

## **Резолюция VII Байкальского образовательного форума «Качество образования: диалог с обществом»**

15-17 августа 2018 года в г. Улан-Удэ прошел VII Байкальский образовательный форум «Качество образования: диалог с обществом». Его участниками стали представители органов исполнительной и законодательной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, представители органов местного самоуправления, управлений образованием регионального и муниципального уровней, педагогические и руководящие работники образовательных организаций, эксперты, представители общественности из 48 субъектов Российской Федерации. Всего в Форуме приняли участие более 1000 человек.

Рассмотрев в рамках мероприятий Байкальского образовательного форума широкий спектр актуальных вопросов развития отечественной системы образования, его участники считают необходимым зафиксировать ключевые проблемы.

Участники Байкальского образовательного форума отмечают двойственный, внутренне противоречивый характер происходящих в системе образования процессов. С одной стороны, наблюдается повышение качества образования, измеренного через оценку уровня знаний учащихся, с другой стороны, в системе управления и кадровой политике накопились существенные дефициты, что вызывает рост напряжения в учительской среде. Необходимость принятия значимых управленческих мер становится очевиднее с каждым годом, поскольку образовательные результаты характеризуются отложенным эффектом: существующая нестабильность среды неизбежно приведет к снижению качества образования в ближайшем будущем.

Участники Байкальского образовательного Форума исходят из убеждения, что ключевой целью системы образования в настоящее время является обеспечение высокого качества российского образования в соответствии с меняющимися запросами населения, развитие потенциала молодого поколения в интересах инновационного социально ориентированного развития страны. Достижение этой цели невозможно без скорейшего создания эффективных механизмов реализации всех направлений образовательной политики, обеспечивающих глобальную конкурентоспособность российского образования.

В первую очередь важно закрепить институциональные преобразования, задающие условия для повышения качества образования. Необходимо зафиксировать универсальные принципы, которые будут определять направления и механизмы развития системы образования через преобразование институтов управления:

– принцип целостного финансово-экономического пространства (принцип единства), предполагающий единство методологии разработки финансовых нормативов и расчётов финансовых показателей, целей и задач развития системы образования;

– принцип комплексности, предполагающий выделение ключевых направлений деятельности, тесно увязанных между собой и требующих приоритетной концентрации финансовых ресурсов для достижения стратегических целей;

– принцип гибкости, предполагающий способность системы образования отвечать на внешние воздействия, сохранять управляемость и функциональное равновесие при изменении внешних условий.

Участники Байкальского образовательного Форума предлагают возможные пути решения ключевых проблем.

### **1. Управление развитием системы образования**

С целью нивелировать существующие разрывы в качестве образования между субъектами Российской Федерации, муниципалитетами, отдельными школами и обеспечить населению гарантии доступного и качественного образования, предлагается провести преобразование институтов управления в системе общего образования. Речь идет о разработке и реализации эффективных региональных моделей управления образованием независимо от муниципальной привязки.

Большинство участников форума (71 % проголосовавших за тезисы резолюции) считают, что региональное учредительство школ выровнит условия обучения, кадровую политику во всех школах независимо от муниципальной привязки, породит здоровую конкуренцию между школами, повысит мобильность учащихся. Доступное качественное образование станет реальностью.

При этом, треть участников форума не согласны с тем, что перевод учредительства сможет решить ряд структурных проблем. В качестве аргументов «против» приводится нагрузка на региональный бюджет, сложность взаимодействия с муниципальными образованиями, утратившими часть функций, пример спорного по своим эффектам перевода учредительства части учреждений в сфере здравоохранения.

Преобразование институтов управления системой образования субъектов Российской Федерации позволит сделать более прозрачными финансовые потоки и оптимизировать использование материальных ресурсов. В отношении материально-технической базы в настоящее время существует ограничение возможности детей, проживающих на территории одного муниципалитета, пользоваться ресурсами образовательных организаций, расположенных на территории другого муниципалитета ввиду закрытости муниципальных границ, что приводит к снижению доступности для них качественного

образования. Стирание границ между муниципалитетами позволит использовать материально-техническую базу более эффективно, создавать сетевые структуры и реализовывать сетевые проекты между школами в одном регионе.

В ходе форума активно обсуждалась необходимость развития сетевого взаимодействия образовательных организаций. Участники форума признают важность сетевого взаимодействия и уверены в том, что оно способно положительным образом повлиять на рост качества образования. Вовлечение в образовательный процесс городской среды предполагает активное привлечение объектов этой среды, даже не связанных напрямую со сферой образования, через реализацию сетевой формы. Большинство участников форума (86%) сошлись во мнении, что качество образования невозможно без образовательной среды, включающей социокультурную (в том числе, городскую) среду, и разнообразия неформального образования. «Расшколивание» образования приведет к улучшению профориентации, расширению кругозора и мировоззрения детей, возможностей для индивидуальных образовательных траекторий. Кроме того, сетевое взаимодействие образовательных организаций на основе договорных обязательств является актуальным направлением развития дошкольного образования в целях консолидации возможностей, управленческих решений, организации дополнительных образовательных услуг, оказания психолого-педагогической поддержки детям и родителям.

Участники форума подчеркивают необходимость сетевого взаимодействия не только между различными образовательными организациями, но и между образовательными организациями и предприятиями, а также органами управления муниципальных образований. Предлагается более активное вовлечение школ в развитие локальных территорий через совместное создание социальных проектов, актуальных для местных сообществ. Особенно актуально это для сельских школ. Школа как социокультурный центр села должна иметь возможность предоставлять широкий перечень социальных и культурных услуг населению за бюджетные средства (не только образовательных услуг). Необходимо решать вопрос межведомственного взаимодействия в учредительстве социокультурных центров в сельской местности и их финансирования.

Вместе с тем, треть участников форума (36%) опасаются, что учить детей за пределами школы небезопасно, что привлекать к обучению специалистов из других сфер не стоит, а реализовать ее будет сложно по организационным, финансовым, техническим причинам. Опасения в технической и организационной возможности включения городского пространства в образовательную среду – ключевое ограничение, и наша задача создать эффективно работающие механизмы реализации сетевой формы.

Предлагается установить федеральную Методику расчета финансового норматива бюджетного финансирования сетевой формы реализации образовательных программ. Методика должна иметь три уровня расчета: на региональном, муниципальном уровне (в случае муниципального учредительства) и уровне образовательного учреждения и содержать порядок расчета нормативов финансирования и поправочных коэффициентов, используемых для доведения средств регионального и местных бюджетов до образовательных учреждений, реализующих сетевую форму. Участники форума (78% проголосовавших за тезисы резолюции) уверены, что создание финансово-экономических механизмов, государственное (муниципальное) задание на реализацию образовательных программ, методика расчета «сетевого» норматива позволят качественно реализовать образовательную программу в сетевой форме.

Необходимо ясно регламентировать нормативный, организационный и финансовый механизм реализации сетевой формы образования. Сетевая форма реализации программ должна быть прописана в государственном (муниципальном) задании как одна из услуг, оказываемых образовательным учреждением. В основе расчета бюджетного финансирования должно лежать нормативно-подушевое финансирование на базе численности учащихся, получивших образовательную программу в сетевой форме. Кроме механизмов финансирования сетевых партнеров, необходимо внести изменения в систему оплаты труда педагогических работников образовательной организации, учитывающие участие педагогов ОУ в реализации сетевой формы – стимулирующие выплаты, коэффициенты доплат.

## **1.2. Преобразование финансово-экономических институтов в общем образовании**

Необходимо ввести Единую федеральную методику расчета норматива финансирования образовательных организаций, в основе которой будет положена структура норматива, единая для всех субъектов Российской Федерации. Формульные ограничения призваны гарантировать неснижение финансирования школ.

По мнению участников форума, единая методика расчета норматива финансирования школ позволит создать целостное финансово-экономическое пространство, будет гарантировать прозрачность, единые принципы и отсутствие потерь в финансировании школ при движении от федерального бюджета до школьного, выравнивает бюджетную обеспеченность школ в разных субъектах РФ.

Актуальной проблемой остается принцип остаточного финансирования дополнительного образования. Необходимо способствовать развитию негосударственного сектора и государственно-частного партнерства в муниципальной системе

дополнительного образования детей. Участники форума предлагают инициировать вопрос внесения изменения в федеральный закон, устанавливающий обязательство субъекта по финансовому обеспечению реализации программ дополнительного образования детей в частных образовательных организациях. Требуется содействие обобщению опыта по переходу на нормативно-подушевое и персонифицированное финансирование дополнительного образования детей, представленного участниками межрегиональной конференции и распространению лучших практик регионов в других субъектах Российской Федерации.

В сфере дополнительного образования также предложено обеспечить финансовое обеспечение сертификата по установленному нормативу на условиях софинансирования из средств федерального бюджета в размере 50%, и предусмотреть целевое финансирование из федерального бюджета на развитие, обновление, оснащение современным оборудованием системы дополнительного образования.

Повышение качества образования напрямую связано с ростом профессионализма педагогов. Сегодня на первый план кадровой политики выходит проблема их низкой мотивированности. Одна из основных причин заключается в неэффективной структуре квалификационных категорий, недофинансировании, неэффективной системе оплаты труда.

Важным аспектом, по которому удалось достичь консенсуса, является переход на окладную оплату труда педагогических работников. Подавляющее большинство участников форума и 91% проголосовавших за тезисы считают, что переход на окладную систему оплаты труда параллельно с внедрением новых подходов к системе аттестации позволит ввести дифференциацию уровня оплаты труда в зависимости от выполнения нормируемых трудовых функций. Система базовых окладов, основанная на среднем уровне заработных плат, позволит выстроить прозрачную структуру оплаты труда, понятную для каждого педагога.

Прозрачная и понятная система оплаты труда педагогических работников должна включать все виды работ, выполняемых педагогом, и учитывать сложность выполняемых задач. Необходимо сформировать единую федеральную Методику системы оплаты труда работников образовательных организаций. В основу оплаты труда должен быть положен базовый оклад. Необходимо внедрение новой модели профессиональной карьеры (НСУР) и сопровождения профессионального развития. В основу дифференциации квалификационных категорий предлагается положить нормирование по трудовым функциям, выполняемым задачам и компетенциям. Более высокий статус учителя

предполагающий большой объем компетенций, более широкий круг трудовых функций, будет подтверждаться более высоким уровнем оплаты труда.

Новая система базовых окладов, внедренная по всей стране, будет опираться на средний уровень заработных плат в регионах, что позволит выстроить прозрачную структуру, и ясно донести ее логику до каждого педагога. Объективная система оплаты труда и возможности карьерного роста внутри своей профессиональной деятельности будут способствовать росту удовлетворенности трудом и мотивации педагогов, от которых напрямую зависит качество образования.

## **2. Информатизация образования и развитие инфраструктуры**

### **2.1 Цифровизация, новые технологии**

Информационные и компьютерные технологии проникают во все сферы жизни. Цифровые технологии способствуют глобализации мира и мобильности населения, они становятся неотъемлемой частью жизни современного человека. Ближайшее будущее цифровых технологий лежит в области анализа больших данных (Big Data), цифровых помощников, Интернета вещей, облачных технологий, технологий виртуальной/дополненной реальности, роботизации и многого другого.

Система образования не может игнорировать цифровые технологии, которые полностью изменят многие сферы занятости и потребуют владения новыми компетенциями. Чтобы эффективно внедрить цифровые технологии в образовании, нужны новые формы, институты, инфраструктура. В частности, необходимо:

- Формирование цифровых институтов во взаимосвязи с финансовыми институтами, обеспечивающими инфраструктуру образования.
- Формирование среды, обеспечивающей конкурентное участие коммерческих организаций в качестве поставщиков образовательного контента и сервисов;
- Развитие неформального и непрерывного образования в сообществах и онлайн-обучения на всех уровнях образования.
- Обеспечение максимальной гибкости образовательных программ для быстрого реагирования на изменения рынка труда.
- Установление институционального равноправия физических и цифровых сред, аккредитация цифровой инфраструктуры и программ наряду с физическими средами и программами учреждений.
- Внедрение цифровых регуляторов, обеспечивающих инфраструктуру и содержание оценки (нормативы и финансы соединяются с оценочными процедурами и физическими и юридическими лицами).

В части кадрового развития предлагается развивать современную цифровую инфраструктуру, позволяющую педагогам осваивать педагогические технологии и техники (по примеру МЭШ).

Что касается прогнозирования будущего, то  $\frac{3}{4}$  проголосовавших за тезисы резолюции не согласны с тем, что будущее образования составят трансрегиональные сетевые школы, в которых цифровые технологии полностью заменят учителей, а управление образованием будут осуществлять разработчики программного обеспечения, аналитики данных. По мнению участников форума, учитель и воспитание сохраняют свою значимую роль и не будут заменены цифровыми технологиями. Последние будут применяться только для логистики индивидуальных образовательных траекторий, поставки контента, дистанционной сетевой коммуникации, оценки образовательных достижений

## **2.2. Развитие инфраструктуры**

Поддержка и развитие современной инфраструктуры школ требует институциональных решений. Участники Форума фиксируют, что необходима разработка и апробация механизмов инвестирования в современную (в том числе цифровую) инфраструктуру образования и за счет этого формирование федеральной сети – региональных государственных центров образования (опорных школ), реализующих программы уровней общего и дополнительного образования детей.

Необходимо формирование инфраструктуры, обеспечивающей более полную цифровизацию образовательного процесса (охват дополнительного образования, внеурочной деятельности) для формирования цифрового портфолио обучающихся и преподавателей.

Решение проблемы второй и третьей смены в школах субъектов Российской Федерации лежит не только в направлении капитальных вложений в строительство новых зданий, но и в развитии цифровой инфраструктуры доступа к образовательным услугам в дистанционной, сетевой форме.

В сфере дошкольного образования одним из альтернативных решений проблемы доступности дошкольного образования является создание Консультационных центров, летних площадок при ДОО. Что касается инфраструктуры дошкольного образования, необходимо максимально использовать образовательное пространство детского сада, в частности территории, участков, создавать уголки личной автономии ребенка. Образовательное пространство детского сада должно работать на развитие ребёнка, обеспечение целевых ориентиров дошкольного образования.

Должно происходить развитие программной инфраструктуры в целях оптимизации процессов обработки и хранения данных сферы образования.

Необходимо оснащение школ современным оборудованием и программным обеспечением, необходимым для реализации адаптивных программ.

Необходима разработка системы оперативного цифрового ситуационного анализа состояния общего и дополнительного образования детей в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами общего образования

В сфере воспитания участники форума предложили разработать федеральную целевую программу по профилактике и безнадзорности несовершеннолетних, направленную на социализацию, формирование активной жизненной и гражданской позиции у подрастающего поколения. Необходимо рассмотреть возможность стимулирования инновационной деятельности и лучших практик в организациях дополнительного образования. Актуальным является провести работу по наполнению единого электронного портала «Навигатор дополнительного образования детей» на основе новых требований федерального оператора.

Необходима на конкурсной основе разработка и апробация организационно-финансовых механизмов поддержки реализации в субъектах Российской Федерации государственных работ, грантовых программ и конкурсов, направленных на решение задач в сфере воспитания с привлечением в том числе частных инициатив, организаций негосударственного сектора вне рамок программ дополнительного образования детей.

### **3. Качество образования**

Участники Форума отмечают необходимость сохранения многообразия и вариативности путей достижения образовательных результатов при расширении самостоятельности и ответственности семьи и образовательных организаций за процесс и результаты образования. Государство оставляет за собой контроль на "входе" (обеспечение условий и равных возможностей через лицензирование) и на "выходе" через ГИА школьников и аккредитацию образовательных организаций. Единое образовательное пространство задается общими требованиями к условиям получения образования, описанием образовательных результатов и контрольно-измерительными материалами (инструментами).

Необходима цифровизация оценки. Вместо государственной монополии на оценку учебных результатов (ОГЭ, ЕГЭ) должны появиться негосударственные (частные) цифровые независимые системы оценки. Оценка должна учитывать индивидуальную активность, метапредметные результаты и все виды контента (аудио, видео, фото, текст).

Необходимо введение разных форм оценки, убедительно обоснованных пропорций обучения и контроля. Должны разрабатываться новые методы оценки образовательных результатов, в том числе метапредметных.

Должна произойти диверсификация рынка оценочных материалов, сетевого образовательного контента, цифровых образовательных сред и оценок (экспертиз, экспертов).

Необходимо создание условий для внедрения процессов цифрового регулирования, независимых от административной логики принятия решений, формирование индикаторов, позволяющих фиксировать оценочную активность и доверительные коридоры оценки.

Необходимо ввести индивидуальные учебные планы. Учебный план должен быть спроектирован вокруг учащегося, чтобы мотивировать его, учитывая его знания, умения, навыки, личностные характеристики. Индивидуализация образования должна проявляться в создании условий для самореализации каждого ученика и развитии форм профориентации. Концепция «учебного плана» должна претерпеть развитие от «определенного и неизменного» до «адаптивного и динамичного». Школы и учителя должны иметь возможность обновлять учебный план в соответствии с меняющимися социокультурными условиями и требованиями, а также индивидуальными персональными запросами ребенка.

До сих пор спорной остается эффективность существующих ГИА. Мнения участников форума разделились (59/41) по вопросу о том, нужно ли для повышения качества образования использовать существующие ГИА при осуществлении контрольно-надзорных функций либо необходимо создавать новые инструменты. Аналогично разделились мнения о целесообразности в будущем осуществлять ГИА автоматически на основе анализа цифрового следа учащегося, зафиксированного в ходе образовательной деятельности.

В чем согласны почти все участники форума (95%) - единое образовательное пространство задается общими требованиями к условиям получения образования, описанием результатов образования и контрольно-измерительными материалами. Государство оставляет за собой контроль на "входе" (лицензирование) и на "выходе" (ГИА, аккредитация). Важно расширять многообразие и вариативность путей достижения результатов образования, самостоятельность и ответственность семьи и школ.

Поднимался вопрос индивидуализации оценки личных достижений. 92% считают, что необходимо ввести индивидуальные учебные планы для самореализации, развития способностей и личностных качеств каждого ученика, переместить фокус с «большого количества часов на обучение» на «качество времени обучения». Необходимо отслеживать прогресс достижений учащихся не относительно внешних шкал оценки, а относительно внутренней шкалы его личного индивидуального роста над самим собой. Для этого нужно выстроить механизмы индивидуализированной оценки.

$\frac{3}{4}$  участников конференции считают, что невозможно предсказать, как изменится мир через 10-20 лет, как и компетенции, чтобы подготовиться к этому будущему. Дети будущего уже будут другими, независимо от усилий системы образования сегодня. Вместе с тем, педагогическое сообщество видит высокую ответственность за будущее детей. Участники форума считают, что система образования больше других агентов ответственна за подготовку детей к жизни в будущем мире. Детям в будущем понадобятся совсем новые навыки и компетенции. Их формирование – главная задача системы образования.

С целью нивелирования существующих разрывов в качестве образования между субъектами Российской Федерации, муниципалитетами, отдельными школами и обеспечения населению гарантии доступного и качественного образования, участники предлагают следующие РЕШЕНИЯ:

Участники Байкальского образовательного форума считают целесообразным разработать и реализовать проекты по отработке эффективных управленческих моделей и организационно-финансовых механизмов управления деятельностью образовательных организаций на уровне каждого субъекта Российской Федерации.

Разработка нормативно-правовой базы, регламентирующей активное вовлечение школ в развитие локальных территорий через совместное создание социальных проектов, актуальных для местных сообществ. Школа как социокультурный центр села должна иметь возможность предоставлять широкий перечень социальных и культурных услуг населению за бюджетные средства (не только образовательных услуг). Необходимо решать вопрос межведомственного взаимодействия в учредительстве социокультурных центров в сельской местности и их финансирования.

Разработка методических рекомендаций для формирования единого финансового норматива для реализации образовательных программ в сетевой форме. Методика расчета финансового норматива должна иметь три уровня расчета: на региональном, муниципальном уровне (в случае муниципального учредительства) и уровне образовательной организации и содержать порядок расчета нормативов финансирования и поправочных коэффициентов, используемых для доведения средств регионального и местных бюджетов до образовательных организаций, применяющих сетевую форму реализации образовательных программ.

Разработка методических рекомендаций по проектированию образовательных программ, в том числе учебного плана для реализации содержания в сетевой форме обучения. Сетевая форма реализации программ должна быть прописана в государственном (муниципальном) задании как одна из услуг, оказываемых образовательным учреждением. В основе расчета бюджетного финансирования должно лежать нормативно-подушевое финансирование на базе численности учащихся, получивших образовательную программу в сетевой форме.

Распространение лучших практик перехода на нормативно-подушевое финансирование дополнительного образования детей и реализацию персонифицированной модели дополнительного образования.

Формирование единой федеральной Методики системы оплаты труда работников образовательных организаций, осуществление перехода на окладную систему оплаты труда параллельно с внедрением новых подходов к системе аттестации позволит ввести дифференциацию уровня оплаты труда в зависимости от выполнения нормируемых трудовых функций. Система базовых окладов, основанная на среднем уровне заработных плат, позволит выстроить прозрачную структуру оплаты труда, понятную для каждого педагога.

Формирование цифровых институтов во взаимосвязи с финансовыми институтами, обеспечивающими инфраструктуру образования.

Формирование среды (разработка нормативно-правовой базы, создание переговорных площадок, и т.д.), обеспечивающей конкурентное участие коммерческих организаций в качестве поставщиков образовательного контента и сервисов;

Разработка нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность цифровых институтов и устанавливающей институциональное равноправие физических и цифровых сред, аккредитацию цифровой инфраструктуры и программ наряду с физическими средами и программами учреждений

Формирование нормативно-правовой базы, обеспечивающей зачет образовательных результатов обучающегося, полученных в неформальном образовании, в том числе в цифровых образовательных средах при текущей и итоговой аттестации.

Развитие современной цифровой инфраструктуры, позволяющей педагогам осваивать педагогические технологии и техники (по примеру МЭШ).

Рассмотрение возможности стимулирования инновационной деятельности и лучших практик в организациях дополнительного образования. Актуальным является проведение

работы по наполнению единого электронного портала «Навигатор дополнительного образования детей» на основе новых требований федерального оператора.

Введение разных форм оценки, убедительно обоснованных пропорций обучения и контроля. Должны разрабатываться новые методы оценки образовательных результатов, в том числе метапредметных. Необходимо отслеживать прогресс достижений учащихся не относительно внешних шкал оценки, а относительно внутренней шкалы его личного индивидуального роста над самим собой

Введение индивидуальных учебных планов. Учебный план должен быть спроектирован вокруг учащегося, чтобы мотивировать его, учитывая его знания, умения, навыки, личностные характеристики. Индивидуализация образования должна проявляться в создании условий для самореализации каждого ученика и развитии форм профориентации. Концепция «учебного плана» должна претерпеть развитие от «определенного и неизменного» до «адаптивного и динамичного».