

КОМПЛЕКСНЫЙ ПРОЕКТ МОДЕРНИЗАЦИИ образования в Саратовской области: региональные особенности реализации



Михаил Горемыко,
исполняющий обязанности
Министра образования
Саратовской области

Неудача как мотиватор изменений в образовании региона

Первая информация о подготовке пятого направления приоритетного национального проекта «Образование» — конкурса регионов, внедряющих комплексные проекты модернизации образования, побудила Министерство образования Саратовской области оценить потенциальные возможности участия и шансы на победу в проекте. Несмотря на некоторые региональные особенности, осложняющие достижение конкурентоспособных показателей заявки, было принято решение — в конкурсе участвовать.

К сожалению, первая попытка вхождения в проект не стала для региона успешной. Однако бывают ситуации, когда неудача мотивирует к резкой активизации

«работы над ошибками», катализирует созидательную инициативу значительно сильнее лёгкой и потому расслабляющей победы. Кроме того, средства массовой информации, общественные организации, сожалея о неудаче в конкурсе, подготовили общественное мнение к осознанию важности и необходимости участия Саратовской области в проекте.

В 2007 г. региональное министерство образования, Саратовский институт повышения квалификации и переподготовки работников образования, как основные разработчики заявки, проанализировали уязвимые стороны конкурсной документации, изучили опыт регионов-победителей 2007 г., предприняли первоочередные меры по «укреплению фундамента» модернизации системы образования. В частности, началось формирование нормативно-правовой базы введения нормативного подушевого финансирования (приняты законы Саратовской области «О порядке определения нормативов финансирования общеобразовательных учреждений в части

расходов на реализацию общеобразовательных программ» и «Об утверждении нормативов бюджетного финансирования расходов на реализацию общеобразовательных программ в муниципальных общеобразовательных учреждениях в расчёте на одного обучающегося в год»), в школах стали создаваться органы государственно-общественного управления, с 4 до 6 увеличено число предметов ЕГЭ.

В повторной конкурсной заявке изменились подходы к построению новой системы оплаты труда. За основу вместо санкт-петербургской модели была взята методика, рекомендованная Министерством образования и науки РФ. Кроме того, пересмотрены подходы к развитию сети образовательных учреждений, показан результат экспериментальной работы по созданию органов государственно-общественного управления на муниципальном и школьном уровне, разработана концепция обновления системы повышения квалификации. Итог — долгожданное известие о победе Саратовской области в конкурсе КПОМО 2008 г.

Стартом реализации проекта мы условно считаем участие в экспертно-проектном семинаре «Комплексные проекты модернизации образования-2008», на который по приглашению организатора, Института проблем образовательной политики «Эврика», Саратовская область направила самую представительную группу. В её состав, помимо специалистов Министерства образования, вошли работники института повышения квалификации, муниципальных органов управления образованием, финансисты.

Участие в семинаре позволило не только представить объём и сущность работы по каждому направлению, но и соотнести пошаговые действия со спецификой образовательной сети региона.

Сеть общеобразовательных учреждений Саратовской области включает 1291 государственное и муниципальное учреждение. Отличительной особенностью нашего региона является то, что 927 школ расположены в сельской местности, а это более 71%. Доля малокомплектных школ на 1 сентября 2007 г. составляла 58%. Конечно, эта специфика отразилась на

сложности реализации проекта, особенно по направлению развития сети.

По сравнению с предыдущим годом общий контингент учащихся сократился на 6%. К началу 2007/08 учебного года закрыты 28 школ, 18 реорганизованы.

Однако область не только закрывает школы, но и строит новые. В 2007 г. на строительство школ из областного бюджета выделено 146,4 млн руб. Введены в эксплуатацию 3 общеобразовательных учреждения на 796 ученических мест. Продолжается строительство 12 школ или пристроек к ним.

Инновационные образовательные учреждения в Саратовской области представлены 17 гимназиями, 18 лицеями, 3 кадетскими учреждениями и 68 средними школами с углублённым изучением отдельных предметов. Важно отметить, что в общей сложности 198 общеобразовательных учреждений (23% от числа средних школ) работают в тесном контакте с учреждениями высшего, среднего и начального профессионального образования — на договорных началах или в рамках сетевой организации предпрофильной подготовки и профильного обучения.

В системе общего образования работают 51879 педагогов, из них 23441 чел. — учителя школ. «Золотой фонд» саратовского учительства составляют 520 работников образования, имеющих звание «Заслуженный учитель РФ», 6,5 тыс. почётных работников общего образования, 7 тыс. учителей высшей квалификационной категории.

Количественно фиксируемые цели и ответственно конечные результаты модернизации системы общего образования Саратовской области содержатся в конкурсной заявке региона: это рост реальных доходов работников образования, увеличение доли школьников, получающих образование в современных оборудованных школах и т.д.

Модернизация — на пути к достижению нового качества образования

Главной конечной целью модернизации мы считаем **повышение качества школьного образования как результат системных изменений в отрасли.**

И вот здесь кроется значительная сложность, связанная с трансформацией самого понятия «качество». Помимо традиционного и квалиметрируемого уровня учебных достижений мы должны оценить сформированность у школьников набора ключевых компетентностей, надпредметных понятий, социального общественно-полезного опыта и иных качеств личности, трудно поддающихся количественной оценке. Помимо отсутствия разработанного критериального аппарата, инструментария, заданного стандарта или минимально необходимого уровня мы пока не имеем чёткого представления о том, каким образом мы будем документировать уровень личностного развития. Решение этого вопроса повлечёт за собой следующий, органически с ним связанный: каким образом такой документ будет учитываться при поступлении в учреждения профессионального образования или на работу?

Управленческая команда Саратовской области, которая организует выполнение комплексного проекта модернизации образования, отмечает две особенности этой сложной и напряжённой работы.

Во-первых, проект потому и называется комплексным, что все его составляющие теснейшим образом взаимосвязаны. Невозможно достичь значимых результатов ни по одному из направлений, если западает хотя бы один элемент. Например, без общественного участия в управлении образовательным учреждением нельзя полноценно и справедливо реализовать главный принцип новой системы оплаты труда: оплата не только за объём, но и за результативность работы. В свою очередь, определить ре-

зультативность деятельности учителя можно только с помощью тонко продуманной и всеобъемлющей системы оценки качества образования, учебных и, главное, внеучебных достижений учащихся.

Подготовить учителя к работе в новых условиях, к работе на конечный результат — задача обновлённой системы повышения квалификации. Важной составляющей достижения высокого качества образования выступает образовательная среда: условия ведения образовательного процесса, уровень образовательных программ, и каждый муниципалитет уже сегодня задумывается о развитии и совершенствовании сети образовательных учреждений. Доводить условия, процесс и результат реализации образовательной программы до уровня современных требований придётся в условиях нормативного подушевого финансирования, которое является мощнейшим стимулом для педагогического коллектива работать качественно, эффективно, привлекая в условиях жёсткой конкуренции большее количество учащихся. Подобное взаимопроникновение направлений проекта можно перечислять сколь угодно долго. Отсюда следует тот факт, что распределение зон ответственности членов региональной, муниципальных, школьных стратегических команд по реализации проекта в достаточной степени условно: без понимания задач и стратегии реализации каждого направления невозможно продвинуть своё.

Вторая особенность состоит в том, что работа идёт в проектном режиме, несколько непривычном для управленческого аппарата. Административный подход заключается в разработке нормативного акта, содержание которого не обсуждается, ход выполнения контролируется, исполнение фиксируется, а неисполнение карается. Реализация комплексного проекта модернизации образования предполагает экспериментальную, инновационную, проектную деятельность, в ходе которой рождается

нормативный документ. В модернизации образования нет готовых рецептов, методик и путей. Мы получаем федеральный ресурс в обмен на созидательную, творческую деятельность, которая должна дать результат в двух аспектах: системные позитивные изменения в системе образования региона и пакет нормативно-правовых документов, обеспечивающих необратимость этих изменений.

Первое направление Комплексного проекта модернизации образования — переход на новую систему оплаты труда, направленную на повышение доходов учителей. Учитывать не только объём, но и качество преподавательской работы, учитывать при формировании заработной платы все виды деятельности учителя — вот задача, поставленная перед системой образования.

В настоящее время конкурентоспособность заработной платы педагогических кадров на рынке труда области остаётся низкой. Несмотря на повышение с 1 февраля 2008 г. на 14% и региональные доплаты, средний заработок учителей в Саратовской области составляет 7204 руб. Существующая единая тарифная сетка не позволяет значительно увеличить заработную плату и запустить механизм зависимости её роста от качества и результативности труда.

Новая система оплаты труда работников общего образования Саратовской области вводится принятием регионального закона «О новой системе оплаты труда работников областных государственных общеобразовательных учреждений», а методика расчёта фонда оплаты труда утверждается постановлением Правительства области. Такую схему формирования основных финансово-экономических документов мы выбрали с целью привлечения органов как законодательной, так и исполнительной власти к реализации проекта, что дополнительно обеспечивает ответственность всех ветвей власти за выполнение принятых регионом обязательств.

Переход на новую систему оплаты труда будет осуществлён поэтапно: с 1 сентября 2008 г. — 346 школ городских поселений (это 273 школы, расположенные в городах, 36 — в рабочих посёлках и 37 — в крупных

селах), с 2009 г. — все остальные общеобразовательные учреждения.

Апробация в экспериментальном режиме введения новой системы оплаты труда в школах городских поселений обусловлена высокой степенью готовности этих школ к эксперименту: близкая к нормативной наполняемость классов (чуть менее 23 чел.), более профессиональные руководящие и бухгалтерские кадры, действующие во многих школах органы государственно-общественного управления. Несмотря на то что эти школы составляют лишь четвертую часть от общего числа образовательных учреждений региона, в них работает почти половина учителей области и обучается 2/3 учащихся.

Без сомнения, введение новой системы оплаты труда сопряжено с определёнными рисками, из них в качестве главных я бы отметил:

- неготовность административно-управленческого персонала, работников экономической сферы, да и, пожалуй, самих учителей к работе в новых финансово-экономических условиях;
- сложность экспертной оценки вклада педагога в формирование общепредметных умений, ключевых компетенций, социального опыта учащихся, что и должно определять размер стимулирующей части оплаты труда;
- риск волонтаристского, волевого распределения стимулирующей части фонда оплаты труда руководителем образовательного учреждения;
- невозможность изыскания средств для реального увеличения заработной платы учителей внутри системы образования.

Отмечу, что последний риск благодаря поддержке губернатора Саратовской области, депутатов областной Думы преодолен. Сразу после осознания того факта, что мы в проекте, в феврале

по инициативе губернатора П.Л. Ипатова Саратовской областной Думой принято решение о внесении изменений в бюджет 2008 г. в части увеличения средств на оплату труда работников пилотных школ с 1 сентября 2008 г. в объёме 500 млн руб. С 1 января 2009 г. на повышение заработной платы учителей в бюджете области планируется дополнительно выделить средства в объёме 3 млрд руб.

Риск кадровой неготовности к работе в новых условиях необходимо минимизировать чётко продуманной, эффективной системой обучения, подготовки, повышения квалификации. К настоящему времени Саратовским институтом повышения квалификации и переподготовки работников образования проведены 144-часовые курсы повышения квалификации для членов муниципальных стратегических команд по всем направлениям комплексного проекта модернизации образования. По каскадной модели идёт подготовка представителей школьных управленческих команд.

Весьма сложной задачей стала разработка модельной методики распределения стимулирующей части фонда оплаты труда — настолько тонкой, справедливой и прозрачной, чтобы свести к минимуму конфликтные ситуации и недовольства педагогов, которые неизбежно отразятся на отношении ко всему комплексному проекту в целом. В этом отношении большая роль отводится общественной составляющей в управлении образовательным учреждением.

Деньги следуют за учеником — вот главный принцип второго направления комплексного проекта модернизации — перехода на нормативное подушевое финансирование образовательных учреждений.

Финансирование школ по нормативу в Саратовской области базируется на уже упомянутых законодательных актах, которые действуют в регионе второй год. В соответствии с этими законами с 1 января 2008 г. на нормативной основе определяется объём субвен-

ций как муниципальным бюджетам, так и образовательным учреждениям на реализацию общеобразовательных программ. Уровень учебных расходов в нормативе финансирования в 2008 г. увеличен более чем в 5 раз (с 0,6 до 3%).

Но до начала реализации проекта в Саратовской области на малокомплектные школы нормативное финансирование не распространялось. В настоящее время подготовлены соответствующие изменения в региональное законодательство. Кроме того, мы пойдём по пути минимизации числа нормативов в зависимости от типа образовательного учреждения, его места расположения, численности обучающихся.

Среди прогнозируемых рисков введения нормативного подушевого финансирования необходимо отметить:

- исключение из штатного расписания отдельных категорий педагогических работников: педагогов-психологов, учителей-логопедов, социальных педагогов и т.д.;
- угрозу закрытия малокомплектных сельских школ, играющих важную роль в социокультурной жизни поселения.

В условиях действия рыночных механизмов обеспечить сбалансированное штатное расписание школы, сохранить психолого-педагогическую, медико-социальную службу невозможно запретительными или директивными методами. В процедуры лицензирования и аккредитации образовательных учреждений, мониторинговые исследования качества образования мы включили показатели здоровья учащихся, сформированности воспитательной системы школы. Такой подход мы использовали при проведении конкурса образовательных учреждений в рамках приоритетного национального проекта «Образование». Он делает невыгодным для педколлектива одностороннюю организацию образовательного процесса с перекосом в сторону учебной деятельности в ущерб воспитательной и здоровьесберегающей.

Региональная система оценки качества — трудности измерения и гражданское участие

Следующее направление проекта — **построение региональной системы оценки качества образования**. При решении данной задачи мы столкнулись с рядом объективных трудностей.

Во-первых, чрезвычайная многогранность и многоаспектность условий, процесса и результата реализации образовательных программ, комплексный характер понятия качества образования несовместимы с компактным, квалитметрируемым, операционально удобным инструментарием мониторинга. Ведь необходимо оценивать не только объём усвоенных сведений по учебным предметам, но и сформированность ключевых компетенций, надпредметных понятий, социального опыта учащихся.

Во-вторых, стремясь создать унифицированную линейку для измерения качества образования, мы вступаем в противоречие с противоположной тенденцией — индивидуализацией процесса и результата образования, ориентацией на личность ребёнка, построением его индивидуального образовательного маршрута и, как следствие, достижением индивидуального образовательного результата.

В-третьих, из существующего набора стандартизованных методик вряд ли удастся скомпоновать оценочный аппарат результатов внеучебной деятельности, а разработка и экспериментальная апробация собственного инструментария, доказательство его надёжности и валидности — это процесс не только чрезвычайно сложный, но и достаточно длительный.

В-четвёртых, до сих пор отсутствует образовательный стандарт второго поколения, который нормативно задавал бы параметры обновлённой модели системы общего образования.

Однако базис, на котором министерство строит региональную систему оценки качества образования, в области имелся. С 2004 г. Саратовская область участвует в федеральном экс-

перименте по введению единого государственного экзамена. В 2008 г. ЕГЭ проводился по 6-ти предметам, в том числе обязательный русский язык для 22000 выпускников 11-х классов. Третий год в регионе апробируется независимая форма государственной (итоговой) аттестации выпускников 9-х классов общеобразовательных учреждений. В этом году он коснулся 16 800 учащихся из всех районов области по 8 общеобразовательным предметам.

Формируется организационная структура, нормативно-правовая база и научно-методическое обеспечение РСОКО. Создано государственное учреждение «Региональный центр оценки качества образования», утверждено положение о региональной системе оценки качества образования, заканчивается разработка программы мониторинговых исследований.

С 2007 г. в регионе осуществляется обновление процедур и форм аттестации педагогических и руководящих работников. Новая модель аттестации, выстроенная с учётом комплексного проекта модернизации образования, объединяет в единую систему мониторинг профессиональной деятельности педагога и его повышение квалификации с критериями и показателями результативности труда. Это позволяет более объективно оценить качество работы педагога, отследить динамику его профессионального развития.

Необходимо стремиться к тому, чтобы каждый ребёнок учился в современной, хорошо оснащённой школе, соответствующей всем требованиям для получения качественного образования, безопасного пребывания, сохранения здоровья. Комплексный проект в качестве четвёртого направления предполагает **развитие сети общеобразовательных учреждений**.

В последние годы значительные средства бюджета Саратовской области были направлены на строительство и ремонт школ, приобретение оборудования,

пожарную безопасность учреждений образования. В 2007 г. субсидии муниципальным бюджетам на эти цели составили 137,2 млн руб. Доля общеобразовательных учреждений, в которых проведён капитальный ремонт, за 2007 г. возросла с 27,6 до 47,5%.

Ежегодно увеличивается объём средств, выделяемых на приобретение учебного оборудования: в 2006–2007 гг. приобретены 333 класса-комплекта на сумму 27 млн рублей. С учётом федеральных поставок в рамках приоритетного национального проекта «Образование» муниципальные районы за 2 года получили 679 комплектов учебного оборудования. В 2007 г. затраты на приобретение школьных автобусов возросли по сравнению с 2006 г. более чем в 2,5 раза и составили 34,1 млн. руб., на эти средства приобретено 145 автобусов.

Параллельно с федеральным конкурсом образовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы, впервые проведён региональный конкурс лучших сельских школ. Его цель — определить 40 образовательных учреждений, которые могут стать базовыми в муниципальном районе. По итогам конкурса победители получили областные гранты по 500 тысяч рублей на приобретение современного учебного оборудования.

На мероприятия по развитию сети общеобразовательных учреждений области предусмотрено более 85% федеральных средств, полученных по КПМО. Осуществляется централизованная поставка в школы учебного и учебно-наглядного оборудования по различным предметам, компьютерного, спортивного, медицинских кабинетов, оборудования для пищеблоков. Для подвоза обучающихся в базовые школы в 2008 г. в рамках проекта будет приобретено 180 школьных автобусов.

При этом никаких шагов по закрытию школ проект не предусматривает. Если подобные решения и будут приниматься, то только

конкретным образовательным учреждением, сельским сходом или муниципальным районом.

Серьёзные преобразования образовательной системы региона потребуют расширения гражданского участия в управлении образованием.

До настоящего времени основной формой общественного «присутствия» в жизни школ были попечительские советы. В 2007/08 учебном году советы работали в 1060 школах области. Однако их деятельность была в основном связана с решением финансово-хозяйственных вопросов.

Необходимость изменения формата гражданского участия в управлении образованием вызвана рядом причин.

Во-первых, столь кардинальная модернизация системы образования требует согласования с социумом. Через органы государственно-общественного управления будет транслироваться гражданский заказ системе общего образования в целом и образовательному учреждению в частности.

Во-вторых, укрепление финансовой самостоятельности образовательных учреждений не должно стать миной замедленного действия. Например, деликатные финансовые вопросы, в частности распределение стимулирующей части фонда оплаты труда, необходимо решать под контролем общественного органа.

В-третьих, формирование заказа на образование и оценка его результатов не должны осуществляться только внутри ведомства. При общественном участии следует проводить формирование образовательных программ, проведение ЕГЭ, аттестационные и лицензионные процедуры и т.д.

По направлению расширения гражданского участия в управлении образованием

в регионе уже есть достаточное понимание, поскольку более двух лет в Советском районе функционирует региональная экспериментальная площадка на базе средней общеобразовательной школы № 1 — ресурсным центром по вопросам государственно-общественного управления.

Однако и в данном направлении КПМО не исключено возникновение ряда проблем, в частности:

- неготовность и директоров, и общественности к разделению ответственности по управлению образовательным учреждением;
- формальный подход к созданию и организации деятельности Управляющих советов;
- возникновение конфликтных ситуаций при распределении стимулирующей части фонда оплаты труда;
- искажённые представления общественных управлений о современном качестве образования.

Минимизировать названные риски можно двумя путями: тщательным подбором достойных, ответственных кандидатур в общественные советы и продуманной системой обучения, возможно с сертификацией общественных управляющих.

Сопровождение комплексного проекта как фактор успеха его реализации

Успешное выполнение принятых обязательств будет во многом обусловлено эффективной системой управления проектом.

Приказом Министерства образования в Саратовской области сформированы региональные муниципальные и школьные стратегические команды, определены операторы мониторинга всех трёх уровней. Роль регионального координатора выполнения проекта отведена Саратовскому институту повышения квалификации и переподготовки работников образования, в котором создано специализированное структурное подразделение — Центр по реализации КПМО. С целью обеспечения общественного участия в управлении образованием создан Региональный совет по развитию образования Саратовской области.

Заключены соглашения между Министерством образования и администрациями муниципальных районов. Мы сочли необходимым составить эти соглашения индивидуализированно, т.е. прописать в них конкретные обязательства района исходя из его специфики: территориального расположения, структуры образовательной сети, численности образовательных учреждений и учащихся и т.д. Это, с одной стороны, повысит ответственность районов за выполнение принятых на себя конкретных, а не усреднённых показателей. С другой стороны, позволит учесть реальные возможности муниципалитета в его вкладе в общую копилку модернизации регионального образования.

Информация о комплексном проекте модернизации образования оперативно размещается на региональном информационно-образовательном портале Министерства образования (edu.seun.ru) и на сайте СарИПКиПРО (sari.pkro.ru).

Вопросы реализации КПМО находятся в зоне постоянного контроля органов государственной власти. Административный совет при губернаторе Саратовской области, собеседования заместителя председателя правительства с главами районов и руководителями муниципальных органов управления образованием, заседания комитета областной Думы по социальной политике, парламентские слушания, коллегии Министерства образования — вот далеко не полный перечень форматов обсуждения хода реализации проекта. Такое пристальное внимание, понимание и поддержка со стороны руководителей региона придают уверенность в безусловном достижении поставленных целей. **НО**