

РЕГИОНАЛЬНАЯ образовательная политика: логистика главных маршрутов

Николай Карпушин,
министр образования Пермского края,
кандидат педагогических наук

Первый принцип модернизации пермского образования — создание условий для развития конкурентной среды.

Рассматривать конкуренцию в качестве импульса развития качества образования — мысль для образовательной сферы не бесспорная. Однако только образование, в отличие от других отраслей, пытается изменить качество, не опираясь на конкуренцию.

Например, для чего финансируем повышение квалификации, зачастую не востребованное никем, кроме соответствующей статьи бюджета? Что должно произойти, чтобы неэффективный менеджмент школы стал для всех очевиден и как минимум получил гласную оценку своей деятельности? Кто, кроме бюджетодателя, заинтересован в том, чтобы остановить деятельность высокочрезмерной и нерезультативной сети учреждений? Сегодня отсутствует механизм саморегулирования системы, и это не может привести к осязаемому изменению качества при любом количестве денежных средств. Отрасль, переведённая в режим конкуренции, сама изыщет механизмы для доброкачественных изменений.

В этой связи разговор об образовании как об услуге очень кстати. Услугу можно стандартизировать и оценить, заказать и профинансировать.

При этом мы понимаем, что для поставщика источником конкурентного преимущества является цена или разнообразие услуги. Вводя нормативно-подушевое финансирование, мы выравниваем ценовые условия поставщиков. В этом случае школа будет стремиться расширять спектр услуг, улучшать их качество. Мы перестаём финансировать псевдокачество. Мы финансируем стандарт услуги, а дополнительные опции выберет и, возможно, оплатит семья.

Второй принцип — развитие способности образовательного учреждения (поставщика услуги) минимизировать текущие расходы по предоставлению стандарта услуги с целью реинвестирования в свою «отличительность», разнообразие услуг. Это ресурс для нового качества. К сожалению, в современных бюджетных процессах данный принцип пока не понят и не применяется большинством руководителей образовательных учреждений. Оптимизация штатного расписания, увеличение количества учеников на одного учителя и другие элементы рачительного хозяйствования воспринимаются как ущемление учреждения и угроза качеству.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Третий принцип — конкретизация требований к результатам и предъявление их населению (публикация рейтингов, отчётов образовательных учреждений). До настоящего времени единственным показателем, за который бывает стыдно или не стыдно школе на короткий период, была оценка за ЕГЭ. Этого недостаточно.

И наконец, *четвёртый принцип* — аутсорсинг непрофильных услуг. Он позволяет школе сосредоточить ресурсы и усилия людей на собственно образовательном процессе.

Логистика регионального образования

Назвав процесс образования услугой, мы можем пользоваться термином «доставка услуги» и выстраивать логистическую цепочку доставки. Министерство образования края в этом случае становится консолидированным заказчиком и логистическим центром.

Сегодня наша важнейшая задача — достижение максимально эффективного расходования бюджета образования. Какие процессы мы при этом запускаем?

Во-первых, вводится полный норматив подушевого финансирования. Норматив по фонду оплаты труда в Пермском крае действует с 2004 года. Однако действенным экономическим механизмом норматив становится только при включении в него всех видов расходов. То есть мы говорим о полном нормативе, включающем в себя все затраты на одного ученика. Однако проблема заключается в том, что ни одна из школ не попадает точно в расчёт на заданный норматив. Одни получают профицит, а другие дефицит средств. Зоной риска становятся учреждения, не имеющие планового заполнения школ учащимися, но при этом из года в год получавшие необходимое сметное финансирование.

Проблемной оказалась не столько та часть норматива, которая касалась фонда оплаты труда, сколько та, которая закрывала коммунальные и текущие расходы. Другими словами та часть, за которую по полномочиям отвечает муниципалитет.

Во-вторых, развивается аутсорсинг¹ непрофильных услуг. Мы должны создать механизмы, при которых директорам школ станет интересно и выгодно вышеназванную часть норматива консолидировать и разместить на конкурс среди управляющих компаний. При этом они становятся «директорами учебных программ и воспитательной деятельности школ». А компании конкурируют за наиболее эффективное содержание учреждений. За счёт эффекта масштаба при охвате нескольких учреждений компании способны оптимизировать разные виды расходов. Такая сеть может взять на себя страхование рисков директорского корпуса от неэффективных поставщиков непрофильных услуг.

В-третьих, мы запускаем новую систему оплаты труда педагогов. С 1 сентября этого года она введена в семи районах края (в рамках мероприятий Комплексного проекта модернизации образования). С 1 января 2009 года НСОТ будет внедрена во всех территориях края, но уже в адаптированном варианте. Её главная особенность — распределение стимулирующей составляющей фонда оплаты труда (примерно 30%) не только в зависимости от результатов деятельности, но с учётом количества учащихся. Все средства, в том числе стимулирующие выплаты в виде субвенций, будут доводиться с уровня региона непосредственно до школ. Выигрывает школа, которую выбирают родители и дети, а также учителя, обеспечивающие высокие результаты обучения и воспитания.

¹ Аутсорсинг — передача традиционных неключевых функций организации внешним исполнителям.

В-четвёртых, формируется рейтинг образовательных учреждений. В показатели оценки работы педагогов включены результаты ЕГЭ и ЕМТ (Единого муниципального теста), уровень воспитательной работы (отсутствие правонарушений и преступлений, совершённых учениками), победы учащихся на олимпиадах и конкурсах и другое. Для оценки школ и перераспределения стимулирующей части вознаграждения сегодня действует 25 показателей (познакомиться с ними можно на сайте Министерства образования края). На муниципальном и школьном уровне могут быть введены дополнительные показатели. Сегодня районы уже публикуют собственные рейтинги учреждений. В ближайшее время будет приведён в действие открытый рейтинг всех школ края.

В-пятых, в целях эффективного размещения услуг активно применяются конкурсные процедуры. В 2008 году на основе размещения государственного заказа отдано 4,6% средств, в основном — на повышение квалификации и проведение краевых мероприятий с детьми и педагогами. Считая такое положение дел неудовлетворительным, мы начали разработку и реализацию процедур размещения государственного заказа по целому комплексу направлений: первый год обучения по программам начального и среднего профессионального образования среди учреждений НПО и СПО, содержание зданий и предоставление коммунальных услуг (среди управляющих компаний), предоставление услуг в системе дополнительного и дошкольного образования. В целом к 2011 году не менее 30% средств бюджета будут размещены на условиях госзаказа.

Вклад образования в развитие человеческого капитала

В проекте Программы социально-экономического развития Пермского края обозначены основные направления развития человеческих ресурсов: стабилизация численности населения и повышение его качества. И образование активно включается в их реализацию.

Для решения проблемы увеличения численности населения в крае реализуется проект по

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

выплатам пособий семьям с детьми, не посещающим детские сады.

Реальной проблемой всех крупных городов является очередь в детские сады. Решить её строительством сотен детских садов в короткие сроки невозможно. Было принято решение профинансировать семьи с детьми в возрасте от 1,5 до 5 лет, не посещающими дошкольное образовательное учреждение, в размере двух тысяч рублей. На первом этапе — только из регионального бюджета. И это было сделано. На втором — на условиях софинансирования из местных бюджетов.

Семье предоставлено право получать пособие в обмен на место в очереди. Чтобы избежать появления опустевших детских садов, мы предоставили краевым территориям возможность регулировать уровень пособия.

Параллельно мы решали две педагогические задачи: 1) предоставить возможность бесплатного дошкольного образования всем пятилетним детям; 2) разместить в детских садах всех детей из семей, находящихся в социально опасном положении.

За полгода в проекте приняли участие 5704 семьи из 14 территорий края. Достигнуто уменьшение очереди на 1256 человек. На 114 человек увеличилось число пятилетних детей, посещающих детский сад. Количество детей из семей, находящихся в социально опасном положении, посещающих детский сад, возросло на 185 человек.

Наиболее значимый результат проекта — снижение барьеров для выхода новых поставщиков на рынок и включения их в цепочку поставок услуги на условиях конкуренции за качество и разнообразие. Повсеместно стали открываться группы кратковременного пребывания для детей, не посещающих детские сады, консультационные

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

пункты для родителей, мини-детские сады с краткосрочным пребыванием, развивающие курсы и т.д.

Крупнейшее в городе Соликамске предприятие — Соликамский бумажный комбинат — открыло два негосударственных детских сада, поскольку заинтересовано в выходе на работу своих сотрудников. Пособие повысило платёжеспособность родителя как заказчика услуги и дало возможность предприятию закрепиться на рынке услуг дошкольного образования.

Образование как социальный лифт

Когда мы обращаемся к системе образования как рынку услуг, возникают опасения, будут ли сохранены социальные гарантии населению. В этой связи важнейшей задачей становится выстраивание системы образования как социального лифта, способствующего выравниванию стартовых возможностей детей на протяжении всего периода образования. Социальный лифт является инструментом формирования и поддержки социального и культурного равновесия и тем самым обеспечивает устойчивое качество будущего населения. Становлению образования как социального лифта способствует целый ряд проектов.

По аналогии с ЕГЭ мы внедрили единую систему регионального и муниципального тестирования. Определяется уровень отклонений в освоении образовательной программы у детей и выявляется потребность в дополнительных ресурсах для их обучения. Для этих детей предоставляется дополнительный пакет индивидуальных образовательных услуг на условиях муниципального задания. Такая модель внедряется непосредственно в городе Перми.

Выравниванию стартовых возможностей детей, преодолению территориальных барьеров способствует реализация в крае

федерального проекта «Телешкола» — внедрение дистанционного обучения для удалённых территорий. Около 1000 детей из 14 территорий в 2007/08 учебном году прошли обучение на основе дистанционной технологии по предметам, которые либо не преподаются в отдалённых деревнях и селах (по разным причинам), либо не изучаются на профильном уровне. Появился новый тип педагога — сетевой. Задача на ближайшую перспективу — добиться положительного признания подобного учебного процесса общественностью, усовершенствовать нормативно-правовую базу для активного использования такого обучения.

Министерством образования края в рамках федерального Комплексного проекта модернизации образования разработана модель пространственного развития сети учреждений общего образования, элементами которой являются школы разных ступеней, сеть филиалов школ и школ-детских садов с подвозом учащихся к базовым школам.

Проект «Учительский дом» также работает на преодоление территориальных барьеров к качественному и доступному образованию. В этом случае мы планируем организовать учительские офисы непосредственно в специально оборудованных домах проживания педагогов. Это актуально для начальной школы на селе. Такие школы можно организовать как негосударственный сектор.

Правительством Пермского края принята модель школьного образования, предполагающая разделение школьников по возрастам. Выделяя ступень школы в самостоятельное учреждение — школу для старшеклассников, мы концентрируем ресурсы и за счёт этого изменяем образовательные технологии, резко улучшаем качество лабораторной базы для исследований и практики. Снижается количество учащихся на одного педагога, уменьшается стоимость одного ученика.

Школы для старшеклассников становятся интересны предприятиям и ВУЗам, готовым создавать места для профориентации, технологических практик, научных исследований.

Например, Пермская ГРЭС (крупнейшее предприятие г.Добрянка) в школе для старшеклассников оборудовала специализированные учебные аудитории, разработала ряд спецкурсов и проектов, которые включены в образовательный процесс. Речь идёт не о банальном спонсорстве школы, а о деньгах, которые изменяют и дополняют учёный процесс. В этой связи появление таких школ как автономных учреждений крайне необходимо для увеличения доли целевого внебюджетного финансирования.

В 2008 году открыты 4 школы для 1000 старшеклассников в городах Пермь, Добрянка, Чернушка и Нытва. В 2009 году откроются ещё 4 школы. Общая планируемая мощность сети 8 школ для старшеклассников — более 4 тысяч мест. Именно в этих школах велика потребность во взаимодействии с вузами по направлениям переподготовки кадров и исследовательской деятельности старшеклассников. Такой опыт у нас уже есть — это Университетский округ при Пермском филиале Высшей школы экономики. Он объединил 43 школы края, педагоги которых повышают квалификацию по уникальным программам, а дети объединяются для участия в совместных проектах, акциях, фестивалях.

Опираясь на опыт известного сайта «Одноклассники», мы пришли к идее создания краевого образовательного портала на основе технологии Web 2.0, где встречаются учителя, ученики и их родители. В портале будут размещены электронные журналы и дневники, применение технологий, аналогичных Wikipedia, позволит педагогам совместно разрабатывать материалы к урокам. Там же будет размещена библиотека федеральных цифровых образовательных ресурсов. Считаем, что этот портал также является значимым элементом развития образования как социального лифта.

Заботясь о том, чтобы сделать наш край более привлекательным с точки зрения образо-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

вания, мы реализуем проект «Создание системы международного бакалавриата в Пермском крае», в рамках которого школьники обучаются по программам международного образования².

Развитие профессионального образования

Разрыв между потребностями предприятий и системой подготовки профессиональных кадров достиг огромных значений. Сегодня порядка десяти отраслей экономики, особенно значимых для формирования краевого бюджета, не имеют рынка рабочей силы, а полторы сотни учреждений начального и среднего профессионального образования готовят кадры по профессиям, не востребованным предприятиями этих отраслей.

Новым механизмом регулирования отношений заказчиков и поставщиков в сфере услуг начального и среднего профессионального образования является специальный региональный сертификат, выпущенный в количестве 15 тысяч экземпляров. Система обращения регионального сертификата включает предприятие в цепочку заказа и поставки образовательной услуги.

Работодатель, имея пакет сертификатов, становится заказчиком, сам формирует техническое задание и размещает его на конкурсной основе на рынке профессионального образования. Важная задача — обеспечение участия в конкурсе не только учреждений начального и среднего профессионального образования, но и учебных центров предприятий, которые по качеству подготовки не уступают государственным учреждениям.

² См. в этом номере статью: Карпушин Н., Безукладников К. Прорыв к новому качеству региональной школы.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Среди профессиональных училищ и техникумов возникает конкуренция за пакет сертификатов по специальностям и направлениям, которые востребованы предприятием. Это заставляет их думать о технологическом переоснащении учебного процесса, развитии содержания образования.

Сегодня базовым условием развития регионального высшего образования является наличие научных школ мирового уровня. В Пермском крае такие школы есть, в том числе в сфере порошковой металлургии, механики сплошных сред, физики, геологии, кардиологии и биотехнологии. Свидетельством их высокого уровня являются большие объёмы научно-исследовательских работ, осуществляемых на привлечённые средства бизнеса, победы в конкурсах национального проекта «Образование», а также активное участие в федеральных научно-технических программах развития научного потенциала высшей школы, развития нанотехнологий, исследования фармацевтических препаратов и др. Отличительная черта научной и инновационной деятельности пермских вузов — тесное сотрудничество с институтами Пермского научного центра Уральского отделения Российской академии наук. Ведущие учёные этих институтов системным образом участвуют в образовательном процессе ведущих вузов региона, руководят дипломными работами студентов.

Мы понимаем вызовы, обусловленные необходимостью реформирования высшего образования. В Пермском крае выстроена база исследовательских проектов и научных школ для того, чтобы высшие учебные заведения края на конкурсной основе могли претендовать на статус национальных исследовательских университетов. Мы не просто ждём обновления законодательства и новой типологии образовательных учреждений,

но и создаём практические механизмы взаимодействия всех участников инновационной деятельности региона.

Сегодня мы не только мечтаем, но и работаем над тем, чтобы Пермь стала городом университетским. Воплощением этой мечты станет Университетский городок, в котором будут объединены образование, наука и производство. Это будет центр компетенций и технологий, куда будут съезжаться учёные из разных стран для ведения научной работы. Будут возведены современные здания с учебными помещениями, библиотечно-информационными центрами, лабораторно-исследовательскими корпусами, бизнес-инкубаторами, где разместятся венчурные компании.

Мы планируем, что Университетский городок окажется притягательным для современной науки и наукоёмких и высокотехнологичных производств, профессионального образования и подготовки специалистов. Здесь разместятся конференц- и апартамент-отели. Закрытая и охраняемая зона Университетского городка предоставит место представительствам инновационных компаний, коммуникационным форумам и исследовательским учреждениям. Откроются новые перспективы для проведения в Перми международных научных форумов.

Университетскую зону наполнят современные общежития для иногородних и иностранных студентов, спортивные сооружения, объекты культуры, медицинские учреждения. Здания Университетского городка станут архитектурным призером нового города.

Таким образом, образование Пермского края может и должно стать сферой конкурентного развития и обеспечить привлекательность региона для инвестиций и при выборе гражданами России места жительства для своей семьи.