

РЕГИОНАЛЬНАЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ среда: опыт повышения эффективности

Галина Николаевна Швецова,
*министр образования и науки Республики Марий Эл,
профессор, доктор педагогических наук*

Регион — это не система (в обычном смысле), а «многосоставное цивилизационное целое» — сосуществование разных экономических укладов, образов жизни, ментальных традиций. Конкурентоспособность, потенциал развития и инвестиционная привлекательность региона в значительной мере определяются качеством трудовых ресурсов, т.е. образованием. Именно в территориях проявляются наиболее общие социальные функции образования, его конкретно-исторические связи с государством, обществом, социумом.

Региональное образование подчас выступает как «форма социальной реакции» образовательных институтов, сообществ на радикальную смену направления социально-экономического развития страны, форсированный слом прежней системы управления и переход к рынку. Это и «способ адаптации» системы образования к социально-экономической среде территории, и способ с максимальной полнотой использовать территориальные факторы в интересах сохранения, стабилизации и развития школы в сложных условиях переходного периода.

Образовательная среда

Образовательная среда нашего региона характеризуется тем, что:

- большая доля населения проживает в городских населённых пунктах (63,1%), что привело к непропорциональности системы образования, когда в 26,7% городских школ учатся 62% учащихся республики;
- стремление получить высшее образование на бюджетной основе и недалеко от родительского дома продиктовано материальными соображениями. Это породило тенденцию получать профессию в не-

сколько этапов: выпускник школы, оказавшись перед проблемой выбора жизненного профессионального пути, в большинстве случаев не обладает необходимыми знаниями о профессиональной сфере, у него весьма поверхностные представления о своих будущих профессиональных обязанностях, не говоря уже о нюансах экономического, социологического, физиологического и психологического характера;

- потребности общества в специалистах того или иного профиля стремительно меняются. Рынок динамичен, в этом его специфика и экономический смысл. В рыночных условиях проблема подготовки и востребованности кадров решается на основе принципа спроса и предложения. Профессиональная ориентация

учащихся в рамках профильного обучения и предпрофильной подготовки корректирует профессиональный выбор старшеклассников, адаптированный к условиям рынка и нацеленный на получение востребованной квалификации;

- переход от отраслевого принципа организации экономики региона к корпоративному, когда сами работодатели и предприятия заинтересованы в сохранении отраслевой системы дополнительного образования, позволяет развиваться негосударственному сектору образовательных услуг;

- эффективно используется программно-целевое управление, сохраняющее единство образовательного пространства, позволяющее создать централизованные механизмы координации и распространения комплекса мероприятий системы образования на региональном и муниципальном уровнях, сформировать систему индикаторов и показателей изменений в образовании. Анализ целевых программ региональной системы образования позволил выявить недостатки: цели и ожидаемые результаты отдельных целевых программ сформулированы аморфно, без чётких критериев и индикаторов оценки их достижения, значительная часть целевых программ ориентирована на функции, не относящиеся к компетенции системы образования, отсутствуют чёткие процедуры финансового обеспечения (в том числе увязка между бюджетными и внебюджетными источниками) и соблюдение жёстких бюджетных ограничений (соответствие предполагаемых ассигнований на реализацию действующих программ реально имеющимся ресурсам), административная ответственность за реализацию той или иной программы в большинстве случаев размыта между несколькими органами исполнительной власти.

Для устранения этих недостатков создаются региональные и муниципальные нормативные и правовые акты, регламентирующие порядок разработки, утверждения и реализации целевых программ, совершенствования соответствующих процедур. С 2004 по 2010 годы в республике выстроена «вертикаль» целевых программ, отражающих федеральные, региональные и муниципальные приоритеты. В каждом районе, городе республики работа-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ют по целевым программам: «Развитие дошкольного образования», «Безопасность школы», «Оценка качества образования», «Реабилитация и комплексное сопровождение детей и подростков с проблемами в развитии», «Компьютеризация школ республики», «Школьное питание» и т.д. В рамках программно-целевого управления апробируются аутсорсинг и социальное партнёрство. В соответствии с Указом Президента России и постановлением Правительства Республики Марий Эл от 6 июня 2007 г. № 146 «О стратегических целях и задачах органов исполнительной власти Республики Марий Эл на период до 2010 года» в 2009 году нехарактерные для образовательной системы функции по медицинскому обслуживанию, работе с детьми и т.п. переданы в соответствующие отрасли. Это позволило привести в норму соотношение педагогического и другого персонала в отрасли в 15 из 17 муниципальных образований и существенно улучшить этот экономический показатель по республике.

- Слабая взаимосвязь между образовательным уровнем населения и его заработной платой (доходами) определяется тем, что в основе своей образовательный уровень населения сформировался в период, когда «социальные завоевания периода зрелого социализма» позволяли получить искомый уровень образования всем желающим.

- Успешно реализуется научно-исследовательский проект «Отработка модели подготовки педагогических работников к введению новых федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС)». На базе Академии повышения квалификации и переподготовки работников образования (АПК ППРО) г. Москвы подготовлены тьюторы для обучения на площадках региона; проведён мониторинг состояния кадрового потенциала учителей, принимающих первоклассников для

Г.Н. Швецова. Региональная образовательная среда: опыт повышения эффективности

обучения по новым федеральным стандартам в 2011 учебном году; на основе кластерного анализа определены учебные площадки и разработан сетевой график обучения в очно-заочной форме 1000 педагогов и руководителей; сформированы вариативные образовательные модули для всех категорий педагогов.

- Продолжаем работать по проекту «Повышение квалификации директоров школ по модульной программе «Современный образовательный менеджмент» в рамках апробации модели многовекторной системы непрерывного образования (повышения квалификации) в республике». Работает сетевое сообщество «Молодой учитель» в Open class (регистрация и выполнение заданий молодыми специалистами; проведение семинаров в режиме заочного обучения).

Школьная сеть

Разумная, с учётом демографических условий сеть школ, ориентированная на повышение качества и доступности образования для всех учащихся независимо от места их проживания, введение отраслевой системы оплаты труда позволили достичь в 2010 году таких результатов:

- наполняемость классов сохранилась на уровне 2009 года — 18,8 человек, в том числе по городской местности — 23,8 человека, сельской местности — 13,5 человека (по данным Министерства образования и науки РФ, в 2009 году в среднем по России наполняемость в городской местности составила 23,5 человека, в сельской — 12,1 человек);
- значение показателя «численность учащихся, приходящихся на одного работающего в общеобразовательных учреждениях» республики увеличилось с 5,1 человека (2008 г.) до 5,4 человека в 2009 году, в том числе на одного учителя — с 10 в 2008 году до 10,8 человека в 2009 году

(в среднем по стране на одного учителя в 2008 году приходилось 10,7 ученика, в 2009 году — 11,9 ученика).

В сельских районах удалось реструктуризировать сеть образовательных учреждений за счёт оптимизации количества низовых звеньев по критерию отношения издержек на оказание услуги к издержкам доступа. Если такое отношение больше единицы, то низовые звенья экономически неэффективны при прочих равных социальных условиях, включая комфортность получения услуги для потребителя.

Для того, чтобы привести соотношение численности административно-управленческого, учебно-вспомогательного и младшего обслуживающего персонала, педагогических работников, не осуществляющих учебный процесс, к оптимальной численности (35–40% от штатных должностей учителей) планируется при доведении средств республиканского бюджета республики, предусмотренных муниципальным образованиям на реализацию основных общеобразовательных программ, установить соотношение фонда оплаты труда учителей и фонда оплаты труда прочего персонала в размере 68% и 32% от общего фонда оплаты труда соответственно, что предусмотрено расчётом норматива на одного ученика.

Анализ существующей ситуации со сметным финансированием школ позволил сделать вывод о том, что для сокращения издержек школ необходимо финансировать выполнение определённых задач — образовательных услуг, ориентированных на конкретного потребителя, причём стоимость образовательной услуги должна напрямую быть связанной с её результатом — качеством образования.

Механизмы финансирования

Основные источники доходов школ: бюджетное финансирование по трём уровням — бюджет субъекта Федерации

по отрасли «Образование», средства бюджета субъекта Федерации, предусмотренные на финансирование адресной инвестиционной программы развития образования, бюджеты муниципальных образований, средства федерального бюджета, полученные по федеральным программам и непрограммной части, а также внебюджетные поступления. Наиболее крупные общественные инвестиции в образование идут именно через бюджет, администрируемый органами управления образованием. Удельный вес расходов бюджета республики на содержание отрасли «Образование» в 2008–2009 годах (2008 год — 3513,9 млн рублей, 2009 год — 3734,8 млн рублей) составил 4,8% от уточнённого оценочного значения валового регионального продукта и около 21–22% расходов консолидированного бюджета республики. Анализ поступления средств на содержание отрасли за счёт всех источников показывает, что в 2001 году они составили 793 рубля на одного жителя республики, а в 2009 году — 5321 рубль, или в 6,7 раза больше.

Исследования, направленные на оценку состояния и формирование шага развития территориальных образовательных систем, попытки оценивать их продвижение к намеченным целям, по своей сути становятся оценкой функций, роли и места образовательной системы в экономике региона. В соответствии с комплексной оценкой достигнутого уровня эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере образования наша республика по итогам работы за 2009 год занимает 26-е место, по динамике — седьмое место. Республики Марий Эл отмечена в числе девяти субъектов Федерации, где уже в 2007 году завершён переход на новую систему оплаты труда работников общеобразовательных учреждений, и среди восьми регионов, внедривших новые методы финансирования и более высокие темпы повышения заработной платы.

Отраслевая система оплаты труда

С помощью этой системы мы решаем одну из наиболее болезненных проблем современной российской школы: уходим от уравнительных подходов, обеспечивая реальное повышение доходов учителей, и что самое важ-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ное — делаем это в отношении тех педагогов, кто обеспечивает наиболее высокое качество образования, вносит наибольший вклад в реализацию образовательной программы школы. В этих целях правительством республики были выделены дополнительные бюджетные ассигнования на увеличение стимулирующей части фонда оплаты труда: в 2007 г. (сентябрь — декабрь) — 33,9 млн рублей; 2008 г. — 115,8 млн рублей; 2009 г. — 121,6 млн рублей; 2010 г. — 107,8 млн рублей.

Это позволило повысить эффективность и качество педагогического труда; обеспечить взаимосвязь между качеством педагогического труда и доходом педагога; значительно повысить заработную плату педагогических работников; привлечь в школы и другие образовательные учреждения молодые кадры; стимулировать педагогических работников к повышению профессионального уровня и внедрению инновационных технологий в образовательный процесс.

Проведённый Министерством образования республики мониторинг заработной платы различных категорий работников общего образования в условиях отраслевой системы оплаты труда показал, что средняя заработная плата работников общеобразовательных учреждений, переведённых на отраслевую систему оплаты труда, на 1 июля 2010 года составила 8959 рублей, что по сравнению с 2009 годом больше на 109,8%, в том числе по категориям персонала (табл.).

Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в целом по республике за первое полугодие 2010 года составила 12637 рублей, что на 111,4% выше уровня соответствующего периода 2010 года.

Таким образом, среднемесячная номинальная заработная плата работников

Г.Н. Швецова. Региональная образовательная среда: опыт повышения эффективности

Динамика заработной платы персонала образовательных учреждений

Категории персонала	Средняя заработная плата за 2009 год	Средняя заработная плата за 1 полугодие 2010 года	Рост средней заработной платы, %
В целом по общеобразовательным учреждениям	8160	8959	+109,8%
учителя	9329	9870	+105,8%
из них учителя, осуществляющие классное руководство	10338	10709	+103,6%
директора	18705	19914	+106,5%
из них директора, имеющие учебную нагрузку	18815	19914	+105,8%
другие педагогические работники	8138	8370	+102,9%
учебно-вспомогательный персонал	5715	6397	+111,9%
младший обслуживающий персонал	4484	4775	+106,5%

общеобразовательных учреждений за первое полугодие 2010 года составила 70,9% от средней заработной платы по республике, в том числе учителей — 78,1%, учителей, осуществляющих классное руководство — 84,7%.

Дальнейшее усовершенствование механизмов ресурсного обеспечения школ по нормативно-подушевому принципу и внедрение системы оплаты труда, направленной на результат по всем уровням образования республики, позволят сократить неэффективные расходы, повысить качество и объёмы предоставляемых образовательных услуг, высвободить внутренние резервы для повышения заработной платы работников и модернизации инфраструктуры, расширить возможности системы образования по повышению доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики республики, современным потребностям общества и каждого гражданина.

Бюджетирование

Для того, чтобы создать стимулы внедрения методов планирования, направленных

на конечные, общественно значимые и измеримые результаты деятельности образовательных систем, с 2005 года в республике используется метод бюджетирования, ориентированный на эффективный результат (нормативное финансирование). Это позволяет увеличить размер надтарифного фонда оплаты труда для школ с высокой наполняемостью в классах, доплачивать работникам за результативность, качество труда.

Удалось дифференцировать оплату труда педагогических и других категорий работников, не осуществляющих образовательный процесс, а также работников различной квалификации: для этого внесли изменения в Региональное отраслевое соглашение по учреждениям образования республики на 2009–2011 годы, в которых руководителям образовательных учреждений рекомендовано по согласованию с выборным профсоюзным органом устанавливать надбавки в пределах утверждённых бюджетных ассигнований на оплату труда с начислениями в размере 20% от минимального размера оплаты труда — педагогическим работникам, 10% от минимального размера оплаты труда — другим специалистам.

Программно-целевой принцип

Перевод финансирования основных (гарантированных) расходов на нормативную основу создаёт базу для выделения остальных средств на основе программно-целевого принципа, связанного с достижением конкретных результатов.

Нормативно-подушевое финансирование подразумевает возмещение (путём предоставления субсидий) расходов школы на оказание стандартизируемых услуг конкретным категориям потребителей по единым нормативам на оказание государственных (муниципальных) услуг: это становится стимулом улучшения качества образовательных услуг, позволяет экономически стимулировать тех, кто добивается лучших результатов. Без введения стандартизированных расходов так называемого «нулевого бюджета», который появляется при финансировании по нормативу, сравнить качество работы было бы невозможно.

Основные методические подходы к формированию механизма нормативно-подушевого финансирования включают: определение бюджетных расходов на реализацию государственного стандарта общего образования, исходя из минимальных (конституционно гарантированных) норм; определение норматива расходов на реализацию государственного стандарта по видам общеобразовательных программ; расчёт стоимости бюджетной услуги на ученика по ступеням обучения, исходя из

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

наполняемости классов школ в городской местности — 25 человек, в сельской — 14 человек; учёт специфики школ через систему поправочных коэффициентов.

Управление по результатам

Внимательно проанализировав законодательные нормы, учитывая отечественную и международную практику, опыт нашей республики, разработали Методику формирования нормативов финансовых затрат на образование. Задача выравнивания финансирования на одного ученика решается в республике поэтапно и по мере увеличения финансирования общего образования, а не за счёт резкого перераспределения бюджетных средств внутри отрасли при введении принципов нормативно-подушевого финансирования.

Всё это позволило плавно перейти от тотального принципа «управления затратами» к более приоритетному и эффективному в рамках программно-целевых методов управления принципу «управление по результатам», что создало условия для перевода системы образования республики на новые условия оплаты труда, позволяющие повысить социальный статус учителя, увеличить его заработную плату в зависимости от качества труда.