

РЕАЛИЗАЦИЯ КОМПЛЕКСНЫХ ПРОЕКТОВ МОДЕРНИЗАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ В 2007–2009 ГОДАХ

РЕКТОР АНО
«ИНСТИТУТ
ПРОБЛЕМ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ
ПОЛИТИКИ
«ЭВРИКА»

Александр Изотович
Адамский



С 2007 года Министерство образования и науки РФ, регионы, ведущие вузы страны работают над новой моделью в сфере образования. Идея ее модернизации возникла не случайно. Она – логический итог анализа результатов работы как федеральных, так и региональных и муниципальных образовательных учреждений и органов управления. Ключевые предпосылки к формированию новой модели созданы в рамках нацпроекта «Образование».

Материалы КПМО (комплексного проекта модернизации образования) прошли ряд обсуждений на самых разных уровнях – обсуждались основные задачи, нормативные изменения, действия на ближайшую перспективу. Во главу угла был поставлен общий принцип оценки качества образования, который заключается в соответствии актуальным и перспективным запросам граждан, а также современным и традиционным социокультурным требованиям. Сохранение российской идентичности наряду с требованиями рынка труда, мобильности и социально-экономического развития страны и регионов задают общую рамку модернизации системы образования.

Исходя из этого и были сформулированы основные задачи КПМО, в числе которых:

- введение новой системы оплаты (НСОТ) труда работников образования, направленной на повышение доходов учителей;

- развитие региональной системы оценки качества образования;
- переход на нормативное подушевое финансирование общеобразовательных учреждений;
- расширение общественного участия в управлении образованием;
- обеспечение условий для получения качественного общего образования независимо от места жительства.

Ключевой особенностью проекта является институциональный характер производимых изменений: реформируется не сама деятельность образовательных учреждений и педагогов, а те нормы, в рамках которых она осуществляется. Механизмом реализации проекта является финансовое стимулирование регионов на проведение комплекса институциональных изменений, общий принцип: «Деньги в обмен на обязательство».

Основные институты, модернизация которых должна привести к комплексным изменениям, повышению качества образования:

- новая система оплаты труда, которая при условии наличия дифференциации зарплаты различных категорий работников образования является эффективным экономическим стимулом повышения качества общего образования;
- «формульное финансирование», когда деньги доводятся до образовательного учреждения исходя из утвержденного подушевого норматива;
- новая система аттестации педагогических кадров, которая производится при активном участии общественности на основании учета всех видов достижений педагогов и учащихся;
- публичная отчетность образовательных учреждений;
- новая система повышения квалификации педагогических кадров.

Помимо институционального характера изменений базовыми характеристиками проекта, обеспечивающими его высокую результативность, являются:

- конкурентный характер поддержки региональных инициатив;
- поддержка инноваций на федеральном и региональном уровнях;
- федеральное финансирование в обмен на региональные обязательства;
- открытый характер оценки результатов проекта.

Реализация всех указанных условий в 2007–2009 годах привела к системной работе по обновлению уже существующих институтов, а именно – Федерального государственного образовательного стандарта общего образования, переходу ОУ в иные организационно-правовые формы (АО), включению в понятия образовательной программы различных видов деятельности учащихся, публичных докладов школ и т.д.

Вплотение в жизнь новой комплексной программы послужило толчком к обновлению способов взаимодействия между этими институтами. Это и появление эндаумент-фондов, сетевых механизмов взаимодействия ОУ, а также возникновение саморегулируемых организаций. Особое значение имеет формирование требований к современным условиям пребывания ребенка в школе – хороший стимул для развития КПО уже после 2009 года.

НОВАЯ СИСТЕМА ОПЛАТЫ ТРУДА

В 2008 году в 70% регионов (22 региона из 31) произошел принципиальный переход от внедрения НСОТ в экспериментальном режиме на легитимный режим. Иными словами, новые системы оплаты труда в этих регионах утверждены законами или постановлениями Правительства РФ.

Таким образом, эти субъекты РФ полностью институционализировали НСОТ.

Теперь такую систему оплаты труда уже нельзя отменить в связи, например, с окончанием действия эксперимента, что является существенной защитой системных изменений в оплате труда работников образования.

До финансового кризиса регионы фактически успели отработать и внедрить новую систему оплаты труда и в соответствии с ней не только резко повысить заработную плату, но и нормативно закрепить ее существенные признаки. К таковым относятся: разделение на базовую и стимулирующую части, учет всех видов деятельности учителя, а не только урочной нагрузки, зависимость оплаты труда от качества работы и достижений учащихся, оценка со стороны родителей, общественности, местного сообщества, отказ от уравнильных принципов.

К регионам, в которых успешно апробируются данные нововведения, относятся: Белгородская, Воронежская, Ивановская, Калининградская, Калужская, Новгородская, Новосибирская, Псковская, Тамбовская, Тверская, Томская, Свердловская области, Краснодарский и Пермский края, республики Бурятия, Мордовия, Карелия, Северная Осетия – Алания, Кабардино-Балкарская, Чувашская республики.

Во всех регионах введен принцип разделения фонда оплаты труда (ФОТ) на базовую и стимулирующую

часть. Последняя распределяется с участием органов общественного самоуправления.

К системным результатам внедрения новой системы оплаты труда в регионах – победителях конкурсного отбора субъектов Российской Федерации можно отнести:

- конкурентоспособный уровень оплаты труда учителей в регионе, препятствующий негативно-му отбору кадров в системе общего образования;
- рациональное соотношение количества учеников и учителей отдельно для городских округов и для сельских муниципальных районов (за исключением удаленных школ в труднодоступных местностях);
- оптимальную долю учителей в общей численности работающих в общеобразовательном учреждении;
- соотношение базовой и стимулирующей части оплаты труда, нацеленное на результативность и качество работы;
- повышение квалификации учителей и администраторов образования.

В результате реализации КПО в регионах удалось осуществить следующие задачи:

- отказать от уравниловки в заработной плате и повысить ее учителям, в первую очередь тем, кто обеспечивает наиболее высокое качество образования, вносит наибольший вклад в реализацию образовательной программы школы;
- обеспечить учет особенностей образовательного учреждения при формировании порядка распределения специальной и стимулирующей частей ФОТ;
- вовлечь значительное число педагогических работников и родителей учеников в процесс обсуждения механизмов введения НСОТ;
- создать механизмы для обеспечения участия органов государственно-общественного управления в согласовании распределения стимулирующей части ФОТ;
- стимулировать заинтересованность руководителя образовательного учреждения в оптимизации штатного расписания и повышении уровня заработной платы педагогических работников за счет создания зависимости оплаты труда руководителя образовательного учреждения от заработной платы учителей в его ОУ.

СИСТЕМНЫЕ ЭФФЕКТЫ ВВЕДЕНИЯ НСОТ

По экспертным оценкам, в субъектах Российской Федерации, внедряющих комплексные проекты модернизации образования, около 10% педагогических работников получают заработную плату выше, чем в среднем по экономике региона.

Таким образом, существенная часть педагогического сообщества формирует так называемый средний класс.

Во всех субъектах Российской Федерации, внедряющих КПО, на уровне муниципалитетов разрабатываются и принимаются программы развития сети



образовательных учреждений. Таким образом, НСОТ стимулировала процессы обеспечения качества образования независимо от места проживания педагогов. Отрабатываются модели школы старшей ступени (Новосибирская область, Пермский и Красноярский края), проводится реорганизация городских школ путем присоединения или слияния при сохранении всей инфраструктуры обоих учреждений (Красноярский и Краснодарский края, Калининградская и Московская области).

Во многих регионах в результате введения НСОТ уже произошла оптимизация численности учителей: часть педагогов сокращена и отправлена на пенсию, другая переведена на неполную занятость. Эту очень непопулярную меру регионы успели осуществить до кризиса. Поэтому в тяжелые экономические условия они вступают, проводя работу по оптимизации персонала. Это очень важно, поскольку на время кризиса пришлось бы заморозить эти процессы (для сравнения, к примеру, отменено сокращение в армии), и смысл введения «ученико-часа» был бы потерян.

Сейчас региональные власти отмечают омоложение кадров и оптимизацию численности работающих в сфере образования. Складывается авангардная группа педагогов, которая в состоянии обеспечить реализацию современной модели образования. Также отмечается повышение управленческой компетентности руководителей муниципальных органов управления образованием, директоров общеобразовательных учреждений. Осуществляется становление институтов общественного заказа и управления в системе образования.

Что касается так называемого подушевого финансирования в образовательной структуре регионов, то и здесь прогнозы благоприятные. Хотелось бы отметить системные результаты внедрения нормативного подушевого финансирования в регионах – победителях конкурсного отбора:

- создание стимулов для развития экономической самостоятельности ОУ, что позволяет руководителям образовательных учреждений более эффективно использовать имеющиеся ресурсы;
- возникновение предпосылок для снижения неэффективных бюджетных расходов, создание оптимальной сети общеобразовательных учреждений, формирование крупных, базовых ресурсообеспеченных школ, реализующих образовательный процесс в современных условиях;
- создание предпосылок для организации эффективной внеурочной занятости учащихся, работы школы по модели «полного дня»;
- перевод на нормативное подушевое финансирование государственных образовательных учреждений, муниципальных учреждений дополнительного и дошкольного образования;
- формирование бюджета функционирования отрасли по нормативному принципу, формирование бюджета развития отрасли – по программно-целевому принципу.

Механизмы нормативного финансирования активизировали процессы:

- реструктуризации сети образовательных учреждений, снижения доли неэффективных расходов на образование;
- обеспечения гарантированного сохранения бюджета отрасли вне зависимости от демографической ситуации;
- увеличения средств на развитие образования (переход на программно-целевой принцип управления финансовыми потоками);
- перевода государственных образовательных учреждений в статус автономных с усилением общественных составляющих.

Отмечены следующие положительные системные эффекты:

- рост расходов на учащегося за счет увеличения размера нормативов;
- увеличение учебных расходов;
- обеспечение прозрачности в распределении средств;
- связь финансирования с числом обучающихся и качеством обучения;
- реструктуризация сети сельских школ.

РОСТ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Был получен позитивный опыт в плане позиционирования учреждений образования. Он сложился из множества факторов и решений, к которым относятся:

- подписание специального документа, регламентирующего распределение субвенции на нормативной основе между образовательными учреждениями на уровне муниципалитетов;
- снижение числа поправочных коэффициентов с установлением для этого переходного периода;
- региональные системы оценки качества образования;
- возможность получения объективной информации о качестве предоставляемых образовательных услуг всеми заинтересованными лицами;
- связь качества образования со стимулированием оплаты труда учителя;
- выявление должной загруженности и профессиональной заинтересованности учителей и формирование самими педагогами запросов на повышение их квалификации;
- развитие правовых партнерских отношений участников образовательного процесса по совместной работе над созданием и реализацией образовательной программы каждой школы;
- разработка контрольно-измерительных материалов компетентностного содержания (Калининградская, Самарская, Белгородская, Псковская области, Пермский край, Чувашская Республика, Республика Мордовия и др.);
- появление учета внеучебных достижений детей в качестве критериев оценки качества образования.



В ряде регионов был регламентирован порядок внесения достижений детей в портфолио, учета их успехов при переводе со ступени на ступень образования. В частности, подобные документы были приняты в Новгородской, Воронежской, Калужской, Калининградской, Псковской областях, Республике Мордовия.

Также в настоящий момент производится анализ и обобщение опыта инновационных школ. Так, в Амурской, Новгородской, Томской, Белгородской областях, Красноярском, Пермском краях обобщен инновационный опыт образовательных учреждений по оптимизации базисного учебного плана в сторону увеличения доли внеучебных видов деятельности, усиления роли школьного компонента, а также организации профильной школы через построение индивидуальных образовательных программ и учебных планов старшеклассников.

Началась апробация региональных аттестационных процедур для учителей, основанных на новых критериях оценки качества. В частности, в Московской области, Краснодарском, Алтайском краях разработаны показатели профессиональной компетенции педагогического работника, критерии и способы их оценки в балах на основе педагогического портфолио. Новая система оплаты труда стала зависеть от качества работы учителя.

Из-за привлечения общественности к обсуждению новых критериев оценки качества образования повышается ответственность управляющих советов за результаты деятельности всей школы. О таких обсуждениях (в том числе и в электронных ресурсах) говорится в отчетах Астраханской, Новгородской, Калининградской, Тверской областей и других регионов.

Благодаря реализации КПО в России появился свой «народный» макет Федерального государственного образовательного стандарта общего образования. Основные идеи для реализации этого проекта были почерпнуты из опыта регионов – лидеров КПО. В ходе реализации КПО в 2008 году были получены предложения от регионов по использованию опыта и потенциала инновационных общеобразовательных учреждений для отработки подходов к реализации новых государственных образовательных стандартов.

Если исходить из положительного опыта по позиционированию образовательных учреждений в конкретных регионах, то тут складывается следующая картина:

- Волгоградская область: разработан комплекс диагностических методик для оценки эффективности здоровьесберегающей деятельности образовательных учреждений;
- Саратовская область: институционально оформлена и апробируется комплексная оценка достижений обучающихся на основе портфолио, предусматривающая компетентностный подход;
- Тамбовская область: формируется единая база данных учебных достижений обучающихся с первого по одиннадцатый класс на основе результатов различного рода диагностик, мониторинговых исследований, выпускных ат-

тестационных процедур, традиционных и инновационных форм промежуточного контроля качества знаний;

- Томская область: разработана и апробирована система показателей и индикаторов оценки деятельности муниципальных образовательных систем;
- Новгородская область: обобщен инновационный опыт образовательных учреждений по оптимизации базисного учебного плана в сторону увеличения доли внеучебных видов деятельности, усиления роли школьного компонента;
- Свердловская область: проведены исследования, ориентированные на измерение информационно-методологической и коммуникативной компетентности обучающихся 4, 8, 10-х классов.

РАЗВИТИЕ СЕТИ

ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Большинство регионов – участников КПО (90%) справились с выполнением обязательств по ключевому показателю – созданию условий, отвечающих современным требованиям к осуществлению образовательного процесса. Это стало возможным благодаря выполнению следующих системных задач:

- выравниванию качества педагогических услуг, предоставляемых системой образования региона учащимся сельских и городских школ;
- повышению доступности (прежде всего транспортной) образовательных услуг современного качества для учащихся сельских школ;
- расширению образовательных услуг, предоставляемых учащимся системой образования;
- институционализации новых вариативных моделей образовательных учреждений: базовой школы с филиалами, ресурсного центра, социокультурного комплекса системы образования различных уровней, школы полного дня, школы ступеней образования;
- постепенной институционализации новых структур управления системой образования, таких как школьный округ, образовательный округ.

Положительные результаты были достигнуты по следующим направлениям:

- определение «точек роста» (базовых школ) позволило значительно улучшить их материально-техническое состояние за счет приоритетного оснащения в соответствии с разработанными региональными требованиями. Это, соответственно, обеспечило доступность качественных современных условий обучения для большого количества учащихся;
- повышение эффективности использования всех видов ресурсов системы образования: кадровых, финансовых, материальных;
- повышение уровня квалификации педагогических работников;



- реинвестирование высвобождающихся финансовых средств в систему образования региона;
- выравнивание качества условий осуществления образовательного процесса в городских и сельских школах;
- увеличение количества школьников, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям;
- рост уровня социализации учащихся, прежде всего сельских школ. Выравнивание «стартовых» возможностей учеников сельских и городских школ;
- снижение уровня безнадзорности и правонарушений благодаря внедрению модели «Школа полного дня» и программному подходу к организации горячего питания для учащихся;
- становление сетевого типа образования, профилизация старшей школы, возможность организации обучения по индивидуальным учебным планам.

Активно осваивая данные направления, регионы уже добились следующих результатов:

- реинвестирования бюджетных средств, высвободившихся в результате реализации мероприятий по реструктуризации сети образовательных учреждений, в развитие региональной системы образования;
- завершения строительства школьных зданий, законсервированных в предыдущие годы, а также возведения новых, отвечающих современным требованиям к условиям осуществления образовательного процесса;
- расширения общественного участия в управлении образованием.

В результате создания органов государственно-общественного управления образованием на уровне муниципалитетов и образовательных учреждений, внедрения процедур общественного наблюдения, оценки и контроля за качеством образования повысилась открытость системы образования, преодолена ее корпоративно-профессиональная замкнутость в определении стандартов деятельности и оценке результативности. Сформирован механизм выявления, оформления и реализации общественного заказа на содержание и качество образования.

Эффект действия указанного механизма проявляется в повышении ответственности педагогов и руководителей образовательных учреждений за конечные результаты деятельности (качество образования, эффективность расходования бюджетных средств), в привлечении внимания общественности к проблемам системы образования и школы, заинтересованности и активности в их решении, в том числе за счет привлечения дополнительных ресурсов. А также – в модернизации содержания образовательных программ и условий их реализации.

В результате внедрения современных инструментов информирования общественности о состоянии и результатах деятельности образовательных учреждений

(публичные отчеты, сайты) сформирован механизм повышения доступности и качества информации об образовательных услугах.

Эффект его действия проявляется в повышении уровня ответственности и обоснованности решений потребителей образовательных услуг (включая инвестиционные) и, как следствие, в повышении эффективности потребительских решений в сфере образования (включая снижение издержек нерационального выбора, повышение нормы отдачи от инвестиций в образование). А также – в повышении удовлетворенности потребителя качеством образования.

Позитивный опыт, рекомендуемый для позиционирования образовательных учреждений на федеральном уровне, ярко проявляется на примере Московской области, где:

- разработана и внедрена модель экспертизы публичных докладов общеобразовательных учреждений;
- разработана и внедрена система мониторинга содержательной деятельности муниципальных и школьных советов;
- организована подготовка работников общеобразовательных учреждений по созданию и сопровождению сайтов;
- завершена подготовка тьюторов во всех муниципальных образованиях, реализована программа подготовки общественных управляющих;
- апробированы инструменты стимулирования расширения и повышения эффективности общественного участия в управлении (конкурс сайтов, слет лидеров государственно-общественного управления);
- тиражированы учебные пособия и информационно-просветительские материалы для общественных управляющих, родительской общественности.

В Астраханской области с целью расширения общественной составляющей в управлении образовательными институтами организуются «переговорные площадки» различного формата: публичные сессии министерства, заседания регионального Общественного совета, проблемно-координационная площадка «Государственно-общественное управление образованием в регионе», а также региональные конкурсы общественных управляющих.

В Калининградской области функционирует фонд поддержки местных инициатив, направленный на развитие учреждений, выполняющих функции социокультурных центров и решающих задачи, инициированные местным сообществом.

В Томской области разработаны регламенты взаимодействия муниципальных органов управления образованием, учреждений образования с общественными организациями, средствами массовой информации, органами законодательной и исполнительной власти, представителями общественности по вопросам гражданского образования, государственно-общественного управления образованием.



СИСТЕМЫ КОНТРОЛЯ И ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ В ОБРАЗОВАНИИ

В некоторых регионах были созданы институты общественных слушаний, фактически являющиеся переговорными площадками для власти, общественности и педагогического сообщества. В регионах – победителях конкурсного отбора организовали стратегические команды управленцев, использующих в том числе методы проектного, а не административного управления.

Другое нововведение – запуск механизмов общественной экспертизы и «считывания» ожиданий от образования, что помогает рядовым гражданам контролировать социально-образовательную среду.

Закрепляется норма информирования о процессах, происходящих в образовании, привлечения общественности к обсуждению проблемных вопросов, требующих принятия управленческого решения.

Укрепляются и проектные формы управления в системе образования, что делает ее более мобильной, дает возможность совершать стратегические шаги.

Складываются в единую систему элементы процесса модернизации: используется опыт учителей и школ – победителей конкурса ПНПО, создаются условия для оформления и распространения инновационной практики.

Система повышения квалификации становится нелинейной: появляются новые игроки на поле оказания услуг, а деятели сферы образования получают возможность выбора места повышения квалификации.

Таким образом, системные институциональные изменения региональных систем образования по всем шести направлениям КПО с 2007 по 2009 год привели к позитивным результатам. Созданные и отработанные в рамках модели институциональных изменений в 31 субъекте нашей страны программы необходимо рекомендовать к применению и в остальных российских регионах.