониторинговых исследований учебных и внеучебных достижений ребенка, что может стать основанием для создания качественной системы РСОКО, однако эти прорывы наблюдаются только в отдельных образовательных округах и не транслируются на регион в целом.

Показательно, что в экспертно-аналитическом семинаре в первый день не принимали участия ответственные за выполнение КРМО по направлениям, что значительно осложняло анализ реальной ситуации в регионе.

Также показательна неполнота проведенной аналитической работы по выявлению организационных и социальных рисков, поэтому механизмы их минимизации запущены только по отношению к оптимизации сети, а в остальных направлениях в полном объеме подобная деятельность еще не начата.

#### МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА НА ТЕРРИТОРИИ ПСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

По направлению «Введение новой системы оплаты труда» принят Закон Псковской области от 26.07.2007 №684-ОЗ «Об оплате труда отдельных категорий работников государственных и муниципальных учреждений, финансируемых из областного бюджета, и муниципальных общеобразовательных учреждений в Псковской области». В соответствии с ним для указанных специальностей устанавливается система оплаты труда, включающая должностной оклад, компенсационные и стимулирующие выплаты; дается формула определения должностного оклада. К закону прилагаются: перечень должностей руководителей и специалистов государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений, которые переводятся на новые условия оплаты труда; порядок отнесения общеобразовательных учреждений к группам по оплате труда руководителей; значения повышающих коэффициентов: стажа работы; квалификации; специфики работы; условий труда; масштаба и уровня управления. Новые условия оплаты труда вводятся с 1 сентября 2007 года.

Принят также Закон Псковской области от 26.07.2007 №683 «О внесении изменений в Закон Псковской области «Об областном бюджете на 2007 год», которым устанавливается резерв из средств областного бюджета в сумме 111,0 млн. рублей на повышение оплаты труда с 1.09.2007 работников муниципальных общеобразовательных учреждений.

Законодательные положения развиваются в постановлении Администрации Псковской области от 19.09.2007 №371 «О Порядке исчисления стажа педагогической работы для установления коэффициента стажа педагогической работы».

В соответствии с указанными выше законами администрации муниципальных образований приняли свои нормативные правовые акты. Все работники своевременно предупреждены об изменении условий оплаты труда.

В период проведения семинара областное Управление образованием готовило методические рекомендации по исчислению заработной платы по новым условиям. В общеобразовательных учреждениях шла подготовка локальных нормативных актов:



внесение изменений в уставы учреждений с целью наделения общественных советов школ полномочиями по участию в распределении стимулирующей части оплаты труда; положения о стимулирующих выплатах и компенсационных выплатах; разработка функционала педагогических работников с учетом всех видов работ, выполняемых в пределах базовой части оплаты труда.

Новые условия оплаты труда руководителей и специалистов общеобразовательных учреждений введены во всех школах области с 1 сентября 2007 года, что составляет 75,2% от всех общеобразовательных учреждений против 50% по обязательствам. Доля муниципальных образований, общеобразовательные учреждения в которых перешли на НСОТ, на 1.09.2007 составила 88,5% против 56% по обязательствам. Рост абсолютного значения размера заработной платы педагогических работников соответствует принятым обязательствам Псковской области на 2007 год.

НСОТ руководителей и педагогических работников предусматривает базовую и стимулирующую части ФОТ, учет наполняемости классов (в соответствии с особенностями области), учет всех видов работ, выполняемых учителем, участие общественности в установлении порядка и условий осуществления стимулирующих выплат.

Введение новой системы оплаты труда педагогических работников тесно связано с развитием нормативного финансирования общеобразовательных учреждений, оценкой качества обучения и развитием государственно-общественного управления образованием. Новая система оплаты труда разрабатывалась с учетом нормативного финансирования реализации основных общеобразовательных программ, осуществляемого в области с 2005 года. В учреждениях ведется разработка и принятие локальных нормативных актов, определяющих порядок, размеры и условия установления педагогическим работникам стимулирующих надбавок, регламент участия в распределении стимулирующей части оплаты труда общественных советов школ. Вместе с тем в работе по направлениям введения НСОТ, качества обучения и развития государственно-общественного управления еще недостаточно взаимодействия.

Педагогические работники своевременно, как это требует законодательство, предупреждены о переходе на новые условия оплаты труда. В областном бюджете предусмотрен резервный фонд на случаи снижения уровня оплаты труда работников в новых условиях по сравнению с ранее действовавшей системой. Основной риск связан с распределением стимулирующей части и появлением дифференциации в оплате труда. В целях снижения рисков предусмотрено проведение разъяснительной работы, учебы специалистов и руководителей муниципальных орга-

нов управления образованием и общеобразовательных учреждений.

В области создана нормативно-правовая база, обеспечивающая переход на новые условия оплаты труда педагогических работников государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений.

Однако общественное обсуждение показало, что на областном и муниципальном уровнях необходимо активизировать работу по обучению и разъяснению принципов построения новой системы оплаты труда, порядка исчисления заработной платы педагогических работников области в новых условиях. Целесообразно организовать семинары по обмену опытом разработки и установления критериев и показателей качества и результативности труда учителя, взаимодействию в этой работе с такими направлениями КПОМО, как развитие региональной системы оценки качества образования и расширение общественного участия в управлении образованием.

Особое внимание следует обратить на обучение членов общественных советов школ и формирование регламента их деятельности, ускорить сроки внесения изменений в Уставы учреждений с целью наделения общественных советов полномочиями по участию в распределении стимулирующей части оплаты труда.

Кроме того, в ближайшее время (в течение октября) в школах должны быть приняты положения о стимулирующих надбавках, согласованные с общественными советами и представителями работников, определенные размеры этих надбавок и конкретные работники, которые будут их получать. Одновременно должен быть организован анализ и обобщение первого опыта введения НСОТ, при необходимости оперативного внесения уточнений в методические материалы и принятые локальные акты общеобразовательных учреждений. В короткие сроки необходимо подготовить дополнительные методические материалы по расчету заработной платы и довести их до каждого учреждения с целью более подробного освещения всех вопросов оплаты труда.

Развитие региональной системы оценки качества образования региона определяется следующими нормативными документами: постановлением Администрации Псковской области «Об одобрении Концепции развития социальной сферы Псковской области на 2004–2008 годы» (от 2 июля 2004 года №284); распоряжением Администрации Псковской области «О мерах по модернизации системы образования Псковской области» (от 27.05.2005 №118-р); постановлением областного Собрания депутатов от 28 декабря 2006 года №1628 «Об утверждении областной целевой программы «Развитие системы образования в Псковской области на 2007–2010 годы».

Документы содержат комплекс мер по модернизации системы образования облас-

ти и задачи, определяющие направления деятельности областного управления образования, других областных комитетов и ведомств, органов местного самоуправления. Мероприятия программы направлены на обеспечение инновационного развития системы образования Псковской области, создание условий для удовлетворения потребностей в качественном образовании.

На момент проведения семинара разработаны проекты следующих организационных документов, регламентирующих введение новой системы оценки качества образования: определен состав рабочей группы; подготовлен план-график реализации направления до 2009 года; определена организационная и технологическая структура; разработано положение о Государственной службе по контролю и надзору в сфере образования Псковской области; разработано распоряжение о создании ГУ «Информационный центр оценки качества образования» и др.

Все это направлено на обеспечение государственного контроля качества региональной системы образования и оценку деятельности учителей через систему тестирования, направленную на измерение уровня овладения обучающимися предметными знаниями. Одновременно разрабатывается Положение об аттестации педагогических и руководящих работников системы образования Псковской области, в котором рассматриваются качественные характеристики их деятельности через учебные и внеучебные достижения обучающихся. В стадии разработки и обсуждения находятся: Положение о РСОКО, Положение о проведении мониторинга качества образования. По итогам обсуждения на семинаре был установлен срок принятия документов – ноябрь 2007 года.

В муниципальных общеобразовательных учреждениях разработаны: показатели мониторинга качества образования; портфолио ученика, в котором отражаются как учебные, так и внеучебные достижения; портфолио учителя, в котором отражаются достижения через достижения ученика (подготовка участников и победителей олимпиад, конкурсов, результаты социальной деятельности и др.), а так же показатели собственных достижений учителя (работа по обобщению педагогического опыта, разработка курсов и т.д.).

В области существует взаимосвязь РСОКО и отраслевой системы оплаты труда на уровне общеобразовательных учреждений. На момент проведения экспертизы в каждом общеобразовательном учреждении действует Положение о распределении стимулирующей надбавки, части надтарифного фонда школы. Согласно этому документу при распределении стимулирующей надбавки учитываются достижения школьников и педагогов. Показатели стимулирующей надбавки согласованы только с представителями профсоюзной организации, что не в полной мере соответствует целям КПОМО, предусмат-

ривающим вовлечение широкого круга общественности в обсуждение вопросов, связанных с качеством образования.

Следует отметить, что согласно разрабатываемому регионом Положению об аттестации педагогических работников при определении размера базовой части оплаты труда педагога учитываются и учебные, и внеучебные достижения школьников.

В ходе обсуждения были отмечены следующие риски, возможные при определении критериев (показателей) РСОКО: подмена оценки результативности по учебным и внеучебным достижениям обучающихся оценкой условий обучения и воспитания школьников; ориентация только на предметные достижения школьников (не учитываются компетентности обучающихся); отсутствие показателей, связанных с динамикой развития детей. Серьезным риском может быть подмена управления качеством образования его контролем, что не приведет к системным и содержательным изменениям системы образования региона.

При проведении процедур оценки качества образования (мониторинга и др.) возможны следующие риски: сопротивление субъектов образовательного процесса, что приведет к искажению и недостоверности как предоставляемой, так и получаемой информации; «лобовая» интерпретация результатов мониторинга, которая может привести к использованию результатов мониторинга как основания для административных мер.

Минимизация рисков возможна за счет обсуждения критериев оценки качества образования с представителями педагогической общественности, вовлечения в разработку методической и нормативной базы руководителей муниципального и школьного уровня, использования при проведении мониторинга качества образования прозрачных показателей.

Для достижения, развития и закрепления институциональных эффектов по направлению КПОМО «Развитие РСОКО» необходимо: провести организационные мероприятия по привлечению потребителей образовательных услуг, заинтересованных структур и ведомств к разработке и обсуждению критериев оценки качества образования; разработать региональную систему мониторинга качества, включающую показатели достижений школьников по разным видам деятельности (с учетом степени присвоения разных компетентностей). Мониторинг качества образования, проводимый на уровне учреждений, не отражает общих тенденций, не удерживает общих показателей и направлений; не может определить организационную структуру, которая будет заниматься развитием качества образования и системой мониторинга. Очевидно, что деятельность создаваемых структур (служба по надзору и информационный центр оценки качества образования) направ-

лена на соблюдение гарантий соответствия системы и результатов образования в регионе заявленному (или определенному в нормативных региональных и федеральных документах) стандарту образования; необходимо разработать и принять региональное положение о системе оценки качества образования. В данном положении должны быть определены не только показатели качества образования, но и деятельность, направленная на выявление тенденций изменений.

Работа по направлению «Развитие сети образовательных учреждений» обеспечивается реализацией проекта «Школьный автобус»; социальным партнерством с образовательными и организациями и структурами других ведомств в деятельности по проектированию и реализации структурных изменений; отработкой различных моделей сети образовательных учреждений (опорных школ, ресурсных центров, территориальных школьных объединений, сельских социокультурных комплексов).

Ключевой идеей направления (как и проекта в целом) является обеспечение доступного и качественного образования независимо от места проживания. В регионе на основе анализа ситуации с учетом демографической ситуации принята политика на сохранение малокомплектных сельских школ в тех муниципалитетах, где возможности (дороги и транспортная удаленность) не позволяют их филиализировать. Результаты работы ряда таких школ позволяют сделать вывод о имеющихся в них возможностях для предоставления качественного образования, сопоставимого с результатами городских школ (область подтверждает это результатами ЕГЭ).

Можно отметить, что с обязательствами, принятыми на 2007 год, регион успешно справляется. По состоянию на сентябрь имелись незначительные расхождения в показателях наполняемости классов в городских школах, однако в процессе работы семинара были определены причины и намечены меры по достижению требуемых показателей.

Серьезной проблемой области являются школы неперспективных поселений, а также имеющие наполняемость до 100 человек. Взят курс на развитие школ на 200–300 человек, что является для Псковской области неплохим результатом. Имеются проблемы и с развитием городских учреждений образования, большое количество из которых «лицей» и «гимназии», имеющие финансирование значительно более высокое, чем в школах, но не показывающие значительно лучшие результаты.

В направлении «Развитие сети образовательных учреждений» социальные эффекты еще не проявились в полном объеме. Здесь особое внимание нужно уделить совершенствованию нормативно-правовой базы, выстраиванию более тесной взаимосвязи с другими направлениями КПОМО, а также таким аспектам, требующим межведомственно-

го взаимодействия, как развитие дорожной сети, улучшение транспортного обеспечения (автобусы, соответствующие требованиям безопасности, их техобслуживание и др.). В условиях реструктуризации сети многие субъекты образовательного процесса (педагоги, учащиеся, родители) могут нуждаться в разнообразной социально-психологической поддержке и сопровождении.

По направлению «Расширение общественного участия в управлении образованием» было отмечено, что в области произошла заметная задержка с разработкой необходимой нормативно-правовой документации. Только сейчас подготовлен проект областного закона «Об утверждении Положения об Управляющем совете образовательного учреждения Псковской области», который после соответствующего согласования будет вынесен на рассмотрение Областного собрания (октябрь–ноябрь 2007 года).

Большую путаницу в интерпретацию данных мониторинга по данному направлению проекта способно внести неоднозначное понимание его псковскими разработчиками позиции 5.1. «Доля общеобразовательных учреждений, в которых согласно зарегистрированному уставу создан и действует орган самоуправления, обеспечивающий демократический, государственно-общественный характер управления образовательным учреждением, обладающий комплексом управленческих полномочий, в том числе по принятию решений о распределении средств стимулирующей части фонда оплаты труда общеобразовательного учреждения, в %»: если на федеральном уровне этот пункт воспринимается как единый, псковские коллеги усматривают в нем многоуровневую структуру. По их версии согласно заявке в области в 2007 году управляющие советы, наделенные всей полнотой полномочий, должны быть созданы только в 4% школ, в то время как в группе мониторинга уверены, что обязательства этого года касаются всех 100% школ области. В результате, создав в настоящее время такие советы в 6,03% школ, псковичи считают, что перевыполнили обязательства, а федеральная группа мониторинга уверена, что область по этому пункту является глубоко отстающей.

Безусловного одобрения заслуживают усилия, направленные на донесение концептуальных идей проекта, связанных с данным направлением, до широкого круга работников образования (прежде всего руководителей муниципального звена и директоров школ). Однако по информации, представленной на рабочей группе, трудно судить об эффективности проведенных семинаров. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что из участников этих семинаров практически исключаются учителя – а между тем именно их коснется «общественная составляющая», когда речь пойдет о распределении стимулирующей части ФОТ за качество образования.





В области проведен проблемный анализ стартового состояния государственного управления в системе регионального образования по состоянию на сентябрь 2007 года. Определены сроки включения и виды участия общественности в управлении образовательным учреждением в соответствии с заявленными показателями. Составлены программы обучения руководителей образования, членов управляющих и наблюдательных советов: нормативно-правовая база участия в конкурсах образовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы (учебная программа объемом 36 часов для руководителей образования регионального уровня); управление образовательным учреждением в условиях перехода на новые принципы подушевого финансирования образования и переходу на новую систему оплаты труда в образовательных учреждениях (учебная программа объемом 18 часов для руководителей муниципального уровня и руководителей образовательных учреждений); Методика работы над открытым школьным докладом (учебная программа объемом 144 часа для руководителей образовательных учреждений, дистанционная форма обучения). Подготовлен адаптивный вариант учебной программы на 18 часов в системе очного обучения.

Позитивно может быть отмечен рост доли общеобразовательных учреждений, имеющих опубликованный (в СМИ, отдельным изданием, в сети Интернет) публичный отчет об образовательной и финансово-хозяйственной деятельности, в процентах: запланировано на 2007 год – 30%, в настоящее время имеют 25%, до конца года будут меть еще 7,09% (суммарно по году – 32,09%), также рост доли общеобразовательных учреждений, имеющих свои регулярно (не реже 2 раз в месяц) обновляемые сайты в сети Интернет, в процентах: запланировано на 2007 год – 25%, в настоящее время имеют 25%, до конца года процент еще более вырастет.

Члены региональной рабочей группы по проекту считают, что его реализация осуществляется в тесной взаимосвязи со всеми другими направлениями: НСОТ, НПФ, «Развитие региональной системы оценки качества образования (СОКО)», «Развитие сети общеобразовательных учреждений региона: обеспечение условий для получения качественно общего образования независимо от места жительства». В обоснование этого убеждения они приводят следующие аргументы: в обучающие программы общественных управляющих включены положения о новой системе оплаты труда работников образования, при чем особое внимание уделено участию общественности в распределении стимулирующей части оплаты труда; методика нормативно-подушевого финансирования образовательных программ включена в обучающие программы общественных управляющих, а также в программы курсовой подготовки руководи-

телей образования регионального, муниципального уровня и уровня образовательного учреждения в ПОИПКРО; уже в 2007 году было обеспечено участие общественности при проведении ЕГЭ во всех школах области. Доля пунктов проведения итоговой аттестации выпускников общеобразовательных учреждений в форме ЕГЭ, в которых присутствовали общественные наблюдатели, по плану на 2007 год – 80%, фактически составила 100%.

Доля общеобразовательных учреждений, лицензирование и аттестация которых проводятся комиссиями с привлечением представителей общественности из числа лиц, не являющихся работниками учреждений, подведомственных органам управления образованием, в процентах, по плану на 2007 год – 30%, фактически – 1,7%. Плановые показатели на 2008 и 2009 годы будут достигнуты, так как в 2007 году будет принят пакет нормативно-правовых документов по созданию региональной системы оценки качества образования (РСОКО). Создание РСОКО (с января 2008 года) предполагает положительное решение этой проблемы.

Проблемы реструктуризации сети образовательных учреждений находятся под пристальным взглядом общественности. Все решения об изменении статуса, закрытии перспективных школ принимаются на сходах граждан поселений, где эти школы находятся.

Между тем, как показало общественные обсуждения и работа группы, требуется немало сделать, чтобы проект стал осуществляться действительно комплексно, чтобы укоренилось единое понимание всеми его участниками таких категорий, как качество образования, образовательная программа и ее эффективность и пр.

Следует отметить, что осуществляется систематическое изучение представлений школьных работников, общественности о рисках, связанных с созданием управляющих советов в школах. За истекший период выявлен следующий перечень рисков: с появлением управляющих советов возникнет двоевластие в школе – снижение риска будет достигнуто за счет содержания готовящегося регионального Положения об управляющем совете образовательного учреждения; директор не захочет поделить власть – снижение риска будет достигнуто за счет четкого распределения полномочий руководителя образовательного учреждения и управляющего совета в уставе образовательного учреждения; среди общественности не найдется людей, достаточно подготовленных к пониманию процессов, происходящих в школе на современном этапе, – снижение риска будет достигнуто за счет включения в положение о ротации членов управляющего совета перечня качеств, которыми должны обладать эти люди. Кроме того, включением членов управляющих советов в процесс обучения, обеспечивающего усвоение необходимых знаний и выра-

ботку соответствующих умений, которыми должны владеть общественные управляющие; представитель учредителя не сможет работать «на равных» с другими членами управляющего совета – снижение риска будет достигнуто за счет планируемой курсовой подготовки, в которую будут вовлечены представители учредителя.

У Псковской области есть все условия для успешного продвижения в проекте. С учетом важности технологической стороны имеет смысл обратить особое внимание на мониторинг достигаемых результатов – как было отмечено в пункте 1, есть основания для сомнений в адекватности их отражения на федеральном уровне отчетности.

Внимание участников проекта по данному направлению обращено также на необходимость вовлечения в проблематику проекта «простых» учителей и родителей, более активного обращения к общественному сознанию через СМИ.

По направлению «Управление КПО. Мониторинг» слушания показали, что организационно-методическое обеспечение пока еще находится в стадии формирования. Хотя основные регламентирующие документы по организации исполнения проекта созданы, их исполнение требует дополнительных организационных актов. Наиболее значимые из предстоящих шагов связаны с детализацией заявки в целях превращения ее в проект. Отсутствие такого документа не позволит эффективно действовать для получения заявленных результатов. Столь глубокие, масштабные и комплексные изменения требуют детальной проработки способов и ресурсов для их получения.

Отсутствие группы реализации проекта с четко обозначенными полномочиями и ответственностью в значительной мере тормозит работу над проектом. Необходимо создание подобной группы и придание ей функционала систематического, программного и профессионального исполнения проекта.

Необходимо выделить организационно группу мониторинга, сосредоточив в ее функциях оперативный сбор информации, анализ ее и разработку предложений по корректировке проектной деятельности.

Работа по организации повышения квалификации кадров всех уровней управления спланирована. Определены финансовые источники. Идет разработка программ обучения муниципальных и школьных команд. До конца года предполагается обучить основные группы деятельности по исполнению проекта и в постпроектных условиях.

Остается вне управления проектом участие муниципалитетов в электронном мониторинге и включение школ в этот процесс. Необходимо срочно запустить школьные сайты, либо ввести муниципальный сайт с отделами для школ, который поддерживается командой базовой школы.

Отсутствие специальной профессиональной структуры управления проектом делает этот процесс дискретным, эпизодическим, что затруднит соблюдение очередности его мероприятий (например, вначале нужно подготовить директорский корпус и финансистов и лишь затем вводить НСОТ). Но эта практика возможна только при условии создания проекта по направлениям вмешательства и координации действий при его выполнении. То же относится к созданию правовых актов, которые должны сопровождать новые деятельности и новую организацию.

Работа по определению рисков и способов их минимизации находится в начальной стадии. Есть опасение, что по мере продвижения реформ степень рисков будет только нарастать. Их предупреждение заключено в специальных способах и последовательности организации последовательных проектных актов, что можно сделать, только сформировав проект. Значительная часть рисков связана с включением в зону проекта общественности. Их предупреждение и минимизация требуют эффективной PR-кампании на всем протяжении проектной деятельности. Специальная группа на уровне региона должна координировать и профессионально организовывать такую кампанию, включая в нее муниципальные средства массовой информации. Необходима специальная подготовка этой группы и работа с представителями СМИ по разъяснению основных задач и результатов проекта.

Если суммировать и обобщить сказанное, то для реализации взятых обязательств необходимо организовать ГРП – группу реализации проекта, выделив для ее работы фонд оплаты труда из средств проекта; сформировать отдельную структуру по мониторингу проекта; создать группу по работе с общественностью; разработать детальный проект по направлениям проектного вмешательства; спланировать опережающую подготовку кадров.

#### МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА НА ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ – АЛАНИЯ

С точки зрения хода реализации КПО в Северной Осетии – Алании в летние месяцы 2007 года наблюдался некоторый спад темпа введения новой системы оплаты труда, а также принятия документов на региональном и муниципальном уровнях. Это в значительной степени было связано с персональными изменениями в региональном руководстве образованием, вхождением нового министра в проблематику КПО и принятии республикой обязательств. В сентябре произошло наращивание темпов, и у республики появились основания для успешного продвижения в проекте.

По направлению НСОТ республика на 2007 год взяла на себя весьма скромные обязательства – ввести новую систему в 5% образовательных учреждений. На момент проведения семинара был выбран пилотный муниципалитет – Кировский район. Для этого на региональном уровне уже приняты все необходимые постановления правительства. В Кировском районе проведены расчеты, согласованы позиции по двум малокомплектным школам (68 и 98 учеников), которым в силу их малой наполняемости не хватает средств за счет НБФ обеспечить повышение заработной платы учителям. Для этих школ предусмотрены специальные меры, равно как и для еще одной школы с 183 учениками. Остальные 7 школ имеют хорошую наполняемость, им хватает средств за счет НБФ апробировать НСОТ. Еще два района (пока на модельном уровне) готовятся к введению НСОТ. По результатам проведенной подготовки выяснилось, что необходимо специальное положение о малокомплектных школах; оно уже утверждено одним из недавних постановлений Правительства республики. На семинаре было разъяснено, что критериями отнесения школы к малокомплектной выступали такие факторы, как численность учащихся, транспортная доступность (включая условия труднодоступных горных районов, дорожное покрытие и другие инфраструктурные характеристики), а также, что не менее важно, этнокультурные и исторические традиции проживания в селах республики. Поддерживается вариант закрытого перечня школ, которые по совокупности признаков будут отнесены к малокомплектным и для которых предусматриваются особые механизмы финансирования в соответствии с Законом «Об образовании». Кроме того, для школ с относительно большей наполняемостью, но отнесенных к малокомплектным, разрабатывается комплекс мер, направленных на интеграцию и кооперацию ресурсов, чтобы обеспечить в них качественное образование, особенно на старшей ступени.

По показателю соотношения ФОТ учителей к общему ФОТ школы республика выполнила свои обязательства. С другой стороны, этот резерв следует признать исчерпанным, поэтому для повышения зарплаты остается меньше ресурсов.

Работники учреждений и учителя своевременно предупреждены о введении НСОТ, работа с профсоюзом идет в конструктивном диалоге, во всех школах созданы управляющие советы и приняты необходимые документы, обеспечивающие их работу, в том числе полномочия по распределению стимулирующей части ФОТ.

Самым сложным моментом оказалась стыковка НСОТ и НСОКО. Пока еще показатели качества не разработаны, и учесть их при распределении стимулирующей части довольно сложно. В сентябре будет исполь-

зоваться компромиссное решение (по результатам 2006/07 учебного года), и только с октября 2007 года начнут учитываться результаты 2007/08 учебного года.

Особую озабоченность вызывает отмена в рамках уже принятого на региональном уровне постановления о повышении зарплат учителей на 15% в части, касающейся Кировского (пилотного) района в связи с переходом его школ на НСОТ. Конечно, зарплата здешних учителей повысится (примерно на 18–21%), но произойдет это не в дополнение к общереспубликанскому 15%-ному повышению, а вместо него. Руководство министерства образования обещало эту ситуацию исправить.

Озабоченность вызывает и отсутствие показателей оценки качества образования и результативности труда учителя, что сдерживает принятие положения о распределении стимулирующей части оплаты труда в соответствии с этими показателями. Правда, есть основания надеяться, что, как показало обсуждение проблемы на семинаре, уже в октябре эта трудность будет преодолена.

В республике проводится большой объем разъяснительной работы – проведены собрания в трудовых коллективах во всех школах пилотного района, постоянно публикуются материалы в СМИ.

По направлению «Развитие новой системы оценки качества образования» принято Положение о системе оценки качества образования республики (приложение №1 к приказу Министерства образования и науки РСО – Алания №465 от 14.08.2007.), в котором прописан функционал и структура РСОКО, а также критерии и показатели оценки качества системы образования РСО – Алания (приложение №10 к приказу Министерства образования и науки РСО – Алания №463 от 14.08.2007). Однако четкого представления о механизмах оценки надпредметных компетентностей пока не разработано.

Кроме этого, по данному направлению сделано следующее: разработаны антикоррупционные меры в проведении процедур ЕГЭ, экстерната, олимпиад, награждения медалями; проведена серия учебно-методических семинаров с работниками образования по модели СОКО; разработаны критерии стимулирования качества образования (отражены в положении о распределении стимулирующей части ФОТ); создана модель трехуровневой системы оценки качества знаний и начата ее реализация; разработана концепция автоматизированной компьютерной программы для учета качества образования на основе компетентностного подхода.

По итогам обсуждения на семинаре принято решение об осуществлении в ближайшее время следующих мероприятий: освоение процедуры распределения стимулирующей части ФОТ (создание положения о формате доклада руководителя школы уп-



правляющему совету); проведение обучения членов управляющих советов и др.

По направлению «Развитие сети образовательных учреждений» в ходе обсуждения были выделены следующие риски и проблемы, имеющие социально-психологическую природу:

- неготовность руководителей школ к проведению реформ и, как следствие, их сопротивление структурным изменениям (необходимо проведение подготовки руководителей образовательных учреждений к деятельности в новых условиях);
- необходимость поддержки лидеров образования, понимающих необходимость структурных изменений и способных эффективно участвовать в них);
- сопротивление населения проводимым переменам в силу предвзятого отношения родителей к обучению детей в отдельных школах-степнях, в основе чего лежат устаревшие стереотипы собственного школьного опыта (необходимо осуществление специальных PR-кампаний с активным привлечением директоров школ, в которых будет проходить обучение);
- неготовность самих учителей к принятию новых реалий их профессиональной деятельности (необходимо проведение разъяснительной работы по вопросам развития сети, основанной на расчетах и аналитических выкладках). В связи с этим было отмечено отсутствие нормативно-правовой базы, позволяющей осуществлять подготовку педагогических кадров по двум и более предметам (необходимо утверждение на законодательном уровне возможности подготовки многопрофильных учителей).

Отдельно были выделены риски, связанные с осуществлением подвоза детей: опасность маршрутов (особенно в зимний период, при сложном рельефе местности, при необходимости пересечения железнодорожных путей и оживленных автомагистралей); увеличение затрат на содержание школьного транспорта, плохое функционирование городского общественного транспорта и т.д. (необходим целый комплекс мер, в том числе межведомственных, по минимизации подобных рисков).

По направлению «Расширение общественного участия в управлении образованием» сформирована достаточно солидная нормативно-правовая и инструктивно-методическая база. В частности, приняты: приказ Министерства образования и науки РСО – Алания об утверждении программы расширения участия общественности в управлении образованием, Устав Республиканского родительского совета при Министерстве образования и науки РСО – Алания, положе-

ния о Республиканском родительском совете и о Республиканском общественном совете при Министерстве образования и науки РСО – Алания, а также созданы общественные советы на всех уровнях управления (региональном, муниципальном, школьном). Внесены дополнения и изменения в уставы общеобразовательных учреждений, разработаны положения об управляющих советах школ.

Кроме того, принята Программа расширения участия общественности в управлении образованием РСО – Алания, утверждены методические рекомендации по расширению общественного участия в управлении образованием РСО – Алания, о формах общественного участия в экспертизе образовательной деятельности, а также по созданию управляющих советов школ.

В то же время руководством регионального министерства хорошо видят перспективу развития нормативно-правовой базы по направлению. Идет разработка примерной формы публичного доклада директора школы о социальном эффекте реализации образовательной программы, предусмотрена подготовка Положения о структурах общественного института в системе управления образованием, положения об общественном (независимом) институте управления образованием РСО – Алания, положения о мониторинге расширения общественного участия в управлении образованием и др.

В целом этому направлению деятельности уделяется большое и систематическое внимание. В рамках социального аудита для оценки потребности и ресурсов по общественному участию в управлении образованием проведено анкетирование руководителей ОУ республики. Проведена разъяснительная работа с представителями общественных организаций и работников управления образованием, в том числе руководителей ОУ и представителей СМИ о необходимости расширения общественного участия в управлении образованием. Создана специальная страница на региональном интернет-сайте по вопросам государственно-общественного управления образованием и реализации комплексного проекта модернизации образования.

Высокой оценки заслуживает развитие деятельности, связанной с обучением гражданских представителей и работников образования, вступающих в прямой диалог в рамках данного направления. Разработана тематика семинаров для представителей общественности, принимающих участие в независимой оценке качества образования, аттестации педагогических и руководящих работников, аттестации образовательных учреждений, разработана образовательная программа подготовки общественных управляющих для работы в школьных общественных советах, проведена серия обучающих семинаров с руководителями ОУ восьми муниципальных образований республики, проведен установочный семинар

с представителями общественности, принимающими участие в управлении образованием и др.

Кроме того, ближайшими планами предусматривается экспертный критический анализ подготовленных программ обучения членов управляющих советов, отработка механизма их проявления, а также дальнейшая активная мобилизация СМИ по распространению идеологии проекта.

Для развития и закрепления институциональных эффектов необходимо осуществление следующих проектных ходов:

- составление на уровне Министерства образования и науки РСО – Алания полного перечня критериев качества профессиональной деятельности работников образования (согласованный на конференциях);
- разработка примерной формы публичного доклада директора школы о социальном эффекте реализации образовательной программы;
- привлечение СМИ к распространению идеологии проекта;
- дальнейшая разработка нормативно-правовой базы, регламентирующей все стороны реализации направления («Положение о структурах общественного института в системе управления образованием»; «Положение об общественном (независимом) институте управления образованием РСО – Алания»; «Положение о мониторинге расширения общественного участия в управлении образованием»);
- продолжение проведения обучающих семинаров для руководителей образовательных учреждений и представителей общественности, принимающих участие в государственном управлении образованием;
- специальная подготовка общественных управляющих на базе ФПК СОППИ;
- распространение опыта уже сложившихся моделей общественного участия в управлении образованием на разных уровнях;
- организация республиканского Общественного совета образования при Министерстве образования и науки РСО – Алания;
- разработка методических рекомендаций учреждениям образования о возможностях общественного участия в реализации содержания образования посредством участия в разработке образовательной программы ОУ.

В целом участниками общественных слушаний была отмечена организационно-методологическая готовность Северной Осетии – Алании к реализации проекта. Республика демонстрирует высокий уровень как разработки соответствующих нормативно-правовых документов, так и реальной де-

ятельности по выполнению взятых на себя обязательств.

#### МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА НА ТЕРРИТОРИИ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

Обсуждение хода реализации направления «Новая система оплаты труда» показало, что, с одной стороны, явным продвижением региона в реализации НСОТ можно считать выдерживание ФОТ учителя и ФОТ остальных работников в соотношении 70 к 30. Это позволяет повышать эффективность расходования средств. Но, с другой стороны, ситуация, сложившаяся в крае, нуждается в глубоком и всестороннем анализе. Меры, предпринятые в рамках КРМО, не всегда в достаточной мере продуманы и нуждаются в своевременной коррекции. Так, например, в базовой части ФОТ не учтены все виды деятельности учителя. Некоторые из них, характеризующиеся краснойскими коллегами как «дополнительные», совершенно необоснованно отнесены к оплате из стимулирующей части ФОТ. Это закономерно приводит к продолжению погони учителей за «часами». Стимулирующая часть ФОТ становится фактически стимулом к воспроизведению той самой модели, от которой КРМО предполагает уйти.

Более того – НСОТ введена при фактическом отсутствии механизма доведения средств по нормативу до уровня образовательного учреждения. Такой подход не только создает дополнительные трудности в обеспечении отработки модели, но и дискредитирует саму идею НСОТ. В результате не достигается тот уровень финансово-хозяйственной самостоятельности ОУ, который нужен для повышения эффективности расходования бюджетных средств, и не возникает взаимосвязь между размером заработной платы учителя и количеством учащихся в его классе. Для разрешения возникших проблем в интересах реализации взятых на себя в рамках КРМО обязательств региону предложено воспользоваться Модельной методикой Минобрнауки России.

Похожая ситуация складывается по направлению «Развитие новой системы оценки качества». С одной стороны, если судить по субъективной оценке ситуации членами краевой рабочей группы, то она интерпретируется ими как вполне соответствующая требованиям заявки. И действительно, на текущий момент осуществлены следующие организационно-методические действия: утвержден состав межотраслевой рабочей группы (20 человек) по созданию РСОКО (июль, приказ департамента); создан Центр оценки качества образования; создана рабочая группа «Гражданский заказ»; подготовлен проект концепции РСОКО (обсуждался в Доме учителя 3.10.2007, в настоящее время дорабатывается,

утверждение до 25.12.2007), разрабатывается проект положения об оценке качества образования и регламент РСОКО (утверждение также до 25.12.2007), разрабатывается учительское и ученическое портфолио в рамках проекта «Профильное обучение»; разработаны методические рекомендации по подготовке публичного отчетного доклада ОУ.

Однако обращает на себя внимание очевидное запаздывание с разработкой и принятием всего пакета необходимых нормативно-правовых актов и методической документации, что чревато трудностями с их освоением в период интенсивного перехода к новой системе оплаты труда учителей на основе применения новых требований к оценке качества их работы.

В настоящее время выделены базовые объекты оценки качества образования (образовательные достижения учащихся, образовательные программы и образовательные системы). На пилотных площадках идет внедрение системы оценки качества образования (однако нормативные положения и акты регионального уровня не утверждены).

При этом важно заметить, что под качеством образования разработчиками понимается прежде всего (а порой и исключительно) качество освоения учебных (предметных) программ, а не развитие надучебных компетентностей, что усиливает вероятность сохранения традиционной абсолютной приоритетности за академической успеваемостью школьников в ущерб развитию их универсальных общесоциальных, коммуникативных и иных способностей.

Содержание обсуждения данной позиции на группе, а также аналитические выводы, которые можно было сделать по информации, представленной на пленарных заседаниях семинара, позволяют утверждать, что у участников проекта (со стороны данного направления) еще не сложилось достаточно глубокое понимание фундаментального значения проблематики качества образования для проекта в целом. На обсуждении не был проявлен концептуальный подход к созданию механизма сопряжения всех направлений проекта через фактор качества образования, что особенно драматично в условиях уже возникшего цейтнота. Между тем очевидно, что задержка продвижения по данному направлению фактически блокирует возможность перехода на новую систему оплаты труда учителей с участием школьных советов в распределении стимулирующей части ФОТ, поскольку в основе деятельности и финансовых, и гражданских институтов лежит новое представление о качестве образования (и, соответственно, о новых критериях его оценки).

Проведены обсуждения положения о системе оценки качества образования края на заседаниях рабочих групп совместно с представителями родительской общественности, школьных управляющих советов, творческого союза учителей, про-

фсоюзных организаций и с руководителями общеобразовательных учреждений. Запланированы общественные слушания по созданию региональной системы оценки качества образования.

Эти шаги, однако, нельзя признать достаточными. Обсуждение на группе выявило сохраняющуюся у большинства родителей и учителей старую установку на понимание качества образования как качества учебных знаний, проверяемых и оцениваемых через механизм ЕГЭ. В связи с этим был сделан вывод о необходимости вовлечения в дискуссию максимально широкой профессионально-педагогической и общественно-родительской аудитории, о важности целенаправленной акцентировки внимания именно на компетентностном подходе в новом понимании качества образования, которое заложено и в проекте государственного образовательного стандарта нового поколения.

Тот факт, что нормативная база по направлению, как уже было отмечено, еще не создана в достаточном объеме, существенно затрудняет общий комментарий. Пока можно сказать, что продвижение по отдельным аспектам еще не интегрировано в целостную систему организационного и содержательного взаимодействия внутри направления и еще менее – на уровне взаимодействия между направлениями. Проблематика качества образования и гражданских институтов в рамках РКРМО еще не стала предметом повсеместного обсуждения. И хотя интенсификация этого процесса очевидна, следует приложить большие усилия для выведения его в рабочий режим. В частности, как было отмечено на заключительном пленуме, следует продолжить работу по выделению показателей для распределения стимулирующей части фонда оплаты труда и формирования тарифно-квалификационных групп педагогов, по созданию ученического портфолио для использования его при итоговой аттестации учащихся. Рабочей группе совместно с управляющими советами школ необходимо согласовать перечень требований к образовательным программам школ.

В направлении «Развитие сети образовательных учреждений» была обозначена главная проблема: 30% городских школ стали малочисленными (1–2 класса-комплекта на параллели). В части малочисленных школ, где объем финансирования ограничивает развитие вариативных образовательных услуг, снижается результативность обучения (успеваемость и качество), а в ряде других образовательных учреждений по-прежнему увеличивается наполняемость классов, их количество, и нередко спрос превышает возможности школы. В этой ситуации возникает необходимость реструктурирования сети учреждений, причем не только на содержательно-педагогических, но и социально-экономических основаниях. Основной принцип развития сети – обеспечение большего числа учащихся качественными



образовательными услугами. При обсуждении было отмечено, что базовая многопрофильная школа третьей ступени (в среднем 4–12 классов-комплектов) может сформировать свой контингент из учащихся близко расположенных школ, часть из которых перейдут в статус общеобразовательных учреждений, реализующих программы основного образования.

Были выделены основные риски данного направления: усложнение работы по руководству учреждением; неприятие новой организационной культуры; зона компетенции не соответствует новым предъявляемым требованиям; несогласие с новыми условиями; рост конфликтов, правонарушений; сложность освоения организационной культуры нового учреждения.

В процессе обсуждения рабочая группа выделила следующие необходимые действия по развитию образовательной сети:

- создание рабочих групп по разработке моделей ее развития на муниципальном уровне с учетом новых требований к качеству образования, к новой системе оплаты труда, к аттестации работников образования, к улучшению условий обучения;
- разработка моделей базовых школ, сетевых образовательных центров, малочисленных школ, причем эта разработка должна происходить совместно с муниципалитетами и разработчиками этих направлений;
- оформление технического задания на реализацию предлагаемых моделей;
- анализ и уточнение Программы развития муниципальной образовательной сети;
- оформление проектных заявок и размещение их на краевом портале;
- работа с заявками разных групп экспертов;
- организация обсуждения через портал и на профессионально-общественных дискуссиях.

Для этого необходимо проведение обучающих семинаров по подготовке «профессионально-общественных» экспертов РКПМО из числа представителей базовых школ, профессиональных сообществ, представителей муниципалитетов, директоров ОУ и т.д.

#### МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

В целом внедрение Новой системы оплаты труда происходит в регионе в штатном режиме. Произошел рост заработной платы (за счет роста базовой части фонда оплаты труда общий рост заработной платы составил 25%). При этом норматив финансирования определялся

от уровня фактического финансирования и сохранял все недостатки финансирования при ЕТС; малокомплектные школы были выведены из НСОТ. Анализ проблем и результатов введения НСОТ привел к необходимости внесения изменений в модельную методику. Доработанный вариант методики апробировался в пилотном Борисовском районе. Его результаты имеют положительные тенденции: стимулирующая часть фонда оплаты труда составляет 30%, общее увеличение заработной платы – 44%, за счет стимулирующей части увеличение зарплаты составило от 25 до 60% в зависимости от дифференцированной группы.

В ходе дискуссии обсуждалась предположительная структура бюджета ОУ, которая может включать в качестве источников:

- нормативное финансирование (за выполнение образовательного стандарта);
- программно-целевое финансирование (областные, муниципальные конкурсные образовательные проекты, программы);
- финансирование инновационных программ развития ОУ;
- муниципальные средства на содержание собственности ОУ.

При этом следует особо подчеркнуть, что финансирование областных, муниципальных конкурсных образовательных проектов, программ, инновационных программ развития ОУ осуществляется только на основании высоких показателей ОУ по этим направлениям деятельности.

Таким образом, предложенные современные подходы к финансированию образования Белгородской области позволят перейти к персонализации бюджетного финансирования на основе введения нормативного финансирования в сочетании с государственными и муниципальными инвестициями, оказывать поддержку на конкурсной основе реализации программ развития и инновационных проектов образовательных учреждений.

Необходимо в ближайшее время разработать и принять соответствующие нормативно-правовые акты, в которых будет отражена структура базовой части ФОТ, предполагающей принцип учета и оплаты максимального количества видов деятельности педагога.

Одним из наиболее важных компонентов нормирования труда работников образования является разработка новых принципов аттестации, и это является отдельной проектной задачей для региона, для реализации которой необходима разработка четких и прозрачных процедур.

Для снижения организационных и социальных рисков необходимо проведение дополнительной работы по их выявлению и разработки механизмов их предупреждения или преодоления.

Важным фактором, обеспечивающим реализацию новых подходов нормирования труда педагогических работников, является продвижение в общественном сознании этих принципов, для чего необходимо проведение серии мероприятий, предполагающих общественное обсуждение данной проблематики и выстраивание медийного сопровождения проекта.

В направлении «Развитие новой системы оценки качества образования» были отмечены следующие важные шаги: 13 августа 2007 года – распоряжение Правительства Белгородской области №132-рп о создании РЦОКО; с августа 2007 года по настоящее время – обеспечение электронного мониторинга показателей, отражающих выполнение показателей КПОМО; сентябрь 2007 года – разработка положения о РСОКО, об общественной экспертизе, проект постановления Правительства Белгородской области о регламенте РСОКО (в настоящее время на согласовании); сентябрь 2007 года – обучение координаторов, операторов КПОМО через семинары и курсы повышения квалификации.

Также были определены ключевые компетенции обучающегося, определяющие качество образования и формы их проявления: информационная (участие в обновлении сайта, участие в интеллектуальных конкурсах, олимпиадах и т.д., создание презентаций и др.); правовая (участие в работе школьного самоуправления, создании школьных нормативно-правовых актов, управляющем совете и др.); коммуникативная (творческие конкурсы, дни самоуправления и т.д., участие в коллективной проектной деятельности и др.); экономическая (проведение экономических игр, работа в составе управляющего совета, участие в экономических проектах); самообразование (публикации, участие в научных обществах, исследовательской деятельности, дополнительное образование); социальная (участие в работе школьных организаций, участие в социальных проектах).

Продвижение нового качества образования в общественном сознании возможно при реализации следующих позиций: создание рабочих групп на разных уровнях (региональном, муниципальном, школьном) для организации мероприятий, связанных с продвижением идеи нового качества образования в общественное сознание; разработка системы формирования общественного мнения о новом качестве образования; определение категорий общественности, форм и методов воздействия на общественное мнение; определение приоритетов социального заказа на новое образование; освещение достижений учителя и обучающегося (публикации в СМИ, публичные отчеты, творческие отчеты учителей и учащихся, PR-кампании и т.д.).

Для закрепления и развития институциональных изменений в данном направ-

лении необходимо предпринять следующие шаги: в октябре 2007 года – подготовить распоряжения губернатора области об участии области в ЕГЭ – 2008; октябрь – декабрь 2007 года – обучить специалистов управления образования управлению качеством образовательного процесса (внедрение разработанных методик и технологий); ноябрь – декабрь 2007 года – разработка, определение технических заданий программы аттестации педагогических кадров, критериев и индикаторов качества образования с учетом кластеризации; декабрь 2007 года – январь 2008 года – создание областной службы по контролю и надзору в сфере образования.

По направлению «Развитие сети образовательных учреждений» принято постановление правительства области «Об основных направлениях модернизации системы общего образования Белгородской области на 2007–2009 годы» (№79-пп от 9 апреля 2007 года); в мае – постановление правительства области «О порядке использования субсидий, выделяемых из федерального бюджета, на реализацию комплексного проекта модернизации Белгородской области» (№131-пп от 29 мая 2007 года); принято постановление правительства области об утверждении целевой программы «Развитие образования Белгородской области на период 2007–2010 годов» (№230-пп от 8 сентября 2007 года); заключены 22 соглашения о взаимодействии по реализации комплексного проекта модернизации образования в Белгородской области между управлением образования и науки области и администрациями муниципальных районов и города Белгорода; во всех муниципальных образованиях приняты постановления глав местного самоуправления об участии в комплексном проекте модернизации образования области, разработаны и утверждены положения о базовой (опорной) школе и моделях школ: школа – детский сад, школа ступеней обучения, базовая школа с сетью филиалов, ассоциация образовательных учреждений, ресурсный центр, социокультурный центр (приказ управления образования и науки области от 28.06.2007 №1495); утверждены базовые (опорные) школы на 2007/08 учебный год с учетом предложений муниципальных органов управления образованием (приказ управления образования и науки области от 24.09.2007 №2170); определены учреждения, на базе которых открываются экспериментальные площадки по апробации направлений комплексного проекта модернизации образования (приказ управления образования и науки области от 30 августа 2007 года №1981); согласованы муниципальные проекты реструктуризации сети общеобразовательных учреждений области и завершается работа по утверждению муниципальных целевых программ по развитию сети муниципальных образовательных учреждений до 2010 года, включающих подпрограммы «Развитие сети общеобразовательных учреждений», «Раз-

витие учебно-материальной базы образовательных учреждений», «Информатизация системы образования», «Школьный автобус».

Были выделены следующие риски данного направления: отсутствие возможности аттестации учащихся по результатам освоения образовательных программ в учреждениях начального, среднего специального, высшего и дополнительного образования (необходима разработка и утверждение документов для регуляции межведомственных соглашений); отсутствие нормативно-правовых документов, регламентирующих процесс реструктуризации и деятельности сети ОУ при переходе на межмуниципальное управление (необходима разработка и согласование правовой документации межмуниципального уровня, регламентирующей деятельность образовательных учреждений и сети в целом); отсутствие преемственности между ступенями (необходима разработка механизмов взаимодействия разделенных на ступени учреждений, касающихся перевода учащихся со ступени на ступень, и обеспечение их эффективного контроля).

Для развития направления «Расширение общественного участия в управлении образованием» необходимо сделать следующие шаги: создание общественных советов в каждом образовательном учреждении; разработка и реализация программы по обучению общественных управляющих; анализ апробации результатов внедрения моделей ГОУ в образовании; оценка содержания и эффективности деятельности управляющих советов; анализ практики формирования образовательной программы школы – как гражданского договора по осуществлению социального заказа общественности; проведение практической конференции по развитию государственно-общественного управления; проведение обучающего семинара для членов управляющих советов; проведение серии семинаров-диалогов между общественностью и образованием по определению нового порядка оценки качества, с привлечением психологов, итогом которого будет публичный текст для дальнейшего наблюдения к экспертизе конкурсных материалов претендентов на получение грантов в рамках ПНП «Образование»; разработка и согласование правовой документации межмуниципального уровня, регламентирующей деятельность образовательных учреждений и сети в целом; разработка образцов функционирования образовательных учреждений нового типа (центры, базовые школы, ассоциации); разработка и апробация механизмов вовлечения лидеров образования и социально-активной части населения в процессы модернизации (школы – победители – центры повышения квалификации); развитие переговорных площадок между образованием и обществом (по отдельной тематике)

В ходе работы группы «Управление КПОМО. Мониторинг» были выделены перво-

очередные задачи, решение которых позволит реализовать взятые в рамках КПОМО обязательства: разработку целевых показателей и индикаторов качества образования; разработку инструментария мониторинга по всем направлениям проекта; подготовку целевой группы аналитиков; разработку единых подходов в оценке эффективности работы учителя; создание системы оценки качества на муниципальном уровне; переориентирование системы повышения квалификации на новые уровни образования.

Необходимо разработать систему прогнозирования и выявления рисков. С этой целью регулярно проводить социологические опросы, форумы на сайтах, интернет-конференции и др.

Реализация КПОМО проходит в Белгородской области в штатном режиме – его нормативно-правовое и организационно-методологическое обеспечение, равно как и осуществление практической деятельности по реализации проекта нареканий не вызывают.

#### МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА НА ТЕРРИТОРИИ ИВАНОВСКОЙ ОБЛАСТИ

По результатам работы групп «Новая система оценки труда» и «Нормативное подшевое финансирование» были приняты следующие предложения: о сокращении малокомплектных школ, которые «съедают» огромные средства из общего бюджета, не давая при этом качественного образования (малокомплектные школы необходимо оставлять только в тех случаях, когда решить проблему не представляется возможным путем подвоза учащихся в соседние образовательные учреждения; было отмечено, что в Ивановской области такие факты единичны, так как ее размеры невелики, а значит, легче содержать транспорт, чем такую школу).

Было отмечено также, что введение НСОТ подразумевает разделение фонда оплаты труда на базовую и стимулирующую части, причем уровень заработной платы гарантируется базовой частью, складывающейся из платы за уроки и классное руководство, а стимулирующая часть состоит из оплаты всех дополнительных работ учителя и выплат за его «реалии». Было предложено убирать коэффициент за уровень образования, так как большинство преподавателей имеют высшее образование (например, в Ивановской области учителя с высшим образованием составляют 97%). Также говорилось о том, что необходимо более внимательно подойти к вопросу об аттестации преподавателя, поскольку, получив высшую категорию, учителя иногда забывают о дальнейшем повышении квалификации. Кроме того, важен и коэффициент, связанный с учетом успеваемости



учащихся. Подчас он побуждает учителей завышать оценки. Поэтому сохранять этот коэффициент стоит только в том случае, если существует объективная оценка достигнутого качества образования.

Отдельно рассматривался вопрос о формах распространения обсуждаемой программы среди работников школы. Многие регионы, особенно те, кто ввел НСОТ с первого сентября 2007 года, организовывали для учителей «горячие линии», конференции, собрания для преодоления морального барьера. Ивановской области целесообразно воспользоваться этим опытом.

Было отмечено, что необходимо предоставление директору относительной свободы действия. Именно он формирует стимулирующую часть, согласовывая ее с профсоюзной организацией школы, если такая есть, и выносит на обсуждение общественного совета. Распределение стимулирующей части необходимо проводить два раза в год. Все нормативное подушное финансирование зависит от муниципального отдела образования.

В целом регион выполняет взятые на себя обязательства – по введению в 2008 году НСОТ в 50% школ Ивановской области.

По направлению «Развитие новой системы оценки качества» были осуществлены следующие действия: проведено общественное обсуждение Программы создания НСОК (она принята на коллегии); назначены ответственные в муниципалитетах; определена система показателей и индикаторов для школьного, муниципального и регионального уровней; осуществлен сбор информации по оценке качества образования по 27 муниципалитетам.

Были определены показатели (или индикаторы), на основании которых в регионе будет оцениваться результативность деятельности педагогов – учебные достижения ребенка: усвоение учебного предмета, ЕГЭ и олимпиады; 6 основных (базовых) компетентностей.

Таким образом, группа определила первоочередные задачи работы: нормативно обозначить, что есть качество образования; определить механизмы оценки компетентности учащегося; разработать концепцию продвижения в общественном сознании первых двух задач (для этого необходимо начать PR-кампанию; подготовить планы работы со СМИ; провести родительские собрания по тематике «Оценка качества образования»; наметить проведение расширенной информационной политики со всеми субъектами образования; выстроить структуру оценки разных видов деятельности учащегося).

Для этого необходимо в ближайшее время разработать и принять нормативные и инструктивные документы, приказы по сбору, обработке информации, разграничению полномочий по видам деятельности для всех уровней.

Для реализации обязательств по направлению «Развитие сети образовательных учреждений» необходимо более подробно проанализировать возможные организационные и социальные риски и механизмы их минимизации, определить стратегию оптимизации сети на ближайшую перспективу.

В качестве первоочередных были заявлены следующие задачи: проведение кластерного анализа малокомплектных школ по позициям: расходы, качество образования, перспективы развития; доработка проекта положения о малокомплектной школе; определение путей оптимизации сети общеобразовательных школ; планирование мероприятий по выработке критериев оценки эффективности деятельности базовых школ.

По направлению «Расширение общественного участия в управлении образованием» обсуждалась проблема координации деятельности и ответственности входящих в школьный Совет родителей, учителей и старшеклассников.

Были выделены следующие положительные тенденции реализации данного направления в регионе: повышение открытости школы для общества (общественность получает информацию не по слухам, а из достоверных источников информации); привлечение дополнительных средств и их продуманное распределение; утверждение локальных нормативных документов (организация питания детей, наличие школьной формы и т.д.); принятие управленческих решений в ходе общественного обсуждения.

К объективным недостаткам было отнесено то, что инициатива по созданию государственно-общественных органов управления ведется сверху вниз; члены государственно-общественных органов управления подготовлены к работе недостаточно. К субъективным недостаткам относятся некомпетентность и неграмотность руководителей в вопросах построения работы совета; различная оценка обсуждаемой проблемы в зависимости от возраста членов совета и их социального статуса; отсутствие необходимой информации по обсуждаемым вопросам; формальность создания совета и отсутствие мотивации его членов к работе.

Были предложены возможные стратегические критерии оценки эффективности работы совета: наличие изменений в школе в разных сферах; степень участия совета в изменениях, которые происходят в школе. В качестве оперативных критериев были предложены: публикация решений совета в СМИ и на сайте; наличие обращений в совет всех субъектов образования; инициирование советом проведения социальных проектов, расширение социальных партнерств; проведение альтернативных выборов председателя совета.

Кроме того, на семинаре был рассмотрен экономический аспект обсуждаемой проблемы, а именно – распределение

стимулирующей части фонда оплаты труда, выработка критериев, по которым будут начисляться надбавки. Было отмечено, что в Ивановской области уже создан орган для решения этого вопроса.

По направлению «Управление КПО. Мониторинг» были отмечены первые итоги запуска мониторинга: на школьном уровне появилась возможность просмотра документов других учреждений; на муниципальном уровне осуществляется оперативное получение информации и консультативной помощи и включение в работу школьных операторов; на региональном уровне определены ответственные за направление на всех уровнях, проведены обучающие семинары; созданы сайт для выставления подтверждающих документов и портал школьных сайтов, определен регламент взаимозаменяемости сотрудников.

Также были определены некоторые проблемы и риски мониторинга КПО: запаздывание подготовки операторов; нехватка квалифицированных специалистов; отсутствие стимула в работе операторов; нехватка ИКТ-квалифицированных специалистов; ненадежность сети Интернет; отсутствие единого регламента работы в мониторинге по всем уровням. На муниципальном уровне: недостоверность информации; вольное толкование показателей; недостаток технического обеспечения (сканеры); малое количество школьных сайтов (14%). На региональном уровне были отмечены следующие риски: получение недостоверной информации; отсутствие полного пакета всех отчетов, несвоевременная доставка информации; разные технические возможности образовательных учреждений, муниципалитетов; медленная загрузка сайта, несовершенная навигация; отсутствие защиты информации (финансовая, персонализированная); разные методики расчетов основополагающих данных.

Были определены направления работы по совершенствованию системы мониторинга: подбор кадров и определение способов мотивации работы персонала; организация систематического обучения и обмена опытом по данному направлению; определение путей решения технических вопросов (приобретение и модернизация техники); подключение всех муниципальных органов управления образованием к широкополосному Интернету; оплата трафика; организация и обеспечение работы портала школьных сайтов; строительство региональной VPN-сети для защиты информации.

В результате обсуждения группа определила, что на основе показателей мониторинга для выполнения взятых обязательств необходимо: провести анализ развития системы мониторинга школы, муниципалитета, региона; создать аналитические группы на всех уровнях с целью выработки управленческих решений, изучить степень удовлетворенности родителей, учеников, педагогов

и т.д. развитием системы мониторинга; проводить исследования на основе информации, полученной на основе мониторинга КПО.

По степени организационно-методической работы отмечен высокий уровень готовности практически по всем показателям. Работа по реализации КПО идет в штатном режиме, а возникающие проблемы квалифицированно разрешает группа ответственных за реализацию проекта.

#### МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА НА ТЕРРИТОРИИ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

По направлению «Введение новой системы оплаты труда работников общего образования» ведется разработка нормативного правового акта Свердловской области по установлению новой системы оплаты. В основу закладывается модельная методика, предложенная Минобрнауки России и модернизируемая с учетом особенностей и условий работы общеобразовательных учреждений Свердловской области.

В 2007 году на примере отдельных образовательных учреждений проведены расчеты финансового обеспечения НСОТ и проведена апробация применения новых подходов в организации заработной платы, принципов и условий оценки деятельности учителя.

Концепция НСОТ в рабочем порядке рассматривалась в Министерстве экономики и труда Свердловской области. По заявлению представителей областного министерства образования в настоящее время проект постановления Правительства Свердловской области по введению НСОТ направлен на согласование в областное министерство финансов.

Новые условия оплаты труда руководителей и специалистов общеобразовательных учреждений вводятся с 1 сентября 2008 года, как это предусмотрено обязательствами Свердловской области, во всех школах области.

Планируемый рост абсолютного значения размера заработной платы педагогических работников соответствует принятым обязательствам.

НСОТ руководителей и педагогических работников предусматривает базовую и стимулирующую часть ФОТ, учет наполняемости классов (в соответствии с особенностями классов), учет всех видов работ, выполняемых учителем, сложность и напряженность работы, участие общественности в установлении порядка и условий осуществления стимулирующих выплат.

Введение новой системы оплаты труда педагогических работников непосредственно связано с введением и дальнейшим развитием нормативного финансирования

общеобразовательных учреждений. Базовый размер оплаты труда (ученико-час) рассчитывается в каждом общеобразовательном учреждении исходя из норматива подушевого финансирования. В связи с этим в Свердловской области разработка методики расчета НПФ и НСОТ осуществляется во взаимосвязи.

Разработка и принятие на региональном, муниципальном и школьном уровнях нормативных актов, определяющих порядок, размеры и условия установления педагогическим работникам стимулирующих надбавок, осуществляется на основе оценки качества обучения и развития государственно-общественного управления образованием.

Вместе с тем в работе по направлению введения НСОТ, качества обучения и развития государственно-общественного управления еще нет достаточного взаимодействия, что обусловлено отставанием в продвижении других направлений КПО по сравнению с направлением введения НСОТ.

В областном бюджете предусматриваются средства на введение НСОТ с 1 сентября 2008 года с учетом возможности снижения уровня оплаты труда работников в новых условиях по сравнению с ранее действовавшей системой. Основным риском связан с распределением стимулирующей части и появлением дифференциации в оплате труда. В целях снижения рисков предусмотрено проведение разъяснительной работы, учебы специалистов и руководителей муниципальных органов управления образованием и общеобразовательных учреждений.

В области проводится работа по формированию нормативной правовой базы, обеспечивающей переход на новые условия оплаты труда педагогических работников государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений. На областном и муниципальном уровнях необходимо активизировать работу по обучению и разъяснению принципов построения новой системы оплаты труда, порядка исчисления заработной платы педагогических работников области в новых условиях.

Целесообразно организовать семинары по обмену опытом разработки и установления критериев и показателей качества и результативности труда учителя, взаимодействию в этой работе с такими направлениями КПО, как развитие региональной системы оценки качества образования и расширение общественного участия в управлении образованием.

Необходимо активизировать работу по принятию Правительством Свердловской области законодательных актов по переходу на НСОТ, на основе которых будет формироваться нормативная правовая база на муниципальном уровне. Эту работу необходимо завершить не позднее середины июня 2008 года с тем, чтобы своевременно, за два месяца все работники были предупреждены

об изменениях условий и размеров оплаты труда с 1 сентября 2008 года.

В короткие сроки необходимо подготовить дополнительные методические материалы по расчету заработной платы и довести их до каждого учреждения с целью более подробного освещения всех вопросов оплаты труда.

Особое внимание следует обратить на обучение членов общественных советов школ и формирование регламента их деятельности, ускорить сроки внесения изменений в уставы учреждений с целью наделения общественных советов полномочиями по участию в распределении стимулирующей части оплаты труда. В школах должны быть приняты положения о стимулирующих надбавках, согласованные с общественными советами и представителями работников.

Следует отметить, что в период пребывания в Свердловской области ознакомиться с проводимой работой было возможно только на основе устных сообщений министра образования, работников Министерства образования, участников рабочей группы по направлению введения НСОТ. Каких-либо разработок проектов нормативных документов и методических материалов в письменном виде представлено не было.

Реальной рабочей группой, отвечающей за реализацию направления «Новая система оценки качества» в Свердловской области, нет. Существующие органы надзора эти функции сейчас на себя взять не могут, так как просто не готовы к этому содержательно. Проблема оценки нового качества образования по сути даже не обсуждалась не только на школьном уровне, но и на уровне управления региональной системой образования.

Отсутствует понимание того, что единственно возможный режим осуществления данной работы – проектный. В регионе же все время прослеживается попытка продемонстрировать успехи и достижения без понимания того, что проект начинает разворачиваться на основе анализа проблем, а не достижений, – проблем, для решения которых существуют предполагаемые, гипотетические варианты (то есть хотя и обоснованные, но не дающие гарантии успеха, если начать их осуществлять сразу, не продумав детали каждого шага), которые не базируются на прежнем опыте, а как раз наоборот – этот опыт отрицают (иначе незачем было бы и вести речь о модернизации). Органа РСОКО в Свердловской области нет, как нет и понимания его необходимости.

Региональная система управления образованием не обеспечила условий для выработки совместного понимания участниками образовательного процесса нового качества образования и системы его оценки. Педагогическая общественность расслоена: от понимания необходимости модернизации образования до активного неприятия этого (готовых бороться против КПО).



При этом постоянно происходят попытки свести новое к старому; обнаружить похожие термины, названия организаций и т.п., после чего заявляется о наличии всех необходимых для реализации комплексного проекта модернизации образования структур. Так, школьные советы (и близкие к ним по функционалу структуры) существуют, но реально они не готовы к тому, чтобы конкретно и ответственно участвовать в оценке качества образования и распределении стимулирующей части оплаты труда. Органы, занятые лицензированием образовательных учреждений, не могут стать базовыми структурами для РСОКО.

Причем не наблюдается понимания даже такого вполне уже проработанного как на федеральном, так и на региональном уровне направления, как реализация единого государственного экзамена; о других же критериях оценки качества образования (выходящих за знаниевую парадигму и приближающихся к современным мировым) речи и не идет. И хотя обязательства у региона невысокие, перспективы выполнения даже таких обязательств весьма туманны.

Видимо, потому, что переход на новую систему оплаты труда предполагается только с сентября 2008 года, обсуждение проблем региональной системы оценки качества образования никак не связано в регионе с обсуждением форм распределения стимулирующей части оплаты труда.

Переговорных площадок с общественными организациями или иными ответственными представителями гражданского общества не создано. Существующие школьные советы нельзя рассматривать в данный момент как институт предъявления общественных образовательных потребностей. Гражданский заказ в области качества образования не сформирован.

Не проявилось понимание того, что переход на подушевое финансирование создает основы появления конкурентной среды в образовании, а значит, дает большую свободу в реализации особых программ, инновационных проектов в конкретных школах, возможность привлекать родителей не только лучшей реализацией типового содержания, но и организацией процесса по достижению иных целей, новых образовательных потребностей, которые формируются в обществе. Управленческий аспект в области создания РСОКО не проявился.

Так как в регионе не были запущены не только процессы формирования гражданского заказа в области образования, но и работа с педагогической общественностью, то велика вероятность выражения общественного недовольства реализацией проекта (КПМО). Правда, эта вероятность понижается в связи с тем, что организационные риски того, что проект будет не реализован, еще выше, а значит, и выражать не-

приятие по его поводу будет сложно в связи с отсутствием адресата данного неприятия.

Работы по снижению социальных и организационных рисков по направлению новой системы оценки качества образования в Свердловской области не проводится.

В данной ситуации может быть две рекомендации – одна очевидная, другая в чем-то парадоксальная: во-первых, необходимо просто начать реализацию того, что написано в заявке Свердловской области по комплексному проекту модернизации образования (речь идет не о формальной реализации пунктов, когда выискивается в уже существующем опыте того, что может какой-либо стороной быть похожем на заявленное, а о содержательной реализации, предполагающей для начала организацию работы по пониманию на разных уровнях (школьном, муниципальном, региональном) того, зачем нужен КПМО, что это такое, какие проблемы в регионе он решает и т.п.). Во-вторых, если есть такая возможность, желательно пересмотреть сроки реализации, КПМО Свердловской области – но не в сторону замедления, а как раз наоборот – в сторону ускорения реализации проекта; может, тогда это несколько активизирует внутреннюю жизнь в образовании и переведет реализацию проекта с идеологического уровня на организационный и методический.

В ходе работы группы «Расширение общественного участия в управлении образованием» были рассмотрены следующие проблемы: определение функций совета в отношении порядка установления стимулирующей части фонда оплаты труда и контроль его исполнения в школе (тогда решение могут принимать все субъекты образовательного процесса); определение принципиальной роли муниципальных советов (попечительских, координационных) в обеспечении развития общественного участия в управлении образованием; их значимость будет возрастать; определение того, что процедура формирования состава совета должна обеспечивать участие в нем действующих и действенных членов, реально представляющих интересы участников образовательного процесса.

Следует отметить, что содержательной аналитической работы по выявлению организационных и социальных рисков в регионе проведено не было, тем более не разработан комплекс мероприятий по их минимизации и предотвращению.

В настоящее время можно говорить только о формальном выполнении взятых обязательств, причем даже в разработке и принятии соответствующих нормативно-правовых актов наблюдается значительное отставание на региональном уровне – не разработаны рекомендации по внесению изменений в уставы ОУ в связи с переходом на НСОТ, нет примерного формата доклада директора ОУ, нет рекомендаций по

процедуре согласования с управляющим советом стимулирующей части ФОТ. Если в ближайшее время подобные действия не будут осуществлены, возникает высокая вероятность невыполнения взятых в рамках КПМО обязательств.

По направлению «Управление КПМО. Мониторинг» в регионе были проведены следующие мероприятия: обучающие семинары для руководителей и специалистов всех 72 муниципальных образовательных учреждений на базе Центра «Учебная книга»; руководители, не справляющиеся с работой на федеральном сервере, регулярно информируются о необходимости и важности своевременного заполнения электронных таблиц в системе электронного мониторинга; осуществляется сбор и внесение информации по финансовой отчетности МОУО – участников реализации комплексного проекта модернизации образования на сайте КПМО; руководители МОУО получили письмо о необходимости предоставления информации по конкурсам, проводимым для ОУ, указанных в постановлении Правительства Свердловской области от 06.09.2007 №871-ПП.

Были определены факторы, вызывающие несвоевременность заполнения таблиц электронного мониторинга: отсутствие четко обозначенных сроков заполнения и регулярности обновления и появления новых таблиц на федеральном сервере; периодические сбои в работе сервера; невозможность заполнения таблиц в связи с отсутствием или недостаточной скоростью подключения к сети Интернет отдельных школ; недостаточный уровень подготовки специалистов в сфере информационно-компьютерных технологий; отсутствие рычагов взаимодействия со школами и муниципалитетами и, как следствие, – отставание в процессе заполнения таблиц системы электронного мониторинга.

#### МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА НА ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)

В ходе проведения семинара была продемонстрирована с некоторыми ограничениями организационно-методическая готовность к переходу на нормативное подушевое финансирование, проявившаяся в активной включенности в данный процесс всех уровней управления образованием – регионального, муниципального и школьного. Новая система оплаты труда в Республике Саха (Якутия) введена с 1 сентября текущего года на основании регионального нормативного акта, утвердившего методику НСОТ. В ее апробации участвуют крупные школы республики, что обеспечивает более безопасный режим отладки заложенных в ней принципов.

Методика новой системы оплаты труда в Республике Саха (Якутия) выстроена на основе модельной методики, направленной Минобрнауки России региональным органам управления 13 сентября 2006 года. Ее основные параметры: учет количества учащихся в классе при расчете заработной платы, деление ФОТ на стимулирующую и базовую части, учет приоритетности предмета, распределение стимулирующей части ФОТ дифференцированно, в зависимости от результативности и качества труда педагогов.

Слабо проработанным остается вопрос о включении всех видов деятельности педагога в базовую часть оплаты труда. Основные виды деятельности заложены в нее через коэффициенты, однако такое включение не ставит заслон «погоне» учителей за учебными часами, потому что фактически не нормирует деятельности учителя за рамками урока. Иными словами, не определяется объем работы и нормы рабочего времени на выполнение тех или иных видов деятельности.

Этап реализации НСОТ в республике обнажил серьезные проблемы не столько в концепции НСОТ – в этой части регионом проделана значительная работа по подготовке директоров и бухгалтеров школ, в итоге фактически весь директорский корпус хорошо ориентируется в методике НСОТ, обсуждает первые итоги, вносит предложения по отлаживанию механизмов введения НСОТ в 2008 году. Большую проблему составляет ситуация недоведения средств по нормативу до уровня образовательных учреждений. При отсутствии норматива финансирования НСОТ в республике фактически введена на старых плановых основаниях, фактически исключаящих финансово-хозяйственную самостоятельность образовательного учреждения. Школы не рассчитывали стоимость ученико-часа в соответствии со своим ФОТ. Расчетные величины ученико-часа определены на уровне муниципалитетов, что не позволяет построить эффективную работу руководителей ОУ внутри учреждения. Итог – незначительный рост заработных плат за счет НСОТ и фактическое снижение уровня зарплат у 30% учителей.

В качестве еще одной проблемы запуска НСОТ в республике можно выделить отсутствие дополнительных средств на эти цели. Фактически введенная НСОТ в отсутствие серьезных эффектов оптимизации сети ОУ не была обеспечена достаточным объемом средств: не доведены средства по нормативу в ОУ, не увеличена величина норматива.

Третья проблема вводимой НСОТ – критически малый объем стимулирующей части ФОТ (10%), часть средств из которой не идет на прямое стимулирование качества труда педагогов. По экспертным оценкам, реальная доля стимулирующей части ФОТ в общем ФОТ учреждения колеблется от 2 до 5%. Такой подход не позволяет обеспечить

дифференциацию оплаты труда педагогов в зависимости от качества их труда. Это, в свою очередь, не позволяет выстроить механизм влияния уровня оплаты труда на качество работы педагога, и наоборот.

Отдельно рассматривался вопрос об аттестации педагогических работников и руководителей ОУ. Большинство участников семинара поддержали ее базовые принципы: участие представителей гражданского общества в процедуре аттестации, обеспечивающее прозрачность ее механизмов; периодичность аттестации; наиболее приемлемым представляется срок в три года; аттестация педагогов на основании публичного отчета и портфолио (в котором фиксируются определенные показатели профессиональной компетенции педагога).

Для выполнения взятых в рамках КПМО обязательств в республике необходимо в ближайшее время утвердить величину норматива, рассмотреть возможность его увеличения на 10% для большего наполнения стимулирующей части ФОТ. Команде, координирующей введение НСОТ, рекомендовано заранее планировать мероприятия по снятию рисков НСОТ (например, организация работ по обеспечению компенсационных выплат педагогам, чья заработная плата снизилась при переходе на НСОТ).

В ходе работы группы «Новая система оценки качества образования» были обсуждены следующие вопросы: каким должно быть фактическое соотношение между базовой и стимулирующей частями фонда оплаты труда; в чем отличие между качеством образования и качеством работы учителя; по каким индикаторам определить компетентность учителей и учащихся; какими могут быть критерии оценивания динамики учебных достижений учащихся; должны ли быть единые индикаторы качества образования или для каждой школы они могут быть разными; как определить баллы для стимулирования педагогических работников и перевести их в норматив; не ущемляются ли учителя начальных классов при распределении стимулирующей части ФОТ по существующим положениям; из каких средств должно осуществляться стимулирование педагогических работников школ, являющихся республиканскими экспериментальными площадками.

Для реализации взятых обязательств в ближайшее время необходимо сделать следующее: разработать муниципальную систему оценки качества образования; принять активное участие в обсуждении государственных стандартов образования; отразить в публичных отчетах результативность деятельности общеобразовательных учреждений, осветить работу по стимулированию педагогических работников; разместить на сайте школы портфолио каждого учителя, причем на сайте МО РС(Я) – портфолио учителей с высшей квалификационной категорией; приступить к реализации ново-

го проекта «Положения об аттестации педагогических работников РС(Я)» МО РС(Я) с 1 января 2008 года; организовать виртуальную ярмарку образовательных программ.

По направлению «Расширение общественного участия в управлении образованием» было отмечено, что членами школьных управляющих советов должны стать родители, учащиеся, педагоги, подготовленные вести диалог по поводу целей, содержания и качества образования на компетентностной основе, только тогда школа станет местом, обеспечивающим приобретение детьми социального опыта. Нужно воспользоваться шансом включения общества в решение проблем образования. Содержание образовательной программы школы должно давать ответы на вопросы, какие компетенции необходимо сформировать у учащихся. Если будет организовано широкое обсуждение образовательной программы школы – педагогами, родителями, представителями заинтересованной общественности, детьми, тогда это может стать одним из механизмов вовлечения детей во внеучебную деятельность, служащую приобретению ими собственного (а не вычитанного из книг) опытного знания о реалиях живой жизни, окружающей их.

В ходе обсуждения определился круг противоречий в определении нового качества образования, решении финансовых вопросов, объективного несоответствия личных, общественных и государственных интересов в образовании. Для их преодоления необходимо в ближайшее время: определить пределы полномочий общественных институтов в управлении образованием; определить гражданский заказ; определить круг ценностей, значимых в определении школьной образовательной программы; разработать механизмы преодоления сопротивления родителей современному пониманию качества образования, нежелание нарушать образовательные традиции села; обеспечить открытость и прозрачность деятельности школы. Отдельно рассматривалась проблема измерения качества образования; критерии качества образования со стороны общества и государства, их противоречия.

Были выделены следующие направления деятельности, которые необходимо осуществить в ближайшее время для реализации взятых на себя в рамках КПМО обязательств: создание образовательной программы школы как суммы возможностей деятельности для формирования компетентностей (при этом набор компетентностей зависит от социального заказа, стремлений родителей и общественности и, возможно, должен уточняться для каждой конкретной школы); рассмотрение человека как способа существования самого себя, когда никто не имеет права задавать его «модель» (вызывает сомнения обоснованность существования «образа выпускника»); привлечение в процесс управления школой общественных уп-



равляющих как способ повышения качества образования через использование ценностных ресурсов социальной среды.

Особо было отмечено, что реформирование образования снизу вверх создает возможности для повышения качества образования. В ближайшее время необходимо определение полномочий общественных советов и их законодательное закрепление, что может стать одним из механизмов про-

движения в общественное сознание нового качества образования.

Общий вывод констатировал высокую степень организационно-методической готовности Республики Саха (Якутия) к реализации проекта, понимание исполнителями проекта как проблематики отдельных направлений, так и комплексности, взаимосвязи их между собой. В регионе разработаны практически все необходимые норма-

тивно-правовые документы и регламенты, а недостающие будут созданы в ближайшее время.

Реализация проекта в пилотном режиме уже запущена, и по мере продвижения в него могут вноситься определенные коррективы. Проведена содержательная аналитическая работа по выявлению организационных и социальных рисков, ведется целенаправленная работа по их минимизации.