

О ПОДХОДАХ к определению результативности национального проектирования в сфере образования



Игорь Реморенко,
*директор Департамента государственной политики
и нормативно-правового регулирования в сфере
образования, кандидат педагогических наук*

Именно на муниципальном уровне управления реализуются самые амбициозные замыслы в области национального проектирования. Поэтому крайне важно зафиксировать общие подходы к анализу проектных изменений. Некоторые из них можно выделить на примере реализации последних изменений в системе образования.

Анализ результативности национального проекта «Образование» настолько же нетривиален, насколько нетривиален любой вопрос, касающийся результатов образовательной деятельности. С одной стороны, обсуждать результаты изменений в образовании можно только после того, как будут понятны профессиональные и жизненные траектории выпускников образовательных учреждений. С другой — если говорить о конкретных институциональных изменениях в системе образования, то здесь необходимо «дождаться» устойчивых результатов образовательной статистики, проанализировать динамику разного рода показателей. И сделать это будет можно только через три-четыре года после реализации проекта.

Вместе с тем строить программу анализа результатов национального проекта, прогнозировать какие-либо результаты можно уже сейчас.

Эффективность образовательной политики зависит от того, как сложится дискурс мнений и представлений её участников, от того, каким будет результат столкновения разных позиций. В связи с этим можно предположить, что прогнозирование результатов реализации национального проекта также должно строиться с учётом мнений его участников. А таких участников, за которыми стоят весьма самые различные интересы, немало. С самого начала национального проектирования в реализации проекта были вовлечены не только федеральные органы исполнительной

власти, но и субъекты РФ, широкое экспертное сообщество, конкретные образовательные учреждения и организации; весьма специфичное участие приняли фискальные, контрольные и надзорные организации, которые также давали свои рекомендации и корректировали ход проекта. Вследствие этого фактически оформились следующие три базовых направления реализации национального проекта. В соответствии с каждым из направлений можно вести прогнозирования результатов.

Поддержка лидеров

За счёт конкурсных процедур на федеральном и региональном уровне отбираются лучшие учителя, талантливая молодёжь, инновационные школы, вузы и учреждения начального и среднего профессионального образования.

Если говорить о конкретных изменениях в деятельности лидеров, то некоторые из них видны уже сейчас по итогам социологических обследований и отчётных материалов. Например, что касается деятельности инновационных вузов, то надежды на большую кооперацию этих учреждений с бизнесом, с производственным сектором не оправдались. Динамика мнений работников этих вузов свидетельствует, что процесс взаимодействия инновационных образовательных учреждений с «внешним контуром» ничуть не лучше, чем в других, не получивших поддержки инновационных образовательных учреждениях. Однако вовлечение студентов и аспирантов и научные исследования, развитие вузовской науки — эти направления работы в инновационных вузах существенно более заметны, нежели чем в других вузах.

Несколько иная ситуация на школьном уровне: поддержка лидеров, механизм конкурса с участием общественных организаций дали возможность для институционального оформления значительного числа

школьных советов, общественных организаций муниципальной и регионального уровней. Во всех регионах заметна практика переоформления уставов образовательных учреждений, в которых чётко прописывались функции школьных советов с весьма существенными полномочиями (участие в кадровых назначениях, формировании образовательной программы школы, утверждению бюджета образовательного учреждения и пр.). Если говорить о качестве образования, то пока нам не удалось проанализировать «полный набор» тенденций его изменения в инновационных школах. Задача оказалась весьма непростой: по формальному названию программы развития школы и даже опираясь на её текстовое содержание, очень трудно выявить те реальные тенденции изменения качества образования, школьной действительности, которые скрываются за внешне презентабельными формулировками школьных документов.

Основных результатов от поддержки лидеров следует ожидать тогда, когда будут выстроены механизмы вовлечения лидеров в образовательную политику и в управление образованием. Прежде всего, это связано с Федеральной целевой программой развития образования. Если в рамках указанной программы, а также региональных и муниципальных программ модернизации образования удастся реализовать проекты распространения инновационных разработок на большее количество образовательных учреждений, вовлечь сотни тысяч учителей в процессы модернизации, то можно прогнозировать серьёзные позитивные изменения в образовании. Такие направления вовлечения лидеров в образовательную политику хорошо известны:

- Поддержка проектов группы вузов, их сетевого взаимодействия. Это позволит, уходя от банального обмена опытом, в рамках совместной деятельности запустить естественные механизмы распространения инновационных технологий.

- Превращение лидеров в базу для разработки стандартов и повышения квалификации. Это даст возможность приступить к построению стандартов не только как к результату работы академического образовательного сообщества, но и как к результату гражданского договора в системе образования, поскольку именно в деятельности лидеров-инноваторов проявляются современные новые образовательные потребности граждан.
- Участие лидеров в процедурах оценки качества образования, позволяющее по-новому строить независимую систему оценки качества в Российской Федерации.
- Рейтингование учебной литературы силами лучших учителей. Успех некоторых стран в международных сопоставительных исследованиях качества образования обусловлен именно участием учителей-методистов в разработке ориентированных на компетентность стандартов и учебников.

Латание дыр

Это направление национального проектирования предполагает централизованное, осуществляющееся с федерального уровня удовлетворение наиболее острых потребностей образовательных учреждений: поставка школьных автобусов, учебного оборудования, подключение к сети Интернет, что, в сущности, относится к компетенции субъектов Российской Федерации.

Отчасти следует ожидать, что какие-то проблемы с оснащённостью образовательных учреждений будут решены, даже несмотря на крайне трудную организацию процедур и слабую эффективность федеральных централизованных закупок. Если данное направление получит развитие, то в перспективе следует ожидать появления таких направлений национального проектирования, как строительство школьных туалетов, медпунктов, библиотек, обеспечение всех учащихся горячим питанием, школьной формой, предельно унифицированным комплектом учебников и пр. Риск такого направления работы связан с тем, что мы «даём рыбу, но не удочку...», уси-

ливая патерналистские ожидания. Это, в свою очередь, неизбежно приведёт к унификации общественных запросов в отношении образования, а значит, негативно скажется на развитии многообразия в гражданской среде и удовлетворении индивидуальных и общественных потребностей.

Здесь резонно задать вопрос: почему у нас нет проектов, которые бы прямым образом оказывали влияние на образовательные результаты, отвечая на такие вопросы, как: «Хорошо ли дети читают?», «Как работают с проектами?», «Тёплые ли в школе туалеты?», «Не обижают ли старшие младших?» и пр. Все вопросы очень правильные, и отвечать на них в проектной логике столь же интересно, сколь и опасно, если отвечать с уровня федеративного государственного устройства. Тонкие школьные отношения неизбежно будут зарегулированы с позиции унифицированных управленческих решений. К школам появятся требования типа: «Отчитаться по скорости чтения во втором классе»; «Обеспечить повышение указанной скорости на 2% во втором квартале»; «Централизованно выдавать по талонам туалетную бумагу для учащихся»; «Сориентировать индивидуальные образовательные программы учеников на патриотизм и преданность Родине» и пр. Такова реальность последствий патерналистской опеки над каждой ситуацией школьной жизни.

Деньги в обмен на обязательства

К этому направлению деятельности можно отнести поддержку не столько лидеров, сколько тех, кто готов осуществлять непопулярные изначально, но крайне значимые в целом для социальной сферы реформы. Это касается поддержки регионов, внедряющих

комплексные проекты модернизации образования. Проект этот должен стать долгосрочным. Перечень обязательств, за выполнение которых может быть получена федеральная поддержка, может быть в перспективе расширен: образовательное кредитование, охват дошкольным образованием, система начального и среднего профессионального образования как система ресурсных центров, создание крупных общенациональных университетов и пр.

Если же ориентироваться на те обязательства, которые обозначены в региональных комплексных проектах модернизации образования, то можно прогнозировать следующие изменения.

Первый уровень изменений — институциональный. Это системные изменения, новые механизмы управления образованием, которые изнутри и извне со стороны потребителей стимулируют систему к повышению результативности и качества образовательных услуг.

Оплата труда педагогов. В фонде оплаты труда появятся две части — базовая и стимулирующая. Стимулирующая будет последовательно увеличиваться по мере повышения эффективности системы образования и к концу проекта составит до 40% в фонде оплаты труда каждой школы. Это позволит ощутимо поощрять учителей за высокие достигнутые результаты и востребованное гражданами современное качество педагогического труда. Распределять стимулирующий фонд будут сами потребители на основе принятых регламентов. Решения по распределению стимулирующих надбавок будут приниматься школьными управляющими советами.

Кроме того, зарплата будет зависеть не только от количества проведённых уроков, но и от выполнения учителем иных видов деятельности, их сложности и интенсивности труда. Это приведёт к более

рациональному школьному расписанию, комплектованию классов и штатов; позволит решить проблему перегрузки школьников.

Изменяются и принципы начисления зарплаты школьным *административным работникам*. Главный общий результат здесь — оптимизация соотношения между фондами зарплаты учителей и остальных работников, что будет вести к оптимизации управленческого аппарата учреждения. Зарплата руководителя будет зависеть от средней зарплаты педагогических работников. Это мотивирует директора на повышение доходов учителей. Для руководителей также будут установлены стимулирующие надбавки, распределяемые с участием общественности.

Новые принципы оплаты труда взаимосвязаны с *изменением механизма финансирования школ*. Финансовые средства на реализацию Госстандарта будут выделяться школе в расчёте на каждого учащегося по установленному региональному нормативу. Основные институциональные результаты по данному направлению комплексных проектов следующие:

- Доведение средств подушевого норматива по числу учащихся до каждой школы. Этот механизм стимулирует образовательные учреждения к привлечению учащихся, а значит, к росту качества предоставляемых образовательных услуг. Кроме того, он станет стимулом повышения эффективности расходования получаемых средств при условии финансовой самостоятельности школы.

- Норматив на реализацию Госстандарта помимо средств на зарплату включает средства на учебные расходы, на оснащение учебного процесса. По мере перехода на нормативное финансирование доля учебных расходов вырастет почти в два раза и составит во всех регионах около 10%. Это позволит своевременно

обновлять учебное оборудование и оснащать учебный процесс в соответствии с современными требованиями.

Институциональные изменения запланированы и по всем остальным направлениям комплексных проектов. В том числе:

- внешняя объективная итоговая аттестация выпускников;
- ресурсная поддержка позитивных изменений, происходящих в сети образовательных учреждений (уже в первый год национально-го проекта в ряде регионов заметны существенные позитивные изменения в наполняемости школ и классов — увеличение на 10–20% при сохранении норм предельной наполняемости);
- участие общественных советов в принятии управленческих решений в школах и муниципальных системах образования.

Второй уровень изменений — социальные эффекты модернизации — результаты, которые непосредственно почувствуют граждане. Это улучшение качества образования и условий его предоставления. По окончании проекта в регионах-победителях не менее 70% школьников (в три раза больше, чем сегодня) смогут учиться в современных здоровьесберегающих и развивающих условиях независимо от места жительства. Это обеспечит высокие равные социальные возможности, социальную мобильность, профессиональную и жизненную успешность выпускников.

Можно предположить, что все направления национального проектирования найдут своё отражение в рамках построения модели образования, подготовка которой осуществляется в рамках перечня поручений Президента РФ, данных им на Совете по национальным проектам в Белгороде 13 сентября 2007 года. Вместе с тем можно ожидать, что контуры такой модели известны. Они состоят в самостоятельности образовательных учреждений при ясности государственных требований, прозрачности и осмысленности образовательной политики. В этих условиях значение деятельности муниципальных органов управления образованием будет только нарастать.

Уже сейчас национальный проект вызвал серьёзные изменения в деятельности органов управления образованием. Проектный характер работы заставил провести кадровые обновления, изменить структуру и функционал органов управления образованием, существенным образом упростить, а где-то усовершенствовать регламенты взаимодействия органов управления. Те структуры управления, которые оказались «за бортом» национального проектирования, позднее могут оказаться рудиментарными по отношению к обновлённой системе управления и перестанут существовать. Следует допустить, что модернизация управления образованием — отдельный большой блок изменений, которые предстоит анализировать и осознавать. И здесь своевременная рефлексия и корректировка нормативно-правового регулирования социальной сферы могут заложить основы долгосрочных последовательных и многообещающих системных изменений в Российской Федерации. **НО**