

**Модернизация российского
образования:
достижения и уроки**

Предисловие редакторов серии

На первый план образовательной политики современной России как на федеральном, так и на региональном уровнях выходит разработка прогнозов, сценариев, стратегий. Увы, до сих пор иногда амбициозные стратегические документы пишутся лишь на основании консенсуса интересов и, в лучших случаях, - на основании экспертных обсуждений. Странно, что в обществе, которое стремится построить экономику знаний, база знаний для выработки стратегий оставляет желать лучшего.

Однако эта ситуация меняется. В процессе стратегического планирования все большую роль начинают играть инновационные идеи, подкрепленные глубоким анализом и интеллектуально емкими разработками. Значительную роль начинают играть и основательные сравнительные исследования, рассматривающие проблемы российского образования в контексте мировых тенденций.

Для поддержки этих исследований и разработок, для разворачивания основательных дискуссий о стратегиях и создана новая серия публикаций: "Актуальные вопросы образовательной политики". В этой серии будут издаваться не идеологические, а аналитические материалы, обобщения эмпирических исследований, прогнозы и сценарии.

Инициаторами этой серии выступили Национальный фонд подготовки кадров, Московское представительство Всемирного банка и Центр изучения образовательной политики Московской школы социальных и экономических наук. В проектах, которые реализуются при участии этих организаций, аналитика занимает важное место. Однако серия не будет ограничена только их рамками. В ней найдут место аналитические работы, выполненные в региональных проектах, в федеральных академических институтах и университетах.

Конечно, мы надеемся, что публикации этой серии будут полезны тем, кто принимает решения о развитии образования - от директора школы до министра. Но будет замечательно, если читательская аудитория не ограничится этим. На волне растущего общественного интереса к образованию публикации серии могут оказаться полезными тем, кого называют заказчиками и потребителями образования - родителям, представителям бизнеса, ученым. Именно, поэтому, мы полагаем важным издание аналитических работ в виде серии. Такой формат может стимулировать последовательные дискуссии вокруг различных вопросов образовательной политики.

Е.Н. Соболева,

Исполнительный директор
Национального фонда подготовки кадров

И.Д. Фрумин,

координатор образовательных проектов
Московского представительства Всемирного банка

Доклад был подготовлен группой экспертов под руководством *Мэри Кэннинг*. В состав группы вошли *Мари Бэнтли*, *Кирилл Васильев*, *Мартин Годффри*, *Стивен Керр*, *Йохана Крайтон*, *Андрей Марков*, *Исак Фрумин* и *Дорота Хальцер*. Проект доклада обсуждался 31 мая 2004 г. на семинаре экспертов. Авторы выражают признательность *АА Аузану* (Президент ИНП “Общественный договор”), *ВА Болотову* (Руководитель Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки), *АВ Бузгалину* (Московский государственный университет), *АЕ Волкову* (Проректор Академии народного хозяйства при Правительстве РФ), *ИИ Калине* (Начальник департамента Министерства образования и науки), *АМ Кондакову* (Генеральный директор Издательства “Просвещение”), *ЯИ Кузьминову* (Ректор Государственного университета — Высшей школы экономики), *ОЕ Лебедеву* (Председатель экспертно-аналитического центра Национального фонда подготовки кадров), *ВА Мау* (Ректор Академии народного хозяйства при Правительстве РФ), *АА Пинскому* (Директор московской школы № 1060), *ЕФ Сабурову* (Научный руководитель Института развития образования, Государственный университет — Высшая школа экономики), *АГ Свищаренко* (Заместитель Министра образования и науки РФ), *ВС Собкину* (Директор Центра социологии образования), *ЕН Соболевой* (Исполнительный директор Национального фонда подготовки кадров), *НГ Титенко* (Координатор проектов Фонда “Институт экономики города”), *АН Тихонову* (Директор ГНИИ ИТТ “Информика”), *ВМ Филиппову* (Помощник председателя Правительства РФ), *ЛИ Якобсону* (Проректор Государственного университета — Высшей школы экономики) за полученные комментарии, учтенные при подготовке заключительной версии. Авторы отдельно благодарят *Ричарда Клиффорда*, руководителя офиса Московского представительства Всемирного банка, за поддержку, оказанную при написании и публикации доклада.

Содержание

Резюме	4
1. Общий обзор	6
Цель аналитического доклада	8
Контекст	9
Концепция модернизации образования: сегодняшние результаты	9
2. Качество и востребованность: образование для глобального общества, основанного на знаниях	11
Необходимость обновления содержания общего среднего образования (стандарты и оценивание)	11
Модернизация профессионального образования	17
Модернизация высшего образования	24
3. Обеспечение доступности	31
Проблемы	32
Рекомендации	33
4. Реализация Концепции модернизации образования	34
5. Политические приоритеты: матрица	36
Приложение 1. Болонский процесс	39
Приложение 2. Казначейская система, Бюджетный кодекс и система подушевого финансирования: региональный опыт	40
Библиография	42

Резюме

Россия добилась существенных результатов в реформировании успешной во многих аспектах, но негибкой, чрезмерно централизованной и консервативной системы образования, унаследованной от Советского Союза. В последние годы проводилась серьезная модернизация образования. Однако еще многое предстоит сделать для устранения пробелов в стратегии модернизации, а также для успешной реализации ряда ее важнейших направлений. В настоящей аналитической записке рассматриваются некоторые важные нерешенные проблемы, к которым могут быть обращены следующие шаги модернизации. Цель настоящей аналитической записки заключается в уточнении позиции Банка по основной повестке модернизации образования. Она послужит основой для дальнейшей исследовательской работы Банка в сфере образования. Записка также нацелена на поддержку руководства вновь созданного Министерства образования и науки при анализе и реализации образовательной политики.

Главное беспокойство при анализе образовательной политики связано с тем, что до сих пор не сделаны шаги, меняющие ориентацию управления образованием с правильного выстраивания процессов на достижение конкретных образовательных результатов и социальных эффектов. Эту ситуацию в школьном обучении высвечивают, например, результаты исследования Организации экономического содействия и развития (ОЭСР) по оценке учебных достижений учащихся (PISA), которые показали, что одновременно с наличием уверенных математических и естественнонаучных знаний сегодня российским учащимся не хватает навыков применения имеющихся знаний в реальных жизненных ситуациях. Усиление внимания к формированию прикладных умений требует существенного изменения учебных материалов, методик преподавания и методов оценки качества образования. Более того, за этим должно последовать обновление системы подготовки и повышения квалификации педагогических кадров.

Профессиональное обучение оказалось самым трудным участком для модернизации. Система начального и среднего профессионального образования (НПО-СПО) не смогла поддержать темп преобразований в экономике. Ей по-прежнему свойственны избыточное количество специальностей и отсутствие внимания к гибким, применимым в различных профессиях ключевым навыкам. Модернизация осложнилась в связи с распределением ответственности (часто не вполне определенным) за систему между многочисленными федеральными министерствами и региональными органами власти. Планируемая передача НПО-СПО на региональный уровень имеет большой позитивный потенциал, но и высокие риски. Ослабнут возможности модернизации этой системы “из центра”, как и возможности общенационального признания свидетельств о присвоении квалификаций. Неизбежен также пересмотр связи между общим и профессиональным образованием. Здесь, возможно, придется принимать жесткие меры, — закрыть или изменить профиль многих учебных заведений.

В области высшего образования существует безусловная необходимость в разработке и реализации национальной стратегии. Эта стратегия может включать укрепление институциональной самостоятельности, внесение открытости в систему управле-

ния, создание новой системы обеспечения качества. Сейчас в связи с растущим признанием единого государственного экзамена возникает необходимость завершения реформирования системы поступления в вузы. Следует приложить больше усилий к повышению способности вузов реагировать на потребности меняющегося рынка труда, а в более широком смысле — к укреплению связей с динамично развивающимися отраслями российской экономики.

Одной из проблем, на решение которых направлена Концепция модернизации образования, является повышение равенства доступа к образованию. Речь идет не только о высшем образовании. Государственное финансирование общего образования по международным стандартам остается на низком уровне и очень неравномерно распределяется географически. В нескольких регионах начали работать системы подушевого финансирования образования, и этот опыт может быть полезен для проведения политики в масштабах всей страны.

Образование — это не тот сектор, где одна реформа может устроить всех. Перед федеральным правительством стоит важнейшая задача по проведению мониторинга хода развития ситуации, изучению накопленного опыта и консультированию местных властей в области реализации реформы.

1. Общий обзор

Цель аналитического доклада

Цель настоящего аналитического доклада заключается в уточнении позиции Банка по основной повестке Концепции модернизации образования. Доклад послужит основой для дальнейшей исследовательской работы Банка в сфере образования. Мы также надеемся, что он будет полезен руководству вновь созданного Министерства образования и науки при анализе и реализации образовательной политики. Позиция Банка будет высказана относительно общего, начального профессионального (фактически не замеченного реформой, но заслуживающего особого внимания) и высшего образования. Выводы доклада базируются на имеющихся данных и предыдущем опыте Банка. Поэтому ряд важных вопросов остался вне рассмотрения. Например, мы не касаемся вопросов, связанных с дошкольным образованием, на котором серьезно отразилось прекращение финансирования государственными предприятиями. В докладе также не рассматриваются проблемы становления непрерывного образования, выходящего за рамки системы формального образования, хотя, на наш взгляд, эта тема заслуживает специального обсуждения¹. В этом отношении мы ограничимся здесь лишь следующим утверждением: поскольку в стареющем обществе носителем новых профессиональных навыков и источником ноу-хау являются работники зрелого возраста, а также учитывая наблюдаемый демографический спад, первоочередной задачей в России является разработка комплексной и практически выполнимой стратегии реализации концепции непрерывного образования как главной движущей силы и конкурентоспособности в обществе, основанном на знаниях. В докладе не рассматривается взаимосвязь образования и бедности². Из соображений краткости в аналитическом докладе не рассматриваются такие вопросы, как дистанционное обучение, учебники и реструктуризация сельских школ, которые не только обсуждались уже много раз, но с учетом кредитования Банком инновационных проектов являются объектом регулярно проводимого мониторинга и обсуждений. Доклад концентрирует внимание на ряде аспектов образовательной политики, которые необходимы для реализации целей модернизации образования и удовлетворения потребностей современного общества, а также на некоторых приоритетных задачах на краткосрочную и долгосрочную перспективу. Мы надеемся, что он будет полезен тем, кто думает над стратегией развития образования в России.

¹ Мы основываемся на определении непрерывного образования, предложенном ОЭСР: «Оно включает любую целенаправленную образовательную деятельность на протяжении всей жизни любого человека, целью которой является углубление и расширение знаний и компетентности».

² В настоящее время Всемирным банком готовится доклад по оценке бедности в России, где будут специально рассмотрены вопросы влияния образования на сокращение бедности.

Контекст

Советская система образования славилась подготовкой ученых высочайшего уровня. Ее характерными чертами были *институциональная специализация и отсутствие гибкости*, вытекающие из концепции образования как подготовки для плановой экономики, а также *чрезмерная централизация*. В течение последних 15 лет предпринимались усилия, направленные на преодоление этих характеристик, причем успешнее всего проходила децентрализация. Что касается подготовки российских школьников и студентов к вступлению в глобальную динамичную конкурентную экономику, основанную на информационных технологиях и знаниях, то важнейшие шаги еще предстоит сделать. Ключевой задачей является обеспечение способности системы образования гибко реагировать на изменение потребностей экономики и нового общественного устройства.

Существенным фактором, который окажет сильное воздействие на все уровни образования в течение двух следующих десятилетий, является сокращение рождаемости, наблюдающееся с 1989 г. На тот момент общий коэффициент рождаемости составлял 2,01 и примерно достигал уровня воспроизводства населения. В течение следующих десяти лет значение коэффициента падало, и в 1999 г. составило всего 1,17. Затем в 2002 г. был небольшой рост — до 1,32, но опыт европейских стран показывает, что возвращение к уровню воспроизводства населения маловероятно в течение многих лет. По оценке ООН в России, к 2015 г. произойдет сокращение числа детей в возрастных группах 5-14 лет и 15-19 лет соответственно на 38% и 47% по сравнению с 2000 г. В принципе это даст возможность распределять образовательные ресурсы среди меньшего числа учащихся. Однако, поскольку среднее число учащихся, приходящихся на одного учителя, и без того находится на достаточно низком уровне — 11,5 по сравнению со средним показателем ОЭСР 14,3, — направление потенциально сэкономленных средств в систему образования может оказаться непростым делом. Это касается, прежде всего, сельских школ, которые в любом случае будут зависеть от массового оттока населения из села при благоприятном развитии экономики.

Концепция модернизации образования: сегодняшние результаты

В последние годы правительство сделало ряд существенных шагов, предложенных в рамках Концепции модернизации российского образования. Их целью является повышение качества, расширение доступа и повышение экономической эффективности образования. Были разработаны и внедрены федеральные стандарты общего образования, новое поколение стандартов профессионального образования³. Через разработку единых стандартов и подходов к оценке учащихся и образовательных учреждений Министерство сделало попытку не допустить того, чтобы в результате децентрализации возросло неравенство в образовательных результатах. В средней школе в качестве эксперимента вводятся гибкие программы профильного обучения. Обновлению содержания школьного образования способствовала либерализация рынка учебников. Подготовлена программа модернизации системы подготовки педагогических кадров, учитывающая многие стрессы, которым подвержены учителя и система образования в

³ О качестве этих стандартов речь пойдет ниже, в разделе 2.

целом. Кроме того, внедрение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в образование является позитивным шагом на пути к обеспечению более равного доступа к качественному образованию.

В 2001 г. начался эксперимент по введению единого государственного экзамена (ЕГЭ), быстро набирающий темпы: 5 участвующих регионов в 2001 г. и уже 47 регионов в 2003 г. Целью экзамена является повышение доступности высшего образования, внедрение единых стандартов оценки результатов обучения и сокращение коррупции и неофициальных платежей в системе образования. По предварительным данным, в 2004 г. экзамен сдали более 800 тыс. выпускников общеобразовательных учреждений (порядка 70% от общего числа) из 64 регионов.

Во многих регионах школы получили финансовую самостоятельность и ввели прозрачные формы управления с участием общественности, что позволило повысить эффективность использования бюджетных средств. Этой же цели, а также повышению доступности качественного образования способствовала реструктуризации сети школ в сельских районах.

В высшем образовании проведены реформы в преподавании политологии и социально-экономических наук, позволившие привести уровень подготовки специалистов в соответствие с общемировыми ориентирами. В России вводятся система взаимного учета получаемых академических “кредитов”, система “бакалавр-магистр”, позволяющая сделать образовательные программы не столь узко специализированными, как раньше. В 2003 г. Россия присоединилась к Болонскому процессу Евросоюза (ЕС), целью которого является достижение общеевропейской эквивалентности и признания степеней и дипломов, а также взаимного учета “кредитов” для повышения академической мобильности и распространения знаний⁴. Программа модернизации в целом представляет собой отважный шаг, направленный на реализацию ряда инициатив в консервативной системе образования. По сути, она является первой попыткой с начала 90-х годов разработать и реализовать комплексную реформу системы образования. И наиболее значительным достижением программы явилось то, что российские элиты осознали серьезные проблемы, скрытые в системе образования, и осознали необходимость провести проведения основательной реформы.

Опыт реализации программы модернизации обнаружил некоторые серьезные пробелы в исходной концепции, а также проблемы с осуществлением некоторых ключевых реформ. Например, как показано в разделе 3 настоящего аналитического доклада, несмотря на поставленную Президентом в 2000 г. общую задачу введения подушевого финансирования общего образования в Российской Федерации, опыт регионов, взявшихся за ее решение, показывает, что единый и простой путь реализации данного направления реформ пока не найден. Большая часть регионов так и не выполнила это поручение Президента⁵.

⁴ В Приложении 1 приведен краткий обзор Болонского процесса.

⁵ В отдельном докладе Банка будут рассмотрены российский опыт в осуществлении реформы финансирования системы образования и некоторые уроки международного опыта, способствующие предотвращению конфликта между политикой, направленной на обеспечение самостоятельности школы, и контролем Казначейства за расходованием государственных средств. Краткий обзор регионального опыта приведен в Приложении 2.

2. Качество и востребованность: образование для глобального общества, основанного на знаниях

Доступ к высококачественному среднему образованию является необходимым условием для успешности дальнейшего образования и подготовки к выходу на рынок труда. Необходимы срочные меры, направленные на повышение качества образования, если ставится цель дать возможность всем россиянам приобрести знания, навыки и выработать компетентности, необходимые для преуспевания в мире, который все больше зависит от новых технологий и оперативного обмена информацией.

Однако постановка задачи “повышения качества” (как это сделано в Концепции модернизации) может оказаться абстрактной и даже бессмысленной, поскольку отсутствует его точное определение, хотя некоторые характеристики качества могут быть измерены (и измеряются) по целому ряду показателей. Нам кажется, что необходимо сконцентрироваться на конкретных аспектах качества, например, актуальности и значимости образования для потребностей современной экономики и общества; ориентации образования на гибкость, самостоятельность, инициативность и инновационность выпускников. Но и эти понятия определить непросто. Например, востребованность не является устойчивой характеристикой образования: в быстро меняющейся обстановке невозможно прогнозировать, что будет и что не будет востребовано в более отдаленной перспективе через десять или даже через пять лет. (Действительно, в российском начальном профессиональном образовании (НПО) ориентация на “востребованность” производственной специализации способствовала формированию негибкой и во многом устаревшей системы, которая сейчас не является актуальной и значимой для молодежи. В этом смысле жесткая “слепая” ориентация на внешнюю потребность (“востребованность”) может создавать препятствия для развития, а не возможности для повышения качества в долгосрочной перспективе.) Поэтому, говоря далее о качестве, мы будем говорить не о повышении “старого” качества, а о придании образованию новых качественных характеристик.

Ниже мы обсудим некоторые направления “качественных изменений”, базируясь на трех важных допущениях. Во-первых, высококачественная система образования направлена на достижение долгосрочных эффектов (результатов), отражающих не столько сегодняшние, сколько прогнозируемые потребности меняющегося общества. Во-вторых, для достижения нового качества организация образования и структура управления образованием должны сами по себе отражать основные характеристики новой экономики и общества, основанного на знаниях: она должна быть гибкой, инновационной и способной быстро воспринимать происходящие перемены. В-третьих, в осуществлении стратегии модернизации нужно переходить от “лозунгов” о политике обеспечения качества к действиям по реализации этой политики, а следовательно, к конкретным ориентирам.

Необходимость обновления содержания общего среднего образования (стандарты и оценивание)

Как отмечалось выше, в течение нескольких последних лет была проведена большая работа по модернизации российских общеобразовательных школ, однако многие

проблемы остаются нерешенными. Прежде всего следует отметить, что в настоящее время система не ориентируется на конкретные результаты — *долгосрочные эффекты обучения*. Это и обуславливает неспособность системы к продуктивным изменениям. К этой основной проблеме прибавляются три усугубляющие ее более конкретные недостатки: 1) отсутствие четкой и понятной связи между учебными программами, стандартами и педагогической практикой и долгосрочными эффектами (результатами) обучения; 2) в учебных программах, стандартах и педагогической практике недостаточно отражены современные представления о том, какие образовательные результаты являются востребованными экономикой, основанной на знаниях, и гражданским обществом; и 3) педагогические кадры не готовы к обеспечению образовательных результатов в смысле развития новых навыков и способностей, необходимых России на современном этапе социально-экономического развития.

Проблемы

Система не концентрирует внимание на результатах. В настоящее время в системе образования не организован систематический мониторинг образовательных результатов и социальных эффектов на местном, региональном и федеральном уровнях. Многие проводимые мероприятия ориентированы на вложения в систему образования и на происходящие в ней процессы (финансирование, разработка программ профессиональной подготовки кадров, методик, учебников), но они не основаны на оценке *эффектов* системы (например, освоение навыков и ключевых компетенций, самостоятельность и инициативность, снижение подростковой преступности и т.п.). Это означает, что усилия органов управления образованием в основном сосредоточены на стремлении обеспечить качество программ *до их реализации*, а не на изучении *социальных эффектов и образовательных результатов реализации этих программ*.

В этом управление российским образованием отличается от принятой в развитых странах практики, где сбор и анализ информации об эффективности функционирования системы являются важнейшей задачей органов управления образованием. Имеющаяся в России информация о результатах образования носит чрезвычайно фрагментарный и часто субъективный характер. Несмотря на растущее понимание значения мониторинга эффектов, органы управления образованием плохо подготовлены к проведению оценки сильных и слабых сторон работы учебных заведений в плане достижения результатов. Это приводит к излишнему контролю над процессами и мешает школам в выборе соответствующих учебных материалов и методов при условии ответственности за результаты. Этим объясняется, например, почему органы управления образованием стремятся использовать результаты научных соревнований (олимпиад) и единого государственного экзамена (ЕГЭ) для оценки школ — у них нет другого действенного инструмента для измерения желаемых эффектов, надежно обеспечивающего корректировку стратегий, а также сопоставление школ, муниципалитетов и регионов. Однако ни научные соревнования, ни ЕГЭ не являются адекватными средствами мониторинга и оценки качества. В некоторых продвинутых регионах делается попытка улучшить работу за счет создания региональных оценочных материалов, но часто их техническое качество оставляет желать лучшего, так как в регионах пока

не развит потенциал оценивания эффектов обучения посредством современных методов. Кроме того, даже если в отдельных случаях имеется какая-то информация об эффектах обучения, не во многих регионах есть подготовленные кадры, способные интерпретировать эти данные и вносить изменения в организацию работы для решения выявленных проблем.

Такая ситуация объясняется не только традиционно негибкой и консервативной системой управления, полагавшейся на унифицированную технологию, но и низким потенциалом российских исследовательских работ в области образования. В течение многих десятилетий советские педагогические исследования (как и в других непосредственно связанных с идеологией областях) развивались в отрыве от мировых дискуссий и тенденций. Однако, в отличие от других сфер науки (экономика, политология, социология), преодоление этого отрыва, переход к современным методам и категориям, установление связи исследовательской работы с проблемами достижения конкретных образовательных результатов шли медленно. Несмотря на то, что результатом советских исследований в области образования явилась разработка ряда ярких сильных подходов (например, развивающее обучение Эльконина-Давыдова), большинство исследований и разработок не отвечает современным требованиям. Все они тяготеют к “разговорам” о политике в области образования, а не к действиям и ее практической реализации, редко строятся на достоверных эмпирических данных и находят ограниченное применение в решении новых проблем, стоящих перед российским образованием. В настоящее время Всемирным банком готовится доклад “Образование, построенное на знаниях”, где подробно обсуждаются эти проблемы.

Нет тесной связи между образовательными стандартами и конкретными ожидаемыми результатами общего образования

За последние 10 лет Министерством образования⁶ были затрачены значительные средства на обновление школьных учебных программ и разработку новых стандартов. Результаты этих усилий неутешительны – так и не удалось получить стандарты, ориентированные на достижение современных образовательных результатов и социальных эффектов. Даже в структуре недавно утвержденных стандартов (март 2004 г.) отражены устаревшие подходы: стандарт базируется на описании учебного материала по предметам и темам, а не на системе требований к ожидаемым достижениям учащихся.

В большинстве стран стандарты строятся, прежде всего, исходя из *ожидаемых результатов* (знания и компетентности, приобретенные к концу каждого этапа обучения, а также социальные эффекты). Затем на базе этих стандартов устанавливаются рамки для разработчиков оценочных материалов. Напротив, авторами недавно принятых российских стандартов на первое место выносятся изложение *содержания программ обучения* и отсутствует достаточно подробное определение ожидаемых результатов. При таком подходе обучение ориентировано на простое предоставление учителем информации ученику. Таким же принципом руководствуются при составлении учебников, по-прежнему исходя из того, что учебники являются единственным источ-

⁶ Министерство образования и науки в структуре нового Правительства Российской Федерации. Далее в тексте используется название “Министерство образования”.

ником знаний. Их авторы обращают мало внимания на разработку материалов для оценки достижений учащихся и самооценки.

Учебные программы, стандарты и педагогическая практика в школах недостаточно отражают современные представления о том, какого рода образовательные результаты являются востребованными современной экономикой и гражданским обществом. Недостаточно поменять структуру стандартов и поставить на первое место ожидаемые результаты, если они отражают устаревшие цели и задачи. В реальной философии российского школьного образования главная роль отводится разносторонней (энциклопедической) информации, тогда как в большинстве развитых стран акцент делается на приобретении навыков и на развитии прикладных умений и мышления. Это одна из причин того, что выпускники российских школ по-прежнему демонстрируют высокий уровень теоретических знаний и развитую способность решать типовые задачи, но часто оказываются гораздо менее подготовленными к применению теоретических знаний в реальных жизненных ситуациях для решения нестандартных задач⁷.

Педагогические кадры не готовы к развитию новых навыков и способностей. Большинство педагогов проходят обучение в педагогических университетах, в учебных программах которых редко прослеживается связь с современными представлениями о психологии обучения, правильном определении и исправлении ошибок учащихся. В них слабо представлены способы мониторинга и умения по-новому взглянуть на свою педагогическую деятельность, исходя из результатов обучения. Стандарты подготовки педагогов носят негибкий и консервативный характер и не предусматривают достаточного объема практических занятий (в реальном учебном процессе) по сравнению со многими другими странами. Не случайно наиболее распространенным среди учителей объяснением проблем конкретных учащихся является “недостаток способностей”, а не слабость методов обучения. Подготовка педагогов, повышение квалификации и переподготовка кадров недостаточно тесно связаны между собой, а возможности, позволяющие учителям делиться профессиональным опытом (профессиональные объединения, общение через публикации в прессе, конференции, информационные бюллетени, интерактивные ресурсы и др.), развиты очень слабо. Педагогам как профессиональной группе не хватает внутренних контактов и взаимодействия для оказания поддержки друг другу в совершенствовании своей практической работы. Слабо развита государственная поддержка педагогических инноваций, рождающихся в школах.

⁷ Хотя российские учащиеся продолжают показывать относительно высокие результаты в последовательно проводимых (1995-1999-2003 гг.) исследованиях по оценке качества математического и естественнонаучного образования (TIMSS), результаты, полученные в 2000 г. международной программой ОЭСР по оценке учебных достижений учащихся (PISA), свидетельствуют о том, что система образования выпускает учащихся, не имеющих навыков, необходимых в реальных жизненных ситуациях. Среди 31 страны, участвующей в программе PISA 2000 г. (27 стран ОЭСР плюс Бразилия, Латвия, Лихтенштейн и Российская Федерация), российские учащиеся в возрасте 15 лет заняли лишь 27-е место по грамотности в области чтения, 26-е по естественнонаучной и 22-е место по математической грамотности.

Рекомендации

Что же нужно для того, чтобы общее образование в России стало более ориентировано на результат? Во-первых, *необходимы стандарты нового поколения*. Замечательной новостью является тот факт, что Министерство намерено разрабатывать стандарты, ориентированные на компетентность, построенные с акцентом на достижение результата. Такие стандарты помогут ориентации всей школьной системы на развитие ключевых компетентностей, знаний и навыков, необходимых обществу в условиях современной экономики. Стандарты нового поколения смогут отчасти служить ответом на растущую обеспокоенность по поводу подготовки российских учащихся к реальной жизни (“воспитание”) и способствовать преодолению давнего различия между “обучением” (преподаванием учебных предметов) и “воспитанием” (передачей навыков и ценностей, связанных с реальной жизнью).

Разработка новых стандартов должна строиться на консультациях с педагогами-практиками, работодателями и представителями послешкольного образования. Она должна предусматривать глубокое переосмысление содержания российского школьного образования. Это потребует значительных усилий, направленных на наращивание потенциала, поскольку в настоящее время большинство специалистов по разработке учебных программ проходило обучение в рамках другой традиции, и им трудно переносить акцент с формирования “содержания учебных материалов” на развитие компетентностей. Для этого необходимо проведение широких исследований и пилотных проектов. Осуществление таких изменений дело нелегкое: научным работникам необходимо освоить новые способы определения желаемых эффектов и новые способы их описания, чтобы довести их смысл до педагогов, а также новые способы коррекции учебных программ по результатам мониторинга.

Во-вторых, на базе стандартов нового поколения должна осуществляться разработка *учебных материалов по основным предметам (в т.ч. учебников) и методик преподавания*. В этой работе можно и нужно использовать существующие прогрессивные модели (например, “развивающее обучение”), сложившиеся под прямым воздействием классической российской педагогической психологии. Следует более глубоко отражать эти модели в учебных планах, материалах и информационных и коммуникационных ресурсах, используемых педагогами в повседневной работе, и обеспечить учителей вспомогательными методическими материалами по их практическому использованию. Прагматичный подход к решению столь амбициозной задачи может вначале строиться на выборе ограниченного числа школьных предметов, качественно преподавания которых вызывает особую обеспокоенность, например, социальные науки или технологии.

В-третьих, помимо выпускных экзаменов в школе, например ЕГЭ, должна проводиться систематическая *оценка уровня компетентности учащихся, способствующая их развитию* на протяжении всего периода обучения в школе и позволяющая на ранних стадиях определять проблемы и предлагать целенаправленную помощь в их решении. Кроме того, необходимо изменить сдаваемые в настоящее время экзамены *по окончании 9-го класса*, ориентировать их на измерение компетентностей и подготовку учащихся к переходу в профильную старшую школу.

Хотя введение единого государственного экзамена является серьезным успехом, он

сам по себе не может обеспечить своевременную надежную информацию об учебных достижениях и качестве образования, необходимую не только учащимся, родителям и педагогам, но и школам и управлениям всех уровней. Кроме того, ЕГЭ пока еще находится в стадии эксперимента и нуждается в правовом закреплении прежде, чем его можно будет считать одним из стабильных элементов российской системы образования.

В-четвертых, следует наладить систематический *сбор и анализ данных о реальных результатах и долгосрочных социальных эффектах образования*. Нужно разработать более совершенные показатели⁸ (вместе с организациями-работодателями и учреждениями послешкольного образования), а также инструменты их оценки (нужно использовать более сложные современные инструменты, чем ЕГЭ). Углубленный анализ результатов международных сравнительных исследований, например, PISA, TIMSS и PIRLS, также даст возможность получить представление о соответствующих сильных и слабых сторонах российского образования. Результаты этих исследований уже вызвали широко профессиональное обсуждение и во многом поспособствовали переосмыслению подходов к развитию образования. Дальнейшее участие в международных сравнительных исследованиях представляется крайне важным для определения направлений образовательной политики и успешной интеграции России в современное образовательное пространство.

Конечно, долгосрочные эффекты образования зависят не только от школы, но и от социальных, экономических, демографических, культурных и географических факторов. Очевидно, при выборе показателей следует учитывать весь этот комплекс, хотя это очень сложная задача. Конечной задачей должно быть формирование комплексной национальной системы мониторинга качества образования с использованием самых разнообразных показателей и систем измерения.

В-пятых, важнейшей задачей остается *развитие человеческого потенциала*. Нужна не косметическая перелицовка концепций педагогического образования, а такое развитие этой системы, которое позволит ей готовить педагогов, ориентированных на достижение образовательных результатов. Педагогические работники должны уметь строить систему требований к результатам обучения и помогать учащимся достигать требуемых показателей. И именно эти умения следует оценивать при прохождении практики в школе будущими учителями и при аттестации действующих педагогов. Учителя, директора школ и представители региональных органов власти должны научиться собирать и использовать информацию о результатах своей деятельности для улучшения учебного процесса.

Для этого подготовка и повышение квалификации педагогических работников должны быть более гибкими. При аттестации педагогических вузов и институтов повышения квалификации следует уделять больше внимания главному показателю — насколько учителя способны изменить учение школьников (вместе с ними добиться желаемого эффекта), а не учебной программе педагогических учебных заведений. При

⁸ Подкомпонент проекта «Реформа системы образования» под названием «Мониторинг качества и статистика образования» ориентирован на сбор и использование количественных и качественных показателей образования в РФ. Они будут использованы как основа для систематического сбора данных (Роскомстатом и новой Федеральной службой по надзору в области образования и науки, созданной в 2004 г.), а также для их анализа.

этом педагоги должны научиться работать не только с потенциальными победителями олимпиад, но и с учащимися с особыми потребностями, а также теми, чья учеба была прервана или носит неровный характер из-за хронического заболевания, семейных неурядиц, психологического стресса и других “чрезвычайных обстоятельств”. Нарастание потенциала предусматривает также подготовку специалистов по созданию оценочных материалов и разработке учебных программ по основным предметам для того, чтобы выйти в этих областях на уровень ведущих мировых компаний. Возможно необходимо направить больше ресурсов на переподготовку и повышение квалификации учителей, так как педагогические вузы довольно консервативны и лишь небольшая часть их выпускников идет на работу в школу.

В-шестых, для повышения ответственности школы за результаты ей необходима *самостоятельность* в принятии решений и реализации стратегии. Существует опасность того, что “установление порядка” и введение избыточного внешнего контроля качества в российское образование скажутся на уникальном характере российской инновационной педагогики, строящейся на самостоятельности и творческих способностях учителей. Следует принять специальные меры для обеспечения поддержки инноваций и налаживания обмена передовыми практическими методами.

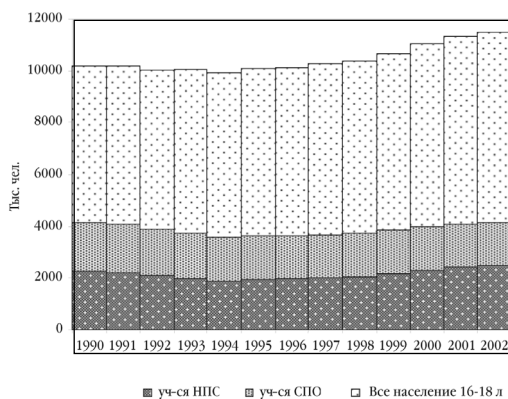
Модернизация профессионального образования

В 2002 г. 43,5% людей, занятых в разных отраслях российской экономики, прошли обучение в профессиональных училищах и техникумах, и 23,4% окончили вузы. В настоящее время (после спада в первые годы переходного периода) общее количество учащихся в учреждениях профессионального обучения находится примерно на уровне 1990 г. (рис. 1).

На сегодня есть все основания полагать, что система российского профессионального образования нуждается в существенно более глубоком реформировании, чем общее и высшее образование. Унаследованная от прежних времен система, ориентированная на предложение, скорее, чем на спрос, управляемая исключительно административными методами, предназначенная для обслуживания плановой экономики, тяжело поддается реорганизации (не в последнюю очередь из-за внутреннего сопротивления различных заинтересованных субъектов) для ориентации на потребности современной экономики. При распаде большинства государственных предприятий и изменении среды, в которой в прошлом функционировала система профессионального обучения, увеличился разрыв между запросами рынка труда и теми квалификациями, которые получают выпускники профессиональной школы. Нужно отметить, что это несоответствие продолжает увеличиваться в то время, когда в условиях бурного развития технологий и глобальной конкуренции растет потребность в более гибкой квалифицированной рабочей силе, готовой к постоянному обучению и развитию.

Однако ситуация не везде была одинаковой. В некоторых регионах проводится целый ряд реформаторских мероприятий. В некоторых из них, к примеру, отрабатываются на практике модели сочетания различных форм профессиональной школы, в т.ч. профессиональных училищ, лицеев и колледжей, дающих возможность получить сер-

Рисунок 1. Количество учащихся в системе профессионального обучения в соотношении с общей численностью населения в возрасте 16–18 лет в 1990–2002 гг.



Источник: информация о населении — база данных ЮНИСЕФ TransMONEE; число учащихся — данные Госкомстата.

тификуты профессионального образования невузовского уровня, образовательных комплексов, охватывающих различные программы профобразования и связывающие их со школами и вузами. Однако другие регионы, похоже, не могут отойти от устаревших моделей, для которых характерно наличие многочисленных малокомплектных учреждений, многие из которых ориентированы на обучение отдельно взятым профессиям, во многом связанным с более не существующими производствами. Пока Министерству образования не удалось распространить по стране передовые практические методы. Принимая во внимание очевидную заинтересованность регионов в выстраивании собственных систем профессионального обучения, ориентированных на внутренние потребности, отсутствие единой федеральной политики, рост разнообразных учреждений, предоставляющих услуги профессионального образования могут в итоге стать препятствием к свободному перемещению рабочей силы, а также помешать взаимному признанию свидетельств об окончании учебных заведений на национальном и международном уровне.

Растет число учащихся, поступающих в частные учебные заведения. Число учащихся НПО, обучающихся по платным программам, увеличилось в два раза — с 10,3% в 1995-1996 гг. до 20,6% в 2002-2003 гг. Число студентов, обучающихся по платным программам среднего профессионального образования (СПО), за тот же период увеличилось в три раза — с 12,3% до 35%⁹.

⁹ Источник: «Экономика образования в зеркале статистики». Министерство образования. Высшая школа экономики, 2004 г.

Есть все основания предполагать, что частные учебные заведения более оперативно реагируют на запросы рынка труда.

Таким образом, можно выделить по крайней мере две задачи реформы профессионального образования. Во-первых, система должна готовить выпускников, имеющих навыки, на которые есть соответствующий рыночный спрос, и которые получают свидетельства об окончании учебного заведения, признаваемые в стране и позволяющие обеспечить передвижение рабочей силы. Для этого нужна многоуровневая система с наличием гибких внутренних возможностей, позволяющих осуществлять горизонтальные и вертикальные перемещения, обеспечивающая преемственность с программами высшего образования. Во-вторых, у учащихся должна появиться возможность получения непрерывного образования — продолжения обучения и переобучения, позволяющая людям реагировать на сигналы динамично развивающейся экономики и изменения конъюнктуры рынка труда. Непрерывное образование опирается на способность признавать устаревание своих навыков и квалификации и получать сведения об информационных ресурсах, к которым нужно обращаться для восполнения образовавшегося пробела.

Для достижения этих целей может потребоваться проведение реформы не только учреждений профессионального обучения, но и общего образования, чтобы все учащиеся, независимо от способностей, проходили обучение по соответствующим учебным программам, приобретая при этом навыки и знания, необходимые для продолжения учебы после прохождения обязательного курса обучения, работы и непрерывного образования.

Проблемы

До марта 2004 г., помимо Министерства образования, более десятка других ведомств осуществляли непосредственный контроль за деятельностью учреждений профессионального образования¹⁰. Это мешает учебным заведениям оперативно реагировать на потребности рынка труда и совместно использовать ресурсы. Отсутствие ясности в отношении роли федеральных, региональных и местных органов, наряду с непрозрачностью распределения функций, отрицательно сказалось на возможностях проведения реформ. Осуществление планов передачи ответственности за финансирование профессионального образования региональным органам власти в 2005 г. может еще больше усложнить ситуацию реформирования. Несмотря на большое количество заинтересованных ведомств, участие работодателей, предприятий и местной общественности в установлении приоритетов и направлений образования, основанных на реальной оценке тенденций на рынке труда, остается ограниченным по сравнению со многими странами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Многие учреждения профессионального образования по-прежнему относятся к работодателям как к конкурентам, а не партнерам. Существующая система управления не стимулирует изменения. Проще говоря, система НПО не может быть реформирована изнутри.

¹⁰ Предполагается, что в результате реорганизации структуры российского правительства в марте 2004 г. их количество значительно уменьшится. Пока еще трудно определить последствия этой реформы для профессионального образования.

Негибкость федеральных профессиональных стандартов и сопротивление переменам. Россия медленно переходит на гибкие, ориентированные на формирование навыков и компетентностей модульные подходы к обучению, широко применяемые в странах ОЭСР. Жесткость федеральных профессиональных стандартов затрудняет внедрение гибких и ориентированных на спрос программ. Концепцию признания конкретной профессиональной компетентности, независимо от того, каким образом она была приобретена, почти невозможно претворить в жизнь в рамках системы, ориентированной на процесс, в котором отсутствуют модульные учебные материалы, рассчитанные на потребности студентов. Эти проблемы в конечном итоге приводят к снижению внутренней и внешней мобильности рабочей силы, а также возможностей человека к прохождению переподготовки и участию в процессе непрерывного образования. Препятствием к осуществлению серьезной реформы начального профессионального образования является большое количество специальностей, сохраняющихся в системе. До относительно недавнего времени образовательный процесс в профессиональных училищах был направлен на обучение конкретным профессиям, а не на формирование совокупности прикладных умений и гибких ключевых навыков, применимых в целом ряде профессий (называемых в Евросоюзе “группой родственных профессий”). При всей сложности получения точных данных, по оценке, в 1991 г. количество специальностей в профессиональном обучении составило 1250 по сравнению (в тот же период) с 440 в Германии. В апреле 1994 г. Министерство образования, признавая необходимость решения этой проблемы, сократило количество специальностей до 257 и запланировало дальнейшее сокращение до 80-100. Однако последние данные свидетельствуют о том, что сокращение числа специальностей в секторе начального профессионального образования приостановилось. В связи с усилением процесса децентрализации их количество может на самом деле увеличиться, т.к. регионами могут быть введены дополнительные специальности. Здесь нет простого решения. Но важно отметить, что весь комплекс вопросов, связанных с ранней специализацией в учреждениях НПО, должен быть тщательно изучен, после чего может быть определена отчетливая стратегия.

Недостаточное внимание к формированию гибких, применимых в различных ситуациях ключевых навыков. В России, как в большинстве других стран, работодатели отдают предпочтение работникам, имеющим широкий спектр ключевых навыков (или ключевых компетентностей), а не исключительно узконаправленные специализированные навыки. Они хотят иметь дело с работниками, имеющими коммуникативные навыки, базовую интуицию в естествознании, способными работать в коллективе, решать проблемы, работать на компьютере и управлять изменениями. Они также хотят иметь дело с работниками, которые всегда готовы учиться и повышать квалификацию, необходимую для современного уровня развития промышленности. В настоящий момент развитию этих навыков в системе профессионального образования не уделяется достаточного внимания.

Некоторые специалисты полагают, что эти умения и навыки учащиеся могли бы с успехом приобрести в общеобразовательной школе. Многие отмечают дороговизну

обучения в системе начального профессионального образования, его незавидную репутацию и преждевременное отстранение учащихся младших курсов от общеобразовательных предметов, поэтому они рекомендуют закрыть уровень НПО в профессиональном образовании. Но такой радикальный шаг может иметь негативные последствия, и, вероятно, такая мера будет выполнима с политической точки зрения только тогда, когда анализ всех обстоятельств убедительно покажет, что НПО лучше закрыть, чем реформировать.

Следует также отметить, что в отличие от многих стран, где работодатели предпочитают нанимать выпускников общеобразовательных школ, а не профессиональных училищ, в России, по имеющимся фактическим данным, процент занятости выпускников, по крайней мере некоторых учреждений НПО, выше, чем выпускников общеобразовательных школ¹¹. (Если это подтвердится результатами более детального анализа, вероятно, следует задуматься о необходимости изменения общеобразовательных учебных программ, чтобы подготовить выпускников к трудовой жизни и продолжению профессионального обучения по окончании средней школы¹²) Кроме того, существует опасение, что закрытие учреждений НПО приведет к уходу некоторых учащихся из системы образования вообще.

Недостаточное финансирование профессионального образования. В связи с недостаточным уровнем финансирования учреждения профессионального образования вынуждены изыскивать внебюджетные средства для выживания. При этом в учреждениях профессионального образования отсутствуют стимулы к сокращению расходов. Несмотря на повышение государственного финансирования образования и увеличение внебюджетных поступлений, профессиональные училища не в состоянии покрыть расходы на такие задачи, как обновление технических средств обучения и оборудования, а также повышение квалификации преподавателей, многим из которых крайне необходимо пройти переподготовку в области технологии и/или в предметных областях. Учреждения НПО зарабатывают около 10% своих бюджетов за счет предоставления платных услуг, но этот процент может быть и выше в зависимости от деятельности училища. Введение в будущем многоканальной системы финансирования образования может послужить стимулом к повышению эффективности их финансовой деятельности.

С 1 января 2005 г. права собственности и финансовая ответственность за НПО будут переданы с федерального на региональный уровень. По сообщениям сотрудников министерства и регионов, передача полномочий почти неизбежно приведет к огромной финансовой нагрузке на регионы (особенно тяжелой для бедных регионов) и усугубит и без того трудное финансовое положение учреждений начального профессио-

¹¹ Данные исследования, которое было проведено для доклада Всемирного банка по оценке бедности, также показывают, что выпускники профессиональных училищ зарабатывают немного больше выпускников средних школ.

¹² Проектом «Реформа системы образования», проводимым Национальным фондом подготовки кадров в трех пилотных регионах, ведется разработка учебных материалов, пригодных для использования как в учреждениях общего, так и профессионального образования. Распространение результатов этого проекта станет возможным при поддержке Министерства образования.

нального образования. Это, в свою очередь, вне всяких сомнений поставит под угрозу систему профессионального образования и окажет воздействие на обеспечение непрерывного образования и возможности получения качественной профессиональной подготовки в регионах.

В России количество относительно малокомплектных профессиональных училищ с узкой специализацией значительно выше, чем в международной практике. Объединение учреждений НПО идет очень медленно по целому ряду непростых причин, многие из которых носят социальный, а не педагогический характер. В 1998 г. в 3 934 училищах проходили обучение 1 676 тыс. учащихся НПО (в среднем на училище приходилось всего 426 учеников). К 2002 г. средняя цифра выросла всего до 430 человек. Регионам такое большое количество не крупных училищ будет обходиться дорого и окажется для них малоэффективным. Этот вопрос имеет особое значение, если учесть, что, по подсчетам, к 2014 г. в силу демографических факторов число учащихся сократится на 48%. Предполагается, что при таком развитии событий к этому времени понадобится лишь 30%-40% существующих мощностей начального профессионального образования.

Затянувшийся дефицит современного оборудования, технических средств обучения, учебных программ для обучения новым профессиям и учебных материалов для развития современного профессионального образования. Многими экспертами отмечается, что в профессиональных училищах отсутствует современное (или просто работающее) оборудование, хорошо оснащенные мастерские, необходимые учебные материалы и учебники по основным предметам. Эта проблема вовсе не нова и существует не только в России, однако особенность России в том, что положение продолжает ухудшаться, а не улучшается. Хронический недостаток инвестиций и нехватка педагогических кадров, способных разбираться в современных промышленных, деловых и управленческих процессах, а также отсутствие возможности у предприятий оказать помощь и обеспечить хорошо поставленное производственное обучение усугубляют низкое качество профессионального образования для многих молодых людей, в первую очередь в регионах, где в нем особенно нуждаются.

Несмотря на то, что в России издается немало литературы по профессиональному образованию, ощущается нехватка учебных материалов, необходимых для “новых” профессий, появляющихся в процессе перехода страны к экономике, основанной на информации и знаниях. Речь идет не просто о проблеме выделения средств, но и об устаревших процедурах, тормозящих процесс установления стандартов, разработки учебных программ и выпуска вспомогательных учебных материалов.

Рекомендации

Следствием указанных выше проблем стала фрагментарная система профессионального образования со слабой координацией. Нехватка институциональных условий для

кооперации с работодателями по-прежнему остается серьезной проблемой. Наблюдается нехватка согласования (например, квалификационных требований) между учебными заведениями и очень слабый контроль качества. Все это привело к тому, что НПО сейчас нуждается в серьезной реорганизации, направленной на создание гибкой, ориентированной на рынок труда системы, обеспечивающей формирование более широких прикладных умений и основанных на компетентности квалификаций.

Существует необходимость разработки стратегии для проведения глубокой реформы всей системы профессионального образования, в т.ч. в плане сочетаемости ее различных компонентов и связи с общим и высшим образованием. Важнейшей задачей федерального правительства является осуществление мониторинга хода развития ситуации, изучение опыта вводящих инновации регионов и консультирование местных органов власти по вопросам реализации этой стратегии. Необходимо создать институциональные условия для эффективного взаимодействия учреждений профессионального образования и работодателей. Важно распространить опыт тех регионов, где удалось наладить взаимодействие с работодателями и социальными партнерами и процент занятости выпускников системы начального профессионального образования довольно высок¹³.

Содержание начального профессионального образования стоит дорого, особенно если система состоит из большого количества малокомплектных учреждений. Обеспечение учреждений профессионального образования современным оборудованием, необходимым для серьезной профессиональной подготовки рабочей силы, является чрезвычайно трудной задачей. Одним из решений, которое успешно применяется в некоторых странах ОЭСР, является создание ресурсных центров, оптимизирующих использование дорогостоящих ресурсов, оборудования и технических средств.

Банк также считает, что в соответствии с практикой стран ОЭСР профессиональные ресурсные центры должны быть прежде всего центрами по профессиональной подготовке, обслуживающими региональных заказчиков (как молодежь, так и взрослых) в приобретении и совершенствовании умений и навыков в соответствии с изменениями на рынке труда. Ресурсные центры не должны превращаться в производственные единицы, конкурирующие с реальным сектором в регионах. Они должны стать центрами приобретения профессионального мастерства, обеспечивающими подготовку высокого качества и создающими спрос на услуги, связанные с профессиональной подготовкой и повышением квалификации.

Модернизация высшего образования

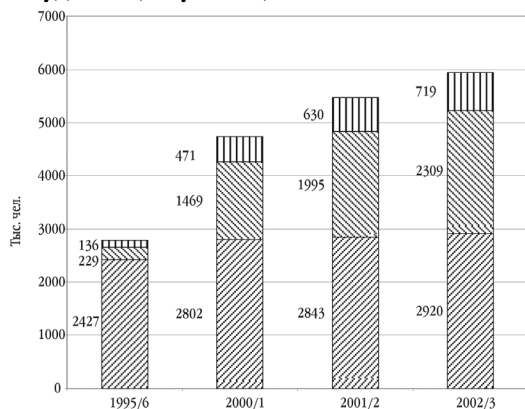
Наравне со всеми развитыми странами Россия переживает бурный рост востребованности высшего образования и испытывает необходимость изменения системы с учетом потребностей развивающейся экономики. С 1993 г. количество высших учебных

¹³ Если в некоторых регионах предстоит закрыть учреждения НПО, то нужно обеспечить их развитие в других (соседних) регионах. Но если учащимся из регионов, где эти учреждения закрываются, придется продолжать учебу в своих профессиональных областях, то продолжающим работать (и, возможно, расширяющимся) учреждениям придется открывать своего рода интернат, где во время учебы будут проживать учащиеся из других регионов.

заведений (вузов) выросло на 66%, составив в 2001 г. 1008 и в 2003 г. 1046 учреждений. Выросло число негосударственных вузов — с нуля в 1991 г. до 392 в 2003 г., хотя только одна треть из них получила аккредитацию Министерства образования. В России высшее образование считается залогом успеха, и все чаще учащиеся готовы за него платить. К 2002 г. 54% студентов вузов обучались на платной основе (рост с 10% в 1995 г.) (рис. 2).

Несмотря на все обозначенные перемены, характер высшего образования (особенно в государственных учебных заведениях) остался практически неизменен. До сих пор продолжается обсуждение того, нуждается ли российское высшее образование в серьезной модернизации или достаточно лишь большего финансирования для сохра-

Рисунок 2. Доля студентов, обучающихся на платной основе



□ Бесплатные программы ▨ Платные программы госвузов ▤ Платные частные вузы

Источник: «Экономика образования в зеркале статистики». Министерство образования. Высшая школа экономики, 2004 г.

нения его традиционных сильных сторон. Оппоненты реформы часто игнорируют тот факт, что российская система высшего образования перестала быть элитной и современная социально-экономическая среда требует новой системы высшего образования. Присоединение России к Болонскому процессу – многообещающий шаг на пути к системным изменениям, но пока еще рано делать прогнозы, как он повлияет на стратегию развития вузов¹⁴.

¹⁴ Россия присоединилась к Болонскому процессу в сентябре 2003 г. и приняла участие в дискуссиях о Европейском Пространстве Высшего Образования (ЕНЕА) и Европейском Пространстве Научных Исследований (ЕРА), которые должны быть созданы к 2010 г. (см. Приложение 1).

Проблемы

Отсутствие прозрачности и последовательности в порядке поступления в вузы. Как ни удивительно для централизованной системы, в советские времена в стране не было единого государственного экзамена для поступления в вуз. Абитуриентам разрешалось подавать заявление одновременно только в один вуз и подавать заявление в другой только, если они не сдали экзамены в первый, что часто приводило к потере года. Это была малоэффективная система, благоприятствовавшая поступлению выпускников тех школ, у которых были налажены тесные связи с вузом, и тех учащихся, которые частным образом занимались с преподавателями данного вуза. Все это ставило абитуриентов из отдаленных районов в невыгодное положение. Введение в 2001 г. единого государственного экзамена (ЕГЭ) является серьезным достижением программы модернизации образования. Постоянно растет число участвующих в нем вузов и филиалов – с 16 в 2001 г. до 946 в 2004 г. (около 3/4 от общего числа). Однако пока не всегда ясно, что означает это “участие” и в какой степени эти вузы на практике готовы к использованию результатов ЕГЭ вместо проведения своих собственных вступительных экзаменов. В настоящее время большинство вузов по-прежнему проводят свои вступительные экзамены, особенно по дисциплинам, где число абитуриентов существенно превышает число мест.

Несоответствие правового статуса и системы управления. С позиции действующего законодательства вузы рассматриваются как государственные учреждения с ограниченной самостоятельностью в исполнении бюджета, что снижает возможности для обеспечения гибкости и стимулирования эффективности. Руководство вузами полностью возложено на ректоров. Хотя в принципе ректор подчиняется решениям избравшего его ученого совета, он председательствует в совете и имеет значительное влияние на его состав. К реальному стратегическому управлению вузами практически не привлекаются другие заинтересованные лица (студенты, представители местных сообществ и деловых кругов). И если во время переходного периода сильное лидерство ректоров было необходимо для выживания вузов, то сегодня ректоры обладают, пожалуй, слишком неограниченной властью. Мы полагаем, что более гибкий стиль управления вузами является предпочтительным в двадцать первом веке. Более того, роль разных уровней власти (регионального и местного) в воздействии на деятельность вуза должна стать более прозрачной.

Отсутствие гибкости и связи обучения с рынком труда. В содержании учебных курсов российских вузов часто отражаются только академические традиции, а не потребности рынка труда. Связь между квалификациями и рынком труда выражена очень слабо: по разным оценкам, через три года после окончания вуза менее 20% студентов вузов работают в областях, связанных с полученной специальностью. Около 50% студентов обучаются не на дневном отделении, а получают дистанционное, или вечернее, или заочное обучение. Однако вузами недостаточно учитываются потребности этих студентов, поскольку преподавателям не разрешается менять существующую структуру курса обучения и приводить в соответствие образовательные стандарты. Попытка достичь большей гибкости посредством внедрения системы бакалавр – магистр пока не

достигла больших успехов, т.к. у вузов нет особых стимулов к переходу на данную систему. Более того, есть сомнения, что формальное введение двухуровневой системы повысит качество образования. Нужно не просто выйти на эту систему, но и увеличить степень гибкости учебных программ, ведущих к степени бакалавра и прояснить условия перехода от бакалавра к степени магистра.

Слабая связь с интеллектуальным бизнесом (бизнесом высоких технологий)

Поддержка систематических связей вуза (как формальных, так и неформальных) с бизнес-сообществом до сих пор остается редким явлением. В отличие от большинства развитых стран, российские вузы не рассматриваются как важные научно-исследовательские и инновационные центры, и эта функция отводится скорее Академии наук. В результате большинство попыток интегрировать образование и развитие технологий терпит неудачу. Научные работники уходят из вузов и создают фирмы для коммерческой передачи технологий вне рамок сектора, что, в свою очередь, способствует дальнейшему ослаблению инновационного потенциала вузов и снижению конкурентоспособности российского инженерного и естественнонаучного образования.

Необходимость реформирования системы финансирования высшего образования.

В финансировании вузов средства из федерального бюджета и внебюджетные доходы составляют приблизительно равные доли (рис. 3). Система государственного финансирования, основанная на подробно прописанных постатейных ассигнованиях, наряду с установленными Казначейством процедурами, является негибкой и малоэффективной. Она не дает вузам возможности распоряжаться бюджетными и внебюджетными поступлениями как единым целым. Как текущие, так и капитальные расходы финансируются на ежегодной основе без возможности переноса остатка из одного бюджетного года на другой, что препятствует долгосрочному планированию внутреннего развития.

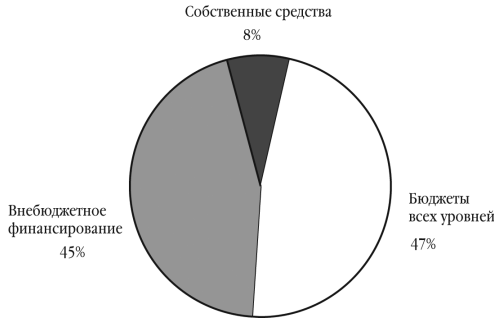
Система предоставления платных образовательных услуг до конца не продумана, и это ограничивает доступ к образованию студентам из менее обеспеченных семей. Помимо платы за обучение в негосударственных и некоторых государственных учебных заведениях, студентам, как правило, приходится платить за “внеклассные” консультации, экзамены и использование некоторых технических средств и оборудования. Неопрозрачность и неотрегулированность этой сферы приводит к неэффективности и неравенству.

Рекомендации

России нужна национальная стратегия развития высшего образования для стимулирования вузов к внедрению инноваций и усилению связи высшего образования с потребностями глобальной конкурентной экономики.

В Концепции реформы профессионального образования, подготовленной Центром стратегических разработок (ЦСР) (февраль 2004 г.), признается необходимость развития в России системы высшего образования мирового уровня с целью повышения качества и доступности высшего образования. В ней предложен целый ряд мероприятий, необходимых

Рисунок 3. Финансирование высшего образования, 2002, все источники



Источник: Экономика образования в зеркале статистики, Министерство образования. Высшая школа экономики, 2004 г.

для достижения этой амбициозной цели: введение двухступенчатой системы “бакалавр-магистр”; интеграция учебных и научно-исследовательских учреждений; создание десяти научно-исследовательских вузов мирового класса и обеспечение выплаты специальных премий талантливым исследователям и преподавателям. Однако в Концепции не указано, как эти мероприятия складываются в системную стратегию с четким планом достижения целей, а не проведения мероприятий. Концепция является первым серьезным шагом, но для превращения высказанных в ней идей в основу национальной стратегии развития высшего образования необходимо предпринять, как минимум, три следующих шага.

Во-первых, эти идеи должны быть выстроены в последовательную структуру в соответствии с целями модернизации. В задачах должно отражаться системное видение искомого нового качества сектора высшего образования, его новой роли в экономике и социальной сфере. В этих идеях должны найти более полное отражение потребности рынка труда, а не традиционные академические программы.

Во-вторых, потребуются выявить те элементы сегодняшней системы, которые объективно тормозят модернизацию.

В-третьих, необходимо ввести четкие показатели для измерения достижения новых целей и выполнения задач, а также временные рамки. При этом можно опереться на множество примеров последних лет, когда правительствами развитых стран проводилась серьезная модернизация высшего образования с целью повышения его эффективности.

Иерархия вузов неизбежно сохранится, но существует опасность, что слишком большой крен в сторону создания “ведущих университетов мирового класса” будет означать игнорирование проблем менее престижных вузов, в которых обучается большинство студентов. При разработке стратегии следует также учитывать прогнозируемое уменьшение населения студенческого возраста. Возможно, появится необходимость в свертывании программ некоторых вузов и закрытии некоторых учебных заведений. В определенной степени это может стать результатом более широкого использования систем поду-

шевого финансирования обучения, повышения самостоятельности вузов, в том числе и в вопросах финансирования, но этот процесс нуждается в координации.

Укрепление институциональной самостоятельности и внесение ясности в систему управления. Каким образом в управлении вузами можно сочетать государственные обязательства с институциональной самостоятельностью, чтобы иметь возможность решать ключевые социально-экономические задачи? В России есть понимание необходимости в ближайшее время решить вопрос правового положения вузов. Одной из важнейших задач при этом является усиление самостоятельности вузов во всех ее аспектах одновременно с повышением прозрачности и отчетности за работу. Последнего можно добиться за счет создания в вузах управляющих советов, которые будут осуществлять внешний контроль, оказывать поддержку внутренним управленческим структурам и обеспечивать открытость и прозрачность использования средств.

Необходимо уточнить роль регионов в управлении вузами. Полезные модели развития систем управления можно заимствовать из федеральных систем таких стран, как Германия, Канада, Австралия, где наблюдается тенденция к передаче полномочий центрального правительства органам власти провинций (штатов) (как всегда было в Соединенных Штатах).

При разработке новых моделей управления важно рассмотреть возможность создания “буферных агентств” — агентств, подотчетных правительству, которое назначает их ключевых руководителей и в состав которых также входят независимые эксперты. Решения агентств не обязательно подлежат прямому утверждению правительства. Это означает, что, когда им предстоит принимать важные политические решения, например, распределение денежных средств, они в некотором смысле защищены от прямого давления правительства, что может происходить с министерством. Такие агентства были особенно полезны в Великобритании. Их роль в прозрачном распределении финансовых потоков сложно переоценить, но агентства могут быть полезны и в других областях¹⁵.

В результате реорганизации Министерства образования в марте 2004 г. были созданы независимые отдельные внешние агентства, которые при определенной степени независимости могли бы преобразоваться в буферные агентства. Например, передача функции финансирования высшего образования агентству по финансированию помогла бы отойти от существующей неэффективной и негибкой системы бюджетного финансирования в пользу системы целевого (грантового) финансирования. При этом использование грантов будет предметом контроля, а агентство будет осуществлять мониторинг как финансовой, так и содержательной деятельности на основании установленных академических и финансовых стандартов.

Привлечение большего объема частных средств в систему при сохранении равного доступа к образованию. Естественное стремление семьи дать детям по возможности лучшее образование можно только приветствовать, поэтому российскому прави-

¹⁵ В Англии, например, вместе с Советом по финансированию высшего образования существуют отдельные агентства по мониторингу и оценке качества обучения (Агентство по оценке качества), и агентство по статистике (Агентство по статистике высшего образования), недавно было создано независимое агентство по изучению политики (Институт по изучению политики высшего образования). Более того, национальная академическая ИКТ сеть управляется другим частично независимым агентством.

тельству целесообразно обеспечить прозрачность в вопросах платы за обучение в целях обеспечения качества системы высшего образования. Действительно, поскольку диплом вуза является чрезвычайно ценным капиталом, которого нет у большинства налогоплательщиков, справедливо предположить, что всем бенефициарам системы высшего образования, независимо от дневной или вечерней и заочной форм обучения, следует оплачивать больше расходов, чем это делается сейчас. В настоящее время более обеспеченные семьи получают больше выгоды от государственных расходов на высшее образование, чем бедные: например, в 1998 г. уровень поступления в учреждения высшего и среднего специального образования молодежи вузовского возраста составил 6,1% из семей из самого низкого квинтиля по доходу и 13,5% из семей из самого высокого квинтиля дохода.

Опыт других стран показывает, что желание повысить плату за обучение сразу приводит к появлению политической оппозиции, поэтому важно обеспечить информированность общественности о существующих проблемах. Иначе эти меры могут привести к неожиданным неприятным последствиям. Например, в середине 1990-х годов в Венгрии была введена система платного обучения, но в 1998 г. от нее отказались. Ирландия попыталась восстановить плату за обучение в 2003 г., но отказалась от этой попытки после многочисленных протестов общественности. Несколько лет назад в Великобритании была введена плата за обучение, наряду со студенческими займами, с целью решить вопрос о том, кто в стране несет наибольшую нагрузку по оплате обучения в системе третичного образования. Этот процесс был связан с большими трудностями и служил постоянным предметом дебатов в средствах массовой информации. Поскольку для большинства семей переход от налогообложения к оплате является экономически выгодным, нужно найти возможность привести веские политические аргументы в пользу этих мер, но это неизбежно вызовет негативную реакцию со стороны некоторых политических групп.

В случае повышения платы за обучение (вообще-то даже если и не делать этого), следует уделить более серьезное внимание защите от дискриминации детей из бедных семей в системе, которая будет по-прежнему во многом зависеть от государственных средств. Необходимо развивать систему социальных стипендий на обучение и займов на получение образования. В Концепции ЦСР предлагается введение студенческих займов, но не проработан механизм их предоставления. В настоящем докладе нет возможности разбирать достоинства альтернативных систем из-за их сложности, однако следует отметить, что сейчас в других странах все большее распространение получает опыт использования различных систем студенческих займов, обзор и анализ которых в случае необходимости Банк мог бы представить правительству. Учитывая политические разногласия, неизбежно окружающие вопросы, связанные с платой за обучение и студенческими займами, важно продумать поэтапность их введения – слишком быстрое введение систем займов может привести к возникновению проблем практического характера, которые получат широкую огласку и подвергнутся острой критике в средствах массовой информации (как это случилось в Великобритании).

Формирование системы оценки качества высшего образования. Как найти баланс между стремлением к предоставлению высококачественных образовательных услуг и желанием обеспечить равенство доступа? Прежних внутренних механизмов

обеспечения качества оказывается уже недостаточно. От Болонского процесса можно ожидать заявления о необходимости разработки общих европейских стандартов с целью повышения образовательной мобильности студентов. Усиление мобильности студентов и самостоятельности вузов должно неизбежно привести в России к налаживанию новых механизмов отчетности вузов, как это произошло в 1990-е годы в большинстве стран ОЭСР. Эти механизмы не должны быть административными. Большие надежды возлагаются на новую Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки, которая призвана способствовать усилению роли бизнес-сообщества, профессиональных ассоциаций, а также гражданского общества в обеспечении качества.

Введение Единого государственного экзамена (ЕГЭ) как основного механизма поступления в вузы. Хотя существуют еще некоторые нерешенные проблемы, эксперимент с экзаменом показал, что ЕГЭ помогает повысить доступность высшего образования для детей из удаленных территорий. Он также сделал процесс поступления более прозрачным и эффективным. Существуют хорошие основания для перевода ЕГЭ из статуса эксперимента в разряд стабильного инструмента реализации образовательной политики¹⁶. Конечно, при этом необходимо усовершенствовать содержание тестов, ровно как и улучшить организацию экзамена. Важно отметить, что нигде в мире не существует идеальной системы зачисления в вузы. Некоторые страны успешно совместили систему выпускных экзаменов в школе с вступительными экзаменами вузов, но в каждом отдельном случае есть определенные особенности и недостатки. Дальнейшее обсуждение различных систем и аналитическое сравнение могут быть полезными для России. Однако, без сомнений, сравнение ЕГЭ с советской системой поступления в вузы демонстрирует, что лучше иметь новый, хотя и несовершенный, экзамен, чем старую неадекватную систему.

Повышение гибкости и согласованности с требованиями современной экономики. Есть надежда, что переход к системе, ведущей к получению дипломов двух уровней, будет способствовать изменению структуры и содержания курсов обучения в целях более полноценного отражения потребностей современной экономики. В предлагаемых исследовательских университетах можно обеспечить прямую связь научных исследований, инноваций и профессионального обучения, но при этом важно избежать сверхконцентрации талантов в небольшом числе научно-исследовательских вузов. Возможно, лучше продумать вопрос о формировании “ведущих факультетов”, как в других европейских странах (в первую очередь, в Великобритании), которые не нужно, и в идеале не придется, сосредоточить в очень небольшом количестве вузов.

Заинтересованность и привлечение российских предприятий, в частности расположенных вдали от больших городов, к деятельности местных вузов заслуживают всяческого поощрения¹⁷. Это может способствовать повышению соответствия курсов обучения потребностям рынка труда. Это может также содействовать росту российского научно-исследовательского потенциала и развитию регионов. Возможности вузов привлекать дополнительные финансовые средства из частных источников, а также финансирова-

¹⁶ Банк поддержал проведение ряда экспертных оценок ЕГЭ ведущими международными специалистами. В целом заключения экспертов носили позитивный характер, а рекомендации были учтены.

¹⁷ Это выходит за пределы данной записки, и здесь нет возможности проанализировать усиление таких связей кроме как через налоговую систему; этот вопрос заслуживает отдельного внимания.

ние компаниями могут быть расширены за счет повышения гибкости в использовании государственных средств, о чем было сказано выше. При оказании поддержки в развитии таких связей, судя по опыту других стран, нужно помнить о том, что необходимо иметь ясность в вопросе о том, в какой степени преподавателям, профессорам и научным сотрудникам вузов разрешено участвовать в патентовании и предпринимательской деятельности. В некоторых странах выражается серьезная озабоченность в связи с тем, что быстрые темпы коммерциализации научных результатов препятствуют свободному распространению знаний, внося раздробленность в научно-исследовательское сообщество, искажая приоритеты научно-исследовательской работы в ущерб фундаментальным исследованиям и способствуя нежеланию ведущих профессоров и преподавателей вести занятия со студентами. Кроме того, если в результате этого процесса неизбежно увеличится разница в доходах преподавателей естественнонаучных и гуманитарных дисциплин, это усилит бытующее с советских времен предвзятое отношение к гуманитарным дисциплинам, что нанесет большой вред российской культуре на долгие времена.

3. Обеспечение доступности

В последние годы переходного периода выделение бюджетных ассигнований на российское образование уменьшилось (рис. 4), оно продолжает оставаться недофинансированным по сравнению не только со средним уровнем стран ОЭСР, но и стран, находящихся в зоне влияния бывшего Советского Союза (например, Балтийских республик, Польши, Венгрии). Постоянные проблемы, связанные с нехваткой средств, привели к накоплению нерешенных проблем по всей системе образования. К числу самых острых из них относятся: ремонт и реконструкция школ, зарплата учителей, обновление содержания образования.

За последние годы проделана большая работа по усилению финансовой поддержки образования как из государственного, так и из частного сектора. По некоторым оценкам совокупное финансирование школьного обучения за четыре года выросло в 2,6 раза. Однако растущее беспокойство вызывает эффективность использования этих средств.

Рисунок 4. Расходы на образование в % к ВВП, 1995–2002 гг.

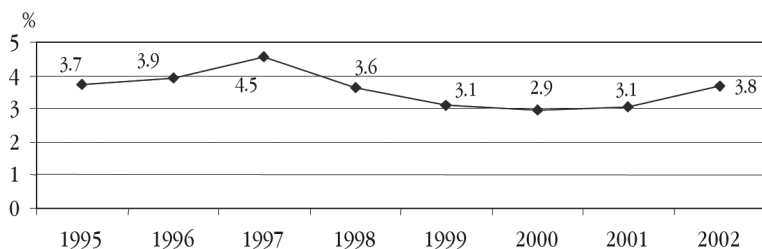
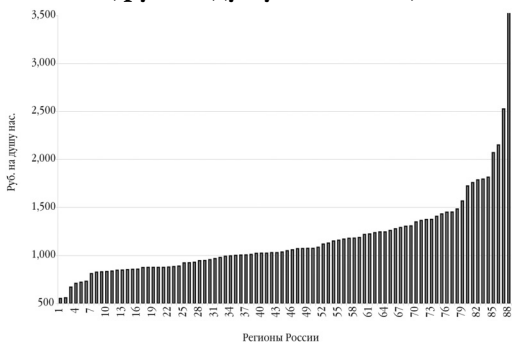


Рисунок 5. Расходы региональных консолидированных бюджетов на образование, взвешенные, руб. на душу населения, 2001 г.



Источник: Проблемы и тенденции развития образования в Российской Федерации. Статистический информационно-аналитический сборник. Общее образование. Региональный аспект. Министерство образования Российской Федерации. Москва. 2002

Проблемы

Угроза равной доступности образования, вызванная неравенством между регионами. В России неизбежной расплатой за децентрализацию является увеличение неравенства в наличии средств у местных органов власти. Разница эта огромна, как показано на рис. 5. Значительные региональные различия в подушевом финансировании, например, общего образования означают, что возникает неравенство в получении конституционно гарантированной (и в значительной степени стандартизированной) услуги. Появляется серьезная опасность того, что это отразится на достижении долгосрочных эффектов образования. В бедных, в первую очередь сельских, регионах обеспечение равного доступа к качественному образованию является серьезной проблемой. Существует риск того, что продолжающаяся изоляция доступа к образовательным услугам высокого качества для бедного населения превратится в обычную практику.

Углубление неравенства, связанного с уровнем благосостояния, в общем и дошкольном образовании. Существуют значительные различия между качеством общего образования в разных типах школ. Фактически в России возникли две системы школьного образования: одна – для детей богатых родителей и другая – для массового школьника. Как в большинстве стран, где имеются заметные различия в качестве государственных школ местного уровня, возможности учиться в более престижных школах гораздо шире у детей из более состоятельных и образованных семей. Например, 40% учащихся 11-х классов из семей из самого высокого квинтиля по доходу учатся в лицее или гимназии, но из семей из самого низкого квинтиля там обучается только 15% детей. Только 11% учащихся из более обеспеченных семей посещают школу без компьютерного класса по сравнению с 20% из самых бедных семей.¹⁸ Неравенство углубилось и вследствие развития финансируемого из частных источников

¹⁸ Всемирный банк, 2004 г. Бедность в России. Готовится к печати.

образования и распространения неофициальных выплат. Следовательно, успеваемость детей из более благополучных семей выше (как показывают результаты PISA), и у них больше возможностей поступить в привилегированные вузы.

У детей из неблагополучных и маргинальных семей мало перспектив на будущее. О влиянии бедности семьи на доступ к образованию, продолжительность обучения и долгосрочные эффекты говорится в многочисленных материалах не только в России, но и во всем мире. Отсутствие ухода и воспитания в раннем детстве, неровное посещение занятий, прогулы, исключения из школы, низкая успеваемость, преждевременный уход из школы – все это служит тревожными признаками того, что позднее эти дети рискуют подвергнуться социальному отчуждению. Дети с особыми потребностями в обучении сталкиваются с множеством других препятствий как физического, так и социально-экономического плана. Кроме того, увеличивается число детей, растущих без надлежащего родительского попечения, или “на улице”. Поражают данные недавних исследований, показывающих, что едва ли не каждый пятый гражданин 16-17 лет нигде не учится¹⁹. Это значительно ниже показателей не только стран ОЭСР, но и стран Центральной и Восточной Европы. Не приходится удивляться тому, что большая часть этих молодых людей принадлежат к семьям низшего доходного квантиля. В системе образования, как и в отдельных школах, придется принимать дополнительные практические меры по активному оказанию помощи неблагополучным семьям, направленные на устранение этих неблагоприятных условий, чтобы предотвратить социальное расслоение и формирование недовольных “низших слоев общества” из числа молодежи, не имеющей пользующихся спросом навыков и квалификации.

Рекомендации

Обеспечение достаточного и справедливо распределяемого государственного финансирования. Проведение реформ, необходимых для выведения российского образования на такой уровень, когда оно будет способно подготовить людей к жизни и работе в условиях глобальной экономики, основанной на информации и знаниях, будет возможно только на основе мобилизации финансовых средств на образование, с выходом доли ВВП, идущей на образование, до уровня интенсивно развивающихся стран. В России пока еще не создана удовлетворительная справедливая и равная система бюджетно-налогового федерализма, необходимая прежде всего для справедливого доступа к качественным социальным услугам для населения, включая здравоохранение и образование.

Повышение адресности расходов на образование. В пределах нынешнего бюджета можно сделать гораздо больше. Расходы должны более адресно направляться на поддержку детей с особыми потребностями в обучении и из неблагополучных семей. Органы управления образованием вместе с органами социального обеспечения должны установить прозрачные критерии для оказания этой поддержки. Наряду с этим нуж-

¹⁹ В настоящее время Всемирным банком готовится доклад по оценке бедности по России, где данный вопрос будет специально рассмотрен.

но пересмотреть некоторые ныне предоставляемые всем бесплатные услуги, например, питание учащихся и учебники. На эти услуги и товары уходит значительная часть бюджета на образование, но это никак не способствует усилению равенства. Просто должно быть установлено, что за учебники нужно платить. Субсидии на их приобретение должны предоставляться только учащимся из бедных семей, несмотря на все лоббистские усилия издателей. Возможно, нужно нормативно закрепить квоты за детьми из бедных семей в гимназиях и негосударственных школах.

Финансирование учащихся, а не школ. Традиционный порядок распределения бюджетных ассигнований школам (согласно которому каждой школой составляется смета расходов, исходя из норм, основанных на вложениях: классные часы, отведенные на занятия по теме, количество учащихся в классе, габариты зданий и др.), был эффективным в условиях централизованной системы. Однако сейчас в качестве базового механизма для выделения средств на образование он приводит к негибкому и малоэффективному использованию ограниченных средств.

Российское правительство приступило к решению этой проблемы путем выделения средств местным администрациям в виде субвенций, направленных на обеспечение национального общеобразовательного стандарта. Одновременно правительством проводилась работа в ориентированных на реформу регионах по использованию альтернативного прозрачного механизма распределения бюджетных ассигнований, основанного на подушевом принципе “деньги идут за учащимся” как способе повышения эффективности и как способе предоставления родителям возможности выбора школы.

Но если предвидится некая система вариантности родительского выбора, как это подразумевается при подушевом финансировании, то есть еще одно необходимое условие — предоставление родителям точных сведений о вариантах выбора, чтобы их решение основывалось на достоверной информации, а не на слухах. Возможно, этим смогут воспользоваться бедные семьи, чтобы перевести своего ребенка в школу с высоким качеством обучения.

4. Реализация Концепции модернизации образования

Содержащиеся в настоящем докладе предложения по развитию процесса модернизации могут изменить положение только при условии налаживания действенных механизмов для реализации этих инновационных идей. Что нужно сделать, чтобы “дело не стояло на месте”? Какими должны быть институциональные структуры для перехода от лозунгов к реальным делам, от разговоров о политике к действиям по ее реализации?

Для реального осуществления этих перемен и содействия новым методам управления и новой культуры обучения недостаточно просто обновить нормативно-правовую базу. К сожалению, Россия унаследовала от СССР традицию декларирования реформ образования, доктрин, концепций и новых положений, при одновременном сохранении укоренившихся внутри системы практических методов работы фактически не-

тронутыми. Избежать этого можно только при адекватном планировании и институционализации осуществления новых идей. Более того, успех в реализации данных перемен на федеральном уровне, особенно в такой большой стране, как Россия, во многом зависит от регионов. Таким образом существует необходимость разработать несколько моделей, подходящих для различных культурных и экономических условий в регионах.

Первые результаты реализации концепции модернизации образования (а также международный опыт) предполагают, что для успешного осуществления реформ необходимо предпринять следующие шаги:

- Концепция модернизации должна быть представлена как набор инновационных проектов, направленных на изменение конкретных элементов системы образования;
- Относительно каждого проекта должен быть определен набор ясных и проверяемых индикаторов успешности его реализации;
- Необходимо составить и утвердить план действий для обеспечения постепенного, но уверенного выполнения работ по каждому проекту в рамках концепции модернизации;
- Необходима программа проведения презентаций и дискуссий, но не для дебатов по целям реформ, а для обсуждения вопросов их реализации;
- Для наблюдения за каждым инновационным проектом нужно сформировать наблюдательный комитет. В него должны войти уважаемые люди, представляющие разные заинтересованные стороны;
- Необходимо зарезервировать средства на повышение квалификации персонала и введение систем ИКТ для реализации инновационных проектов.

5. Политические приоритеты: матрица

Ключевые области политики	Вопросы, требующие решения	Стратегические цели	Конкретные меры
1. Общесистемные			
Ориентация системы на образовательные результаты и социальные эффекты.	<ul style="list-style-type: none"> • Восполнить децентрализацию и делегирование полномочий открытостью и контролем качества. 	<ul style="list-style-type: none"> • Построение системы обратных связей в управлении образованием на всех уровнях. • Обеспечение возможности Министерству образования взять на себя организацию мониторинга и оценки (а не администрирование) в системе образования. 	<ul style="list-style-type: none"> • Согласование качественных и количественных показателей успешности образования для усиления открытости и ответственности (роль недавно созданной Федеральной службы по надзору в области образования и науки). • Распространение опыта продвинутых регионов в продвижении реформ для менее инновационных и бедных регионов. • Внедрение механизма систематического сбора, анализа и публикации данных об образовательных результатах на всех уровнях. • Обеспечение большей самостоятельности образовательных институтов в академической и финансовой областях. • Институционализация участия потребителей образовательных услуг (родителей, работодателей, студентов) в управлении образовательными институтами.
Финансирование образования.	<ul style="list-style-type: none"> • Прозрачность и справедливость системы финансирования. 	<ul style="list-style-type: none"> • Повышение эффективности и справедливости в распределении бюджетных средств. 	<ul style="list-style-type: none"> • Разработка и осуществление поэтапного перехода к механизму подушевого финансирования образования во всех регионах.
Равенство доступа	<ul style="list-style-type: none"> • Решение вопросов, связанных с риском маргинализации бедных и малоимущих групп населения. 	<ul style="list-style-type: none"> • Смягчение социального отчуждения и повышение социальной мобильности. 	<ul style="list-style-type: none"> • Подготовка и принятие программ целевой поддержки детей из маргинальных групп населения и детей с особыми потребностями в обучении.
2. Общее образование			
Стандарты, основанные на развитии компетентностей.	<ul style="list-style-type: none"> • Перенос акцента в среднем образовании с "освоения учебных материалов" на "развитие основных навыков и компетентностей". 	<ul style="list-style-type: none"> • Качественное изменение результатов общего образования (развитие компетентности). 	<ul style="list-style-type: none"> • Определение долгосрочных эффектов обучения в плане компетентностей и навыков, ожидаемых от учащихся в конце каждого этапа обучения (при тесном взаимодействии представителей всех уровней образования с работодателями в определении компетентностей). • Пересмотр стандартов 2003 г. для более точного отражения ожидаемых результатов обучения. Прямая увязка всех оценок – ЕГЭ, экзаменов за 9-й класс и всех школьных и классовых оценок – со стандартами, строящимися на развитии компетентности.

<p>Профессиональная компетентность учителей</p>	<ul style="list-style-type: none"> Способность учителей ставить на главное место в своей работе образовательные результаты. 	<ul style="list-style-type: none"> Создание системы подготовки и переподготовки кадров, ориентированной на обучение всех учащихся с любыми способностями. 	<ul style="list-style-type: none"> Усиление таких видов переподготовки учителей, которые направлены на достижение определенных образовательных результатов. Предоставление школам и учителям постоянной и достоверной информации, связанной с достижениями учащихся в соответствии со стандартами на основании национальных и международных сопоставлений. Поддержка педагогических инноваций, укрепление учительских объединений и сетевого взаимодействия для расширения возможностей обмена идеями и передовыми практическими методами. Проведение реформы подготовки учителей с целью обеспечения их практическими навыками, направленными на достижение желаемых образовательных результатов. Пересмотр механизма оплаты труда учителей для создания стимулов к достижению образовательных результатов.
<p>3. Профессиональное образование</p>			
<p>Связь (начального и среднего) профессионального образования с рынком труда</p>	<ul style="list-style-type: none"> Повышение качества (в плане формирования гибких ключевых навыков и умений) начального профессионального образования и более тесная связь учебных курсов профессионального образования с потребностями современного меняющегося рынка труда. 	<ul style="list-style-type: none"> Обеспечение всех выпускников учреждений профессионального образования (начального и среднего) гибкими базовыми навыками, позволяющими им выйти на рынок труда и повышать квалификацию в течение всей жизни. 	<ul style="list-style-type: none"> Пересмотр стандартов НПО для приобретения более широкой компетентности (в т.ч. сокращение количества специальностей). Институциональное оформление привлечения социальных партнеров к планированию и реализации образовательных программ. Ориентация на преподавание общих, а не узкоспециализированных предметов для всех учащихся, оставляя приобретение более специализированных и профессиональных навыков, как правило, на последний год получения среднего образования, обучение после завершения среднего образования или на время трудовой деятельности на предприятии.
<p>Управление</p>	<ul style="list-style-type: none"> Повышение эффективности структуры и управления системой профессионального образования. 	<ul style="list-style-type: none"> Повышение гибкости и эффективности управления системой НПО в условиях повышения ответственности регионов. 	<ul style="list-style-type: none"> Разработка национальной стратегии развития всей системы профессионального образования Обеспечение необходимой консультационной поддержки регионам в связи с передачей им ответственности за финансирование системы начального профессионального образования.

			<ul style="list-style-type: none"> • Объединение передачи финансовых полномочий с реорганизацией сетей организаций начального профессионального образования (оптимизацией). • Введение национальной системы присвоения квалификаций вне зависимости от прохождения образовательных программ. К присвоению квалификаций должно привлекаться профессиональное сообщество.
4. Высшее образование			
Управление	<ul style="list-style-type: none"> • Приведение системы управления высшим образованием в соответствие с требованиями инновационного развития, с рыночными механизмами и возможностями гражданского общества. 	<ul style="list-style-type: none"> • Повышение конкуренции и эффективности в системе высшего образования. 	<ul style="list-style-type: none"> • Установление нового правового статуса и системы управления вузами для обеспечения большей самостоятельности и подотчетности • Институционализация связей вузов с научно-исследовательскими, инновационными и технологическими секторами. • Введение в вузах дуальной системы управления. • Формирование системы стипендий и кредитов на обучение.
Изменение качества	<ul style="list-style-type: none"> • Переход России на международные стандарты высшего образования и участие в создании европейского пространства высшего образования и европейского пространства научных исследований. 	<ul style="list-style-type: none"> • Рост востребованности и мобильности выпускников, повышение гибкости образовательных программ. 	<ul style="list-style-type: none"> • Формирование системы взаимного учета академических кредитов • Переход на двухуровневую систему высшего образования, обеспечение разной ориентации уровней для учета широкого круга личных запросов и потребностей рынка труда. • Создание самостоятельного агентства по оценке качества высшего образования при активном содействии ведущих заинтересованных сторон.

Приложение 1. Болонский процесс

Общая декларация, принятая в Болонье 19 июня 1999 г., положила начало уникальному международному процессу, имеющему огромное значение для будущего высшего образования в Европе. В течение следующих лет осознание важности Болонского процесса и реальной потребности в формировании общего европейского пространства высшего образования резко возросло по всей Европе не только на уровне правительств, но и – благодаря активной поддержке педагогического сообщества – на уровне учреждений. “Болонья” стала частью нового идиоматического выражения, связанного с высшим образованием, легко узнаваемого сегодня в образовательной политике, педагогической деятельности, международных организациях и СМИ. Болонский процесс является важнейшей и ширококомасштабной реформой высшего образования в Европе, начавшейся сразу после событий 1968 г.

Конечной целью процесса является создание к 2010 г. европейского пространства высшего образования, а также соответствующего европейского пространства научных исследований, что позволит повысить мобильность студентов и ученых и упростить процесс признания их квалификаций. Общая цель процесса базируется на шести основных целях, определенных в Болонской декларации:

- Создание системы сопоставимых дипломов и степеней, в т.ч. и приложений к дипломам;
- Создание системы, базирующейся на двух основных циклах обучения²⁰:
 - первый цикл более общей подготовки ориентирован на массовый рынок труда;
 - второй цикл базируется на первом цикле (и ориентирован на научно-исследовательскую деятельность и / или узкие сегменты рынка труда);
- Создание системы накопления и взаимного зачета учебных кредитов (европейская система взаимного учета кредитов — ECTS);
- Содействие мобильности студентов, преподавателей, научно-исследовательских работников и др.;
- Содействие сотрудничеству в управлении качеством образования;
- Усиление европейского измерения в высшем образовании.

Таким образом, важным результатом этого процесса станет более прозрачная и унифицированная система высшего образования в Европе, в общие рамки которой будут встроены различные национальные системы. Эти общие рамки строятся на трех уровнях – бакалавр, магистр и доктор, при этом признаются различные траектории получения данных степеней.

Россия присоединилась к процессу на встрече в Берлине в 2003 г.

²⁰ Начаты дискуссии по поводу третьего уровня (доктор).

Приложение 2. Казначейская система, Бюджетный кодекс и система подушевого финансирования: региональный опыт

Одна из задач введения подушевого финансирования— повышение финансовой самостоятельности учебных заведений. Однако в целом ряде случаев казначейское исполнение бюджетов привело к снижению уровня самостоятельности, уменьшению гибкости и оперативности в использовании финансовых средств. В Самарской области был признан технически выполнимым следующий комплексный план внедрения компромиссной системы финансирования школ:

- Школа получает общую сумму бюджетных средств (целевое финансирование), рассчитанную на основе подушевых нормативов.
- Директор школы вместе с Попечительским советом составляет постатейный бюджет по использованию этих средств, который должен быть одобрен Департаментом образования.
- Школа направляет постатейный бюджет в Департамент финансов.
- Департамент финансов одобряет бюджет для исполнения казначейством.
- Директор школы и Попечительский совет могут через установленные промежутки времени вносить изменения в распределение бюджета, которые должны быть согласованы казначейством.

Вместе с тем еще остаются разные детали системы, которые необходимо официально оформить и внести в согласованный документ, определяющий принципы применения казначейского контроля в отношении автономных школ в Самаре.

- Первый вопрос касается количества статей и подразделов, которые должны быть включены в бюджет. В интересах обеспечения гибкости бюджетного управления Департамент образования хотел бы, чтобы их было как можно меньше.
- Второй вопрос связан с характером “одобрения” бюджета Департаментом финансов. Есть надежда, что это будет простой формальностью, и вопрос о структуре и содержании бюджета автономной школы будет решаться ее директором и Попечительским советом, хотя это нуждается в подтверждении.
- Третий вопрос касается того, насколько легко будет внести изменения в бюджет после его согласования: отчасти этот вопрос связан с количеством подразделов, но он также зависит и от процедур и промежутков времени, через которые можно вносить изменения.

В Республике Чувашия уже сложилась более благоприятная ситуация. Региональные и муниципальные казначейства, судя по всему, предоставляют школам возможность проявлять достаточную гибкость при подготовке и управлении бюджетом, не влияя на их автономию и не подрывая общую фискальную устойчивость сводного бюджета Республики, в частности:

- Задолженности по заработной плате и оплате коммунальных услуг были ликвидированы.
- Школы составляют свои собственные бюджеты в соответствии с нормативами подушевого финансирования, и эти бюджеты утверждаются Министерством образования на районном уровне.

- Затем соответствующее казначейство устанавливает лимиты на квартал, исходя из бюджетов, составленных школам. Заявки на внесение изменений в квартальный бюджет (включая изменения бюджетных категорий, перераспределение расходов между статьями и перенос расходов на более позднее время года) рассматриваются один раз в квартал, и, как правило, на одобрение изменений у казначейства уходит всего 1-5 рабочих дней.
- Внебюджетные поступления школ также находятся под казначейским контролем.

В Республике Чувашия сохраняются определенные трудности, которые в основном связаны с большим количеством бюджетных статей. Например, вместо одной статьи коммунальных расходов бюджет включает отдельные статьи расходов на отопление, горячую воду, и электроэнергию. Каждая статья находится под казначейским контролем. Тем не менее, опыт Чувашии по адаптации системы подушевого финансирования может представлять интерес для других регионов.

Это также справедливо и в отношении Ярославля. Подушевое финансирование было введено здесь в 2003 г. Казначейский контроль над общеобразовательными школами (которые финансируются из регионального бюджета) действует в городе Ярославле уже три года, в школах начального профобразования, которые финансируются из федерального бюджета, система казначейского контроля функционирует восемь лет. Особенно ценным представляется опыт профессиональных школ. В первые годы было введено жесткое постатейное планирование бюджета: запрещалось любое перераспределение средств внутри бюджета, даже если это касалось обеспечения нормального процесса обучения в школе (например, направить средства на ремонт сломанного насоса). Департамент образования перераспределял средства “нелегально” и получал нарекания Казначейства, в результате чего ему пришлось подать на Казначейство в суд. Департамент образования выиграл семь исков против Казначейства, и в конечном счете суд высшей инстанции удовлетворил его апелляционную жалобу. Этот процесс убедил Казначейство в том, что оно выполняет техническую роль и не занимается разработкой политики: в настоящее время с Департаментом сохраняются хорошие отношения, которые продолжают способствовать решению проблем.

Сложившаяся в Ярославле модель казначейского контроля, которую собираются перенести из города на всю область, основана на следующих принципах:

- Казначейство не вмешивается в процесс на этапе планирования бюджета: только школа должна убедить только Департамент образования в правильности своего бюджета;
- Бюджет включает восемь основных категорий со своими подразделами: на перераспределение средств между категориями уходит месяц (включая получение официального разрешения Министерства образования), но перераспределять средства между подразделами можно без разрешения;
- Средства, неиспользованные в течение года, не разрешается переносить на следующий год;
- Казначейский контроль распространяется на внебюджетные фонды, но не затрагивает сумму внебюджетного финансирования;
- У школ есть собственные банковские счета.

Библиография

- Barr, Nicholas, *Financing Higher Education Lessons from the UK Debate*. The Political Quarterly Publishing Co. Ltd. 2003.
- Canning, Mary, Peter Moock and Timothy Heleniak, 1999, *Reforming Education in the Regions of Russia*, *World Bank Technical Paper No. 457*, Washington D.C., World Bank.
- Council of Europe: *The Bologna Process Between Prague and Berlin: Report to the Ministers of Education of the Signatory Countries*. Strasbourg: September 2003.:
- Davey, Kenneth (ed.), 2002, *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries*, Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
- Diamond, Jack, 2002, *The New Russian Budget System: a Critical Assessment and Future Reform Agenda*, *Working Paper 02/21*, Washington D.C., IMF
- Fielden, John, Isak Froumin, Mary Canning, Andrei Markov and Jamil Salmi: *Technical Note On Higher Education Governance And Management*. (World Bank, mimeo, February, 2004)
- Fiszbein, Ariel (ed.), 2001, *Decentralizing Education in Transition Societies: Case Studies from Central and Eastern Europe*, Washington D.C., the World Bank.
- Hendrichova, Jana, Frantisek Bacik, Jana Svecova, Lenka Slavikova, Stanislav Karabec and Cestmir Medek, 2001, Czech Republic, Chapter 4 in Fiszbein.
- Johnson, Martin, 2003, *Schools Budgets – Fair Enough? A Comment on the Review of Education Formula Spending*, London, Institute for Public Policy Research, February.
- Kratky, Michal, Petr Linhart, Lenka Dostalova and Ludmila Oswaldova, 2002, *Financing and Administration of the Educational System in the Czech Republic*, Chapter 4 in Davey.
- Levacic, Rosalind, 1999, *Case Study 2: Formula Funding of Schools in England and Wales*, Chapter 8 in Ross and Levacic.
- OECD, *Education Policy Analysis*. Paris: OECD, 2003
- OECD, *Knowledge and Skills for Life: First Results from PISA 2000*. Paris: OECD, 2001.
- OECD, *Policy Brief: Lifelong Learning*. Paris: OECD, 2004.
- Potter, Barry H., and Jack Diamond, 2000, *Building Treasury Systems*, *Finance and Development*, September.
- Ross, Kenneth N., and Rosalind Levacic (ed.), 1999, *Needs-based Resource Allocation in Education via Formula Funding of Schools*, Paris, UNESCO, International Institute for Educational Planning.
- World Bank, 2001, *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$50 million to the Russian Federation for an Education Reform Project*, Report No. 21782-RU, Washington D.C., the World Bank.
- Center for Strategic Studies: *Concept Note on the Reform of Professional Education* (mimeo) Moscow: CSS, February 2004. Концепция реформы профессионального образования. Центр стратегических разработок, Москва, 2004
- Образование в Российской Федерации. Статистический ежегодник. 2003. Госкомстат, 2004.
- Мониторинг экономики образования. Экономика образования в зеркале статистики. Информационный бюллетень. Министерство образования РФ. Высшая школа экономики, 2004
- Проблемы и тенденции развития образования в Российской Федерации. Статистический информационно-аналитический сборник. Общее образование. Региональный аспект. Министерство образования РФ. Москва. 2002