

МОДЕРНИЗАЦИЯ С УЧЁТОМ РЕГИОНАЛЬНЫХ УСЛОВИЙ

Приоритетный национальный проект «Образование» разработан, чтобы эффективно содействовать становлению гражданского общества и современного образовательного менеджмента. Каковы его основные результаты в Якутии и что позволило их достичь?



Феодосия Габышева, министр образования Республики Саха (Якутия), заслуженный работник образования республики, кавалер ордена Почёта Российской Федерации, доктор педагогических наук

В республике Саха (Якутия) национальный проект «Образование», безусловно, способствовал выработке единых позиций государства, общества, сплочению профессионального сообщества вокруг общих целей в образовании. Усилились процессы консолидации общественности, обновления системы образования, развития общественно-государственного характера управления. Анализ работы классных руководителей по таким показателям, как успеваемость учащихся, охват физической культурой, занятость во внеучебное время, профилактическая работа, работа с семьями, аддитивное поведение детей, показал, что 32,7% классных руководителей добились позитивной динамики. Семейное воспитание стало объектом муниципального образования. Население подключается к работе общественного движения «Воспитание всем обществом». Нацпроекты *всколыхнули и ускорили модернизационные процессы* в дошкольном, профессиональном и дополнительном образовании.

Конкурс учителей и школ, активно реализующих инновационные образовательные программы, в республике базируется на модели общественного диалога: одни его представители — заявители предлагают другим решить, стоит ли школу и учителя объявить примером, достойным подражания. Эта модель включает республиканскую конфликтную комиссию, которая сформирована из представителей общественных организаций и республиканского Министерства образования на паритетных началах.

В качестве заявителей для участия в конкурсе на практике стали попечительские советы (37% — по учреждениям, 32% — по учителям); советы школ, управляющие советы (38%/56%); родительские комитеты (в 16 школах — 20%), а также автономные некоммерческие организации.

Перечень гражданских институтов, принявших участие в экспертизе на муниципальном уровне, не однороден. К экспертной деятельности привлекаются комитеты профсоюза работников народного образования и науки; советы руководителей школ (Вилюйский, Сунтарский улусы, Якутск); советы развития образования (Нюрбинский, Олекминский, Таттинский, Хангаласский); советы ветеранов педагогического труда (Амгинский, Вилюйский). В 12,4% случаев претенденты выдвинуты с участием женсоветов (комитетов); активное участие в этом процессе принимают детские и молодёжные организации.

В экспертизе участвуют и другие гражданские институты — советы отцов, бабушек, Общество ветеранов, Ассоциация малочисленных народов Севера, экологические организации, представители общественных СМИ, организация выпускников, спортивно-оздоровительные организации.

Общественный интерес к проблемам образования не случаен: в республике формируются попечительские и управляющие советы школ, проводится гражданская экспертиза инновационных проектов. Школы преобразуются в открытую образовательную систему, развивается социальное партнёрство.

По мнению экспертов, участие в экспертизе конкурсов нацпроекта позволяет оценить тенденции развития образования, конкретизирует, какой должна быть современная инновационная школа и лучшие учителя, помогает осознать роль общественных институтов в формировании гражданского общества.



Конкурс в рамках нацпроекта показал, что инновационные школы становятся центрами позитивных изменений в образовательных системах муниципальных образований, и подтвердил в глазах общественности и профессионалов, что работать творчески, результативно, добросовестно выгодно и престижно как морально, так и материально.

Своевременное решение ключевых вопросов социально-экономического развития республики, реализация мега-проектов в промышленности требуют повышения эффективности управления ресурсами в социальной сфере и разрешения назревших противоречий в системе образования: между тенденцией к сокращению доли материальных затрат на обеспечение обучения и общим объёмом расходов по отрасли; между сокращением численности детей и ростом общей численности работающих в сфере образования; между потребностью населения в качественных образовательных услугах по месту проживания и неравенством шансов сельских и городских жителей, детей из семей с разным уровнем доходов.

Комплексный подход реализован в новом проекте модернизации, методологические основы которого едины для всех субъектов Федерации. Но вместе с тем у каждого региона остаётся возможность и право отразить свои социокультурные особенности в тактике модернизационных процессов. Идеи проекта отражены в положениях *Стратегии развития образования Республики Саха (Якутия) до 2020 года*, принятой на XI Съезде учителей и педагогической общественности республики в октябре 2005 г. Делегаты съезда определили основой для развития системы образования республики общенациональный образовательный заказ, который объединяет потребности личности, общества и государства.

Комплексный проект модернизации образования воплощается в практику за счёт обновления нормативной правовой базы системы образования. Принят Закон республики «О Государственной целевой программе развития образования на 2007–2011 годы» (от 16.03.07 г. № 890-III) и соответствующее распоряжение Президента республики (от 10.04.07 г. № 185-РП). По каждому направлению приняты перечень мероприятий, обязательный для исполнения, нормативно-правовые документы на республиканском и муниципальном уровнях, действует Координационный совет при Президенте республики, межведомственные рабочие комиссии. Создан Наблюдательный совет с участием депутатов Государственного собрания республики, представителей органов местного самоуправления, образовательных учреждений и общественных организаций.

В 2007 г. из Государственного бюджета республики на реализацию комплексного проекта модернизации образования выделено 303 млн 819 тыс. руб. И в соответствии с соглашением между Федеральным агентством по образованию и Правительством республики предусмотрена ежегодная субсидия бюджету республики в размере 215 млн 173 тыс. руб.

Ключевое направление комплексного проекта модернизации образования — новая система оплаты труда

В республике есть опыт в этой сфере. С 1995 г. действует Закон «Об учителе», в соответствии с которым установлены доплаты к заработной плате за педагогический стаж работы, почётные звания, профессиональные знаки отличия, учёную степень кандидата и доктора наук. Кроме того, для привлечения и закрепления специалистов в школах в сельских и в арктических районах установлены доплаты.

Для поддержки детского спорта в республике в два раза увеличен норматив оплаты за внеурочную работу по физическому воспитанию. Ставки заработной платы педагогических, инженерно-педагогических работников школ повышенного уровня увеличены на 5–15%. Кроме того, существуют нормы учебной нагрузки учителей эвенкского, эвенкийского, юкагирского и чукотского языков.

За 2005–2006 годы в республике четыре раза повышались тарифные ставки. В целом за это время ставка 1-го разряда ЕТС увеличилась в 1,68 раза, средняя месячная заработная плата в учреждениях образования — в 1,39 раза.

При этом за январь — декабрь 2006 г. средняя заработная плата одного работающего в отрасли составила 9 646 рублей при прожиточном минимуме для трудоспособного населения 5 792 рубля (60% к средней по республике).

Однако несмотря на принятые меры, кардинального повышения доходов учителей не происходит, темпы роста заработной платы не устраивают ни молодых учителей, ни педагогов со стажем, и это — один из показателей неэффективного расходования средств в сфере образования.

Учителей пенсионного возраста в республике 23%. Некорректно сравнивать этот показатель со средним по России, так как пенсионный возраст в республике у нас установлен для женщин



с 50 лет, для мужчин — с 55. Если сравнить число учителей 55-летнего и старшего возраста, то их доля составляет 16%. Этот показатель сопоставим со среднероссийским (14% — РФ, 21,6% — Дальневосточный федеральный округ).

С начала 2007/08 учебного года в пилотных учреждениях на добровольной основе используется *новая модель оплаты труда*. Соответствующий проект постановления Правительства республики прошёл согласование; учтены предложения, поступившие при обсуждении основных положений новой системы на январском совещании работников образования.

Новая система действует, исходя из фиксированного распределения фонда оплаты труда образовательных учреждений, на *базовую и стимулирующую части*, изменения нормы рабочего времени учителя, включая его аудиторную и неаудиторную занятость, учёта интенсивности труда в зависимости от количества обучающихся, т.е. определения стоимости педагогической услуги (ученико-часа).

Основной инновационный элемент такой системы — специальная составляющая в структуре базовой части, которая учитывает выплаты компенсационного характера и установленные нормативными актами республики, выплаты за квалификационную категорию педагогов и *приоритетность предметов* в соответствии с образовательной программой школы. Это актуально для республики, где наряду с профильными школами, лицеями и гимназиями используются разнообразные инновационные образовательные программы с учётом этнических и культурологических особенностей, местного рынка труда.

Плюс новой системы — преодоление «уровнировки», *дифференциация в зависимости от конечного результата*, оценки потребителей. С другой стороны, это риск, и потребуются время, чтобы разработать чёткие механизмы и критерии оценки труда учителя, так как возможности всеобщего повышения за-

работной платы исчерпаны и не приводят к реальному росту доходов учителей.

Новых подходов требует аттестация педагогов. В Якутии она основана на сочетании рейтинговой и экспертной оценки деятельности учителя. Рейтинг включает оценку качества деятельности педагога, уровня его профессионального развития с позиций компетентностного подхода. Каждое профессиональное умение имеет свою котировку в баллах, что позволяет оценить как профессиональные качества педагога, так и качество преподавания. Экспертная оценка качества деятельности педагога проводится с позиций его эффективности, при которой в первую очередь учитываются достижения обучающихся. Этот подход во многом организован по технологии конкурсного отбора педагогов в рамках приоритетного нацпроекта «Образование», при котором учитывался комплекс параметров и критериев.

На основе результатов аттестации разрабатывается программа личностного профессионального роста каждого педагога, поэтапного повышения его квалификации. Обязательное условие аттестации педагогов — участие органов общественного самоуправления, потребителей образовательных услуг, представителей независимых общественных объединений.

Таким образом, введение новой системы оплаты труда ставит перед республикой задачи, которые содержат не простое однозначное решение, а требуют вариативного, гибкого подхода для повышения статуса учителя, качества обученности и воспитанности учащихся.

С 1 января 2007 г. в Якутии приступили к внедрению *нормативного финансирования в 33 пилотных школах*. Уже есть такие положительные эффекты как повышение самостоятельности школ, прозрачность бюджетирования, увеличение доли учебных расходов в объёме финансирования школ.

Апробация показала, что необходимо скорректировать коэффициенты, учесть типы и виды образовательных учреждений: школа-детский сад, школа-интернат, школа повышенного уровня обучения, школа со специальными (коррекционными классами), учебно-консультационным пунктом, кадетские школы и нетиповые образовательные учреждения.

Межведомственной рабочей группой подготовлена *республиканская методика на двух уровнях нормативного финансирования*: межбюджетном (региональном) и внутрибюджетном (муниципальном) уровнях. На межбюджетном уровне учитываются особенности территории и задачи сети по обеспечению доступности качественного образования.

Подготовлен *проект Закона Республики «О введении методики объёма формирования субвенций муниципальным районам и городским округам на финансовое обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования»*.

Нормативы наполняемости класс-комплектов устанавливаются в зависимости от численности населённых пунктов,



а также в соответствии с Законом республики «О перечне труднодоступных и отдалённых местностей в Республике Саха (Якутия)» (от 4.10.2002 № 429-П) и постановлением Правительства республики «Об особых мерах государственной поддержки ведения традиционных отраслей, жизнеобеспечения и социальной защиты сельского населения арктических улусов» (от 02.12.1995 № 521).

Критериями труднодоступных и отдалённых местностей в республике признаются отсутствие круглогодичного автотранспортного сообщения, водного сообщения, естественные преграды для передвижения любого вида наземного транспорта, отсутствие оборудованных посадочных площадок для авиационного транспорта, значительная отдалённость от районных центров. В таких случаях применяются особые нормативы финансирования. Таким образом, нормативное финансирование, даже при подушевом способе исчисления, учитывает разнообразие социокультурных ситуаций и существующее законодательство.

С 2001 г. республика участвует в эксперименте по введению Единого госэкзамена. В 2001 г. ЕГЭ проводился по трём учебным предметам, с 2002 г. — по восьми предметам, с 2003 г. — по 12 предметам, с 2005 г. — по 13 предметам. Накоплен опыт практического использования результатов ЕГЭ как одного из средств улучшения качества образования.

В сельских школах у нас среднее значение баллов ниже, чем в городских (исключение — *математика*, где уровень знаний сельских выпускников ежегодно выше примерно на 0,4 балла; и в последние два года — *история*). Сельские школьники, проживающие в отдалённых и труднодоступных местностях, получили возможность поступать в вузы без выезда из дома (в 2006 г. этой возможностью воспользовались и поступили в вузы республики и Российской Федерации 1 246 человек).

По сертификатам ЕГЭ в вузы и ссузы РФ и республики ежегодно поступает от 48% до 61% от всех выпускников; без выезда из дома ежегодно — от 10,6% до 17% выпускников.

В 2005 г. по результатам ЕГЭ из сельской местности зачислено: в вузы 3 112 человека, ссузы — 1 079 человек; в 2006 г. соответственно 4 494 и 1 634 человека. ЕГЭ позволил создать информационную базу для составления программ повышения квалификации учителей, программ поддержки образовательных учреждений.

Задача комплексной модернизации — объединить разные формы внешней независимой оценки качества, создать *региональную систему оценки качества образования* на основе разработки и внедрения системы гибких, эффективных и научно обоснованных показателей.

В Государственной целевой программе развития образования республики на 2007–2011 гг. предусмотрен раздел «Развитие системы контроля и оценки качества образования», общее финансирование которого на пять лет составляет 44 млн 700 тыс. рублей.

Пока не разработаны нормативы финансирования организации единого госэкзамена, расходы несут муниципальные и ре-

гиональные бюджеты. Для расчёта субвенции на проведение ЕГЭ, полномочий по контролю и надзору в сфере образования, передаваемых на региональный уровень, необходимы соответствующие нормативные акты федерального уровня.

Нужно ускорить принятие изменений в Закон «Об образовании» РФ — определения Госстандарта, включающего *требования к результатам и условиям освоения общеобразовательных программ*.

Развитие сети образовательных учреждений, обеспечение современных условий обучения — одна из главных задач комплексного проекта, поэтому средства федеральной поддержки, бюджета республики, муниципалитетов направляются на учебное оборудование и ремонт школ.

Наиболее сложный показатель для многих учебных заведений — соответствие требованиям Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов. В республике всего 13,8% всех детских учреждений относятся к первой группе санитарно-эпидемиологического благополучия, где обучается 42% от общей численности детей. 25% образовательных учреждений всех типов относятся к группе неблагополучных учреждений.

Выбор способов совершенствования условий обучения определяется возможностями реструктуризации сети, укрупнения школ, расположенных в типовых каменных зданиях, экономией расходов в рамках энерго-, водо-, тепло- сбережения. Муниципальными образованиями приняты планы повышения эффективности использования ресурсов в бюджетной сфере. Распоряжением Президента республики предусмотрено создать механизмы стопроцентного направления средств, высвобождаемых в результате оптимизации, на улучшение условий обучения и оплату труда педагогов.

При низкой плотности населения северного региона России Министерство образования Республики предлагает такие стратегии развития сети образовательных



учреждений для повышения качества, как сетевое взаимодействие, дистанционное обучение, создание образовательных комплексов и пансионатов при крупных школах.

Перспективны различные формы кооперации и интеграции, объединения ресурсов начального профессионального образования, муниципальных образований и предприятий через организацию обучения в учебных центрах предприятий, межшкольных производственных комбинатах, в сельхозпредприятиях и профессиональных училищах. Предстоит разработать нормативные правовые акты федерального уровня, чтобы способствовать интеграционным процессам, особенно при объединении учреждений, финансируемых из бюджетов разного уровня.

Однако на этом пути уже есть первые успехи. Принято Положение о конкурсном отборе образовательных учреждений муниципальных районов и городских округов, реализующих дуальное образование в социальном партнёрстве с работодателями. Школы, выигравшие в конкурсе, получили от одного до трёх млн. рублей на реализацию своих проектов за счёт средств, предусмотренных в Государственной программе развития образования.

В районных центрах, где система образования работает эффективно, используются две модели — равноправное партнёрство нескольких школ или шефство сильной школы над более слабыми. При этом школы активно используют школьные автобусы для организации сессионного обучения *методом погружения*. Пока Министерство образования республики не может обеспечить одинаковые кадровые и материальные условия в каждой школе. Для углублённых занятий по предметам организуется подвоз детей в школы к лучшим учителям, или лучшие учителя выезжают для занятий в ближайшие школы. В последнее время интенсивно внедряется дистанционная поддержка школьников с использованием информационно-коммуникационных технологий в рамках сетей.

В республике действуют 16 инновационных сетевых проектов, из них шесть осуществляют межрайонное взаимодействие. По разным направлениям объединены 196 образовательных учреждений; кроме того, сложилось сетевое взаимодействие 38 президентских и 37 агрошкол.

Многолетний *опыт сетевого взаимодействия малокомплектных* сельских школ Амгинского, Таттинского и Чурапчинского улусов показал, что найден выход из «вакуумности» сельской школы, повысилась мотивация к учёбе и уровень обученности. Мониторинг качества образования и здоровья показывает позитивную динамику результатов обучения и воспитания в школах, которые входят в сеть.

В республике развиваются модели межшкольных сетевых объединений по профильному обучению и профессиональной подготовке. Создаются автономные образовательные организации, объединяющие образовательные учреждения разных ступеней и видов. В Чурапчинском, Сунтарском улусах, городах Нерюнгри и Мирный объединяются малочисленные детские сады, школы, учреждения дополнительного, профессионального образования и общественных организаций.

Первыми инициировали создание автономных некоммерческих организаций работники образования в Таттинском улусе, где созданы учебно-производственный центр «Уран», объединяющий мастеров народных ремесел и школы, экспертное сообщество авторов культурно-образовательных инициатив.

В климатических условиях Якутии невозможен ежедневный подвоз детей, поэтому в республике сохраняются школы с интернатами (106 в селе, 13 в городе). В них обучается около четырёх тысяч детей. Однако Министерство образования республики стремится к тому, чтобы дети возвращались в семьи, которые будут получать опекуновское пособие.

Есть категория сёл, которые имеют перспективы при дальнейшем развитии сельского хозяйства, промышленности, транспорта и энергетики, других производств. В таких сёлах планируется сохранять статус школ и численность детей. По расчётам министерства можно передать под опеку и усыновление более тысячи детей. Сельским сходом села Чемайки Мегино-Кангаласского улуса рассматривается предложение коллектива школы об устройстве в семьи 25 детей-сирот. В Нюрбинском улусе приёмными родителями готовы стать 16 семей.

Большая категория поселений — это исторически сложившиеся места расселения. Население занято традиционными промыслами: охотой, рыбалкой. Большая их часть — очаги культуры малочисленных народов Севера — должна быть сохранена.

Для малонаселённых пунктов, которые можно условно назвать неперспективными в экономическом плане, предлагаются технологии дистанционного образования, тьюторства с опорой на информационные коммуникационные технологии, модульное обучение с подвозом учителей, технологии «погружения» в каникулярное время, кочевые школы.



Разработаны и рекомендованы для использования в муниципальных образованиях Примерные положения об опорной школе, о филиале опорной школы, о социокультурном центре, о начальной школе с 5–6 классами, о дошкольной ступени в составе общеобразовательной школы, об общинном (родовом) детском саде малочисленных народов, о кочевой школе и кочевом филиале общеобразовательной школы, о детском саде на дому как филиале детского сада, о пришкольном интернате и малокомплектной школе.

На федеральном уровне необходимо разработать и утвердить в соответствии с современными требованиями примерные штатные расписания для всех типов и видов образовательных учреждений. Сейчас пилотные школы уже поняли, что фонд оплаты труда педагогического персонала и административно-управленческого персонала следует привести к оптимальному соотношению 30 на 70.

Решаются вопросы финансирования дополнительного образования в школах. Школы, которые интегрированы с учреждениями дополнительного и профессионального образования, должны будут финансироваться из разных источников: основные образовательные программы за счёт государства в виде субвенций, а дополнительное образование — за счёт дотаций и различных программ и проектов, а также иных привлечённых средств.

Таким образом, с учётом региональных особенностей функционирования и развития социально-трудовой сферы развитие сети школ включает реорганизацию сетей школ; их интеграцию и кооперацию; создание комплексов; развитие дифференцированной сети образовательных учреждений, в том числе специального и реабилитационного профиля; активное социальное партнёрство учреждений общего и начального профессионального образования с деловым сектором экономики.

Стержневое направление современного менеджмента — становление гражданских институтов, участвующих в управлении образованием

В республике накоплен достаточно серьёзный опыт по поддержке общественно-государственного управления. Активно действует Ассоциация союза попечительских советов, ежегодно проводится инвестиционная педагогическая ярмарка «Сельская школа», принята Государственная программа социального партнёрства.

Подготовлен проект Постановления Правительства Республики «О государственной поддержке общественных советов в системе образования Республики Саха (Якутия)». Предусмотрена грантовая поддержка проектов социального партнёрства, дополнительного финансирования проектов. Перед Министерством образования стоит задача: к окончанию работы по проекту во всех школах должны действовать школьные советы с расширенными управляющими полномочиями.

Внедрение технологии оценки результативного бюджетирования предполагает новую систему показателей эффективности использования ресурсов, отражающих интенсивность эксплуатации ресурсов и направления их использования. Традиционные показатели отраслевого развития не отражают реального качества управления, поэтому формируется система мониторинга по показателям, отражающим структуру затрат на оказание бюджетных услуг и их влияние на качество этих услуг.

При реализации комплексного проекта модернизации образования планируется вести постоянный мониторинг и коррекцию мероприятий. Потребуются новые формы государственной и общественной отчётности, статистического наблюдения. Целесообразно максимально упростить и формализовать отчётность, разработать программное обеспечение для разгрузки управленцев как регионального и муниципального уровней, так и на уровне школ. В рамках комплексного проекта модернизации образования на семинарах и конференциях будут встречаться представители различных организаций по вопросам общественного участия в управлении образованием и оценки качества.

В критериях и показателях эффективности использования ресурсов в сфере образования и реализации комплексного проекта модернизации должны учитываться особенности субъектов Федерации с низкой плотностью населения. Их нужно учитывать при разработке мер федеральной поддержки строительства и реконструкции пришкольных интернатов в дотационных регионах, мониторинге численности административно-управленческого, учебно-вспомогательного, младшего обслуживающего и педагогического персонала. В диалоге с общественностью выявляются социальные риски и «болевые точки». А значит, будут приняты меры для своевременного решения возникающих проблем на пути к цели — эффективной школе. **НО**