

Управление качеством преподавания в Кыргызстане

Ситуационное исследование

Александр Петрович Иванов,
магистр педагогических наук



Explore | Participate | Change

Декабрь 2017

ВЫХОДНЫЕ СВЕДЕНИЯ

Публикующая организация:

Сеть центров образовательной политики
(Network of Education Policy Centers, NEPC)

Издатель:

Лана Юрко

Автор:

Александр Иванов, магистр пед. наук
(Фонд поддержки образовательных инициатив)

ВВЕДЕНИЕ

Научно-практические конференции Сети центров образовательной политики проводятся дважды в год для обсуждения актуальных вопросов на основании сравнительного анализа, выполненного членами указанной организации. Руководители в сфере образования, аналитики и практикующие специалисты совместно посещают лекции, в ходе которых знакомятся с результатами сравнительных исследований, а также семинары, направленные на поиск решений проблем образовательной политики. В рамках этих занятий участники, взаимодействуя друг с другом и используя различные аналитические методы, вырабатывают рекомендации по развитию систем образования в своих странах.

Данная публикация призвана проиллюстрировать и дополнить итоги работы конференции, проведённой в Москве в феврале 2017 года на базе Московской высшей школы социальных и экономических наук для обсуждения проблем руководства общеобразовательными организациями в трёх странах: Азербайджане, Кыргызстане и России.

В докладе И.П. Иванова, директора Фонда поддержки образовательных инициатив, представлены результаты анализа качества школьного преподавания в Кыргызстане. Цель работы – выявить проблемы в сфере среднего образования и предложить способы их решения в дополнение к рекомендациям, выработанным в ходе конференции.

СИТУАЦИОННЫЙ АНАЛИЗ

Проблемы качества обучения в школах Кыргызстана имеют корни в системе, унаследованной с советского времени и в значительной мере усугублялись крайне низким уровнем ресурсного обеспечения, общим уровнем бедности и, как неизбежное следствие – «вымыванием» квалифицированных кадров за пределы системы образования в первые десятилетия независимости республики. Падающий престиж профессии педагога приводил к сокращению количества желающих молодых людей работать в школе, резко сократилось число вузов, осуществляющих подготовку учителей и профессию педагога стали выбирать абитуриенты с крайне низким уровнем подготовки. Профессия учителя становилась профессией «последнего выбора», для молодых людей, не имеющих возможность выбрать другую специальность. Кроме того, из поступивших на педагогическую специальность студентов, приходило работать в школу не более одной трети. Наряду с этим, происходило естественное старение прежней когорты учителей и сочетание этих процессов не могло не повлиять на снижение общего уровня компетентности системы школьного образования. Также следует отметить, что институты призванные осуществлять обучение действующих учителей, Кыргызская Академия Образования и два региональных института повышения квалификации учителей явно не справлялись со своей миссией ни по охвату учителей (не более 15 % от гарантированного законодательством каждому учителю повышения квалификации один раз в пять лет) ни по содержанию предлагаемых программ и курсов. Общее состояние системы достаточно ярко отразилось в объективных показателях, в исследованиях PISA 2006 и 2009, Кыргызстан показал самые низкие результаты среди участвовавших стран, соответственно 56 и 65 позиции.

В то же время, благодаря политике открытости, характерной для министерства образования Кыргызстана, начиная с 90-х годов, в стране было реализовано большое число проектов, финансируемых международными донорами, часть из которых была направлена на поддержку и реформирование системы повышения квалификации и методической поддержки учителей. В рамках этих интервенций было обучено новым технологиям преподавания несколько тысяч учителей, созданы неправительственные организации и профессиональные ассоциации педагогов, а также сети партнерских школ. Наиболее заметными акторами в этой сфере были Фонд «Сорос-Кыргызстан», поддерживавший сеть из пятидесяти пилотных школ, агентство международного развития USAID, финансировавшее проект по формированию 11-ти кластеров качества по всей территории страны (проект PEAKS) а также Всемирный Банк, осуществлявший проекты, охватившие все школы двух пилотных областей. Указанные проекты достигли значимых результатов, однако изменения в отдельных школах и территориях не оказали значимого влияния на ситуацию в стране в целом. Пилотные проекты сворачивались по мере прекращения финансовой поддержки и системного влияния не имели. Новые методологии подготовки учителей, инновации в подходах к управлению школой, планированию и оцениванию фиксировались в отчетах и рекомендациях, но так и не стали ежедневной рутинной практикой в системе образования республики.

Пилотные проекты.

Среди инициатив, осуществленных международными донорами в системе образования можно выделить два проекта, имевших своей целью системные изменения в сфере повышения потенциала учителей и качества образования.

Первый из проектов, это эксперимент по введению ваучерной системы повышения квалификации учителей в Иссык-Кульской области в 2004-2006 годах. В рамках эксперимента была сделана попытка перенести в Кыргызстан опыт Самарской области Российской Федерации по запуску рыночных механизмов, вовлекающих в процесс обучения учителей независимых провайдеров образовательных услуг. В течении двух лет было проведено обучение более двух тысяч учителей, которые получили возможность самостоятельного выбора организаций и программ для повышения квалификации. В результате эксперимента были проведены исследования и даны рекомендации по запуску разработанной схемы на всю систему образования Кыргызской Республики, однако эта идея не получила своего развития и была «законсервирована» на достаточно долгий срок

Другой значимой интервенцией в систему управления качеством преподавания был эксперимент по изменению системы поощрения учителей в Иссык-Кульской и Таласской областях, осуществленный проектом «Сельское образование», финансируемый Всемирным Банком. В основе эксперимента лежала модель оценки качества работы учителя и связанная с этой оценкой система материального поощрения, разработанная финскими экспертами. В рамках эксперимента была разработана система, прошли обучение работники областных и районных отделов образования, руководители методических объединений всех уровней, а также проведена широкая информационная кампания среди учителей пилотных областей. В результате проекта около полутора тысяч учителей изъявили желание участвовать в процессе, прошли оценку и получили поощрения. К сожалению, эта инициатива также не имела продолжения и была свернута вместе с прекращением финансирования.

Системные реформы

При несомненной важности нематериальных стимулов к учительскому труду, заработная плата и динамика ее роста остается ведущим стимулом для учителя выбирать эту профессию и оставаться в ней. В Кыргызстане Единая Тарифная Сетка оплаты труда учителя действовала с 1993 по 2011 год. Размер заработной платы учителя зависел от образования, категории и стажа педагогической работы. Недостатком этой системы являлся низкий уровень тарифной ставки исходного, первого разряда, и даже следующие за ним ставки не достигали прожиточного уровня. Более чем скромные возможности бюджета не позволяли в этой системе сколь-либо серьезно повышать заработную плату, и даже регулярные повышения заработной платы учителей не сказывались на их реальном благополучии. В этой ситуации, администрация школ и районные (городские) отделы образования вынуждены были искусственно завышать заработную учителя пу-

тем установления повышенных профессиональных категорий и более 60 % учителей страны имели высшую профессиональную категорию, статус которой был девальвирован. Устаревшие и мало связанные с требованиями меняющейся реальности квалификационные требования и процедуры оценки учителей не работали и никоим образом не стимулировали их профессиональный рост.

В 2011 году единая тарифная сетка была упразднена и введена новая система оплаты труда учителей, базирующаяся на часовой учебной нагрузке. Категория перестала влиять на учительские доходы и среди факторов, влияющих на размер оплаты труда учителя остались фактическая нагрузка и уровень образования учителя. Помимо гарантированной части заработной платы, введение системы нормативного подушевого финансирования высвободило небольшие средства для формирования в школах стимулирующего фонда, которые распределяется на уровне школ и должен служить мотиватором для учителей. Благодаря введению новой системы, государству за два года удалось довести среднюю заработную плату в системе школьного образования с 45,7% (2010 год) до 70,2% (2012 год) по отношению к средней по стране. В 2012 году средняя заработная плата в школьном образовании составила 155,3% прожиточного минимума трудоспособного населения страны.¹ Изменения в большей степени оказались выгодны учителям начальных классов и молодым специалистам, наиболее уязвимым при существовавшей ранее системе, что в скором времени привело к притоку молодых специалистов в школы. В то же самое время, изменившаяся ситуация стала вызывать недовольство учителей, имеющих большой стаж педагогической работы и высшую категорию чей материальный статус сравнительно снизился. Исчезла сама возможность выстраивания учительской карьеры и мотивация для профессионального роста.

В 2016 году при поддержке Азиатского Банка Развития и Колумбийского Университета рабочими группами при министерстве образования была разработана и утверждена постановлением правительства комплексная программа «Новый учитель», включающая в себя среднесрочные (до 2020 года) и долгосрочные (до 2030г.) цели и задачи. В рамках указанной программы были разработаны профессиональные стандарты педагога, процедуры и необходимый инструментарий для запуска нового формата аттестации учителей (руководства для учителей и отделов образования, формы наблюдения урока, интервью, инструменты самооценки, тесты). Новая система предполагает 4 уровня : базовый , обязательный уровень квалификации, вторая, первая и высшая категории. Были разработаны и приняты нормативно-правовые акты, обеспечивающие процесс запуска новой системы²³. В течение 2016 года на базе 30-ти инновационных школ, отобранных министерством, была проведена апробация механизма аттестации, по результатам которой, рабочие группы смогли доработать инструментарий и процедуры.

Апробация новых процедур не только позволила доработать и скорректировать инструменты и процедуры, она также продемонстрировала высокий уровень стресса для школ

¹ Данные национального статистического комитета КР

² Постановление Правительства КР об Утверждении Положения о порядке проведения аттестации учителей образовательных организаций КР от 16 августа 2016 года № 439

³ Постановление Правительства КР «О надбавках за квалификационную категорию учителям общеобразовательных организаций» от 5 октября 2017 года № 648 (вступает в силу с 1 января 2020 года)

, проводящих аттестацию и слабый потенциал местных органов управления образованием в освоении новых способов работы. В результате, весной 2017 года было принято политическое решение о моратории на проведение аттестации учителей до 2020 года. Поставлена цель не только подготовить школы и местные органы управления образованием к проведению аттестации, но также организовать повышение квалификации всех учителей и директоров школ, прежде чем новый механизм будет запущен. У этого решения могут быть и финансовые основания, поскольку надбавки за уровень квалификации значительно обременят бюджет и, судя по всему, необходимо еще два года для того чтобы найти необходимые средства. Имеет право на существование также предположение о том, что государство не посчитало разумным запускать реформы в год проведения президентских выборов.

Тем не менее, отложенное решение о запуске механизма аттестации учителей не означает остановку реализации программы Поддержки и профессионального развития педагогических кадров «Новый учитель» и других инициатив правительства в области повышения профессионализма учителей. Принято политическое решение о внедрении ваучерного механизма повышения квалификации учителей, разработанного и апробированного в середине 2000-х годов в Иссык-Кульской области. Фактически это решение означает монополизацию системы и формирование рынка образовательных услуг в сфере повышения квалификации учителей. Запуск этого механизма позволит университетам, неправительственным организациям и частным провайдерам стать равноправными участниками рынка, что в перспективе не только сделает их услуги доступнее, но и будет способствовать повышению качества программ, предлагаемых учителям. В конце ноября 2017 года рабочая группа по введению ваучерного механизма завершит свою работу и с сентября 2018 года механизм будет запущен.

О серьезности намерений правительства свидетельствуют шаги по реструктуризации Кыргызской Академии Образования, из состава которой выведен Республиканский Институт Повышения Квалификации Работников Образования и сама функция обучения и переподготовки учителей. В настоящий момент идет работа по определению роли и места института в меняющейся системе.