

*Бочеев Александр Иннокентьевич,  
заместитель министра - председатель Комитета общего образования,  
надзора и контроля Министерства образования и науки  
Республики Бурятия*

## **Результативность и проблематика реализации Комплексного проекта модернизации образования в Республике Бурятия**

Уважаемые участники съезда!

Делегация Республики Бурятия горячо и сердечно приветствует всех участников съезда и выражает надежду, что данный съезд внесет весомый вклад в развитие образования регионов, станет прочной основой для внедрения современной модели образования, ориентированной на решение задач инновационного развития экономики.

В современном мире неуклонно растет роль образования – основы развития экономики и общества. В неразрывной, органичной связи с наукой образование становится мощной движущей силой экономического роста, повышения эффективности и конкурентоспособности национальной экономики, что делает его одним из важнейших факторов национальной безопасности и благосостояния страны, благополучия каждого гражданина. В связи с этим особенно актуальным становится обеспечение равного доступа учащихся к полноценному общему и профессиональному образованию на протяжении всей жизни. Необходимо, чтобы они могли беспрепятственно получать его в соответствии с интересами и склонностями, независимо от материального достатка семьи, места проживания, национальной принадлежности и состояния их здоровья.

Сложные, разнообразные, во многом противоречивые процессы и факторы характеризуют развитие экономики образования в настоящее время. 2008 год стал временем осмысления плюсов и минусов национального проекта, его значения в жизни отрасли. Многие считали нацпроекты типичной пиар-акцией. По официальным данным Всероссийского центра изучения общественного

мнения в 2006 году, 57 % жителей России были уверены, что национальные проекты не окажут существенного влияния на их жизнь. И это тогда было неудивительно, потому что при хроническом недофинансировании абсолютного большинства школ кардинальных изменений в качестве образования не происходило.

В этой ситуации нацпроект, во-первых, пополнил бюджет образования, хотя проблему достаточного финансирования не решил. Во-вторых, и это самое главное, произошел переход к новой модели финансирования, которая предполагает более эффективное использование бюджетных средств по прямому назначению, когда деньги доходят до каждого ученика, финансовые потоки становятся прозрачными.

До 2007 года нацпроект представлял собой «лоскутное одеяло», состоящее из очень разных, в том числе и хороших, мер, однако не объединенных никакой системообразующей идеей: трудно было объяснить, какая идея объединяет Интернет в школе, надбавки за классное руководство и выплаты молодежи за достижения в различных областях.

Только с внедрением Комплексного проекта модернизации образования в 2007 году стало понятно как введенный республикой еще в 2005 году принцип нормативно-подушевого финансирования, предусматривающий зависимость объема финансирования школы от контингента, должен привести к запуску механизмов конкуренции, оптимизации образовательных ресурсов, их эффективной организации. Этот способ исполнения бюджета, наиболее прозрачный и технологичный, строго соответствует финансовой ответственности и потому не допускает субъективных толкований.

Фонд оплаты труда школы определяется как произведение количества учащихся, норматива и коэффициента выравнивания, учитывающего условия обучения по каждому учреждению, его месторасположение, количество классов, реализацию общеобразовательных программ повышенного уровня, иные условия предоставления образовательной услуги в пределах доведенных лимитов бюджетных ассигнований на финансирование учреждений в части реализации ими государственного стандарта общего образования.

Нормативы финансирования утверждены Законом Республики Бурятия от 28 ноября 2005 года №1356-III (с изменениями и дополнениями). Для примера: норматив для городской школы составляет 12,6 тыс. рублей в год на 1 ученика, для сельской – 23,79 тыс. рублей. При формировании бюджета к данным нормативам применяются индексы-дефляторы, так на 2009 год нормативы составляют 16,98 и 32,06 соответственно.

В пределах доведенного фонда школа самостоятельно определяет финансовую политику в части оплаты труда, при этом, в первую очередь, обеспечивается государственный стандарт общего образования. Исходя из количества классов-комплектов и базисного учебного плана определяется количество педагогических ставок и объем средств на оплату труда учителей. За счет оставшихся средств определяется оптимальное штатное расписание школы по категориям работников – административно-управленческий персонал, штатный педагогический персонал, учебно-воспитательный персонал, младший обслуживающий персонал. При этом, руководствуясь нормативными правовыми актами, школа в обязательном порядке обсуждает и согласовывает свои действия с Управляющим советом и профсоюзным органом.

Следует отметить, что на уровне районов в обязательном порядке устанавливаются объемные показатели и порядок отнесения учреждений образования к уровням по оплате труда руководителей по аналогии с приказом Министерства образования и науки Республики Бурятия от 19.02.2008 №169. Правительством республики принято постановление от 2 июля 2008 № 289 «Об установлении критериев отнесения государственных учреждений Республики Бурятия к уровням, используемым для определения должностного оклада руководителя республиканского государственного учреждения». Аналогичный документ должен быть утвержден на уровне района.

Есть примеры, когда руководителям школ с контингентом 800 и 300 учащихся оплата производится по 1 (первой) группе оплаты труда с коэффициентом 2,5. Здесь мы можем говорить о неэффективных расходах.

Согласно справке Аналитического центра Администрации Президента РФ в общем образовании Республики Бурятия объем неэффективных расходов в 2007 г. составил 1,551 млрд. рублей, в том числе за счет содержания излишней численности – 1,521 млрд. рублей, наполняемости классов – 30 млн. рублей, и эту ситуацию надо выправлять.

Демографический фактор ощутимо влияет на показатели деятельности системы образования. Если в дошкольном образовании длительный спад контингента закончился, и наметилась тенденция роста числа детей, то в школах число учащихся продолжает сокращаться. В последние годы, несмотря на различные меры по реструктуризации сети и сокращению числа школ, продолжает уменьшаться количество учащихся на одного учителя.

По методике Аналитического центра нами проведен анализ, который выявил, что при условии идеального соотношения на 1 учителя 15 учеников, в нашей республике составляет – 11 учеников, соотношение учителей и прочего персонала в идеале 65% на 35%, в республике составляет 42% на 58%. Данный анализ показал, что излишнее количество работников составляет 12700 единиц, из них 2900 учителей и 9800 прочего персонала.

Модернизация финансовых механизмов напрямую связана с выполнением 95-й и 131-й статей федеральных законов, разграничивающих полномочия всех уровней государственного управления и местного самоуправления, а также с изменениями организационно-управленческих и финансовых механизмов деятельности образовательных учреждений.

Взятый курс на реформирование системы оплаты труда в бюджетной сфере, отказ от Единой тарифной сетки получил поддержку большинства представителей профессионального сообщества Бурятии, хотя есть, конечно, часть учителей, которые вынуждены сопротивляться, понимая, что без выдачи результатов деятельности, он может рассчитывать только на базовую часть зарплаты.

В Бурятии с 1 сентября 2007г. новая система оплаты труда была внедрена в 144 пилотных школах, которые первыми испытали все трудности и проблемы, связанные с ломкой стереотипа: дайте мне как можно больше ставок и школа

вам выдаст результат. Достаточно сложно происходила ломка стереотипов, когда экспериментальные школы, до сих пор функционировавшие в режиме ежегодного раздувания штатного расписания, вынуждены были идти на оптимизацию, что предполагает увеличение фонда оплаты труда по новой методике, основанной на стоимости образовательной услуги – ученико/час.

Серьезной проблемой для директоров школ оказался переход от иждивенческого поведения на метод управления по результатам.

Кроме того, трудности по введению эксперимента усугубила ситуация длительного согласования с Минфином дополнительных средств из республиканского бюджета: под занавес календарного года удалось направить в районы 81 млн. рублей

Создался прецедент того, что без распоряжения Правительства Республики Бурятия о выделении дополнительных средств экспериментальным учреждениям, муниципалитеты не могли в полном объеме профинансировать школы и своевременно ознакомить педагогических работников с тарификационными листами. 15 декабря 2007г. было подписано распоряжение Правительства Республики Бурятия № 866-р по распределению средств на государственные и муниципальные общеобразовательные учреждения. Задача была усложнена для муниципалитетов, которые в сжатые сроки должны утвердить данные средства на заседаниях советов депутатов и довести до экспериментальных школ.

Данный факт был использован профсоюзами как призыв к возврату на ЕТС, что, возможно, является выражением политических амбиций отдельных заинтересованных сил. Всевозможные обращения в СМИ, которые высвечивали некоторые недоработки муниципальных органов управления образования, не нашли подтверждения в педагогических коллективах.

Внедрение новой системы оплаты труда уже с 1 апреля 2008 во всех общеобразовательных учреждениях оказался менее болезненным, но проблемы все-таки есть. Более того, случаются некоторые перекосы, когда школа, прикрываясь внедрением подушевого финансирования, начинают избавляться

от учащихся, портящих общую картину по успеваемости. Этого допускать ни в коем случае нельзя.

Методика формирования фонда оплаты труда для административно-управленческих и педагогических работников, непосредственно осуществляющих учебный процесс, утверждена постановлением Правительства Республики Бурятия от 18.09.2007г. № 289 с изменениями и дополнениями, внесенными от 01.04.2008г. № 146. На основании этих нормативных правовых актов в районах республики утверждены соответствующие Методики, в школах разработаны и утверждены локальные акты, внесены необходимые изменения и дополнения в учредительные документы.

С начала эксперимента по введению НСОТ министерством, районными управлениями образованием ведется систематический мониторинг изменения заработной платы. Рассмотрим показатели сравнительного анализа заработной платы по группам персонала по состоянию на 1 января 2007 года и на 1 апреля 2008 года.

Каким образом удалось достичь этих результатов?

Во-первых, с 1.02.2008г. произошло увеличение ФОТ на 14% (Постановление Правительства Республики Бурятия от 06.03.2008г. № 95). Во-вторых, за счет выделения дополнительных средств из республиканского бюджета, а также оптимизации расходов.

С приходом нововведений труд результативных учителей и директоров школ стал оплачиваться выше. По результатам мониторинга НСОТ в районах Бурятии фонд заработной платы школ с 1 апреля 2008 года вырос на 31% относительно уровня 2007г. Среднемесячная заработная плата учителей на 1 педагогическую ставку составила 11тыс. рублей, рост в 1,5 раза к уровню 2007 г.

Ревизия штатного расписания школ выявила серьезную проблему: до сих пор в системе общего образования, каковой является школа, осуществлялась оплата системы дополнительного образования, что является полномочиями муниципалитетов.

Поэтому в настоящее время одной из самых важных задач является оптимизация штатного расписания школы на новый учебный год, в связи, с чем главы муниципальных образований будут изыскивать дополнительные финансовые средства на выведение из штатного расписания школ оплату кружков и секций дополнительного образования, оплату психологов, логопедов. При этом речь идет о приведении в соответствие полномочий, но ни в коем случае не о сокращении данных единиц. В свою очередь, мы подготовили методические рекомендации по введению новой системы оплаты труда педагогов дополнительного образования, будем целенаправленно работать по повышению квалификации и переподготовке работников образования.

Введение новой системы оплаты труда способствует естественному отбору результативных учителей и отсеиванию педагогов, вносящих незначительный вклад в образовательный и воспитательный процессы. При формировании штатного расписания директор школы, прежде всего, заинтересован удержать сильного педагога, привлечь молодых специалистов с актуальными знаниями и новыми педагогическими технологиями.

Органы управления образованием местного уровня отметили также рост исполнительской дисциплины и повышение профессиональной заинтересованности среди директоров школ. Это напрямую связано с введением процедур внешней оценки и материального стимулирования через централизуемые муниципальные фонды.

Впервые родительская общественность получила доступ к информации о процессе «производства образовательной услуги» и её «производителях». Сегодня в каждой школе имеется совет, без участия которого не распределяется стимулирующая часть заработной платы учителей.

В 2008 году на софинансирование запланировано 110 млн. рублей. Однако, в соответствии с постановлением Правительства Республики Бурятия от 23.05.2008 № 266 средства республиканского бюджета должны быть направлены на выплату выходного пособия при увольнении, выплату пособия на период трудоустройства. На республиканском совещании директоров в

августе текущего года от директорского корпуса было внесено предложение о выделении данных средств на базовую часть заработной платы, что было зафиксировано в резолюции совещания и является техническим заданием для министерства до конца календарного года. В эпоху, когда человеческий капитал становится главным показателем не только социальной жизни, но и экономики, государство и народ не могут стать богатыми, если экономят на тех, кто этот самый человеческий потенциал создает.

На следующем слайде указаны проблемы создания Республиканской системы оценки качества образования. Система оценки качества образования, как всякий сложный социальный институт, не может быть создана одномоментно. Он развивается исходя из реальных потребностей общества, по мере формирования «критической массы» этих потребностей. Сегодня система оценки качества образования в виде отдельно взятых элементов в республике фактически существует и функционирует в структуре ЕГЭ, итоговой аттестации выпускников 9-х классов по новой форме, обследований учебных достижений учащихся начальной школы, проведенных по технологии ЕГЭ.

Организация процедур внешней оценки индивидуальных образовательных достижений учащихся дала несколько эффектов:

- повысился уровень информированности потребителей образовательных услуг о системе образования;
- были созданы инструменты общественного участия в управлении социально-образовательной средой (управляющие советы, общественные наблюдатели и т.д.)
- общество стало получать достоверную информацию об уровне учебных достижений учащихся;
- уровень учебных достижений учащихся заметно повысился; (результаты за три года, сравнение с результатами РФ).

Но данные эффекты не скрывают, а более того, высвечивают проблемы, связанные с новым содержанием качества образования. Сегодня осуществлен переход к компетентностному подходу в измерении качества образования выпускника, как наиболее востребованному обществом. И соответственно,



должна появиться такая образовательная программа, результативность которой проявится в сформированных базовых знаниях, ключевых компетенциях и общественно-полезном социальном опыте.

В настоящее время в разработке находятся показатели и механизмы измерения компетенции, инструментарий определения сформированности компетенций. Во всех образовательных учреждениях рекомендовано внедрить портфолио как документ, играющий роль индивидуальной накопительной оценки. В качестве предложения по итоговой аттестации выпускника предложено внесение сведений о внеучебных достижениях учащегося в приложение к аттестату. Стандарт на образовательную программу сегодня еще отсутствует, но экспертными сообществами республики разрабатываются модели образовательных программ начальной, подростковой и старшей профильной школ.

Качество разработанной образовательной программы предполагает возникновение конкуренции между образовательными учреждениями. В структуре образовательных программ должны быть заложены те виды и формы деятельности учителя, которые позволят не только получить и повысить желаемую результативность, но и повысить заработную плату учителя, как компетенции, соответствующие квалификационным характеристикам. Новые подходы к аттестации педагогических работников, разработанные и представляемые сегодня общественному слушанию, позволят определить уровень профессиональной компетентности учителя в прозрачных и упрощенных процедурах.

Разрабатываемые новые подходы к повышению квалификации учителя строятся на принципах непрерывности и вариативности предлагаемых форм: стажировки, мастер – классы, публичные отчеты, семинары и т.д. По содержанию – как предметные, так и в области управления качеством.

Одной из стратегически важных проблем системы оценки качества образования является подготовка педагогических кадров. Сегодня необходима разработка концепции и на ее основе долгосрочной программы подготовки педагогических кадров с учетом современных социально-экономических и

историко-культурных условий и региональной специфики. Эта совместное поле деятельности министерство образования и науки Республики Бурятия и Бурятского государственного университета, Бурятского республиканского педагогического колледжа.

В направлении «Развитие сети образовательных учреждений» проблема сельской малокомплектной школы остается зоной риска образовательной политики республики. Во исполнение Закона Республики Бурятия от 27.12.2007 г. № 51-IV «О внесении изменений в Закон Республики Бурятия «Об образовании» сформирован перечень из 286 малокомплектных школ. В 2008 году финансовый норматив на оплату труда с начислениями на 1 ученика в год по малокомплектной сельской школе возрос по сравнению с 2007 годом на 20,7%, по малокомплектной городской школе на 5,4%.

В утвержденном бюджете на 2008 год объем субвенций местным бюджетам на реализацию государственного стандарта общего образования составляет 3 026 млн. руб., в том числе фонд оплаты труда 2 945 млн. рублей. Из них на малокомплектные школы 828 млн. рублей. В соответствии с тарификацией фонд оплаты труда малокомплектных школ составил 700 млн. рублей.

Наиболее важной задачей является грамотная организация работы по оптимизации сети малокомплектных школ, поскольку в них изначально невозможно создать соответствующие современным требованиям условия. В 2007 году были сокращены 4 школы, переведены в филиалы 9 школ. В 2008 году планируется сокращение 4 школ, перевод в филиалы 11 школ. Следующим шагом будет объединение школ по территориальным признакам (близлежащие) с целью создания школ по ступеням развития: начальная, подростковая, старшая школы.

Второй ключевой задачей данного направления является работа по достижению показателей благоустройства и оснащенности школ в свете современных требований. Улучшение условий обучения является приоритетным направлением как ПНПО, так и КПО.

В соответствии с соглашением о реализации КПМО и нормативными правовыми актами республики, Бурятия взяла на себя обязательства по обеспечению показателя «Доля школьников, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям к условиям осуществления образовательного процесса» до 70% к концу 2009 г. Современные условия оцениваются по 28 параметрам.

Однако, по итогам 2007 г. данное обязательство вызвало большие затруднения. Обязательство 2007г. по п. 4.1. о 30.0%-ном значении доли школьников обучающихся в современных условиях было выполнено на 14.76%.

Проведенные в ноябре и декабре 2007 г. обследования учреждений показали, что по предварительному анализу потребности системы образования сумма средств на ремонт, строительство, переоснащение учебным и учебно-наглядным оборудованием и т.д. во всех школах составляет 470 млн. рублей

Такая потребность поставила задачу поиска дополнительных финансовых источников. В данном направлении Министерством была проведена работа с администрациями муниципальных районов и городских округов, заключены соглашения о сотрудничестве. Таким образом, муниципалитеты на благоустройство и оснащение школ направят 123,6 млн. рублей

В первом полугодии для благоустройства и оснащения школ на средства КПМО из федерального бюджета было приобретено школьное оборудование, произведен текущий ремонт ряда учреждений. На средства республиканского бюджета по линии ПНПО закуплены: учебная мебель, компьютеры, интерактивные комплексы, 15 школьных автобусов марки ПАЗ.

В рамках информатизации ПНПО за счет федерального бюджета все школы были оснащены стандартным (базовым) пакетом программного обеспечения (СБППО), включающим также систему контентной фильтрации доступа к сайтам, не отвечающим образовательным целям. Школы-победители ПНПО дополнительно получили специальный коммерческий пакет программного обеспечения (СКППО).

В результате проведенной работы значение показателя 4.1 на сайте мониторинга в сентябре 2008г. составляет 37%.

Во втором полугодии 2008 года выделено шестое направление КПМО – повышение квалификации и переподготовка работников образования, обучение, подготовка общественных управляющих. Финансовая составляющая по данному направлению – 15 млн. рублей. Особый акцент в этом направлении будет сделан на повышении экономической и юридической грамотности директоров школ, организованы курсы с приглашением специалистов Центра социально – экономического развития Высшей школы экономики (г. Москва), а также представителей других регионов.

Существенным результатом реализации КПМО в Республике Бурятия стало формирование позитивного отношения граждан к системе образования в целом, которое произошло вследствие повышения открытости системы, улучшения информированности о ситуации в образовании, а также широкого привлечения общественности к обсуждению процедур и мероприятий проекта.

В целом, по реализации КПМО Республика Бурятия на первом этапе поставленные задачи выполнила, и сегодня, можно сказать, что сделан уверенный шаг к качественным переменам в системе образования Республики Бурятия: к повышению инвестиционной привлекательности отрасли; изменению подходов к управлению образованием; расширению партнерских связей учреждений образования; изменению отношений между производителем и потребителем образовательных услуг и, в конечном итоге, повышению качества общего образования.

По изменению подходов к управлению образованием можно говорить об ориентации на эффективное использование бюджетных средств при формировании штатных расписаний в условиях НСОТ и НПФ, институционализации общественного участия в управлении образованием, повышении открытости информации о деятельности школы, управленческих решениях директоров и муниципальных органов управления образованием.

Изменение отношений между производителем и потребителем образовательных услуг привело к появлению софинансирования со стороны местных органов власти, попечителей, к созданию новых школьных

объединений как «Ассоциация инновационных школ», сеть общеобразовательных учреждений повышенного уровня «Байкальская ЛиГа», к появлению новых путей оптимизации: например, оплата труда педагогов дополнительного образования за счет сетевого взаимодействия с иными организациями: домами культуры, детского творчества.

Новым шагом в развитии проекта мы рассматриваем внедрение экспертно-информационной системы оценки эффективности региональной системы образования по экономическим, политическим, социальным, личностным направлениям.

Данная система разработана Институтом проблем образовательной политики «Эврика». Она позволит провести анализ эффективности затрачиваемых на образование средств, выявить проблемы и причины их возникновения и принять правильное управленческое решение.

Таким образом, мы определили три ключевые задачи на второе полугодие 2008 года: оптимизация сети образовательных учреждений, а также штатных расписаний школ, выполнение взятых обязательств по реализации КПМО, запуск автоматизированной системы мониторинга.

И в заключение хочется сказать, что для достижения высокого качества жизни требуется гибкая, прогрессивная система образования, умеющая доказать свою значимость перед обществом и экономикой. Решать эту задачу во многом помогает начатый в 2006г. приоритетный национальный проект «Образование», продолженный комплексными процессами модернизации системы образования в 2007-2008 годах.

В рамках национального проекта заложены основы и начато формирование современной модели образования, отрабатываются эффективные механизмы реализации программы социального развития. Полученные результаты и наработки позволят системно продолжить процессы модернизации, наращивая комплексность принимаемых решений и реализуемых механизмов.