



Система образования может и должна эффективно развиваться

Из выступления на заседании
Государственного совета РФ 24 марта 2006 г.

Андрей Фурсенко,
министр образования и науки РФ

...Для того чтобы система образования эффективно развивалась, необходимо сделать её *более открытой*. Критерии качества не могут устанавливаться изнутри системы, они определяются потребителями образовательных услуг: обществом и экономикой. Именно на формирование института внешнего заказа образованию нацелены основные действия нашего министерства.

Начну с профессионального образования. Здесь наша задача — ориентация на современные и перспективные региональные рынки труда. И решается она через полноценное участие работодателей в формировании структуры и содержания профессионального образования: стандартов, перечня специальностей, количества специалистов, востребованных на рынке труда. На всех уровнях системы профессионального образования главное — соответствие направлений и качества подготовки потребностям регионального развития, возможность для граждан получать хорошее образование там, где они живут, и достойную работу там, где получают образование.

Модернизацию экономических механизмов называют «ключевым условием обеспечения эффективности образовательной политики». И к первоочередным мерам в этом плане отнесено введение нормативного подушевого финансирования взамен действующей сегодня в большинстве регионов малоэффективной схемы распределения средств.

В соответствии с законодательством субъекции на заработную плату учителям и на учебные расходы направляются из регионального бюджета в муниципальные в зависимости от количества обучающихся. На региональном и муниципальном уровне необходимо довести принципы нормативного финансирования до каждого общеобразовательного учреждения.

содействия укреплению здоровья школьников; по месту жительства и при школах следует создавать и восстановить сеть физкультурных и спортивных детских площадок; обеспечить **инновационную подготовку и повышение квалификации** специалистов физкультурно-спортивного профиля, специалистов реабилитационной и лечебной физической культуры, способных работать с инвалидами и детьми с отклонениями в состоянии здоровья.

Введение обязательного бесплатного среднего (полного) общего образования

В мировой образовательной теории и практике **обязательным** считается тот уровень образования, который государство **обязано** предоставить гражданам и который гражданин **обязан** освоить для полноценного участия в жизни общества.

Введение по инициативе Президента Российской Федерации обязательного бесплатного общего среднего (полного) образования — стержень современного этапа инновационного развития образования, приоритетная общенациональная стратегическая задача, направленная на повышение образовательного уровня нации, обогащение человеческого капитала, социально-экономическое и культурное развитие страны, рост её конкурентоспособности.

Основные трудности введения обязательного среднего образования лежат не в педагогической, а в социальной и экономической плоскостях, поскольку главное условие решения этой крупной социально-педагогической задачи — создание системы целевой адресной поддержки детей, имеющих при получении среднего образования социально-экономические, медико-психологические и другие затруднения.

Введение всеобщего среднего образования не потребует существенных бюджетных затрат, так как из-за демографического спада в стране сокращается контингент учащихся, высвобождаются педагогические кадры, материально-технический потенциал, что обеспечивает ресурсную базу для решения этой задачи. Кроме того, в Москве, Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Новосибирске, Красноярске и других мегаполисах сохранилась вся инфраструктура всеобщего среднего образования.

Введение обязательного бесплатного среднего образования (*далее — обязательное среднее образование*) предполагает различные формы его получения: очную, вечернюю и заочную, обучение на дому, дистанционную подготовку, экстернат, в рамках школы (профильное и профессиональное образование в старших классах).

Таким образом, обязательное среднее образование — **часть целостной системы всеобщего непрерывного образования**, поэтому его введение потребует соответствующих изменений в сопредельных ступенях образовательной системы, в частности, в начальном, среднем и высшем профессиональном образовании.



Ключевые условия эффективности образовательной политики государства

Повышение социального статуса, профессионального уровня, улучшение материального положения педагогических кадров

Зарплата в сфере образования до сих пор остаётся одной из самых низких в стране: в 1991 г. она составляла 71% от заработной платы в экономике. В 2005 г. этот показатель составил 66%. Средняя заработная плата российского учителя ещё ниже — 49,7%, воспитателя детского сада — 40,5%. Половина работников образования получает зарплату менее 3 тыс. руб. в месяц. Большинство учителей и директоров считают, что материальное положение учителя чрезвычайно низко. В целом по стране, по данным ВЦИОМа, такой же точки зрения придерживаются более чем три четверти населения.

Социальную неудовлетворённость работников образования вызывает отсутствие достойного пенсионного обеспечения, медицинского обслуживания, невозможность улучшить жилищные условия.

Необходимы региональные системы **социальных гарантий** для работников образования, подобные той, которая была предусмотрена Законом Российской Федерации «Об образовании». Должны быть разработаны организационно-экономические и нормативные правовые механизмы, препятствующие закреплению негативных диспропорций в структуре кадрового потенциала системы образования.

Система оплаты труда

Действующая система оплаты труда учителей крайне неэффективна, лишь в малой степени учитывает важную воспитательную работу педагогов, стимулирует избыточную почасовую нагрузку учителей и перегрузку школьников, не способствует притоку молодых, профессиональных кадров в систему образования.

Завершая переход к финансированию общеобразовательных учреждений по подушевому принципу, следует начать постепенный переход к новой системе оплаты труда педагогов. При этом, сохраняя общие принципы такой системы, предстоит учитывать возможное многообразие подходов к системе оплаты труда учителей в различных субъектах Федерации, комплексно рассматривать введение новой системы оплаты труда с учётом развития практики общественного участия в управлении образованием, самостоятельности образовательных учреждений, инновационных подходов к аттестации учителей.

Необходимые меры:

разработка и апробация новых региональных систем оплаты труда учителей, построенных на **общих принципах** оплаты за качество образования, укрепления здоровья и воспитания детей;

Мы убедились: если средства доходят по нормативно-подушевому принципу только до муниципалитета, а дальше сохраняется прежняя система финансирования — механизм не работает. *Если директор не знает величины бюджета своей школы, он не имеет возможности планировать расходы и в результате не может за них отвечать.*

Собрав первую отчётность о выплатах вознаграждения за классное руководство, мы увидели, что в стране более 12 тыс. классов, в которых обучается по 1–2 ученика! Причём такие классы есть даже в городах: более 63 тыс. классов (т.е. свыше 8%) — с наполняемостью до 5 человек, в том числе более полутора тысяч — в городах. Очевидно, что это происходит из-за стремления учителей к увеличению почасовой нагрузки, от которой напрямую зависит их зарплата, и практически не связано с требованиями к качеству.

Завершая переход к подушевому финансированию общеобразовательных учреждений, в регионах следует начать вводить новую систему оплаты труда педагогов. Конкретная методика расчётов в каждом субъекте Федерации может быть своя, в зависимости от региональных особенностей. Однако при всём многообразии таких методик для эффективного стимулирования качества должны быть соблюдены общие принципы:

— определение на региональном уровне доли фонда оплаты труда общеобразовательных учреждений в общем объёме бюджетного финансирования;

— увеличение надтарифной (*стимулирующей*) доли в общем фонде оплаты труда (и повышение зарплаты должно, в первую очередь, затронуть именно эту часть фонда оплаты труда);

— привлечение общественности — школьных попечительских и управляющих советов — к распределению надтарифного фонда;

— значительная дифференциация (*базового*) размера оплаты труда в зависимости от квалификации учителя.

Причём для определения квалификации, её соответствия современным требованиям к качеству нужно существенно обновить порядок аттестации учителей: создать систему, стимулирующую их к освоению эффективных инновационных образовательных технологий. Ряд системообразующих элементов нового подхода к аттестации кадров задаёт конкурсный отбор лучших учителей в рамках



СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ

национального проекта. Процедура отбора устанавливает критерии качества и предполагает оценку результатов труда потребителями, что обеспечивает прозрачный, объективный, открытый и независимый характер отбора.

Достижение качественного образования невозможно также без адекватной системы его мониторинга и оценки. *(Изменения в оценке качества должны касаться не только аттестации педагогов, но всех сторон образовательного процесса и образовательных результатов.)*

Центральный элемент общероссийской системы оценки качества образования — единый государственный экзамен, проводимый по единой схеме во всех территориях.

Предлагаемая нами схема такова:

— для всех выпускников школ обязательна сдача ЕГЭ по установленным предметам, один из которых, безусловно, русский язык;

— экзамены по другим предметам могут сдаваться в форме ЕГЭ или традиционно;

— для поступления в вуз необходимо сдать ЕГЭ по тем предметам, по которым *установлены вступительные испытания в выбранный выпускником вуз.*

В перспективе целесообразно в рамках развития общероссийской системы оценки качества образования вести также разработку и апробацию независимых и объективных процедур оценки образовательных достижений учащихся, завершивших обучение на ступенях начального и основного общего образования *(после 4-го и 9-го классов)*, бакалавриата.

Отработка всех перечисленных выше подходов заложена в приоритетном национальном проекте «Образование». Это касается

— и инструментов общественной выработки критериев оценки и внешнего заказа к образованию (я имею в виду конкурсы лучших учителей, инновационных программ школ и вузов);

— и нормативно-подушевого подхода к ресурсному обеспечению всех мероприятий, включая конкурсы в сфере общего образования, вознаграждения за классное руководство.

В результате проект придаёт мощный импульс необходимым системным изменениям в отрасли. Это, в частности,

— интеграция вузов в процессы развития региональной экономики *(за два года в половине регионов для поддержки деятельности вузов будут созданы условия, при которых будут обеспечены наиболее острые кадровые потребности региональных программ развития);*

увеличение дифференциации в оплате труда учителей различной квалификации; участие школьных попечительских, управляющих и иных советов в оценке качества труда педагогов;

определение на региональном уровне **объёмов фонда оплаты** труда общеобразовательных учреждений в общем объёме бюджетного финансирования;

разработка и реализация механизмов увеличения **доли надтарифного фонда** в общем фонде оплаты труда с предоставлением возможности участвовать в его распределении школьным попечительским, управляющим и иным советам;

введение новой **системы аттестации учителей**, стимулирующей их к освоению эффективных инновационных образовательных технологий, современных информационных технологий, методов организации проектной, групповой и исследовательской деятельности учеников, иных ключевых педагогических компетенций. Следует отказаться от определения уровней оплаты труда педагогических работников, напрямую зависящих только от стажа педагогической работы и образования, ввести надбавку за непрерывный педагогический стаж. Такая надбавка, устанавливаемая через первые три года работы, позволит привлечь молодых специалистов, закрепить кадровых работников.

Переход от затратной экономики образования — к экономике развития

Меры, нацеленные на быстрое увеличение бюджетного и внебюджетного финансирования образования, должны сочетаться с мерами, направленными на оптимизацию использования ресурсов этой сферы. При этом экономическая эффективность не может противопоставляться социальной.

Бюджетное финансирование образования

Финансирование российского образования в сопоставимых ценах составляет примерно три четверти от уровня 1991 г.

В сравнении с зарубежными странами в России крайне низкий уровень финансирования образования. Доля расходов на образование к ВВП у нас составляет 3,5%, в то время как в развитых странах, как правило, более 4%. При этом наш ВВП, во-первых, ещё далёк от своего уровня 1990 г. и, во-вторых, в сравнении с ВВП развитых стран он крайне невысок: в 5,5 раз меньше, чем в Германии, в 10 раз меньше, чем в Японии, в 25 раз меньше, чем в США.

При таком низком финансировании российского образования выделяемые бюджетные средства расходуются весьма неэффективно. Между тем без достаточного финансирования и эффективного использования выделяемых средств невозможно обеспечить должный качественный уровень и конкурентоспособность отечественного образования.



Необходимые меры:

увеличение бюджетных расходов на образование, обеспечение роста их доли в ВВП до среднего уровня развитых стран (5%);

повышение **эффективности использования финансовых средств** в целях концентрации внутрисистемных ресурсов для инновационного развития образования;

распределение бюджетных ресурсов в системе образования на основе нормативного финансирования и гласных конкурсных процедур;

оптимизация системы и механизмов бюджетного финансирования образования; преодоление консерватизма, зарегламентированности существующего постатейного финансирования образовательных учреждений и казначейских процедур;

внедрение в экспериментальном режиме **трёхлетнего бюджетирования** системы образования и образовательных учреждений, позволяющего более эффективно использовать бюджетные средства и целенаправленно планировать задачи и индикаторы развития.

Межбюджетные отношения в сфере образования

Российская Федерация неоднородна по уровню экономического развития регионов. Между экономически развитыми и депрессивными регионами существует почти восьмикратное различие в уровне доходной части бюджетов, для муниципалитетов эта цифра доходит до 40. В таких условиях полная передача финансирования отдельных образовательных программ на региональный уровень может закрепить отставание экономически депрессивных регионов при объективном дефиците квалифицированных кадров. Необходимо разработать и ввести систему мер по выравниванию стартовых возможностей граждан в получении качественного образования вне зависимости от места их проживания.

Необходимо разработать систему общероссийских норм, регламентирующих условия и оснащённость образовательного процесса на всех уровнях и ступенях образования; ввести **целевые субвенции и субсидии** из федерального бюджета на выравнивание условий развития образования при условии реализации в субъектах Федерации необходимых институциональных изменений в системе образования; отработать систему **межбюджетных отношений** в финансировании различных уровней и видов образования.

Налоговая база образования и привлечение внебюджетных средств

В последние годы со стороны государства предпринят ряд действий, заметно уменьшающих доход образовательных учреждений от собственной хозяйственной деятельности. Одновременно резко увеличивается налоговое бремя образовательных учреждений, фактически приравнивающее их к коммерческим предприятиям.

— расширение практики создания в школах попечительских, управляющих и иных советов (*ожидается, что уже в 2006 г. в 25% школ будут созданы эти советы, а в 2007 г. — в 60% школ*). Также будут включены представители работодателей в попечительские советы вузов (*по экспертным оценкам — в каждом пятом вузе в 2006 г. и каждом третьем вузе в 2007 г.*);

— переход на нормативное финансирование и новую систему оплаты труда работников образования (*мы ставим задачу, чтобы к 2007 г. все региональные образовательные системы перешли на подушевой принцип финансирования образовательных учреждений, а к 2008-му — на новую, более эффективную систему оплаты труда*);

— массовое использование современных информационных технологий в образовательном процессе (*по нашим оценкам, к концу 2006 г. каждая пятая, а к концу 2007 г. — каждая четвертая школа будет их широко использовать*).

Один из ключевых механизмов стимулирования системных изменений, заложенный в наш национальный проект, — это поддержка лидеров, инновационных проектов, программ развития. В этой связи мы готовим предложения по целевой поддержке комплексных преобразований в регионах по таким направлениям, как:

— развитие начального и среднего профессионального образования;

— изменение системы оплаты труда;

— создание региональных систем оценки качества образования;

— общественное участие в управлении образованием;

— расширение форм предоставления дошкольного образования.

По нашим предварительным оценкам, объёмы федеральной поддержки могут варьироваться от 150 до 400 млн рублей в зависимости от количества учащихся в регионе и от специфики заявленных программ развития. Такая целевая поддержка даст возможность разработать продуманные, реалистичные программы с чёткими индикаторами, адекватными механизмами реализации, аргументированными бюджетными потребностями.

Это должно коснуться не только сильных, но и экономически «депрессивных» регионов, что позволит выровнять стартовые возможности в субъектах Федерации, обеспечить позитивные изменения в системе образования. ■