

И.М. Реморенко

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «ОБРАЗОВАНИЕ» (ПНПО)

Национальный проект «Образование» начал реализовываться в январе 2006 года. Сейчас уже можно приступить к обсуждению результатов проделанной работы. По крайней мере, очевидно, что изменения, происходящие в результате реализации национального проекта, куда более заметны и обсуждаемы обществом, нежели «ползучая модернизация» конца 1990-х, начала 2000-х годов. При этом следует учитывать, что ясное восприятие национального проекта как целостного набора действий еще не сложилось. Для многих это вообще любой набор действий, осуществляемых властью по поводу образования. Полагаю, что к весне 2008 года уже будут результаты и выстроится образ системы образования.

Для начала определим несколько общих позиций. Проблема анализа результативности национального проекта «Образование» (далее – ПНПО) настолько же нетривиальна, 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 стороны, 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 ПНПО. Вместе с тем строить программу анализа результатов национального проекта, прогнозировать какие-либо результаты можно уже сейчас.

Как хорошо известно, эффективность образовательной политики зависит от того, как сложится дискурс мнений и представлений ее участников, от того, каким будет результат столкновения разных позиций. В связи с этим можно предположить, что прогнозирование результатов реализации ПНПО также должно строиться с учетом мнений участников национального проекта. А таких участников, у которых разные интересы, - немало. С самого начала национального проектирования в реализацию ПНПО были вовлечены не только федеральные органы исполнительной власти, но и субъекты Российской Федерации, широкие круги экспертного сообщества, конкретные образовательные учреждения и организации, весьма специфичное участие приняли фискальные, контрольные и надзорные

организации, которые также давали свои рекомендации и корректировали ход национального проекта. Вследствие этого фактически оформились такие три базовых направления реализации национального проекта. В соответствии с каждым из этих направлений можно вести прогнозирование результатов ПНПО.

1. Первое направление - «Поддержка лидеров». За счет конкурсных процедур на федеральном и региональном уровнях осуществляется отбор лучших учителей, талантливой молодежи, инновационных школ, вузов и учреждений 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 отчетных материалов. Например, что касается деятельности инновационных вузов, то надежда на большую кооперацию этих учреждений с бизнесом, с производственным сектором не оправдалась. Динамика мнений работников данной категории вузов показывает, 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 в научные исследования, развитие вузовской науки – эти направления работы в инновационных вузах существенно более заметны, чем в других образовательных учреждениях.

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 муниципального и регионального уровней. Во всех регионах была заметна практика переоформления уставов образовательных учреждений, в которых четко прописывались функции школьных советов с весьма существенными полномочиями (участие в кадровых назначениях, формировании образовательной программы школы, утверждении бюджета образовательного учреждения и пр.). При этом, 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 текстовое содержание данной программы, очень трудно выявить те реальные тенденции изменения качества образования, школьной действительности, которые скрываются за внешне презентабельными формулировками школьных документов.

Однако 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 – можно прогнозировать серьезные позитивные изменения в образовании. Несколько таких направлений 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 позволит приступить к построению стандартов не только как к результату работ академического образовательного сообщества, а 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 отстроить независимую систему оценки качества в Российской Федерации.

- Рейтингование учебной литературы силами лучших учителей. Как известно, например, успех некоторых стран в международных сопоставительных исследованиях качества образования обусловлен именно участием учителей-методистов в разработке ориентированных на компетентности стандартов и учебников.

2. Другое направление национального проектирования можно обозначить как «латание дыр». Это 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 оснащенностью 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 возможно появление таких направлений национального проектирования как строительство школьных туалетов, медпунктов, библиотек, обеспечение всех учащихся горячим питанием, школьной формой, предельно унифицированным комплектом учебников и пр. Риск данного направления работы связан с тем, что мы в этом случае «даем рыбу, но не удочку...», усиливая патерналистские функции государства. Это, в свою очередь, неизбежно приведет к унификации общественных запросов в отношении образования, а значит, негативно скажется на развитии многообразия в гражданской среде и удовлетворении подлинных 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? Теплые 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; Повысить на 3 % температуру в школьных туалетах; Централизованно выдавать по талонам туалетную бумагу для учащихся; Сориентировать индивидуальные образовательные программы учеников на патриотизм. Такова суровая действительность последствий патерналистской опеки над каждой ситуацией школьной жизни.

3. Третье направление стало проявляться в национальном проекте только в 2007 году и может быть обозначено как «Деньги в обмен на обязательства». К этому направлению деятельности можно отнести не столько поддержку лидеров, сколько поддержку тех, кто готов осуществлять пусть и непопулярные изначально, но крайне значимые в целом для социальной сферы реформы. В частности, это касается поддержки регионов, внедряющих комплексные проекты модернизации образования. Этот проект должен стать долгосрочным, перечень обязательств, за выполнение которых предполагается федеральная поддержка, может быть в перспективе расширен: образовательное кредитование, развитие охвата 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. Системные изменения будут осуществляться по пяти основным направлениям.

Первое направление - 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 проведенных уроков, но и от выполнения учителем многих иных видов деятельности, их сложности и интенсивности труда. Это приведет к более рациональному школьному расписанию, комплектованию классов и штатов; позволит решить проблему перегрузки школьников.

Наряду с совершенствованием оплаты труда учителей изменятся 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 расчете 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 национального 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 сейчас) 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.

Произошли изменения и в системе управления образованием. Уже сейчас национальный проект вызвал серьезные изменения в деятельности органов управления. Проектный характер работы заставил провести кадровые обновления, изменить структуру и функционал органов управления образованием, существенным образом где-то упростить, а где-то и усовершенствовать регламенты взаимодействия органов управления. Можно предположить, что те структуры управления, которые оказались «за бортом»

национального проектирования, позднее окажутся рудиментарными по отношению к обновленной системе управления и перестанут существовать. Можно допустить, что модернизация управления образованием - отдельный большой блок изменений, которые предстоит анализировать и осознать. И здесь своевременная рефлексия и корректировка нормативно-правового регулирования социальной сферы могут заложить основы долговременных последовательных и многообещающих системных изменений в Российской Федерации.