



**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

---

# ОБРАЗОВАНИЕ И ОБЩЕСТВО

готова ли Россия  
инвестировать  
в свое будущее?

---

*Доклад*

МОСКВА

---

2007

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение. Две ключевые задачи .....</b>	<b>4</b>
<b>Глава 1. Образование и социально-культурная гармония общества</b>	
1.1. Образование как средство преодоления барьеров .....	7
Общее образование: опасный рост неравенства .....	7
Доступность профессионального образования .....	10
Доступность образования для детей с ограниченными возможностями .....	11
1.2. Образование как средство культурного и политического диалога .....	12
Гражданское образование как формирование навыков социально-культурной коммуникации .....	12
Образование в духовно-ценностной системе координат .....	14
Проблема мигрантов: образование как механизм взаимной адаптации .....	15
<b>Глава 2. Конкурентоспособность российского образования. Опережаем или отстаем?</b>	
2.1. Охват образованием и эффекты образования .....	16
2.2. Качество образования .....	17
Качество школьного образования .....	17
Качество профессионального образования .....	19
2.3. Образовательный процесс .....	22
Продолжительность различных уровней образования .....	22
Структура высшего образования .....	23
Структура и содержание общего образования .....	23
Образование в продолжение всей жизни .....	24
2.4. Финансирование образования .....	26
2.5. Образовательные технологии и ресурсы .....	27
2.6. Академическая мобильность студентов и преподавателей .....	29
2.7. Вузовское социально-научное и гуманитарное образование .....	31
2.8. Научный потенциал высшей школы .....	31
2.9. Выводы .....	35
<b>Глава 3. Кто и как участвует в развитии образования</b>	
3.1. Заказчики и контролеры .....	37
Граждане (родители) .....	37
Работодатели .....	39
Государство .....	41
Ассоциации и некоммерческие организации .....	44
3.2. Основной ресурс развития образования — активность и инициатива участников образовательного процесса .....	45
Школьники .....	46
Учащиеся системы профессионального и непрерывного образования .....	48
Родители .....	49
Учителя и преподаватели .....	52
Образовательные организации .....	56
НКО, предоставляющие образовательные программы .....	57

## Глава 4. Что делать

4.1. Не замыкаться в себе .....	59
4.2. Создание условий для выравнивания шансов, повышения доступности качественного образования .....	60
4.3. Эффективный контракт «общество — преподаватель» .....	62
Сколько надо платить преподавателю? .....	63
Как помочь формированию профессиональной среды? .....	64
4.4. Возрождение инновационной компоненты университетов .....	65
Исследовательские университеты .....	65
Поддержка научных коллективов на грантовой основе .....	66
Подготовка и аттестация научных кадров .....	66
4.5. Массовое высшее образование .....	67
Вузы — для каждого, кто действительно желает учиться .....	67
Отсечь псевдообразование со стороны предложения .....	68
Расширить выбор для абитуриентов .....	68
4.6. Обучение профессиональных исполнителей .....	69
4.7. Обновление общего образования .....	70
Обновление содержания и методов .....	70
Воспитание человека и гражданина .....	72
4.8. Точки роста .....	73
4.9. Макроэкономические ограничения развития российского образования .....	74
Ресурсная проблема и выбор приоритетов .....	74
Риски неэффективного использования дополнительных средств .....	76



## Введение

### Две ключевые задачи

Образование является фундаментом экономики, основанной на знаниях, — экономики постиндустриального, информационного общества. Оно не просто готовит специалистов под конкретные рабочие места и не просто расширяет профессиональный и общекультурный кругозор человека. Сегодня оно — важнейшее средство и ресурс становления креативной личности, способной и готовой к жизни в поликультурном обществе, к принятию ответственных решений в условиях свободного выбора, к диалогу как сознательно принятой форме сотрудничества и конкуренции. Принцип «образование длиною в жизнь» делает этот вид деятельности базовым для любого человека нашего времени — тем важнее становится задача постоянной модернизации самого образования. *Мы — наследники образовательной системы индустриальной эпохи и, не проведя ее трансформации для новой экономики и новых общественных процессов, обрекаем себя на цивилизационное отставание.*

Необходимым предварительным условием успешности такой трансформации выступает национальный консенсус в отношении миссии образования на актуальную перспективу. Такой консенсус может быть достигнут вокруг следующих важнейших для общества и государства задач:

- сохранение, развитие и консолидация российского народа;
- поддержание конкурентоспособности России в глобальном соревновании инновационных экономик.

Решение первой из названных задач требует *осмысления роли образования как мощнейшего фактора, формирующего у молодого поколения чувство включенности в общее дело социально-культурного созидания новой России, как средства преодоления барьеров между различными культурными и социальными группами.*

Решение второй задачи требует взгляда на образование с точки зрения конкурентоспособности страны. Для этого наша образовательная система должна *сравнить себя с другими эффективно развивающимися системами, добиваться не столько самобытности и уважения к былым заслугам, сколько конкурентных преимуществ в мировом соревновании в сфере образования.*

Сегодня эти две ключевые задачи системы образования — развитие и сплоченность народа и повышение конкурентоспособности страны — решаются недостаточно эффективно. Общественная палата считает, что основной причиной этого является не только ресурсная необеспеченность образования, но и недостаточная согласованность основных целевых установок всех заинтересованных в образовании сторон. А это обстоятельство, в свою очередь, связано с тем, что сами непосредственные участники образовательного процесса: работники образования, ученики и студенты, их родители — не имеют достаточных возможностей и стимулов для активного ответственного действия. В результате лишь 23% взрослого населения страны «скорее удовлетворены» системой образования. Доля «скорее неудовлетворенных» — 44,5%<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Данные Левада-Центра (июнь 2007).

Доклад подготовлен Комиссией Общественной палаты Российской Федерации по интеллектуальному потенциалу нации под руководством Я.И. Кузьмина. При подготовке доклада использованы материалы слушаний комиссии Общественной палаты Российской Федерации по вопросам развития интеллектуального потенциала нации, данные Минобрнауки России, Рособразования, Росстата, Фонда «Общественное мнение», Аналитического центра Юрия Левады, Организации экономического сотрудничества и развития, Всемирного банка, а также результаты исследований Института социологии РАН, Центра социологии образования РАО, Федерального института развития образования Минобрнауки России, Института международных организаций и международного сотрудничества ГУ ВШЭ, Института развития образования ГУ ВШЭ, Института статистических исследований и экономики знаний ГУ ВШЭ.

Доклад одобрен Общественной палатой Российской Федерации на пленарном заседании 21 сентября 2007 года.

# Глава 1

## Образование и социально-культурная гармония общества

Система образования в любом типе современного общества выступает важнейшим инструментом формирования и поддержания его социального и культурного единства. Во-первых, это функция социального лифта для выходцев из малообеспеченных и малообразованных слоев населения. Во-вторых, образование обеспечивает каналы территориальной мобильности, перемешивания населения страны по региональному признаку. И то и другое является важнейшими действенными инструментами предупреждения быстрого экономического и социального расслоения. На этом фоне другие социальные и государственные институты, такие, как программы помощи бедным и пособия по безработице, выполняют лишь вспомогательную роль, ибо только смягчают последствия растущего неравенства.

Россия, как и большинство других развитых стран сегодняшнего мира, сталкивается еще с одним — культурным — вызовом своему единству и суверенитету. Образование и здесь играет решающую роль. Именно в школе формируются и закрепляются языковая и культурная идентичность гражданской личности, ее приверженность общественным интересам, в том числе на общенациональном уровне. Опыт прошедшего века учит, что система образования может успешно обеспечивать социально-культурную гармонию общества не через трансляцию лозунгов, не через лобовую пропаганду патриотических символов и ритуалов, а, прежде всего, через эффективное обучение на государственном языке, открывающем доступ к любым знаниям, компетенциям, социальным ролям и позициям. Русский язык обладает всеми этими возможностями. Его сохранение и развитие, распространение созданной и развивающейся на его основе русскоязычной культуры, как в области искусства, так и в области наук и технологий, составляет важнейший императив устойчивого развития России, укрепления ее положения в современном мире.

Россия — многонациональное, поликультурное и поликонфессиональное государство. В условиях глобализации, характеризующейся переходом человечества в постиндустриальную, информационную стадию развития, резко возрастает — и будет еще сильнее возрастать — взаимозависимость каждого человека и каждого народа с изменениями в окружающем мире. Воспитание толерантности, формирование культуры диалога людей с разными традициями и убеждениями — вот потенциально важнейший вклад российского образования в укрепление общества.

### 1.1. Образование как средство преодоления барьеров

Социологические исследования последних лет показывают, что в России образование в значительной мере не только перестало быть социальным лифтом, но, напротив, в отдельных своих секторах становится инструментом консервации барьеров между различными социальными и культурными группами.

#### **Общее образование: опасный рост неравенства**

Вот уже более полутора десятилетий общественное мнение России занято проблемой платности образования. На фоне нарастающей коммерциализации системы профессионального (особенно высшего) образования государственная общеобразовательная школа рассматривалась как защищенный институт, обеспечивающий социальное равенство. Соответствен-

но, основные усилия общественности были направлены на недопущение туда коммерческих механизмов.

Однако нельзя не видеть, что сохранение по сути советской организационно-экономической формы школы происходило в условиях резкого социального, территориального и экономического расслоения населения. Уже в начале 90-х годов реальное финансирование школы из бюджета резко сократилось и весь последующий период оставалось явно недостаточным, составляя всего 22,9 тыс. руб. в расчете на одного ученика (в текущих ценах), что ниже, чем по всем другим уровням образования.

В результате в системе общего образования сформировались опасные для социальной стабильности общества зоны фактического неравенства. При этом надо подчеркнуть, что **платность не была допущена всерьез в массовую школу и не стала существенной причиной неравенства. Однако сохранение в основном бесплатной школы не остановило другие факторы расслоения: культурный и территориальный.**

Неравенство доступа к качественному общему образованию возникает при поступлении в школу, продолжает формироваться в основной школе, к ее окончанию оно уже вполне кристаллизуется и затем закрепляется в старших классах полной школы.

Неэффективность попыток выравнивания (по результатам обучения) по окончании полной школы доказана и зарубежной, и отечественной практикой. Эту работу нужно начинать как можно раньше. Рядом исследований установлено, что плохая успеваемость в общеобразовательной школе в значительной степени проявляется именно у тех детей, которые не посещали детский сад. Именно поэтому дошкольное образование рассматривается в «Приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации»<sup>1</sup> «как эффективный способ выравнивания стартовых возможностей детей, идущих в первый класс начальной школы»<sup>2</sup>.

Однако при реализации потенциально верного замысла необходимо учитывать, что в стране сложилось **неравенство доступа к детским садам**<sup>3</sup> (особенно хорошим), зависящее от таких факторов, как их платность (и, следовательно, малодоступность для социально уязвимых слоев) и тип поселения. Проблема чрезвычайно остра, но, к сожалению, находится на периферии государственной образовательной политики.

Но особенно драматично проявляется **неравенство в доступности школьного образования** как качественной образовательной услуги. Приходится признать, что школьная система в России постепенно разделяется на две: одна — для образованных и обеспеченных (преимущественно горожан) и другая — для малообразованных небогатых семей (преимущественно в селе). Исследования последних лет показывают, что примерно 25% средних школ страны плохо обеспечены современным оборудованием, высококвалифицированными учителями. Они же дают устойчиво низкие образовательные результаты. Такие школы в основном расположены в малых городах и в сельской местности. Их практически нет в мегаполисах. Большинство детей в них из семей, где родители не имеют высшего образования.

В то же время в лучших школах (как правило, это гимназии и лицеи), где высоки показатели качества образования, где работают высококвалифицированные учителя, где выше текущее финансирование (как бюджетное, так и внебюджетное), а таких школ примерно 20%, доля родителей с высшим образованием превышает 80%. Показательно, что в таких школах больше компьютеров, при том, что почти каждый ученик здесь имеет домашний компьютер. В слабых школах ситуация обратная. И это неудивительно, поскольку душевая стоимость обучения одного школьника в школах одного размера, расположенных даже в одном городе, может различаться в несколько раз.

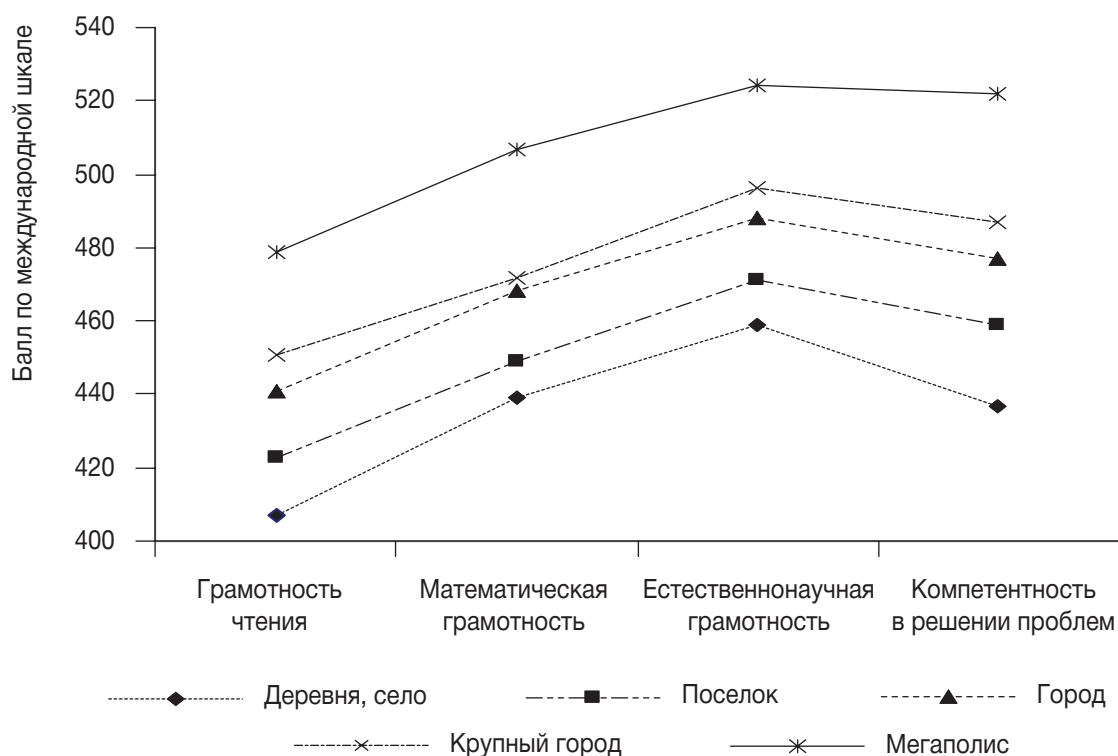
<sup>1</sup> Одобрены на заседании Правительства Российской Федерации 9 декабря 2004 г.

<sup>2</sup> Раздел II «Обеспечение доступности качественного общего образования».

<sup>3</sup> Образование детей и взрослых: семейные проекты траекторий. Инф. бюллетень. М.: ГУ ВШЭ: Фонд «Общественное мнение», 2005. № 7 (15).

**В результате в вуз поступает в два с половиной раза большая доля выпускников из «сильных» школ, чем из «слабых». Опасность этой ситуации состоит в том, что такая структура системы школьного образования фактически воспроизводит и укрепляет сложившееся социальное неравенство.**

Один из важнейших факторов неравенства — территориальный. Примерно 17% школьников не имеют возможности выбирать школу (в их населенном пункте всего одна школа). При этом важно, что таких безальтернативных школ практически нет в числе самых успешных и хорошо оборудованных. Эффективны ли специальные программы, направленные на коррекцию территориального барьера? С одной стороны, нельзя отрицать, что в Чувашии, Карелии, Краснодарском и Красноярском краях, Тверской и в некоторых районах Московской области результаты сельских школьников по ЕГЭ и русскому языку не ниже, а иногда выше, чем городских, и даже выше среднероссийских показателей. Однако данные исследования PISA 2003 и ряда социологических исследований заставляют думать, что в целом по стране ситуация существенного расслоения далеко еще не преодолена.



**Рис. 1.** Зависимость результатов обучения от места жительства учащихся (по данным международного обследования PISA)

Социокультурный, имущественный, территориальный барьеры на пути равного доступа усугубляются **селекцией школьников на разных этапах обучения** (в большинстве школ с высокими образовательными результатами осуществляется конкурсный отбор школьников).

Возросшая **платность дополнительного образования**, в свою очередь, стимулирует процессы расслоения в этой сфере и ведет к снижению образовательных возможностей даже для талантливых детей из малообеспеченных семей.

Основой неравенства является недостаточное, а иногда и несправедливое распределение общественных ресурсов на образование. Сегодня эта ситуация выправляется общим увеличе-



нием финансирования и более справедливым его распределением через механизм подушевого финансирования (принцип «деньги следуют за учеником»). Но **нельзя признать нормальной ситуацию, когда немалая часть школ не обеспечивает должного качества образования своих учеников.** В ряде регионов предпринимаются шаги по специальной помощи малым и отдаленным школам. Например, в Республике Карелия ученики и учителя отдаленных малых школ имеют возможность использовать специально разработанные Петрозаводским госуниверситетом цифровые учебные пособия и получать индивидуальные консультации его преподавателей в режиме онлайн. Но пока нет общей федеральной политики, отвечающей на вопрос, как улучшить ситуацию в слабых школах.

### **Доступность профессионального образования**

Еще более очевидно неравенство, сложившееся в доступе к профессиональному образованию. Система перехода «школа — вуз», основанная на подготовке к уникальным для каждого высшего учебного заведения вступительным экзаменам, требует от семей будущих абитуриентов существенных денежных затрат (на платные курсы, репетиторов, а иногда и на прямые взятки). В условиях хронической нехватки ресурсов вузы вынуждены предпочитать студента, не наделенного способностями, но готового оплатить свое обучение.

Подобно тому, как это происходит на детсадовском и школьном уровнях, расслоение идет не только по имущественным, но и по территориальным группам. У абитуриента из малого города, села, из другого региона, как правило, значительно меньше шансов стать студентом престижного столичного университета, чем у того, кто с 10–11 класса может заниматься на его подготовительных курсах. По сравнению с 1985 годом доля иногородних студентов в вузах Москвы и Санкт-Петербурга к концу 1990-х годов снизилась в 2–2,5 раза. Места (в том числе бюджетные, оплачиваемые налогоплательщиками всей страны) достаются преимущественно выпускникам столичных школ.

Правительство страны начиная с 2000 года пытается изменить сложившееся положение дел, вводя такие инструменты, как единый государственный экзамен (ЕГЭ) и федеральные предметные олимпиады. И нельзя не признать, что они существенно повышают доступность качественного образования. Например, в Государственном университете — Высшей школе экономики, который в числе первых московских вузов стал переходить на новые технологии приема, доля иногородних студентов возросла за пять лет с 12 до 50%.

ЕГЭ успешно преодолевает две формы неравенства: территориальное (что исключительно важно в российских условиях) и коррупционно-непотическое (сложившаяся система вступительных экзаменов в вузы давала значительные преимущества семьям, имеющим связи и возможности коррупционной оплаты услуг «нужных» репетиторов).

**Однако самый честный и объективный ЕГЭ не способен преодолеть возникшее по итогам средней школы социальное неравенство, поскольку может оценивать только академические результаты. В итоге на наиболее престижные специальности заведомо поступают дети более обеспеченных и образованных родителей. В результате в системе НПО детей из семей, в которых родители не имеют высшего образования, почти в 15 раз больше, чем из семей, в которых родители имеют высшее образование. Фактически тем самым профессиональное образование становится частью цикла социального расслоения.**

Свой вклад в закрепление неравенства вносят и слабые вузы. По многочисленным экспертным оценкам, от 20 до 30% образовательных программ вузов не дают даже минимально необходимого для профессиональной деятельности набора компетенций, и их абитуриенты невольно попадают в сектор «псевдообразования». Это, в первую очередь, относится к многочисленным экономическим, управленческим, юридическим специальностям. Они были открыты в 90-е годы почти в каждом вузе России во время ажиотажного спроса на соответствующую

щих специалистов. Как правило, вузы, открывавшие такие факультеты, не инвестировали в их кадровое и информационное обеспечение, а рассматривали их исключительно как «дойных коров» на период падения спроса на свои базовые специальности.

**Дошло то того, что в большинстве отраслевых технологических вузов экономические, управленческие и юридические специальности «берут на себя» от трети до половины приема. В ряде регионов России люди с «плохими» дипломами этих факультетов составляют весьма значительную группу среди зарегистрированных безработных.**

До половины контингента студентов России составляют те, кто обучается заочно или на вечернем отделении. Нельзя не видеть, что, несмотря на отдельные удачные примеры организации массового дистанционного образования (МЭСИ, Современная гуманитарная академия, ВЗФИ), значительная доля заочных программ характеризуется низкими требованиями к учащимся и, как следствие, — неудовлетворительными профессиональными знаниями и умениями на выходе. При этом мало защищенные слои населения, выходцы из семей с низким уровнем образования в первую очередь попадают на удочку мошенников от высшего образования.

### **Доступность образования для детей с ограниченными возможностями**

Федеральный закон Российской Федерации «Об образовании» закрепил в качестве основной гарантии обязанность государства создавать «гражданам с отклонениями в развитии условия для получения ими образования, коррекции нарушений развития и социальной адаптации на основе специальных педагогических подходов» (п. 6 ст. 5).

В настоящее время дети с ограниченными возможностями здоровья, по самым сдержанным оценкам Минобрнауки России, составляют 450 тыс. человек (более 4,5% от общего числа обучающихся в образовательных учреждениях). Из них получают образование 250 тыс. детей-инвалидов (140 тыс. детей обучаются в общеобразовательных школах, 40 тыс. детей — на дому и только около 70 тыс. детей в системе специального образования). Таким образом, примерно 45% (200 тыс.) детей-инвалидов школьного возраста не обучаются вовсе.

Около 29 тыс. детей-инвалидов с нарушением умственного развития (1/3 этой категории) изолированы от общества в детских домах-интернатах системы социальной защиты, где они лишены права на получение образования и обречены на личностную и социальную депривацию.

Детям с ограниченными возможностями практически нереально получить образование в специальных (коррекционных) учреждениях по месту жительства, поскольку последние не только составляют менее 4% от общего числа общеобразовательных учреждений, но и подразделяются на типы и виды (т.е. имеются далеко не повсеместно). Вследствие этого 70% (166,4 тыс.) их контингента вынуждено обучаться в условиях проживания в интернатах.

Дети с нарушением опорно-двигательного аппарата, обучение которых часто не требует модификации образовательного процесса, вынуждены обучаться на дому в изоляции от своих сверстников по причине архитектурной недоступности школ.

Размер утверждаемых подушевых нормативов финансирования зависит не от потребности ребенка в специальных условиях, а от вида образовательного учреждения (на одного и того же ребенка с инвалидностью в специальной и в обычной школе выделяются разные средства).

До настоящего времени не разработана нормативная база образовательно-реабилитационной деятельности вузов, отсутствует ее бюджетная и кадровая поддержка. Еще в 2004 году по приказу Министерства образования Российской Федерации были созданы головные центры по обучению инвалидов и учебно-методические центры в округах по профессиональному обучению в учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования, од-

нако нормативных правовых актов, включая положение об указанных центрах, так и не было принято.

Отсутствует нормативная и методическая база организации и проведения ЕГЭ для лиц с нарушением опорно-двигательного аппарата и зрения, что фактически ставит их в неравное положение с другими абитуриентами.

С учетом успешной практики образовательных систем развитых стран решающим направлением образования инвалидов является развитие инклюзивного (интегрированного) образования. Исследования, проведенные в Великобритании, показали, что в школах, практикующих инклюзивное образование, повысилась успеваемость всех учеников, а не только детей с особыми образовательными потребностями. Школа — это микро модель общества, и исключая предельных детей из школы, во многом предопределяем их последующее исключение из жизни общества. Приоритет инклюзивного образования закреплен в Конвенции ООН о правах инвалидов в том числе и для детей-инвалидов и открывает дорогу к их социальной интеграции.

Важно, что доступ детей с ограниченными возможностями к более качественным образовательным услугам увеличит их долю среди претендентов на получение среднего и высшего профессионального образования и приведет к улучшению их шансов на рынке труда. Кроме того, совместное обучение здоровых детей и детей-инвалидов способствует формированию у школьников практического гуманизма, толерантности, навыков помощи ближнему. Это само по себе является важнейшим образовательным результатом.

Необходимо также обратить внимание еще на одну группу детей, из которых, увы, устойчиво формируются социально отстающие и маргинальные группы, — на детей-сирот. Эти дети не нужны своим родителям или лишились их. Ответственность за их судьбу должна быть принята государством и обществом. Таких детей сегодня насчитывается 288 тыс. Большим шагом вперед стала интеграция воспитанников детских домов в обычные школы. Вместе с тем до сих пор отсутствуют механизмы эффективной социализации сирот в новых социально-экономических условиях. Нужно не просто выделение дополнительных ресурсов на их образование, но активный поиск новых технологий их интеграции в общество.

## **1.2. Образование как средство культурного и политического диалога**

### **Гражданское образование как формирование навыков социально-культурной коммуникации**

Становление гражданина — важнейшая задача системы образования, отвечающая интересам всего общества, всей нации. В условиях современной России ее решение осложняется исторически объяснимой слабостью развития гражданского общества и его институтов, несформированностью новой российской идентичности и другими обстоятельствами, связанными с переходом государства с многонациональным и поликультурным населением в постиндустриальную, информационную стадию развития.

Из всего спектра актуальных для этого перехода проблем гражданского образования детей и подростков в настоящем докладе выделена одна его составляющая — историческая. Обращение к ней объясняется исключительной важностью изучения истории — прежде всего отечественной — для осознания личной включенности в судьбу народа и государства, для понимания их места и роли в историческом пути Родины и человечества, для развития способности воспринять созданные предками материальные и духовные ценности как наследие и достояние, для критического осмысления ключевых событий далекого и недавнего прошлого.

Усиливается тенденция смотреть на исторический процесс исключительно с позиции российской государственности, а не народов, имеющих интересы, не всегда совпадающие с

текущими интересами носителей власти. Чего стоит хотя бы колоссальная растрата человеческих жизней в периоды петровских реформ или сталинской индустриализации. Многие учебники фактически навязывают авторское восприятие и оценку исторических событий школьникам, не позиционируя последних в качестве независимых, критически мыслящих экспертов, обучающихся понимать события прошлого (а, следовательно, и настоящего) в контексте открытости (вероятности) исторического процесса и борьбы разных интересов.

**В ряде школьных учебников возникла установка на оправдание государственными интересами любых событий внутренней и внешней политики российского государства. Настоящий патриотизм состоит не в этом. Любить свою Родину и гордиться принадлежностью к ней — не значит мифологизировать ее историю и оправдывать все ошибки и преступления, совершенные существовавшими на ее территории режимами по отношению к собственному и другим народам.**

Поэтому представляется, что надо с чрезвычайной осторожностью подходить к настоящим рекомендациям по «правильным» учебникам и пособиям для учителя. Широкое общественное и профессиональное обсуждение содержания этих пособий, а не административное решение является лучшим механизмом совершенствования качества исторического образования.

Курс на то, чтобы дать школам узкий набор «единственно правильных» учебников с «подлинно научными» трактовками исторических событий, ввести стандарты и тесты, ориентированные на «единственно верные» ответы, можно было бы только приветствовать за простоту и дешевизну, если бы он соответствовал образовательной реальности. А реальность состоит в том, что «учебное знание» составляет ничтожную долю той информации, которую школьник может найти в Интернете, книгах, газетах, телевидении. Поэтому попытки «закрыть» школу от нежелательной информации неэффективны.

**Более того, подход, основанный на навязывании одной точки зрения, опасен тем, что формирует привычку не рассуждающего доверия к упрощенным идеологемам. Это делает людей, прошедших подобную обработку, слабыми и неустойчивыми перед любой агитацией, включая экстремистскую. Тем самым сторонники возвращения пропагандистского подхода реально формируют интеллектуальную почву для распространения популизма и экстремизма.**

«Конечной задачей» школьного курса истории должно стать не усвоение учеником «абсолютной исторической истины», а осмысление прошлого (а также настоящего и будущего) как поля выбора реальных исторических персонажей и — одновременно — выстраивание личного отношения ученика к прошлому, из которого, между прочим, в значительной степени вырастает и его собственная судьба. После десятилетий отсутствия свободной исторической дискуссии и свободной от идеологем науки перед историками и авторами учебников стоит очень трудная задача — сформировать свободное критическое мышление людей, способных разумно оценить ситуацию, сделать выбор и найти свое место в строительстве и совершенствовании своей страны.

Но происходить это может лишь при относительной избыточности «строительного материала» и — главное — только в условиях дискуссии, диалога, острых вопросов и ответов. Конечно, тема исторического и гражданского образования заслуживает самого серьезного внимания общества и государства. Но вместо торопливых административных действий стоит подумать о глубокой работе по поддержке открытой дискуссии о преподавании истории и обществоведения. В серьезной переподготовке нуждаются и учителя, многие из которых воспитаны на традиции индоктринации, пронизывавшей изучение советской истории. Нужны разработки новых методов обучения, в которых школьники осваивали бы навыки критического мышления, интерпретации, дискуссии. И, конечно, не может быть гражданского образования



и подлинного патриотизма без собственной гражданской активности учащихся, без их личного участия в местных социально-культурных проектах и программах.

## **Образование в духовно-ценностной системе координат**

**Общественность России глубоко обеспокоена ростом — особенно в подростковой и молодежной среде — ксенофобии, этнического и политического экстремизма и других проявлений нетолерантности.** Если обратиться к социологическим исследованиям по самому чуткому индикатору в этой сфере — отношению к мигрантам, то окажется, что общее число подростков, для которых «чужие» стали раздражающим фактором, увеличилось за последние годы втрое, а в столице сторонники лозунга «Москва для москвичей» составляют уже почти треть от числа ее граждан школьного возраста.

Разумеется, только усилиями школы ситуацию не изменить. Это — задача всего общества. Это и задача СМИ, которые сегодня в основном снимают с себя ответственность за социально-духовное развитие молодого поколения. Но приходится с сожалением констатировать, что и само образование не стало действенной силой, противостоящей этой тенденции, не предложило обществу целостного комплекса мер, направленных на приобщение учащихся к ценностям и смыслам, адекватным современному открытому миру — миру поликультурному, полиэтничному и поликонфессиональному. Скорее напротив — **некоторая часть российского образовательного сообщества демонстрирует дрейф в сторону цивилизационной закрытости, монокультурности, в том числе и по религиозным основаниям.**

Нельзя отрицать колоссальной роли религии в истории культур, государств, в судьбах огромной массы людей. Религиозный духовно-мировоззренческий субстрат лежит в основе этнокультурных традиций всех народов Земли, составляя драгоценную часть их исторического наследия и достояния. Большинство социально-психологических норм, усваиваемых с детства, которые восходят к этим традициям, давно стали стереотипами повседневной поведенческо-бытовой культуры.

Нельзя не видеть, что все сообщества, демонстрирующие сегодня наибольшие успехи в социально-экономической, научной и культурной областях, относятся к типу светских. Религия является частным делом их членов и не принадлежит к числу забот государства и его системы образования. Тот же принцип зафиксирован и в действующей Конституции Российской Федерации. Россия является светским государством.

**Происходящая в некоторых регионах «латентная ревизия» принципа светскости школы в такой стране, как современная Россия, с очевидностью ведет (особенно в сочетании с другими факторами, отмечаемыми в настоящем докладе) к превращению образования в зону социальной нестабильности.**

Светскость школы, однако, отнюдь не означает отказа от приобщения детей к высотам творческого духа, достигнутым в веках «верующим человечеством». Будучи универсальной ценностью, образование само заинтересовано в диалоге с религией, но не по поводу вероучения, а по поводу того образа мира и человека, который выработан верующими. Обращаясь к религиозной проблематике, образование получает замечательную возможность объяснить ученикам различные системы ценностей (прежде всего этических), выработанные религиями, увидеть в них общее и специфическое, наполнить реальным содержанием понятие «общечеловеческие ценности». **Необходимо преодолеть затянувшийся с советского времени период изгнания религиозной тематики из курсов истории, обществознания, литературы и мировой художественной культуры.**

Оставаясь в светском образовательном пространстве, изучение мировых религий в специальном курсе или в рамках существующих предметов позволило бы не только сохранить толерантность школы к разнице взглядов, но и избавило бы ее от риска заражения учеников нетерпимостью к живущим здесь же «иноверцам».

При этом важно понимать, что желание усилить в содержании образования этический и общекультурный компонент связано с десятилетиями игнорирования этой проблематики в советской школе, когда глубинное и честное обсуждение базовых смысловых и ценностных вопросов подменялось идеологической индоктринацией.

Подросток должен быть подготовлен к встрече с «конечными», экзистенциальными проблемами бытия: зачем живет человек, что есть добро и зло, какова «цена» жизни и смерти. Рамка его представлений о самом себе и о других (об обществе) должна быть резко расширена — хотя бы уже потому, что на бесчисленное множество возникающих здесь вопросов нет «истинно правильного» ответа, узнать который можно было бы, заглянув в конец «задачника».

К сожалению, разработчики уже не одного поколения образовательных стандартов не вышли на понимание роли религиозной культуры и этики в общекультурном и моральном развитии молодых людей. Возможно, именно поэтому возникает ощущение вакуума и выхолащивания гуманитарного образования и — одновременно — желание заполнить его наиболее простым и быстрым способом.

### **Проблема мигрантов: образование как механизм взаимной адаптации**

По мере улучшения своего экономического положения Россия становится все более привлекательной для потоков трудовой миграции. Как и в случаях с другими центрами притяжения, куда стягиваются выходцы из бывших колоний или зон влияния, наша страна оказалась «реципиентом» рабочей силы (почти исключительно низкоквалифицированной). При этом, чем дальше по времени отходит рубеж восьмидесятых и девяностых годов минувшего века, тем меньше среди них носителей русского языка хотя бы на бытовом уровне владения им.

С другой стороны, их мотивация ехать именно в Россию объясняется не в последнюю очередь рекомендациями родителей и старших соседей, которые помнят советские времена с тогдашней реальной, как казалось, дружбой народов, открытостью и гостеприимством. В этом отношении образ русских у очень многих людей того поколения запечатлелся как исключительно позитивный.

Подобная иммиграция в Россию принадлежит, видимо, к явлениям долгосрочного характера, имеющим тенденцию к расширению (до сотен тысяч, а в обозримом будущем — до миллионов человек). Мировой (прежде всего европейский) опыт со всей определенностью показывает, что языковой (и шире — цивилизационно-культурный) барьер, неизбежно возникающий между населением принимающей страны и иммигрантами (особенно если они прибывают из разных культурно-языковых зон) может стать причиной глубоких и трагических противоречий. К сожалению, примеры такого рода множатся в российских городах с удручающим постоянством.

**Ясно, что этот процесс имеет объективный характер, являясь выражением глобальной проблемы «богатый Север — бедный Юг». Но не менее ясно, что приток иммигрантов необходим России, демографическая ситуация в которой столь же объективно не соответствует экономическим вызовам, на которые страна хочет ответить.**

В этих условиях образование оказывается средством, способным преобразовать массу этих исключительно благожелательно настроенных по отношению к России искателей лучшей доли из бывших союзных республик в органичную часть многонационального российского сообщества. И то же образование обязано выполнить «встречную» задачу: способствовать развитию толерантного сознания собственных граждан, культурный уровень которых позволяет рекрутировать из их среды ксенофобов и откровенных нацистов.

## Глава 2

# Конкурентоспособность российского образования. Опережаем или отстаем?

В основе успешной конкуренции лежит сравнение себя с лидерами и поиск лучших, самых конкурентоспособных решений возникающих задач. Поэтому сравнительный анализ российской системы образования с системами образования других стран может помочь определить наши конкурентные преимущества и увидеть, в каких областях мы должны учиться у других. Такой анализ позволит также судить и о том, в какой степени вектор развития системы лежит в русле общемировых тенденций.

### 2.1. Охват образованием и эффекты образования

По охвату населения образованием разных уровней Россия занимает ведущее место в мире — доля россиян с образованием не ниже среднего профессионального составляет 55%, что в два раза превышает средние показатели по странам ОЭСР.

**Участие населения в среднем и высшем профессиональном образовании также на очень высоком уровне — в России образование этих уровней получает 63,67% населения соответствующего возраста по сравнению со средними 25,11% по странам ОЭСР.**

Это говорит о том, что и в будущем мы сохраним ведущие позиции по количеству людей с относительно высоким уровнем образования. Однако актуален вопрос о *качестве этого образования*.

Его косвенным, но очень красноречивым показателем является влияние полученного образования на уровень заработков. Сравнение соответствующих ситуаций в России и странах ОЭСР показывает, что более высокое образование в обоих случаях обеспечивает его обладателю более высокую заработную плату, однако «премия» за высшее образование в России ниже, чем в других странах, а среднее профессиональное образование практически не приводит к увеличению заработков.

Это тревожный показатель. Он означает, что значительная часть выпускников программ профессионального образования в России не получает компетенций, востребованных на рынке труда. Он показывает также, что в серьезном критическом внимании нуждается сектор среднего профессионального образования. Мы сейчас не располагаем статистическими данными о группировке выпускников по занятиям и доходам, но можно сделать обоснованное предположение о наличии четырех основных групп работников, имеющих высшее или среднее профессиональное образование.

Первая группа — это успешные работники в рыночном секторе. Их доходы в 2–2,5 раза превышают базовые. Только эта группа демонстрирует реальные преимущества высшего и среднего профессионального образования на рынке труда.

Вторая группа — это работники бюджетного сектора. Его недофинансирование обуславливает низкую зарплатную премию по отношению к базовой зарплате.

Третья группа — работники, устроившиеся не по специальности и не получившие возможности использовать полученные аналитические и проектные компетенции. Их зарплатная премия, как правило, не выше, чем у второй группы. Исключение составляют те, кто, устроившись в рекламный, риэлтерский, строительный, туристический бизнесы, получают более вы-

сокую зарплату, чем даже если бы они работали по своей инженерной специальности (другое дело — их внутренняя удовлетворенность своими достижениями на новом поприще).

Четвертая группа — работники, получившие чисто формальный титул высшего (реже — среднего профессионального) образования и не получившие серьезных компетенций. Как правило, их зарплатная премия эквивалентна рыночной оценке «пустого диплома» и стремится к нулю.

**Таблица 1.** Средняя заработная плата по уровням образования<sup>1</sup>, 2003/2004 учебный год  
(средняя величина заработной платы населения с полным средним образованием принята за 100%)

	Полное среднее образование и ниже	Начальное профессиональное образование	Среднее профессиональное образование	Высшее и после-вузовское образование
Страны с подушевым ВВП свыше 25 тыс. долл.	79	108	115	160
Страны с подушевым ВВП от 15 до 25 тыс. долл.	73	120	126	185
Страны с подушевым ВВП ниже 15 тыс. долл.	78	102	127	157
<b>Россия</b>	<b>79</b>	<b>105</b>	<b>100</b>	<b>148</b>

Более низкая «отдача» индивидуальных вкладов в образование приводит к снижению «отдачи» вкладов общества, снижая конкурентоспособность образования.

## 2.2. Качество образования

### Качество школьного образования

Говоря об успехах школьного образования, мы часто ссылаемся на результаты международных олимпиад. Вместе с тем, вряд ли эти результаты являются подлинным индикатором качества массового образования, точно так же, как результаты спортивных олимпиад ничего не говорят о здоровье нации. (Известно, что Россия по-прежнему является одной из ведущих спортивных держав, но по продолжительности жизни отстает даже от многих развивающихся стран.)

Более информативны результаты международных сравнительных исследований, в которых Россия принимает участие уже в течение нескольких десятилетий. Они носят менее оптимистичный характер.

С этой точки зрения весьма показательны выводы из исследования, в котором принимают участие десятки стран, — «Program for International Students Assessment» («Программа международной оценки учащихся: мониторинг знаний и умений в новом тысячелетии», PISA). Впервые было осуществлено массовое (а не элитарно-олимпиадное) сравнение десятков тысяч обычных школьников по таким практически значимым показателям, как умение читать (т.е. понимать и интерпретировать) тексты, в том числе СМИ, способность слышать чужое мнение, умение подходить к решению нестандартной задачи (учебной, но жизненной). Россия (в лице ее подрастающего поколения) оказалась на 27-м месте по читательской компетентности. Самые высокие результаты по всем разделам грамотности оказались у Великобритании, Канады, Новой Зеландии и Австралии.

<sup>1</sup> Данные по зарубежным странам — Education at a Glance. OECD Indicators 2006.

данные по Российской Федерации — Формирование заработной платы: взгляд через «призму» профессий / Л. Белокодная, В. Гимпельсон, Т. Горбачева, О. Жихарева, Р. Капелюшников, А. Лукьянова: препринт WP3/2007/05. М.: ГУ ВШЭ, 2007.



**Выяснилось, что наши ученики имеют достаточно высокий уровень овладения предметными знаниями по математике и естествознанию, но значительно отстают от своих сверстников из многих стран в умении применять эти знания на практике, работать с различными источниками информации, а также в различных продуктивных видах деятельности, например выражать и обосновывать свою точку зрения.**

Российские школьники демонстрируют относительную успешность в легких заданиях и резко проваливаются на трудных. Наше образование словно «вырубает» область высших достижений (т.е. работает на «среднячка»). Еще хуже обстоит дело с пониманием нехудожественной литературы и совсем скверно — естественнонаучной. Наши школьники плохо справляются с информационными текстами, т.е. как раз с теми, которые составляют основной массив учебного чтения в 5–11 классах.

При этом *результаты выпускников начальной школы в вышеперечисленных областях существенно выше средних международных результатов*, а по чтению сравнимы с результатами лидирующих стран (по данным международного исследования PIRLS-2006). Эти данные дают основание обратить серьезное внимание на основную школу (5–9 классы), поскольку здесь и происходит значительное падение в результатах российских школьников по сравнению с их сверстниками из большинства развитых стран мира.

Введение единого государственного экзамена позволило регулярно получать данные о качестве школьного образования. Результаты ЕГЭ по математике и русскому языку подтверждают выводы международных сравнительных исследований о проблемах основной школы. Даже введение профильного обучения по математике в старшей школе не исправило существенно ситуацию и не повлияло на результаты ЕГЭ. Более пяти лет около 20% выпускников средней школы, сдающих ЕГЭ, получают неудовлетворительные отметки по математике. Таким образом, для повышения конкурентоспособности российской школы в области качества образования было бы важно **обратить внимание на зоны нашего качественного отставания** при разработке новых образовательных стандартов, учебников и методик.

Особого внимания заслуживают проблемы, связанные со здоровьем наших школьников.

**Российская школа «славится» очень высокой учебной нагрузкой. Давно установлена связь этого фактора с уровнем заболеваемости учащихся (за последнее пятилетие он поднялся на 21% среди детского возрастного контингента до 14 лет). Значительно возросло число заболеваний органов пищеварения, опорно-двигательного аппарата, эндокринной системы, а также нервно-психических расстройств. В группу риска по развитию хронических патологий и функциональных нарушений попали более половины (до 55%) детей, так что «практически здоровыми» ныне признается не более четверти школьников.**

По данным Всемирной организации здравоохранения Россия находится на 4-м месте в мире по распространению курения среди подростков (33,4%). Причем этот уровень увеличился с 1998 года. В то же время специалисты свидетельствуют, что занятия физкультурой, предусмотренные государственными образовательными стандартами и учебными программами, не отвечают ни целям воспитания физически развитого и здорового поколения, ни интересам самих учащихся и студентов с точки зрения их самореализации и каком-либо виде спорта. Содержание и технологии физического воспитания в школе безнадежно устарели. В то время как существует множество видов спорта, которые популярны именно среди детей, подростков и молодежи, программы образовательных учреждений настолько консервативны, что всего это просто «не видят». На «школьном уровне» почти нет спортивных клубов, которые могли бы со-

здать свои спортивные команды и участвовать в спортивно-массовых мероприятиях, включая всероссийские.

### Качество профессионального образования

Говоря о высшей школе, следует исходить из той же посылки: качество высшего образования не может сводиться к качеству образования в лидирующих университетах. Однако их показатели дают представление об общих ориентирах системы, о качестве элиты специалистов для инновационной экономики, а международные рейтинги — о конкурентоспособности нашей системы профессионального образования. Из данных 2006 года следует, что только Московский госуниверситет им. М.В. Ломоносова (МГУ) и Санкт-Петербургский университет (СПбГУ) вошли в эти рейтинги, занимая соответственно 93-е и 164-е места из двухсот зафиксированных в Приложении по высшему образованию к газете «Таймс» (всего там 200 университетов) и соответственно 67-е и 343-е места среди пятисот участников Шанхайского рейтинга. Как показано в табл. 2, в странах, с которыми проводится сравнение, гораздо большее число университетов входит в эти рейтинги.

Таблица 2. Число университетов, включенных в рейтинги

Страны	Рейтинг SJTU (500 университетов)	Рейтинг THES (200 университетов)
Германия	40	9
Канада	22	7
Франция	21	6
Китай	9	8
Финляндия	5	0
Ирландия	3	1
Индия	2	3
Россия	2	2

Международный рейтинг присутствия и активности университетов в сети Интернет (webometrics.org) также показывает значительное отставание. Первая десятка российских вузов в этом рейтинге оказывается далеко не на первых ролях в глобальной сети.

Таблица 3. Международный рейтинг присутствия и активности университетов в сети Интернет (webometrics.org; данные 2007 г.)

РФ	Мир	Университет
1	150	Московский государственный университет
2	799	Московский физико-технический институт
3	815	Новосибирский государственный университет
4	900	Санкт-Петербургский государственный университет
5	935	Государственный университет — Высшая школа экономики
6	1076	Томский государственный университет
7	1268	Казанский государственный университет
8	1342	Московская академия тонкой химической технологии
9	1347	Алтайский государственный университет
10	1359	Красноярский государственный университет

Важной, хотя и косвенной характеристикой качества высшего образования является показатель удельного веса иностранных студентов (не из стран СНГ). Этот показатель имеет устойчивую тенденцию к сокращению, уменьшившись с 34,1 тыс. человек в 1993 году до 17,3 тыс. человек в 2004 году.

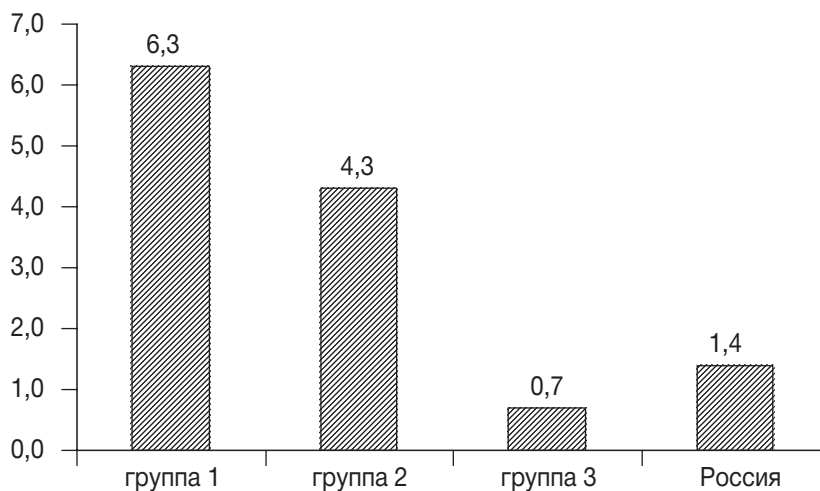
Судя по этому косвенному показателю, качество российского высшего образования, видимо, действительно снижается, хотя, конечно, на численность иностранных студентов существенное влияние оказывают и другие факторы: от политических и языковых до наблюдаемого в России роста проявлений ксенофобии и расизма.

Было бы неверно списывать малую представленность наших университетов в международных рейтингах на необъективность их составления, а снижение потока иностранных студентов — на внешние для образования факторы. Необходимо поддержать ведущие университеты, которые представят ясные программы усиления своих позиций в международных рейтингах и в привлечении зарубежных студентов.

Доля учащихся из России в высшем образовании стран ОЭСР составляет сегодня около 2% и в последние пять лет ежегодно увеличивалась на одну десятую. Таким образом, Россия становится все более активным потребителем мирового рынка образовательных услуг.

Вместе с тем, большая часть этой мобильности связана не с целенаправленными государственными программами, а с индивидуальными решениями. В такой мобильности минимальна доля совместных программ, что, конечно, приводит не к обмену знаниями и талантами, а к утечке мозгов.

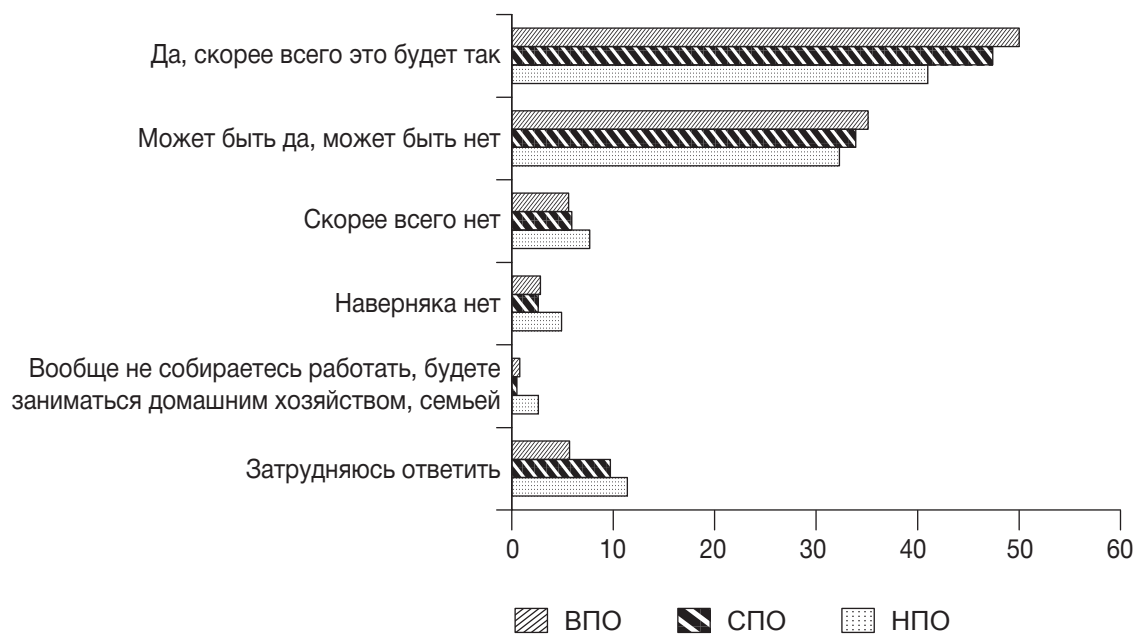
В то же время в Китае, Индии, Казахстане, некоторых странах Латинской Америки мобильность студентов поддерживается специальными государственными программами, которые предполагают возвращение выпускников и их активное участие в национальной экономике.



**Рис. 2.** Иностранные студенты в высшем образовании (доля иностранных студентов в общей численности учащихся), 2005 г.

Российское высшее образование традиционно являлось привлекательным для граждан СНГ. Однако и здесь мы постепенно утрачиваем позиции — соотношение студентов из стран СНГ и дальнего зарубежья постепенно выравнивается. Вот достаточно яркий факт. В течение последних трех лет 5 тыс. выпускников школ Казахстана ежегодно получают гранты на получение высшего образования за рубежом, одновременно количество граждан Казахстана, поступивших в российские вузы, снизилось с 4233 в 2004 году до 3806 в 2005 году. Фактически это означает, что молодые казахстанцы предпочитают получать образование не в России, а в других странах.

Да и как может быть привлекательна эта система для за рубежом студентов, имеющих свободу выбора, если она не привлекательна даже для своих собственных, которые просто не идут работать по полученной специальности? Только до половины студентов (от 40 до 50%, в зависимости от уровня образования) связывают свою работу с той специальностью, которую получают в учебном заведении. Но для значительной части (около 35%) планы не столь однозначны: они весьма склонны допустить, что будут работать не по полученной специальности. Остальные примерно 10–15% студентов практически уверены в том, что у них будет другая работа; причем среди студентов НПО доля таких студентов выше.



**Рис. 3.** Как вы думаете, будете ли вы в будущем работать по той специальности, которую вы сейчас получаете? (Мониторинг Института экономики образования, 2007)

Среди работодателей существует устойчивое мнение, что по уровню профессиональных знаний выпускники вузов и ссузов последних лет, принятые на работу, определенно уступают остальным работникам, уже работающим на данном предприятии. Отставание выпускников учреждений начального профессионального образования (ПТУ и т.д.) от нынешних работников предприятий еще более значительно.

Основным ограничением найма нынешних выпускников являются невысокие оценки, даваемые работодателями профессиональной и — что характерно — социально-психологической подготовке выпускников. Многие из них страдают острым недостатком культуры общения, что особенно заметно в сфере услуг. Преимущество же новых работников из числа выпускников последних лет видится руководителям в их способности обучаться (осваивать новые знания, приобретать трудовые навыки).

**Таблица 4.** Оценка нынешних выпускников руководителями предприятий (средняя по пятибалльной шкале, где 1 — низшая, а 5 — высшая оценка)

	2004	2005	2006
Оценка уровня профессиональных знаний выпускников вузов последних 2 лет	3,6	3,7	3,7
выпускников ссузов (техникумов, колледжей) последних 2 лет	3,6	3,5	3,5



	2004	2005	2006
выпускников учреждений НПО (ПТУ и т.д.) последних 2 лет	3,4	3,4	3,3
Оценка уровня обучаемости (усвоения новых знаний и навыков)			
выпускников вузов последних 2 лет	4,1	4,2	4,2
выпускников ссузов (техникумов, колледжей) последних 2 лет	3,9	3,9	3,9
выпускников учреждений НПО (ПТУ и т.д.) последних 2 лет	3,7	3,7	3,7

Источник: Мониторинг экономики образования. М.: ГУ ВШЭ: Левада-Центр, 2007.

## 2.3. Образовательный процесс

### Продолжительность различных уровней образования

Занимая ведущее место в мире по охвату населения высшим и средним профессиональным образованием, по такой ключевой характеристике, как «средняя ожидаемая продолжительность обучения» (число лет, которое сегодняшний пятилетний ребенок предположительно проведет в системе формального образования при сложившихся структуре и уровне охвата образованием), Россия уступает странам с высоким и средним уровнем развития на 2,5 и 2 года соответственно и близка к медианному показателю для стран с подушевым ВВП менее 15 тыс. долл.

Если же рассматривать причины этого отставания, то обнаруживается что:

- в России среднее образование существенно короче по продолжительности, чем в мире;
- Россия удерживается на уровне средних показателей стран третьей доходной группы за счет чрезвычайно высоких охватов и продолжительности третичного (в российском контексте — среднего и высшего профессионального) образования;
- высокие показатели ожидаемой продолжительности обучения по программам третичного образования обеспечиваются существенно более высокой, чем в мире, долей учащихся по программам заочного и дистанционного образования. При этом доля учащихся по неочной форме составляет в России 43% против 20% в странах ОЭСР и 5% в странах со средним уровнем развития.

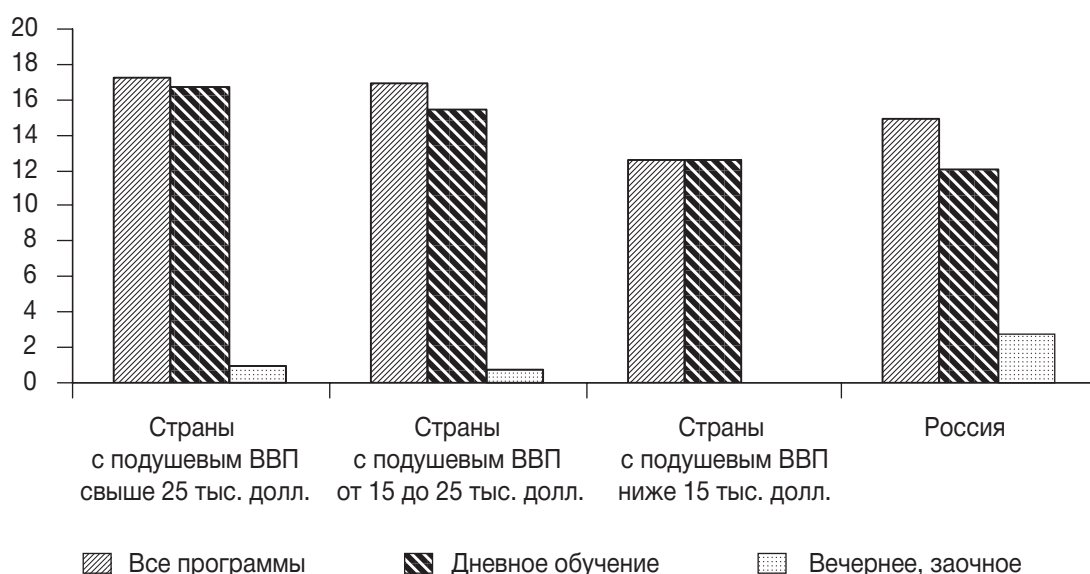


Рис. 4. Средняя ожидаемая продолжительность обучения, лет

**Таблица 5.** Структура обучающихся в системе среднего профессионального и высшего профессионального образования по формам обучения, 2003/2004 учебный год, %

	Среднее профессиональное образование		Высшее профессиональное образование	
	Очное обучение	Неочное обучение	Очное обучение	Неочное обучение
Страны с подушевым ВВП свыше 25 тыс. долл.	81,4	18,6	86,4	13,6
Страны с подушевым ВВП от 15 до 25 тыс. долл.	78,9	21,1	67,3	32,7
Страны с подушевым ВВП ниже 15 тыс. долл.	86,2	13,8	79,9	20,1
Россия	69,2	30,8	55,0	45,0

Сдвиг в сторону вечернего и заочного образования означает, что в среднем работники прилагают меньше усилий в образовательном процессе, поскольку вынуждены сочетать его с работой. В конечном счете, это ведет к более низкому качеству профессиональных компетенций.

Разумеется, некоторая часть неочного обучения несет позитивные эффекты — это относится к случаям, когда работники, уже занятые профессиональной деятельностью, повышают свою квалификацию в техникуме или институте. Но в любой экономике доля таких случаев не превышает 10–15% от числа учащихся. По-видимому, повышение конкурентоспособности человеческого потенциала требует увеличения продолжительности базового образования и сокращения доли неочных форм образования (либо резкого повышения их качества).

### Структура высшего образования

Несмотря на то, что Россия присоединилась к Болонскому процессу, который призван повысить гибкость и эффективность высшего образования, мы отстаем по темпам его реализации. Сегодня более 60% студентов стран — участниц Болонского процесса вовлечены в двухуровневую модель высшего образования. Наиболее высокий показатель участия студентов в программах степеней двухуровневой модели высшего образования в 90% демонстрируют такие страны, как Чешская Республика, Финляндия, Исландия, Нидерланды, Норвегия и Великобритания. В Бельгии, Эстонии, Франции, Греции, Польше и Швейцарии этот показатель варьируется от 60 до 89%, в Хорватии, Португалии и Испании — от 30 до 59% соответственно. Российская Федерация демонстрирует самые низкие показатели вовлеченности студентов в программы двухуровневой модели высшего образования<sup>2</sup>.

### Структура и содержание общего образования

Содержание образования в России также существенно отличается от того, чему учат в учебных заведениях развитых стран и стран со средним уровнем развития. Ключевые отличия структуры учебного плана в основной школе (low secondary education) приведены в табл. 6.

<sup>2</sup> Bologna Secretariat (2007), Bologna Process Stocktaking — London 2007, accessed 23 July 2007 from: <http://www.dfes.gov.uk/londonbologna/uploads/documents/6909-BolognaProcessST.pdf>

**Таблица 6.** Структура обязательной (национальной) части учебного плана по образовательным областям в государственных образовательных учреждениях для учащихся в возрасте 12–14 лет (аудиторная нагрузка по образовательным областям в процентах от совокупной аудиторной нагрузки), 2004/2005 учебный год

	Чтение, письмо и литература	Математика	Естественные науки	Социальные дисциплины	Современные иностранные языки	Технология	Искусство	Физическое воспитание	Практические и производственные навыки	Другие образоват. области
Страны с подушевым ВВП свыше 25 тыс. долл.	15	14	10	12	13	5	8	9	3	10
Страны с подушевым ВВП от 15 до 25 тыс. долл.	12	11	15	13	10	3	7	7	4	19
Страны с подушевым ВВП ниже 15 тыс. долл.	15	15	17	11	9	6	6	6	7	10
Россия	19	17	27	10	10	5	5	7	n	n

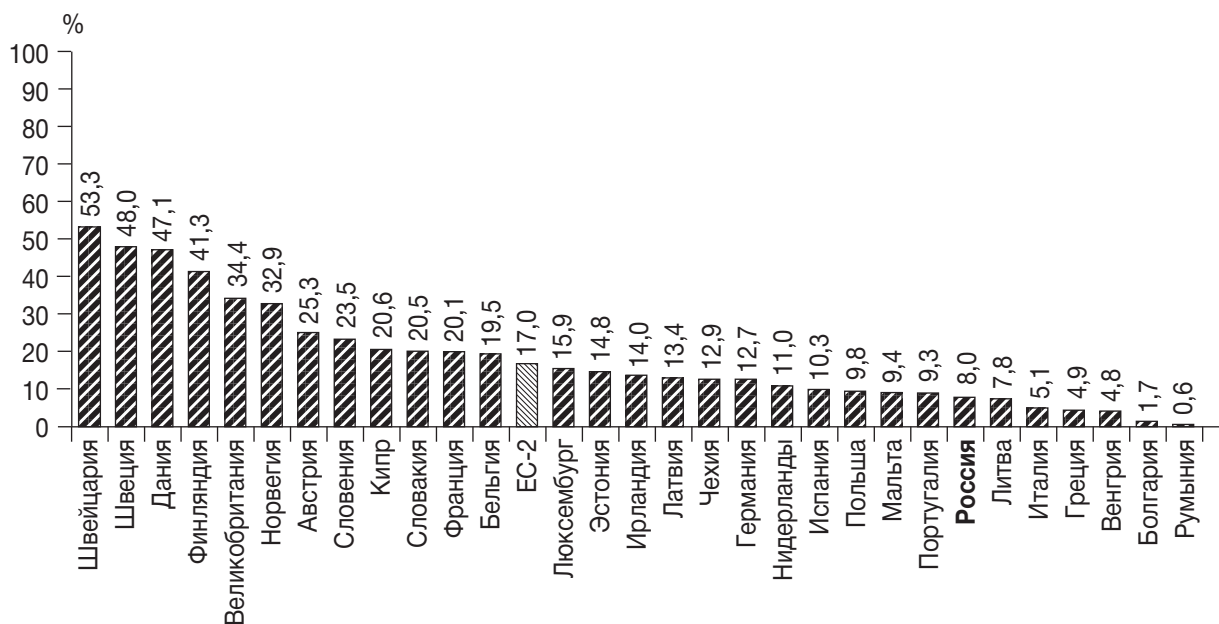
Можно видеть, что российская школа уделяет преимущественное внимание изучению основ естественных наук (химии, физики, биологии, географии) — за счет социальных дисциплин, иностранных языков, искусства, технологий и практических навыков. В то время как негативные последствия недостатка социальных, коммуникационных и практических предметов достаточно ясны, позитивные последствия сохранения очень большого объема комплекса естественных наук не так очевидны. Например, математика, где преимущества отечественной системы образования проявляются ярче всего, в российских школах занимает точно такой же объем часов, как и в большинстве зарубежных. Важно также отметить, что в среднем в странах ОЭСР вариативная составляющая учебного плана (по выбору школьников) достигает 10%, в то время как в российской основной школе внутри обязательного учебного плана выбор для школьников почти отсутствует.

### Образование в продолжение всей жизни

Сегодня конкурентоспособность стран зависит не только от деятельности традиционных образовательных институтов, но и от возможности постоянно повышать качество навыков, используемых в экономике. Поэтому люди, получившие профессиональное образование и желающие повысить уровень своих навыков или получить новые, являются ключевым ресурсом экономики. Обучение в течение всей жизни становится необходимым и все более значимым элементом современных образовательных систем.

Несмотря на то, что развитие непрерывного образования было декларировано в 2004 году как один из пяти приоритетов развития образования, прогресс в этой области неудовлетворителен. Как можно видеть из приведенных ниже таблиц, мы значительно уступаем большинству европейских стран как по участию в непрерывном образовании, так и по активности самообразования. При этом, как следует из данных обследования внутрифирменной подготовки, одной из причин такого положения является не только низкая активность государства в этой области, но и низкая (по сравнению с другими странами) активность нашего бизнеса в обучении кадров.

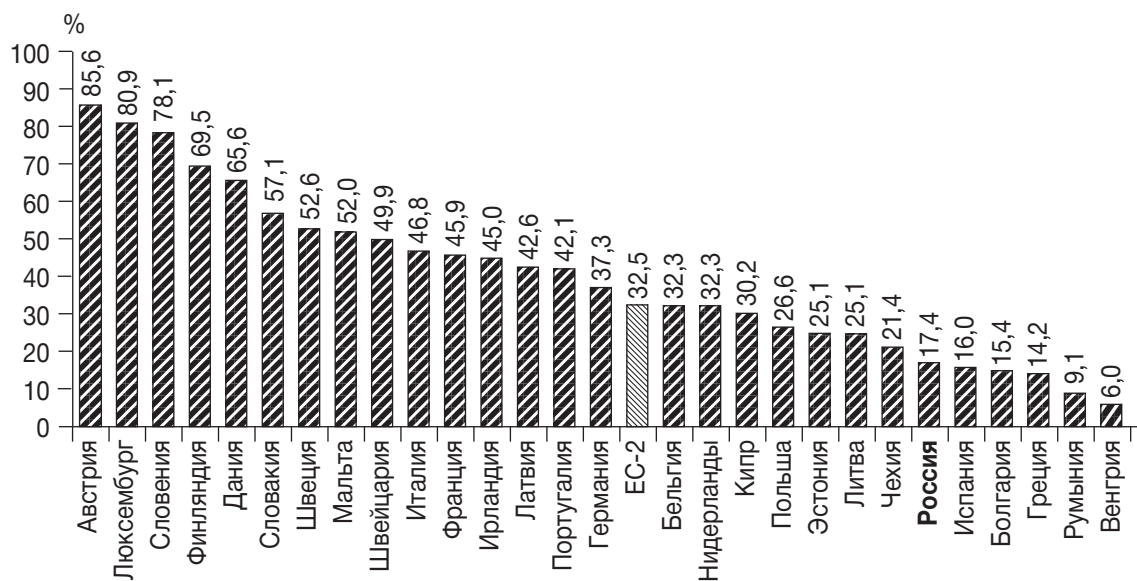
Отставание в сфере непрерывного образования усугубляется относительно низкой продолжительностью обучения. Оно требует незамедлительного повышения внимания к этой сфере.



Источники: Евростат (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, тема Lifelong learning) и Институт статистических исследований и экономики знаний ГУ ВШЭ.

Данные: по европейским странам — 2005 г., по России — 2006 г.

**Рис. 5.** Участие в дополнительном образовании в течение последних 12 месяцев (% от числа опрошенных в возрасте 25–64 лет)



\*Данные по Норвегии и Великобритании отсутствуют.

Источники: Евростат (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, тема Lifelong learning) и Институт статистических исследований и экономики знаний ГУ ВШЭ.

Данные: по европейским странам — 2005 г., по России — 2006 г.

**Рис. 6.** Участие в самообразовании в течение последних 12 месяцев\* (% от числа опрошенных в возрасте 25–64 лет)

При этом опыт передовых стран показывает, что основной вклад в развитие сектора непрерывного образования вносят регионы, муниципалитеты, гражданские ассоциации.



## 2.4. Финансирование образования

По уровню финансирования образования (включая государственные и негосударственные расходы) в расчете на одного учащегося Россия отстает от стран всех рассматриваемых доходных групп.

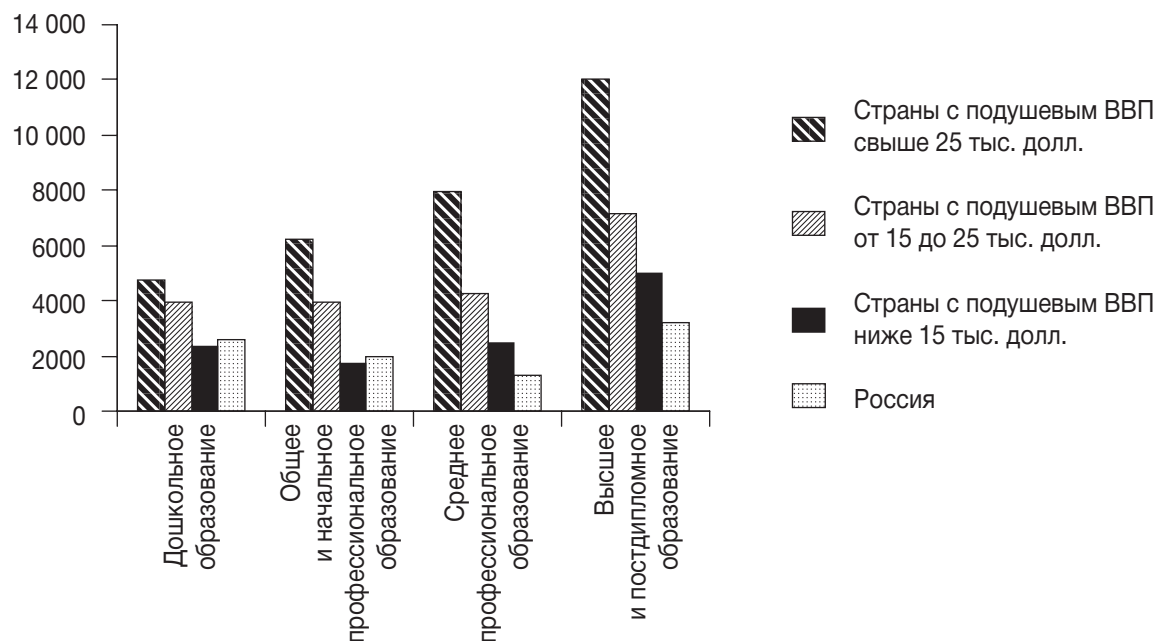


Рис. 7. Расходы на образование в расчете на 1 учащегося (долл. США по ППС, 2004 г.)

Причем это отставание в наибольшей степени затрагивает общее образование и в наименьшей — дошкольное.

Таблица 7. Соотношение расходов на 1 учащегося в России и странах 1–3 доходных групп по уровням образования, 2003/2004 учебный год, %

	Дошкольное образование	Общее образование и начальное профессиональное образование	Среднее профессиональное образование	Высшее и постдипломное образование
Страны с подушевым ВВП свыше 25 тыс. долл.	55	32	17	26
Страны с подушевым ВВП от 15 до 25 тыс. долл.	66	50	31	45
Страны с подушевым ВВП ниже 15 тыс. долл.	111	115	54	64

Такой уровень финансирования закладывает основу недостаточной конкурентоспособности нашего образования. Обратим внимание на то, что снижение числа студентов позволило бы увеличить подушевое финансирование программ высшего образования.

Вопреки сложившемуся мнению, уровень частных расходов на образование в России достаточно высок. Учитывая, что в развитых странах доля государственных расходов на образование значительно выше, чем в развивающихся, Россия относится по этому показателю к последним.

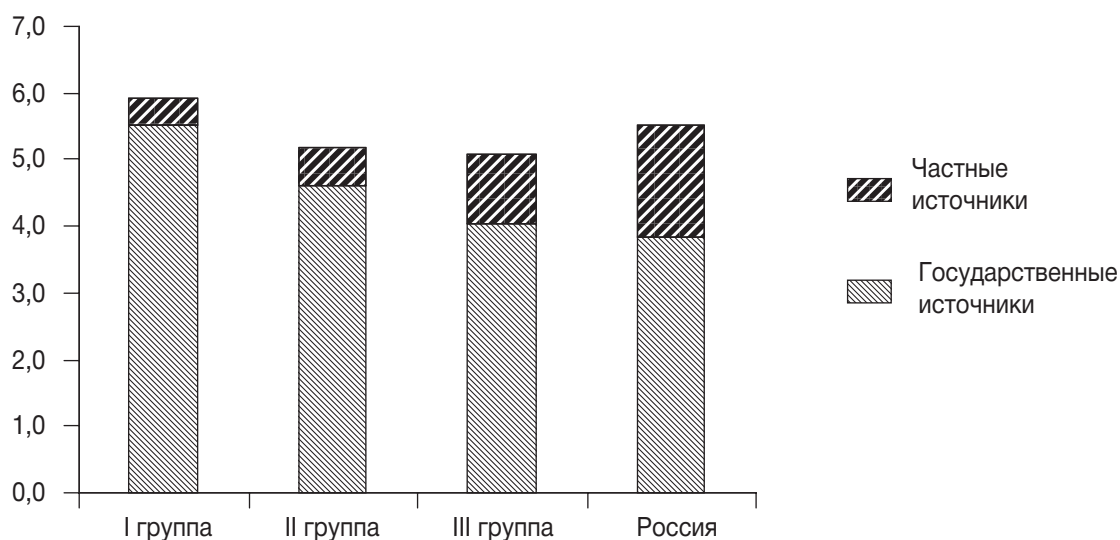


Рис. 8. Расходы на образование от ВВП

По-видимому, эта картина означает, что потенциал увеличения частного финансирования образования почти исчерпан.

## 2.5. Образовательные технологии и ресурсы

Вложения последних лет поддержали материально-техническую базу образования. Но проблем остается много.

Объем основных фондов в образовании на начало 2005 года составлял 1217 млрд руб. (3,2% всех основных фондов экономики). При этом их общий износ достигал 41,8% (в среднем по экономике — 44,3%). Однако вышеназванный показатель не в полной мере отражает фактическую ситуацию: в 2005 году 35% государственных (муниципальных) дневных общеобразовательных учреждений требовали капитального ремонта и 3,1% находились в аварийном состоянии. Лишь 58% школ имели все виды благоустройства, 37% не были обеспечены канализацией, 20% — центральным отоплением и еще 25% — водопроводом. В то же время, например, в Канаде, значительные территории которой имеют сходные климатические условия и плотность населения, школ, находящихся в аварийном состоянии, вообще нет.

Несмотря на то, что физическое воспитание является неотъемлемой частью обучения в общеобразовательных учреждениях, далеко не все школы имеют возможность проводить занятия на своей базе, спортивные залы отсутствуют в каждой четвертой государственной (муниципальной) дневной школе.

По данным мониторинга экономики образования, в наибольшей степени учреждения профессионального образования оснащены такими видами ресурсов, как учебная и учебно-методическая литература, учебные площади, мебель и инвентарь (75%).

По остальным видам ресурсов (учебное оборудование, информационные технологии, научная литература и оборудование) наблюдается большая дифференциация по уровням образования — высокие показатели на уровне ВПО и низкие показатели на уровне НПО. Особенно низкие (около 50%) — по обеспеченности компьютерными программами и базами данных, а также доступом в Интернет. Тем не менее по большинству этих видов ресурсов наблюдается устойчивое улучшение положения. Так, показатели обеспеченности учебным оборудованием за три года выросли примерно на 8 п.п. и достигли по вузам 83%, по СПО — 76%, по НПО — 68%.

По оценкам руководителей учреждений профессионального образования, обеспеченность средствами ИКТ на уровне ВПО выросла на 7–12%, по СПО и НПО рост составил от 5 до 22–23% (доступ в Интернет). Но запросы учреждений гораздо выше — по СПО обеспеченность составляет на сегодняшний день лишь 69% к необходимому уровню, по НПО — 55%.

При этом показатели качества информационной инфраструктуры не улучшаются — не успевает обновляться парк компьютеров и другой информационной техники, устаревают компьютерные программы и базы данных. Так, например, хорошее качество компьютеров отмечается только в 64% вузов, 49 и 28% учреждений СПО и НПО, на плохое качество техники указали 8 и 19% руководителей учреждений СПО и НПО (в предыдущие годы таких оценок было меньше).

Доступ студентов в Интернет обеспечивают 92% вузов. Ситуация в СПО и НПО заметно хуже: на сегодняшний день лишь 56% техникумов и 30% ПТУ предоставляют возможность выхода в Интернет своим учащимся.

Предпринимаемые в последние годы шаги по оснащению образовательных учреждений средствами ИКТ позволили повысить обеспеченность российских школ персональными компьютерами с 2,8 единиц на 100 учащихся на начало 2005/2006 учебного года до 5 в 2007 году. Однако по этому показателю Россия по-прежнему значительно отстает от зарубежных стран — в 2003 году в развитых странах на 100 учащихся школ уже приходилось 10–20 компьютеров. Уровень компьютеризации российских общеобразовательных учреждений сопоставим лишь со странами Восточной Европы и Балтии.

**Таблица 8.** Число персональных компьютеров в расчете на 100 учащихся школ, ед.

Страны	2003*	Страны	2003*
Россия (2007 г., оценка)	5	Люксембург	16,0
Австрия	11,7	Мальта	6,3
Бельгия	12,4	Нидерланды	11,0
Болгария	4,0	Польша	3,7
Великобритания	15,5	Португалия	5,7
Венгрия	14,4	Румыния	10,4
Германия	7,1	Словакия	4,0
Греция	6,0	Словения	5,0
Ирландия	12,1	Финляндия	14,8
Испания	7,4	Франция	10,5
Италия	11,1	Чешская Республика	9,5
Кипр	10,2	Швеция	23,1
Латвия	5,0	Эстония	4,0
Литва	3,1	Япония	11,9

\* Или ближайшие годы, по которым имеются данные.

*Источник:* по России — оценка Института статистических исследований и экономики знаний ГУ ВШЭ (ИСИЭЗ ГУ ВШЭ) по данным Рособразования; по зарубежным странам — данные Статистической службы Европейского Союза (Евростата).

Вместе с тем рост обеспечения школьников компьютерами и их подключение к Интернету остро ставят вопрос о наполнении Интернета образовательными ресурсами. Россия отстает от большинства стран ОЭСР, где сегодня созданы национальные порталы, где широко представлены свободные образовательные ресурсы для школ и вузов. Создание единой национальной коллекции цифровых образовательных ресурсов, которое начало Министерство образования и науки, не получило поддержки Роскультуры и сталкивается с нерешенностью вопросов авто-

рских прав. Сегодня российское законодательство в этой области реально тормозит прогресс в обеспечении школ и населения базовыми образовательными ресурсами. Пока же в национальной коллекции не удастся даже разместить тексты произведений русской классической литературы.

## 2.6. Академическая мобильность студентов и преподавателей

Конкурентоспособность страны во многом определяется ее активностью на глобальном рынке знаний и талантов. Внутренняя и международная мобильность студентов и преподавателей является важнейшим механизмом участия в этом глобальном процессе.

В мире за последние тридцать лет произошел значительный рост показателей **международной мобильности студентов**, особенно заметным оказался рост за последние 10 лет — с 1,3 млн студентов по всему миру в 1995 году до 2,7 млн — в 2005 году. Согласно оценкам и прогнозам, полученным по результатам исследований международного рынка образовательных услуг, общие показатели международной студенческой мобильности должны составить к 2020 году 5,8 млн студентов, а к 2025 году — 8 млн.

Австралия, Бельгия, Франция, Новая Зеландия, Швейцария и Великобритания составляют группу стран, лидирующих по доле иностранных студентов в общей численности студентов вузов, где в 2005 году на 10 проходящих обучение студентов приходилось более одного иностранного студента. Наименьшие показатели — менее 3% — численности иностранных студентов демонстрируют Чили, Финляндия, Греция, Япония, Корея, Норвегия, Польша, Российская Федерация, Словения и Испания.

Страновые различия обнаруживаются и при оценке уровня интенсивности исходящей международной мобильности граждан (*outward mobility*). В 2003 году такие страны, как Греция, Исландия и Норвегия, отправили на обучение за рубеж более 7% студентов. Более 3% всех студентов, обучающихся в системе высшего образования Бельгии, Финляндии, Новой Зеландии, Португалии, Швеции и Швейцарии, также обучаются за рубежом.

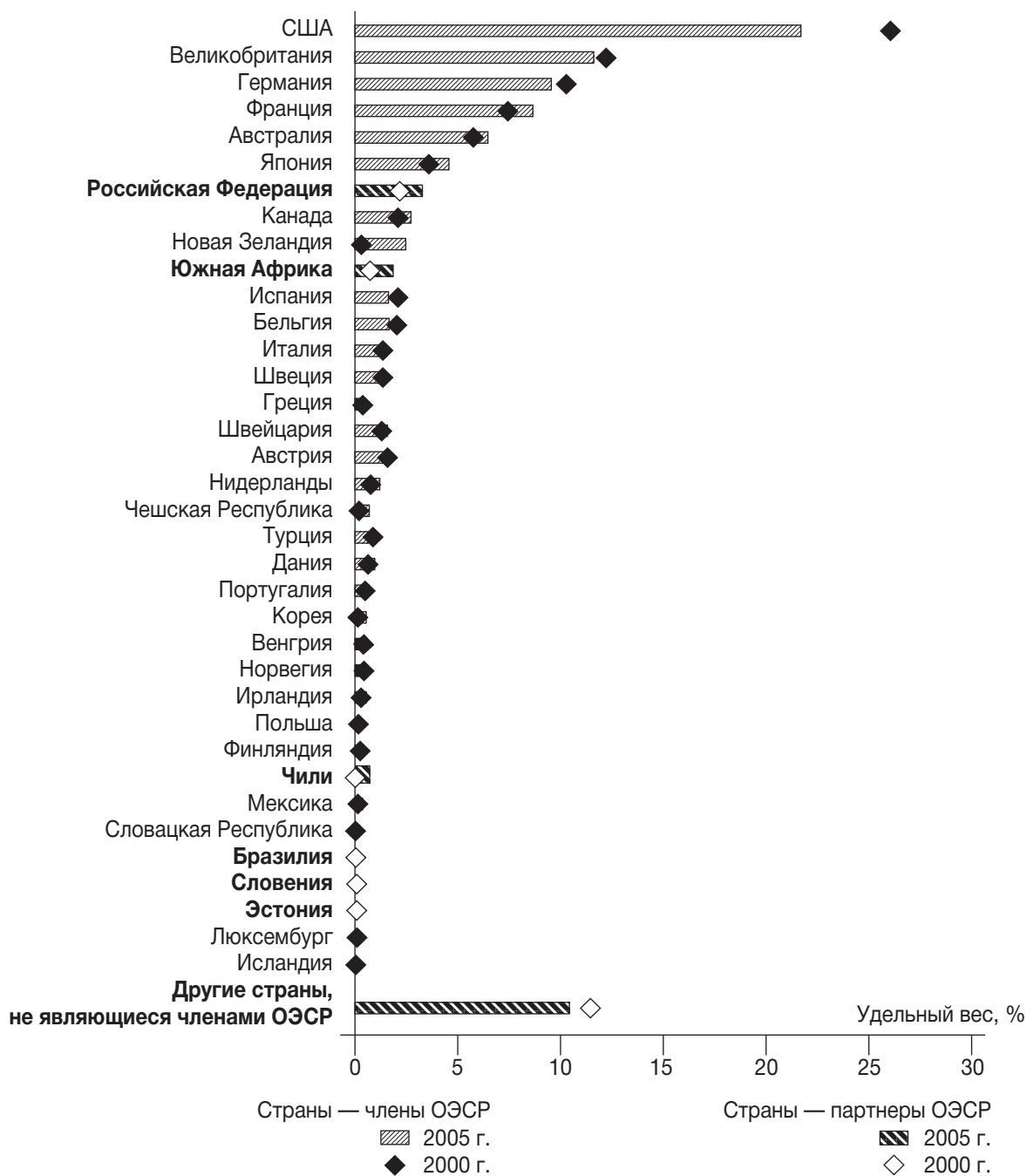
В отношении страны происхождения, вслед за странами Европы и Африки, еще одной доминирующей группой являются азиатские страны, продолжающие лидировать по количеству студентов, проходящих обучение за рубежом. Наиболее представленной в мировом масштабе группой студентов являются студенты — выходцы из Китая, которые составляют около 17% всех иностранных студентов, проходящих обучение за рубежом. При этом подавляющее большинство выходцев из Китая чаще всего выбирают для обучения такие страны, как США, Япония и Великобритания и в меньшей степени — Австралию, Германию и Новую Зеландию. Вторую по величине группу студентов составляют студенты из Индии. Общая численность этих студентов в мировом масштабе достигает 6% от общего числа иностранных и зарубежных студентов, обучающихся за рубежом; наибольшее предпочтение отдается этими студентами университетам США, Австралии и Великобритании.

Другим важным механизмом повышения конкурентоспособности системы профессионального образования является привлечение лучших исследователей и профессоров из-за рубежа, стажировки и участие в совместных проектах российских преподавателей.

В большинстве стран-членов и стран-партнеров ОЭСР распространена практика привлечения иностранных ППС для работы в вузах. В таких странах, как Бельгия (Фламандское общество), Чили, Чехия, Эстония, Новая Зеландия, Польша, Португалия, Испания, Швеция и Великобритания отсутствуют какие-либо ограничения в отношении привлечения иностранных ППС для работы в вузах.

В результате в структуре ППС вузов Швейцарии треть составляют иностранцы; для Нидерландов этот показатель равен 25% в исследовательских университетах, для Великобритании и Новой Зеландии — по 17% соответственно.

Ряд стран-членов и стран-партнеров ОЭСР не ограничивают возможности ППС в отношении профессиональной деятельности в зарубежных институтах высшего образования, гаранти-



Примечание: страны проранжированы в порядке убывания по доле участия на рынке международных образовательных услуг в 2005 г.

Источник: ОЭСР и Институт статистики ЮНЕСКО (для большинства стран — партнеров ОЭСР). Цит. по: OECD Education at a Glance. 2007. P. 305.

Рис. 9. Динамика рынка международных образовательных услуг (2000, 2005) (% всех зарубежных студентов, проходящих обучение в зарубежных вузах, по странам обучения)

руя им сохранение должности на период краткосрочного отсутствия. Это характерно для таких стран, как Китай, Чешская Республика, Эстония, Мексика, Новая Зеландия, Польша, Испания, Швеция, Великобритания. Аналогичное правило действует и в Российской Федерации.

В большинстве стран интернационализация факультетов вузов, главным образом, происходит за счет увеличения количества краткосрочных командировок ППС, обмена преподава-



телями и развития сотрудничества в рамках реализации совместных научно-исследовательских проектов. В количественном соотношении доля преподавателей, включенных в краткосрочные программы обменов, гораздо выше доли преподавателей, участвующих в программах обмена на долгосрочной основе. По данным Европейской комиссии, средняя продолжительность пребывания ППС в зарубежных вузах составляет 6,2 дня. Наивысшие показатели входящей и исходящей мобильности ППС (incoming and outgoing mobility) принадлежат Бельгии, Чешской Республике, Эстонии, Исландии, а также Испании и Финляндии.

## 2.7. Вузовское социально-научное и гуманитарное образование

В результате многолетней изоляции советской социальной и гуманитарной науки сегодня наше образование в этих областях во многих отношениях отстает от уровня, достигнутого в лучших университетах развитых стран. У нас оно до сих пор понимается как своего рода «разговорный жанр», как некое смутное «рассуждение», успех которого определяется общей эрудицией и личными способностями рассуждающего. Представление о некоем методологическом и теоретическом «ядре» дисциплины, владение которым обязательно для специалиста, практически отсутствует. Это в меньшей степени характерно для преподавания экономики, в большей степени — для преподавания других социально-научных и гуманитарных дисциплин (политологии, социологии и др.).

Важно понимать, что современные социальные науки в высшей степени формализованы. Поэтому в программе любого современного университета имеются многочисленные курсы, посвященные логике и методу научного исследования в соответствующих дисциплинах. В России таких курсов либо совсем нет, либо они носят «общий» характер и востребованы лишь как факультативное знание. В результате не только студенты, но и большинство преподавателей не в состоянии читать западные политологические, социологические, этнологические журналы, где огромная часть статей снабжена формальным математическим аппаратом. В таких обстоятельствах трудно даже говорить об отставании, можно говорить о сохраняющемся принципиальном разрыве направлений образования.

Это имеет печальные последствия. Образование в данных сферах перестает быть воспитанием профессионалов. Появляются либо наукообразные публицисты, либо ремесленники, натренированные в области связей с общественностью, политической и социальной пропаганды и т.п. Академическая традиция прерывается, научные школы не возникают, происходит интеллектуально-культурная деградация.

## 2.8. Научный потенциал высшей школы

Задачи модернизации системы высшего образования, повышения эффективности интеграционных процессов в научно-образовательном комплексе России требуют особого внимания к проблемам вузовской науки, являющейся органичной частью национального научного потенциала. Как показывает мировой опыт, наука высшей школы может стать мощным инновационным ресурсом развития страны. Она призвана обеспечить взаимосвязь ценностей фундаментального образования и возможностей гибкого реагирования на потребности в кадрах по актуальным для страны научным направлениям, наукоемким технологиям и производствам, развитие интеллектуальных способностей будущих специалистов и ученых, воспроизводство научных школ.

Мировая практика последнего десятилетия демонстрирует усиление вклада университетов в развитие инноваций и экономический рост. Государственное финансирование исследований в вузах ведущих индустриальных стран все активнее ориентируется на конкретные социально-экономические цели и ставится в зависимость от конечных результатов; возрастает роль контрактного финансирования. Хотя доля сектора высшего образования в затратах на исследования и разработки в среднем по странам ОЭСР остается с начала 1980-х годов практически стабиль-

ной (на уровне 16–17%) и вузы по-прежнему выполняют основную часть фундаментальных исследований (до 50% общего объема исследований и разработок в данном секторе), в ряде государств растет удельный вес финансирования университетских исследований промышленностью, составляющий 8–14% (Канада, Бельгия, Германия) и даже 15–22% (Корея, Турция). В Китае эта величина достигает 37%. Инновационная ориентация деятельности университетов обеспечивается также за счет подготовки квалифицированных ученых и инженеров, растущего участия преподавателей и аспирантов в выполнении исследований и разработок, передаче их результатов в промышленность.

В российских вузах в последние годы отмечается рост патентной активности (за период 2002–2005 гг. — в 1,4 раза); на их долю приходится почти пятая часть патентных заявок, подаваемых в России отечественными заявителями. В сопоставлении с долей вузовского сектора в затратах на науку это свидетельствует о его относительно более высоком инновационном потенциале, чем в других секторах отечественной науки. Это подтверждается и тем, что почти треть финансирования вузовской науки приходится на средства предпринимательского сектора. В вузах создается 35% принципиально новых производственных технологий.

Однако весьма острой проблемой остается недостаточная коммерциализация объектов интеллектуальной собственности. Вузами заключается лишь 6,7% всех осуществляемых в стране сделок по экспорту результатов исследований и разработок. В 2005 году было зафиксировано 113 таких соглашений. Доля вузов составляет 0,2% чистой стоимости объектов лицензионных соглашений.

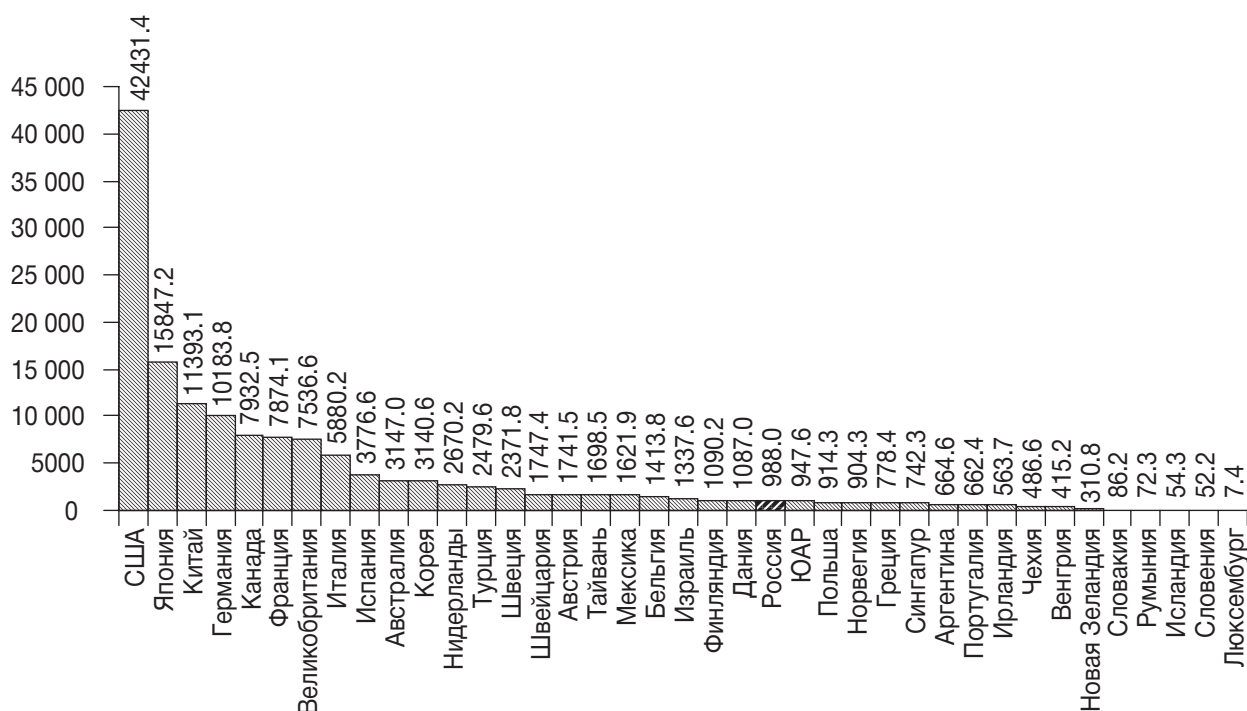
По данным ежегодных обследований инноваций, промышленные предприятия придают вузам, как и академическим НИИ, минимальный рейтинг в качестве источников информации для инноваций, предпочитая результатам научных исследований и иным объектам интеллектуальной собственности приобретение готового технологического оборудования, прежде всего импортного.

Отечественная высшая школа обладает существенным научным и инновационным потенциалом, давними традициями участия в исследовательской деятельности. Здесь сосредоточены высококвалифицированные кадры, способные вести научную работу на высоком профессиональном уровне. Тем не менее высшая школа пока не играет ключевой роли в развитии научно-технического комплекса и инновационной системы в целом.

Число высших учебных заведений, выполняющих исследования и разработки, снизилось в 1990–2005 гг. с 453 до 406, что составляет лишь 11% общего количества научных организаций. Следует добавить, что вновь созданные частные вузы практически не ведут исследований и разработок. С учетом этого к началу 2006 года можно утверждать, что исследования и разработки проводились лишь в 37% российских высших учебных заведений. Продолжение подобной тенденции может привести к необратимым последствиям как для самой науки, так и для качества подготовки специалистов.

В то же время в развитых индустриальных странах в университетах сосредоточен основной потенциал фундаментальной науки, выполняются масштабные прикладные исследования и разработки. По объему затрат из всех источников на научные исследования и разработки российская вузовская наука (988 млн долл. в расчете по паритету покупательной способности) находится примерно на уровне Дании и ЮАР, заметно уступая не только странам — лидерам мировой экономики, но и таким развивающимся государствам, как Турция (2,5 млрд долл.), Тайвань (1,7 млрд долл.) и Мексика (1,6 млрд долл.).

Несмотря на номинальный рост затрат на исследования и разработки в секторе высшего образования с 657,4 млн руб. в 1995 году до 13,3 млрд руб. в 2005 году (т.е. почти вдвое в постоянных ценах), темпы такой динамики были явно недостаточны для выхода на дореформенный уровень: эта величина не достигает и двух третей от объема 1991 года. На долю сектора высшего образования приходится менее 6% затрат на науку в России, причем подобная картина отличается заметной устойчивостью на протяжении уже почти двух десятилетий. Это вдвое ниже, чем в США (13,6%) и Японии (13,4%) и почти в четыре раза ниже, чем в странах ЕС (22,1%).



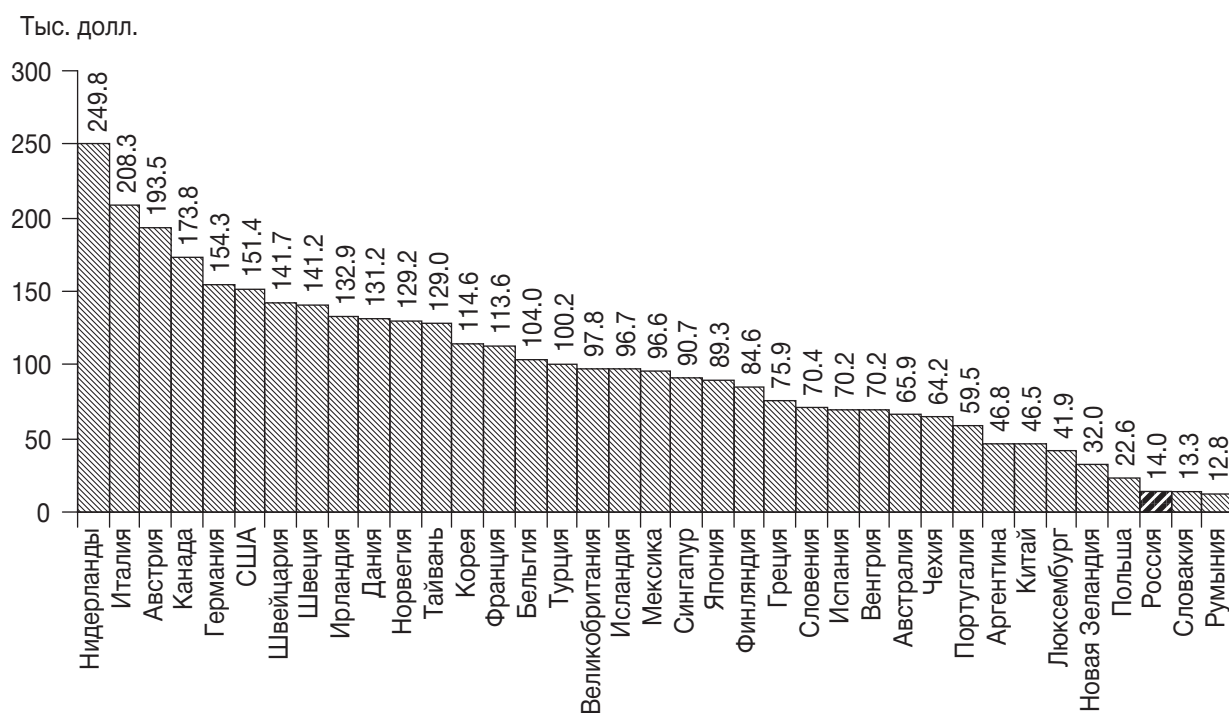
\*Или ближайшие годы, по которым имеются данные.

**Рис. 10.** Внутренние затраты на исследования и разработки в секторе высшего образования: 2005\* (млн долл. США; в расчете по паритету покупательной способности национальных валют)

В итоге уровень затрат на науку в расчете на одного исследователя в отечественных вузах остается минимальным — 14 тыс. долл.; это примерно соответствует показателям Словакии и Румынии. В пересчете на совокупную численность профессорско-преподавательского и исследовательского персонала вузов данная величина составляет 3,3 тыс. долл. в год. Подобная ситуация не позволяет создать необходимые условия для проведения научных исследований и обеспечить воспроизводство научных школ.

Продолжается падение численности профессорско-преподавательского состава, занятого исследованиями и разработками. Исследовательская работа в условиях недостатка финансовых средств в высших учебных заведениях оплачивается значительно ниже, чем, например, преподавание в платных вузах и на разного рода курсах, что не способствует ее привлекательности в глазах преподавателей. Зарплата в подразделениях вузовской науки примерно в 1,2–1,3 раза ниже, чем в среднем по вузам и по научным организациям. Тем не менее, научные подразделения вузов продолжают активно привлекать совместителей, численность которых более чем вдвое превышает штатный персонал. Для многих вузовских преподавателей совмещение научной и педагогической деятельности всегда было и остается доброй традицией. Вместе с тем подавляющая часть профессорско-преподавательского состава не занимается научной деятельностью: за последние 10 лет доля преподавателей вузов, принимающих участие в выполнении исследований и разработок, сократилась с 38 до 16%.

Стоимость основных средств вузовской науки за период 1995–2005 гг. сократилась почти в 1,5 раза (в постоянных ценах). По-прежнему в их составе преобладает пассивная часть (здания, сооружения и т.п.), а доля активной части — машин и оборудования — не достигает и четверти. Вместе с тем заметный сдвиг в этом отношении был достигнут за счет финансирования технического перевооружения университетских исследовательских лабораторий в вузах — победителях конкурса инновационных образовательных программ (в рамках национального проекта «Образование»).



\* Или ближайшие годы, по которым имеются данные.

**Рис. 11.** Внутренние затраты на исследования и разработки в секторе высшего образования в расчете на одного исследователя: 2005\*

Наряду с недостаточным уровнем государственного финансирования вузовской науки, специфика и острота существующих здесь проблем в значительной степени связаны с действующими **механизмами финансирования.**

Базовое финансирование вузовской науки осуществляется по темам через так называемый единый заказ-наряд. До тех пор пока этот механизм гарантировал ресурсное обеспечение штатного персонала организаций вузовской науки и других статей их расходов, он был вполне приемлем. Однако уже с середины 1990 года базовое финансирование вузовской науки было практически прекращено и возобновилось в ощутимых объемах только в последние годы, в том числе под воздействием согласованных действий вузовского сообщества. Объем бюджетных ассигнований на научные исследования в вузах в рамках ВЦП «Развитие научного потенциала высшей школы» даже с учетом его увеличения с 2,6 до 4,7 млрд руб. в течение 2006–2010 гг. достигает не более 1,3–1,4% суммарных расходов федерального бюджета на образование и науку. На один государственный вуз в среднем приходится 3,9 млн руб. бюджетных расходов на науку, а к 2010 году они достигнут 7,1 млн руб. В целом, по данным мониторинга экономики образования за 2004–2006 гг., средства от научных исследований и разработок составляют всего 3,7% в структуре доходов вузов; при этом лишь у 8% вузов эта величина сколько-либо значима, превышая 10% их совокупного бюджета.

Как и в других странах, исследовательская деятельность в России может осуществляться (и осуществляется) на средства, распределяемые по конкурсам в рамках федеральных целевых программ, по грантам и т.д. Участие в них может принять любой вуз. Однако в силу целого ряда причин эти средства не могут компенсировать или хотя бы сгладить негативные последствия, вызванные небольшими объемами постоянной составляющей финансирования вузовской науки.

**Следствием несовершенства и негибкости финансовых механизмов является и то, что почти все средства, получаемые вузами на науку, как по единому заказу-наряду, так и по контрактам, используются для оплаты труда, что ведет к деградации инфраструктуры вузовской науки и, прежде всего, фундаментальных исследований. Вузы с трудом находят средства для обновления кадров и материально-технической базы науки. Расходы на эти цели, как правило, не предусмотрены ни в ассигнованиях по единому заказу-наряду, ни в проектах, выполняемых в рамках федеральных целевых программ.**

Действующая практика бюджетного финансирования разрушает естественный процесс воспроизводства научных кадров в системе высшей школы, приводит к росту социального напряжения в этой сфере. Это касается, в частности, дискриминации штатных сотрудников научных подразделений вузов, выступая тем самым серьезным барьером, препятствующим укреплению их кадрового потенциала и вовлечению в научно-образовательный процесс молодежи.

## **2.9. Выводы**

Обрисованная выше картина может показаться излишне мрачной. Ведь значительная часть российского населения считает, что наше образование по-прежнему лучшее в мире или, по крайней мере, конкурентоспособно. Действительно, если сравнить ситуацию в российском образовании с ситуацией в странах с аналогичным подушевым ВВП, то мы окажемся существенно впереди. Но условия глобальной конкуренции требуют сравнения с сильнейшими и самыми богатыми. Преодоление отставания от них по целому ряду характеристик требует неординарных решений, не сводящихся к ресурсному наполнению.



## Глава 3

# Кто и как участвует в развитии образования

Для каждого человека, знакомого с ситуацией в отечественном образовании, не составит труда перечислить его основные проблемы:

- содержание образования устарело. Оно отстает как от потребностей жизни, так и от достижений науки и технологий;
- низкая зарплата преподавателей создает риски для их мотивации;
- материальная база образования давно не обновлялась;
- структура профессионального образования не соответствует ни текущим, ни перспективным потребностям рынка труда;
- высшая школа практически потеряла сферу исследований. Не имея собственного инновационного потенциала, многие вузы выпускают не инноваторов, а людей, готовых работать только по шаблону;
- разросшаяся сфера псевдообразования, которое не дает необходимых профессиональных компетенций.

Действительно, это очень существенные факторы риска. Однако, пусть медленно, по каждому из этих направлений намечаются или уже происходят позитивные сдвиги.

Обсуждаются новые стандарты общего образования. В профессиональном образовании обновление содержания идет постоянно и ограничено в основном ресурсами.

В рамках нацпроекта по образованию предполагается повышение зарплаты преподавателей (хотя на сегодня учителя существенно — в 1,5 раза — отстали от врачей).

Тот же нацпроект позволил значительно обновить активную часть материальной базы профессионального образования — приборы и оборудование.

Минобрнауки России последовательно (хотя недостаточно решительно) сокращает контрольные цифры приема на те факультеты, выпускники которых не идут работать по специальности.

В стране выделилась — и была поддержана государством — группа инновационных вузов, сохранивших научный потенциал.

Потребители образования постепенно приобретают опыт. Абитуриенты, «голосуя ногами», отказывают в поддержке учебным заведениям с низким качеством подготовки. В России формируются федеральные и региональные образовательные бренды — вузы и школы с высокой репутацией. В последние годы наблюдается достаточно активное «перетекание» в них учащихся.

Однако есть еще одна фундаментальная проблема, без решения которой не могут быть решены все другие проблемы и отечественное образование не станет ни развивающимся, ни результативным. Необходимо, чтобы образование действительно стало **общенациональным политическим приоритетом**, чтобы цели и содержание его деятельности, равно как и характеристики конечного продукта, задавались обществом (включая его различные страты, группы и сообщества), бизнесом и государством. А это невозможно без активнейшего участия в выработке и реализации образовательной политики основных реальных участников образования — учащихся, педагогов, родителей, работодателей, НКО.

**Национальная образовательная политика должна быть выражением общественного договора между всеми субъектами образования — его заказчиками, его исполнителями, его благоприобретателями. Наличие такой политики есть гарантия не только того, что российское образование выйдет из названных выше проблемных зон, но и того, что оно станет силой, консолидирующей общество, станет основой экономики знаний, сделает российскую цивилизационную модель конкурентоспособной в условиях глобальных вызовов XXI века.**

### 3.1. Заказчики и контролеры

Система образования представляет значительную и уважаемую часть общества и пользуется его доверием. В результате она приобретает значительную автономию, выходит из-под контроля других общественных институтов и социальных групп. И это — не дефект, это «естественное состояние» образования, то, что формирует неподражаемую свободу, которую ощущает каждый его участник — от профессора университета до школьника. Тем не менее внешние по отношению к образованию социальные структуры — родители учащихся, работодатели, наконец государство — оказывают постоянное и серьезное воздействие на образовательное сообщество.

#### Граждане (родители)

Десятки миллионов граждан нашей страны ежедневно прямо или косвенно соприкасаются с системой образования. Можно утверждать, что населению России свойственно устойчивое убеждение в ценности образования, в его важной роли для хорошей жизни. Установка на необходимость получения детьми не только полного среднего, но и высшего образования воспринимается большинством родителей как норма. Она настолько твердо усвоена общественным сознанием, что ее оказались не в силах поколебать ни жизненные успехи малограмотных «новых русских», ни серьезные сложности с устройством на работу выпускников с «престижными» специальностями, ни даже постоянная критика качества современного общего и «массового» высшего образования. Сегодня более 3/4 выпускников школ настроены на высшее образование. На получение высшего образования ориентирована половина выпускников системы начального и почти 80% выпускников системы среднего профессионального образования. При этом порядка 80% всех этих людей готовы платить за свое образование. В России одна из самых высоких в мире доля людей, получающих второе и даже третье высшее образование. Эти общественные ожидания подтверждаются высоким возвратом средств и усилий, потраченных на образование.

При этом проблематика образования (не общие слова, а именно проблемы и варианты их решения) не занимает важного места ни в программах политических партий, ни в деятельности Федерального Собрания, ни в СМИ (газеты и журналы в странах ОЭСР в разы чаще обращаются к ней, чем российские). Другими словами, образовательные предпочтения россиян складываются стихийно и существуют именно на уровне массового сознания.

**Этот «культ» образования с априорной уверенностью в его абсолютной, безотносительной ценности и качестве можно, видимо, считать одной из причин столь трудного и медленного осознания населением необходимости собственного участия в образовательной политике, в формулировании и постановке перед системой образования собственного «образовательного заказа». Продолжает доминировать сложившаяся за многие десятилетия установка воспринимать образование как монопольную функцию государства, которое одновременно выступает и в качестве выразителя образовательных интересов «всех» (и общества, и личности, и «народного хозяйства»), и основного «менеджера», и триединого «заказчика-оценщика-потребителя продукции» системы образования.**

Готовность участвовать в финансировании образования (90% родителей в той или иной форме оплачивают школу; более 57% семей заявляет о готовности нести значительные финансовые затраты для получения их детьми высшего образования).

На этом фоне — несравненно более слабая заинтересованность в участии в управлении образованием (доля родителей, участвующих в школьных советах и пр.).

Недостаточные компетенции в оценке качества образования. Отсюда — типичная ошибка последних лет: выбор «эффективного, на первый взгляд» образования — недорогого, близко расположенного, не требующего больших усилий от учащегося и при этом связанного с получением очевидно востребованных на рынке компетенций. В результате такого решения небогатые семьи тратят нередко последние деньги на оплату услуг местного коммерческого филиала центрального или негосударственного вуза, чтобы получить диплом менеджера или экономиста без доброй половины необходимых для этого курсов и отправиться напрямиком на биржу труда.

Речь, разумеется, идет не только об обмане добросовестных потребителей. Само заявленное стремление получить образование нередко сводится к желанию получить диплом, а не овладеть полезными компетенциями. Эта потребность легко находит удовлетворение на «рынке дипломов». Возникает порочный круг: компании не доверяют качеству, описанному в дипломах, граждане покупают образовательную услугу (а вместе с ней и диплом) низкого качества, поставщики образовательных услуг формируют рыночный сегмент дешевого и некачественного образования, компании получают еще больше оснований не доверять дипломам. Разрыв этого круга — ответственность государства и общественных организаций (в том числе активной части профессионального образовательного сообщества), которые могут обеспечить прозрачность информации о качестве образовательных услуг и остановить недобросовестных поставщиков.

**Что касается известной позиции об «излишнем» уровне образования российского населения, то следует помнить, что целый ряд стран уже поставил задачу всеобщего высшего образования. Фактически высшее образование реально стало условием обязательной социализации в «городской» экономике. Поэтому следует не сокращать число студенческих мест, не ограничивать доступ к высшему образованию, а наоборот — сделать его полностью доступным для каждого желающего. Это может сочетаться с работой по «исполнительской» специальности, когда выпускник вуза «берет» один или два коротких курса профессиональной подготовки.**

В последние годы возник и все более заметным становится «кризис доверия» родителей к базовому звену всей «образовательной конструкции» — общеобразовательной школе, к качеству общего среднего образования. Растет доля школьников, заканчивающих старшие классы школы экстерном, — это значит, практически без эффекта коллективного обучения и без воспитательного воздействия школы. «Просто обучения в школе» очевидно для всех не хватает для того, чтобы поступить на уровень высшего образования. Нехватка соответствующих компетенций замещается платными курсами и репетиторами.

Очевидно, что замещение (не дополнение, а именно замещение) системного образования внесистемным не только значительно снижает качество освоения образовательных программ. Получение образования вне коллектива, вне ежедневного общения с учителями и соучениками негативно сказывается на социализации учащихся.

Преодоление такого кризиса — важная задача. Государство уже приступило к ее решению организационными методами. Введение единого государственного экзамена — ключевая мера, которая позволит уже к 2010 году восстановить формальный статус полной средней школы как ступени к высшему образованию.

Обеспечение информационной прозрачности системы образования в целом, в том числе ее взаимодействия с рынком труда, а также отдельных образовательных учреждений, что долж-

но существенно облегчить гражданам выбор образовательной траектории для себя и для своих детей.

Создание инструментов координации интересов родителей и шире — заинтересованных в образовании граждан — в виде поддержки профильных некоммерческих организаций, общественных объединений, и создания механизмов участия потребителей в управлении образованием, как на уровне региональных и городских образовательных систем, так и, прежде всего, — на уровне школ, дошкольных учреждений и дополнительного образования школьников.

Осуществляемый в настоящее время более чем в двадцати регионах страны комплексный проект модернизации образования как раз и предполагает развертывание гражданского участия на школьном, муниципальном и региональном уровнях. При этом общественные (управляющие, попечительские) советы школ наделяются правом участия в разработке (вместе с учредителем и администрацией) образовательной программы учебного заведения и в распределении стимулирующей части фонда оплаты труда тем учителям, которые внесли наибольший вклад в реализацию этой программы. Образовательная программа фактически становится общественным договором между системой образования (в лице школы) и обществом (в лице родителей) по поводу гражданского заказа на социальную составляющую качества образования в дополнение к традиционной учебной. Это, по мнению Общественной палаты, огромный шаг в направлении развития гражданского общества в таком ключевом секторе, как образование. **Настало время нормативно закрепить участие общественных институтов в формировании образовательной политики и создать все условия, необходимые для усиления их роли в образовании как государственно-общественной системе.**

### Работодатели

Экономический спад 90-х годов привел к резкому падению спроса предприятий на работников со «свежими» квалификациями. Исключение составляли, пожалуй, только юристы и экономисты, обеспечивавшие адаптацию фирм к резко изменившимся условиям существования. Это обусловило увеличивающийся разрыв между работой системы образования и рынками труда: образовательные учреждения действовали в пространстве «ожидания лучшего будущего», не получая никаких внятных сигналов с рынка (тем более платежеспособного спроса на своих специалистов).

Восстановление экономики в новом десятилетии использовало (по крайней мере, в первый период, до 2003 года) накопленный запас квалифицированных специалистов. Последние переходили с предприятия на предприятие, каждый раз повышая как квалификацию, так и вознаграждение. К середине текущего десятилетия стало ясно, что запас исчерпан. Предприятия столкнулись с нарастающим дефицитом квалифицированных рабочих и специалистов — от технологов до логистов.

Однако ожидаемого ренессанса технических вузов, техникумов и ПТУ не наступило. Они в своей массе не смогли предложить рынкам труда работников с необходимыми компетенциями в области современных технологий. Более того, выпускники многих техникумов и особенно учреждений НПО отличались невысокой дисциплиной и общей культурой, низкими навыками коммуникации. В условиях современной экономики, где резко выросла доля транзакционных благ, работник с ограниченным потенциалом общения с клиентами оказывается заведомо непригоден для возрастающего числа фирм.

Работодатели в этих условиях начали предъявлять нарастающий спрос на выпускников высших учебных заведений, возможно, не имеющих необходимых производственных квалификаций, но зато легко обучаемых и обладающих необходимыми социальными навыками. При этом другая часть рынка труда, предусматривавшая чисто исполнительскую работу, в большой степени переключилась на использование временных рабочих из бывших республик СССР. Эти работники в гораздо большей степени зависят от своего работодателя и обходятся ему заметно дешевле, чем граждане России.

*Институциональная модель школы или вуза, доставшаяся нам с советских времен, явно не вписывается в контекст рыночной экономики, особенно если скорость трансформации последней существенно превышает скорость трансформации самой системы образования. Из-за того, что отечественная образовательная система — и в целом, и в ее основной «клеточке» (традиционном «образовательном учреждении», от школы до университета) — никак не настроена на базовые механизмы и ценности, присущие рыночной экономике (конкурентность, инициативность, самоуправление, выбор, ответственность, динамичность и т.п.), существует опасность, что их расходящиеся пути ведут Россию в зону риска.*

Важной и при этом крайне негативной тенденцией последних лет является рост недоверия работодателей к традиционной массовой системе профессионального образования. Исследования, проведенные в рамках мониторинга экономики образования, показывают, что:

- ◆ только за последние годы (2006 год по сравнению с 2004 годом) доля предприятий, не сотрудничающих с ПТУ и профлицеями, выросла с 59 до 67%, не сотрудничающих с учреждениями СПО — с 61 до 65%, не сотрудничающих с вузами — с 51 до 70%. Особенно заметно снизилась распространенность такой важнейшей формы сотрудничества предприятий с вузами, как стажировки и производственные практики студентов (с 39% в 2004 году до 30% в 2006 году);
- ◆ предприятия за последние годы создали собственную систему переподготовки и дополнительного образования. 29% предприятий, опрошенных по репрезентативной выборке, ведут собственную образовательную деятельность: 15% — имеют курсы переподготовки, 11% — учебные центры, по 2% — ПТУ, колледжи и вузы. Работодатели также предпочитают направлять работников на обучение на другие предприятия, а не в официальные образовательные учреждения, которые, таким образом, теряют рынок дополнительного профессионального образования. В этом отношении был бы показателен кластерный анализ по категориям работников: горничные, рестораторы, работники ателье и пр.;
- ◆ с точки зрения нанимателя, наиболее важной характеристикой потенциального работника является не качество полученных им знаний и профессиональных компетенций, а опыт работы. Это, с одной стороны, свидетельствует о том, что получаемые в процессе обучения знания и умения в массе своей не востребуются, а с другой — приводит к тому, что обучающиеся массовым образом начинают работать еще до окончания учебного заведения. Это существенно в первую очередь для вузов, поскольку снижается качество приобретаемого образования, создается дополнительное давление на вузы, которые подстраиваются под работающих студентов, вынужденно или добровольно снижая планки требований к ним;
- ◆ характеристики учебного заведения, где выпускник получил образование, а также уровень его учебных достижений для работодателей менее важен, чем опыт и наличие сертификатов о дополнительном образовании. Если о важности опыта и наличия рекомендаций с предыдущих мест работы говорят 54 и 38% работодателей соответственно, то репутация и известность учебного заведения важна только для четверти работодателей, в то время как 10% совершенно безразличны к данному параметру. Еще меньшую роль играет конкретное содержание диплома. Так, набор курсов и оценки играют первостепенную роль только для 8% работодателей, а каждый четвертый считает, что на это никогда не обращают внимания. Таким образом, качественные характеристики институтов высшего образования крайне слабо различаются рынком труда;
- ◆ недоверие к системе профессионального образования стало повсеместным явлением. Установленный исследованием факт более частых претензий к качеству рабочей силы со стороны менее успешных, относительно небольших предприятий, сворачивание сотрудничества работодателей с вузами, учреждениями СПО и НПО заставляют предположить, что работодатели могли бы оказывать большее влияние на систему профессионального



образования. Примеры успешных практик демонстрируют крупнейшие российские предприятия, которые, с одной стороны, предъявляют высокие требования к качеству рабочей силы, а с другой — активно сотрудничают с образовательными учреждениями.

В последние годы основные российские объединения работодателей заявили о своем интересе к развитию образования, выдвинули ряд перспективных направлений образовательной политики, которые могли бы реализоваться в рамках частно-государственного партнерства. Это, в первую очередь, формирование системы независимых (от образовательных учреждений) профессиональных экзаменов, которые не только могут служить совершенствованию рынка труда, но и играть роль «ЕГЭ для вузов и колледжей». Это проведение рейтингования учебных заведений и образовательных программ с позиций работодателей, что должно дать абитуриентам и их семьям понятные ориентиры, какими возможностями на рынке труда обладают выпускники того или иного учебного заведения. Это формирование эндаументов учебных заведений.

Однако приходится признать, что ресурсы, направляемые бизнесом на формирование новых институтов влияния на образование, явно недостаточны. Стимулирование соответствующей активности должно стать важной задачей государственной образовательной политики.

Преодоление сложившегося отчуждения между бизнесом и образовательной системой критично и для развития образования, и для формирования адекватного вызовам XXI века человеческого капитала.

### Государство

Российское государство с первых шагов своей деятельности сделало попытку заложить основы новой образовательной политики, соответствующей демократическому устройству общества. Федеральный закон «Об образовании» 1992 года сформулировал важнейшие права и свободы в образовательной сфере: для граждан — получать образование по выбранной ими самими траектории (например, возможность семейного обучения детей, свободный выбор школы и профессиональной образовательной программы), для образовательных учреждений — свободу организационно-правовой формы (разрешение негосударственных учреждений), свободу формировать свою программу при условии соответствия лицензионным (по сути, санитарным) требованиям, свободу экономической деятельности. Был утвержден нормативный принцип финансирования образовательных программ.

К сожалению, такая — демократическая — образовательная политика оказалась не подкреплена реальными ресурсами, направляемыми в образование. Бюджетное финансирование образования за начало 90-х годов оказалось сокращенным в разы. Единственным ресурсом, предоставленным образовательному сообществу, оказался ресурс свободы. Им смогли воспользоваться только наиболее крупные государственные учреждения образования — высшие учебные заведения. Вузы сумели, начиная с середины 90-х годов, адаптироваться к спросу и мобилизовать значительные ресурсы через все дозволенные законом каналы для обеспечения продолжения своей деятельности. В отличие от них, учреждения НПО, СПО и особенно общеобразовательные школы вынуждены были, по существу, отказаться от использования возможностей данного закона и остаться под крышей государственного обеспечения и руководства.

Низкое (часто символическое) обеспечение ресурсами государственных обязательств, однако, привело к нарушению сложившегося неформального контракта между властью и обществом, с одной стороны, и между учебными заведениями и преподавателями — с другой. Исполнение взаимных обязательств становилось все более формальным. Государство фактически покинуло систему образования, отказавшись от выдвижения обязательных требований, существенно ослабив контроль за соблюдением государственных стандартов образования и лицензионных требований.

На этом фоне к концу 90-х годов общественности и образовательным политикам стало ясно, что качество образования стремительно падает. Государство в 1997–1998 гг. сделало по-

пытку изменить ситуацию, предложив организационно-экономическую реформу образования. В условиях крайне ограниченных ресурсов, которые можно было бы направить в образование, рецептом реформы стала экономическая селекция образовательных учреждений на основе введения нормативно-подушевого финансирования, конкуренция за учащегося. При этом государство заявляло фактически об отказе от вмешательства в содержание образовательных программ, оставляя это образовательному сообществу.

Организационно-экономическая реформа встретила ожесточенное и организованное сопротивление большинства лидеров образовательного сообщества и практически всех дееспособных организаций в образовании — от Российского союза ректоров до профсоюза работников образования. В этом сопротивлении, безусловно, присутствовали мотивы сохранения статус-кво и защиты «завоеванных позиций» по финансированию программ независимо от их эффективности. Но нельзя было не заметить, что такая реформа не затрагивает интересов учителей и преподавателей. Поддержки со стороны немногочисленных активных «клиентов образования» — родителей и работодателей — для успеха реформы оказалось недостаточно.

Откат и отказ от реформы в период 1998 года происходил под лозунгами восстановления «правильной» образовательной политики, внимания государства к качеству и содержанию образования. Вскоре, однако, стало ясно, что в отсутствие ресурсов эти лозунги остаются словами и продолжается ухудшение ситуации с качеством и доступностью образования.

Этим было обусловлено возвращение к принципам организационно-экономической реформы в Программе Правительства России 2000 года, в основу которой легла Программа Грефа. В отличие от более раннего варианта, здесь экономическая реформа дополнялась введением новых институтов, обеспечивающих независимое измерение качества знаний выпускников и делающих более прозрачным зачисление в государственные вузы — а именно, единого государственного экзамена и федеральных предметных олимпиад. Были предложены и изменения в структуре образования: профильная старшая школа и двухуровневое высшее образование. Важно, что реализация этих реформ совпала как со значительным улучшением бюджетной поддержки образования, так и с притоком дополнительных средств от родителей учащихся. На фоне постепенного роста ресурсного обеспечения государственных обязательств правительству удалось приступить к реализации своей программы — хотя период дискуссий и экспериментов занял почти 10 лет.

Выдвижение принципов государственной политики «качество, справедливость, эффективность» в первой половине 2000-х годов было правильным, но нельзя не отметить, что при этом не происходило увязки этих принципов и реальных возможностей их осуществления в образовательной практике. Фактически речь шла именно о стремлении двигаться в определенном направлении, а не о достижении конкретных результатов. При этом государство вплоть до середины 2000-х годов практически не брало на себя задачу обеспечить международную конкурентоспособность образования. Не стояла и задача восстановления эффективности профессионального сообщества педагогов — оно рассматривалось скорее как конструктивный оппонент реформ, чем важнейший институт образования.

Только со второй половины десятилетия государство формулирует действительно новый подход к образовательной политике. В 2006 году начали реализовываться масштабные инициативы в рамках национального проекта «Образование». Прежде всего, национальный проект по образованию направлен на возрождение в образовательном сообществе профессионального соревнования, борьбы за лучшее качество. Государство, объявив о поддержке лучших в образовании, выдвинуло альтернативу чисто экономическому соревнованию, погоне за доходами, которые господствовали в образовательной системе на протяжении 15 лет.

Государство, предоставив (пусть первоначально очень скромное) дополнительное вознаграждение тем учителям, которые исполняют обязанности классного руководителя, продемонстрировало, что оно заинтересовано в восстановлении воспитательной функции общеобразовательной школы.

За два года реализации национального проекта на нескольких направлениях удалось перейти от дополнительного ресурсного обеспечения лучших (что само по себе важно) к мерам системного воздействия. Особенно это касается общего образования в части комплексных региональных программ и высшего профессионального образования в части конкурса инновационных программ вузов.

Власть в последние годы способствовала модернизации образования принятием ряда важнейших законов. При этом были учтены принципиальные предложения и замечания Общественной палаты по таким важнейшим законопроектам, как:

1) законопроект, предусматривающий введение ЕГЭ (были сделаны и приняты предложения по правовому обеспечению формирования и развития системы предметных олимпиад в качестве еще одной, наряду с ЕГЭ, формы поступления в вуз прежде всего наиболее одаренной, талантливой молодежи);

2) законопроект, предусматривающий создание государственной системы контроля и надзора в сфере образования (были сделаны и приняты предложения по уточнению используемого понятийного аппарата, а также процедурных вопросов осуществления контрольных и надзорных функций в данной сфере);

3) законопроект «Об автономных учреждениях» (были сделаны и приняты предложения, касающиеся, прежде всего, совершенствования механизма бюджетного финансирования автономных учреждений, в том числе программ их развития, более действенного участия общественности в контроле деятельности этих учреждений путем расширения функций наблюдательного совета, добровольности перехода бюджетных учреждений в автономные).

К сожалению, не были учтены носящие принципиальный характер предложения Общественной палаты к законопроекту, предусматривающему обеспечение доступности среднего и высшего профессионального образования для военнослужащих (граждан), проходящих (проходивших) военную службу по контракту (прежде всего в части установления им стипендий на уровне, сопоставимом с прожиточным минимумом), и законопроекту, устанавливающему обязательность общего полного образования (прежде всего в части создания действенных финансовых гарантий такой обязательности).

Применительно к последнему законопроекту членами Общественной палаты были высказаны возражения против его положений, предусматривающих предоставление права федеральным органам государственной власти и органам управления образованием устанавливать порядок отбора организаций, уполномоченных на издание учебных пособий, используемых в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования, а также утверждать перечень этих организаций. Во-первых, данная норма антиконкурентна, создает неравные условия деятельности хозяйствующих субъектов на рынке издательских услуг, провоцирует коррупцию. Во-вторых, формирование перечня учебных пособий отдается на откуп уполномоченным издательствам, являющимися коммерческими организациями и ставящими во главу угла получение максимально высокой прибыли. От решения этого вопроса, по сути, отстраняется учитель, что ограничивает методическую свободу учителя и школы, ставит под угрозу конкурентные преимущества отечественного образования — его вариативность.

В настоящее время Государственной Думой принят закон, предусматривающий введение уровней высшего профессионального образования. В нем учтено такое принципиальное предложение Общественной палаты, как создание правовой основы для повышенного по сравнению с бакалавриатом бюджетного финансирования магистерских программ. Принято и предложение Общественной палаты по предоставлению отсрочки от службы в армии студентам, поступившим после окончания бакалавриата в магистратуру, причем не только своего, но и другого вуза. Считаю, что принятие указанного предложения критически важно для полноценного внедрения уровневой системы.

Растерянность государства в первые демократические годы — где рамка и где предел его обязательств и прав применительно к системе образования? Каково соотношение общественного и частного блага в образовании, и в каких случаях государство обязано вмешиваться в решения частных лиц? Где пределы свободы педагогических коллективов и отдельных учителей в реализации своего видения образования?

В этом контексте нельзя не обратить внимания на то, что если в 90-е годы государство стремительно уходило из образования, то сейчас маятник качнулся в другую сторону: происходит настолько активный возврат к прямому регулированию, что почти не остается пространства для инициативы других уровней, для общественной инициативы. Вместо настойчивого продвижения открытости и прозрачности образования, вместо усиления горизонтальных обратных связей государство усиливает контроль и администрирование. Руководители образования нижних уровней отмечают возросшие административные барьеры, вал инструкций и требований из федерального центра, сопровождающийся резким увеличением всякого рода проверок. При этом указанные инструкции и требования отчетности все больше исходят даже не от Министерства образования и науки, а от других министерств, агентств, служб.

Общественная палата считает, что сильный позитивный импульс, данный центральной властью в национальном проекте «Образование», должен быть подкреплен стимулированием инициатив снизу, снятием барьеров (в том числе — доступа негосударственных образовательных учреждений и даже коммерческих фирм к бюджетному финансированию образовательных программ), переводом на системную основу поддержки лидеров образовательного сообщества.

Наконец, становится очевидным, что в новом дыхании нуждаются такие стратегические документы, как Федеральный закон «Об образовании», Программа модернизации образования (2000 г.) и «Приоритетные направления развития образования» (2004 г.). Их новая редакция позволила бы усилить системный эффект национальных проектов.

### **Ассоциации и некоммерческие организации**

Формирующееся в России гражданское общество представлено как политическими партиями, так и всевозможными ассоциациями, некоммерческими организациями и т.п.

Можно констатировать, что содержательная образовательная тематика пока не занимает должного места в программах партий, в политических дискуссиях. Вместе с тем, нельзя не видеть и того позитивного факта, что многие общественные организации начинают сотрудничать с институтами образования, влиять на них и даже привлекать школьников и студентов к социально значимой деятельности. Так действуют многие спортивные общества, профессиональные ассоциации, национально-культурные общества, союзы ветеранов. Можно только приветствовать эту тенденцию. Она нуждается в серьезной поддержке образовательного менеджмента всех уровней. В то же время участие в столь деликатной сфере, как образование требует неагрессивного, умеренного подхода.

**По-видимому, будущее не за прямым взаимодействием государственных школ и общественных организаций, а за расширением роли общественных организаций во внешкольной жизни детей.**

В действующей нормативной правовой базе образования интересы личности и общества представлены в основном декларативно. Их участие в формировании образовательной политики и управлении образованием раскрывается и регламентируется явно недостаточно, тогда как роль и функции государства прописываются явно: за ним действительно закреплены практически все существенные функции — от оперативного управления и текущего контроля до управления развитием системы образования. Но если для тоталитарного государс-



тва такая ситуация естественна и даже единственно возможна, то для демократического — и просто обременительна, и противоречит принципу свободы выбора личности и общества в образовании.

Ограниченность участия общества, общественных институтов в изучении и решении проблем образования в высокой степени связана с корпоративно-профессиональной замкнутостью системы. Язык, на котором формулируются и обсуждаются многие из этих проблем, непонятен «широкой общественности», особенно если учесть отсутствия общепринятого толкования многих, даже базовых понятий (например, качества и эффективности образования, соотношения образования и квалификации, непрерывности и инновационности образовательного процесса и образовательных программ и др.).

Верно и обратное: «внешние» обсуждения проблем образования как социального института также не находят отклика — их результаты обычно не «переводятся» на язык, принятый в системе образования, и уж тем более не формулируются в формате проектов нормативных или распорядительных документов, «обязательных к исполнению». А поскольку, как уже отмечалось, фактически единственным «платежеспособным заказчиком» для системы образования до сих пор является государство, то она не склонна обращать внимания на иные источники потенциальных перемен (за единственным, пожалуй, исключением — реакцией на платежеспособный спрос населения на «модные» специальности и направления подготовки).

### 3.2. Основной ресурс развития образования — активность и инициатива участников образовательного процесса

Особенностями «образовательного производства» являются:

— высокая степень автономии преподавателей — трудно заставить их строго следовать приказам и проконтролировать то, что они делают на каждом занятии и в других взаимодействиях с обучаемыми;

— высокая степень автономии родителей — они не подчиняются предписаниям и действуют в соответствии со своими представлениями;

— абсолютная зависимость результатов обучения от активности и интереса учащегося: ничему нельзя выучить — можно только научиться.

Конечно, можно попытаться, как в советское время, «преодолеть» эти особенности жесточайшим регулированием и контролем каждой минуты учебной работы. Однако, как показал тот же советский опыт и как показывает мировой опыт, все эти попытки «заставить лошадь пить» эффективны в очень ограниченном пространственном и временном промежутке. Сегодня же, чтобы заставить всех «ходить строем», придется применять еще более сильные средства, усиливая ограничения на открытую информацию, на неформальное образование, на свободное самовыражение. Мы уже не говорим о том, что в системе с унифицированными подходами невозможно формирование свободного ответственного человека. А ведь именно такие люди, способные к инициативному самостоятельному действию, являются основой процветания любого общества.

Поэтому **вопрос о поддержке активности и инициативы, креативности и самостоятельности всех непосредственных участников образовательного процесса из идеологического становится практическим.** От его решения зависит вклад образования в конкурентоспособность страны. Отношение к нему разделяет тех, кто хочет, чтобы наша страна была конкурентоспособной и динамичной, и тех, кто не осознает эту ключевую задачу. Без сознательного и открытого сотрудничества педагогов, учащихся и родителей вокруг общих целей, которые разделяются обществом и государством, этих целей не достичь. Именно такое сотрудничество и активность являются основным ресурсом эффективности системы образования. Сегодня же основные субъекты, от которых зависит успех нашей системы образования, отчуждены от постановки целей, от выработки стратегии и тактики, от оценки результатов.



## Школьники

Поразительной характеристикой нашей школы, к которой все привыкли и предпочитают не замечать, является снижение качественных показателей учащихся по мере их обучения. Казалось бы, все должно быть наоборот. Успех на младших ступенях должен определять еще больший успех в старших классах. Этого не происходит из-за того, что подростки и юноши теряют интерес к школе и желание учиться. В свою очередь, как подчеркивают психологи, важной причиной потери мотивации становится тот факт, что собственная активность школьников в обучении поддерживается мало.

Одним из механизмов поддержки активности является выбор. Выбор ученика стал появляться в наших школах, но до сих пор остается экзотикой. Однако **главная проблема состоит в том, что ни выбор, ни самостоятельность не поддерживаются нашей школьной культурой**. Исследования показывают, что на уроках продолжает доминировать презентационная деятельность учителя (до 80% учебного времени), практически отсутствуют активные, проектные формы работы. Образовательные технологии, направленные на поддержку интереса и активности школьников (среди них вызывающие большой практический интерес за рубежом «развивающее обучение Эльконина — Давыдова и «педагогика самоопределения» А.Н. Тубельского) не получают серьезного распространения в школах. Продолжаются перегрузки, которые делают большую часть школьников просто неспособными быть успешными. На их фоне усиливается репрессивный, выбраковывающий характер обучения, в результате которого у наших детей самооценка в отношении их знаний существенно ниже, чем у детей примерно 30 стран<sup>1</sup>.

Признаком снижающейся активности учащихся в школьном образовании является и значительный рост тех, кто получает образование экстерном. За последние шесть лет их число утроилось.

В результате система образования «приспосабливается», выталкивая «неуспешных» детей в низкокачественные школы, в НПО, или вообще из системы без второго шанса на исправление неудач образования.

Важным механизмом активизации школьников является **школьное самоуправление**, которое может быть эффективным каналом их влияния на школу. Результаты социологических исследований показывают, что почти две трети учащихся (60,7%) отмечают отсутствие каких-либо форм самоуправления в школе, где они учатся. Среди 40% школ, где ответ на этот вопрос положителен, в большинстве случаев самоуправление сводится к отдельным мероприятиям типа «дней самоуправления».

Только каждый четвертый подросток (24,3%) фиксирует наличие в своей школе действующих организационных структур, реализующих школьное самоуправление в различных формах: Совет школы, Ученический совет, «школьная дума», «школьный парламент» и др. Однако почти половина этих школьников ничего не знает о деятельности этих структур.

Более того, оказывается, что социальная стратификация начинается уже и относительно самоуправления. Наиболее активно включенными в общественную жизнь школы оказываются «отличники» и учащиеся из высокообразованных семей (оба родителя с высшим образованием). Они же фиксируют разнообразные функции деятельности школьного самоуправления. Наиболее отчужденными от общественной жизни школы оказываются учащиеся с низкой успеваемостью («двоечники») и подростки из слабых социальных страт («низкообеспеченные»). Таким образом, даже редко встречающаяся социальная активность не столько воспитывает активных граждан, сколько усиливает социальную стратификацию.

Особую категорию школьников составляют **одаренные дети** — наиболее мотивированная часть школьников, которая способна добиться выдающихся успехов, драгоценное достояние нации. Система образования, не способная оказать им стартовую поддержку, наносит колоссальный урон человеческому потенциалу Отечества.

<sup>1</sup> По отчету о международных исследованиях PISA и TIMSS.

Нельзя не признать, что в этой сфере мы отстаем от развитых стран.

Образовательные центры США и Великобритании ищут таланты по всему миру, а у нас нет даже однозначного понятия одаренности как операционального определения, принимаемого всеми специалистами.

Сама «работа с одаренностью» в стране не систематизирована. Отсутствует какая-то статистика или данные опросов по одаренным детям, нет данных о взаимосвязи существующей системы поддержки одаренности и успехов российских ученых, музыкантов, спортсменов. Разработанная почти двадцать лет назад программа «Одаренные дети» нуждается в обновлении, однако нового механизма, отвечающего требованиям времени, до сих пор не предложено. В разных регионах России создаются свои республиканские, областные, городские Центры поддержки одаренных детей, выявления талантов у взрослых, но оценить уровень подготовки специалистов, работающих в этих центрах, невозможно.

Существующая система работы с одаренными детьми социально и институционально замкнута, закрыта. Бремя поддержки талантливого ребенка чаще всего полностью ложится на плечи родителей, значительно повышая расходы на его образование, делая развитие таланта зависимым от денег. Одаренный ребенок не получает вообще никаких социальных преимуществ, если его талант проявился «поздно» — в старших классах или уже на студенческой скамье. С другой стороны, программы развития талантов ассоциируются в массовом сознании с ранним разделением детей на «элиту» и «остальных», невольно усиливая социальное неравенство и расслоение в обществе. Увеличивается поток информации о «детях индиго», о «затухании» сверхспособностей детей во взрослом возрасте, о неисследованных резервах интеллекта и психики. Все чаще одаренность противопоставляется «предметному знанию». Запрос на одаренность принимают на себя народные целители и колдуны, продюсеры специальных шоу и религиозные деятели.

При этом существующие в обществе иждивенческие ожидания и запросы к государству препятствуют самой постановке вопроса об участии негосударственного сектора в этой сфере. Получается парадоксальная ситуация: в нашей стране успехи и недостатки в этой сфере принято рассматривать как успехи и недостатки государственной политики, несмотря на то, что государство на сегодняшний день не имеет системной и целенаправленной политики в сфере выявления и поддержки талантов.

Значимым механизмом поддержки мотивации может быть **дополнительное образование** — особенно если рассматривать его в контексте перехода от учебно-знаниевой к более широкой и практически ориентированной компетентностной парадигме, когда школьник уже не воспринимается, как это сегодня чаще всего бывает, в единственном «измерении» — только с точки зрения своей академической успеваемости. В этом сегменте образования реально создаются стимулы для тех, кто может быть успешен не в академическом труде, а в других сферах — спорте, искусстве, практических работах. Безусловно, успеваемость остается важным, но далеко не единственным показателем личностной успешности школьника, поскольку собственно умение учиться на уроках составляет только часть от набора компетентностей, которыми должен обладать выпускник школы. В системе дополнительного образования ребенок действует по свободному выбору, развивая свои способности в гораздо более неформальной обстановке. Достаточно сказать, что в период с 1998 по 2007 год, даже при том что возможности бесплатного дополнительного образования сегодня отстают от запроса мотивированной части школьников, охват программами дополнительного образования детей 5–18 лет увеличился с 29,3 до 46,1%. Однако этот прирост в основном достигнут за счет платных услуг. Сегодня возможности бесплатного дополнительного образования отстают от запроса мотивированной части школьников.

### Учащиеся системы профессионального и непрерывного образования

Активность и самостоятельность учащихся в системе профессионального образования играет еще большую роль в получении образовательных результатов, чем в школе. Есть два индикатора, показывающих уровень условий для самостоятельности и инициативности в профессиональном образовании, это соотношение аудиторных и самостоятельных занятий и возможность гибкого построения образовательных траекторий через выбор курсов.

**В последние годы сделаны шаги, повышающие уровень самостоятельности студентов. Однако по-прежнему соотношение аудиторных часов и самостоятельной работы в большинстве вузов остается очень далеким от практики большинства развитых стран. В вузах, как и школах, продолжает доминировать передача информации, а не участие студентов в обработке и производстве нового знания.**

Несмотря на декларации об усилении гибкости образовательного процесса ситуация с выбором специальности и курсов в наших вузах тоже отстает от лучшей мировой практики. Принцип «преподаватель знает, что вам нужно изучать» остается определяющим при выстраивании траекторий обучения.

Сегодня в отличие от большинства вузов развитых стран абитуриенты сразу после школы вынуждены «выбирать» образовательную программу, жестко закрепляющую их профессиональную специализацию. В других странах это происходит значительно позже. При этом в нашей системе чрезвычайно высоки издержки в случае смены образовательной траектории в процессе обучения (сложности смены специальности, программы, вуза).

Негибкость усугубляется крайне низким количеством курсов по выбору в большинстве российских вузов. 45% студентов утверждают, что в реальности таких курсов вообще нет, а еще 15% — что они занимают не более десятой части учебного времени. Напротив, при полноценной реализации «Болонской системы» первая ступень обучения подразумевает довольно широкую свободу выбора курсов на абсолютном большинстве образовательных программ. Студент в процессе обучения не только самоопределяется с выбором специальности (и, как правило, есть возможность получить две — основную и дополнительную, не обязательно связанные между собой), но и получает возможность формирования как индивидуальной программы обучения (дополняя обязательный для всех единый минимум курсами по выбору), так и объема нагрузки в течение семестра.

Отсутствие выбора блокирует работу механизмов студенческого контроля. Действительно, если возможность выбора позволяет студентам «голосовать ногами», посещая интересные дисциплины и игнорируя устаревшие и малополезные, возникает определенный механизм дисциплины преподавателей, заинтересованных в их выборе. В случае же отсутствия выбора, жесткой фиксации курсов у преподавателей пропадает стимул к учету мнения студентов и к поддержанию качества материала на адекватном уровне. Их недобросовестность никаким образом не скажется на нагрузке, позиции на кафедре и пр.

Вынужденная пассивность студентов как участников оценки качества образовательного процесса снижает их стимулы к реальной вовлеченности в образовательный процесс в качестве активных субъектов. Поскольку для приобретения образования обязательны усилия, а значит, и заинтересованность самого ученика, такая отчужденность негативно влияет на результаты обучения.

Возможность выбора должна сопровождать учащихся в большем количестве точек образовательной траектории. Так, помимо выбора внутри образовательных программ, должны быть обеспечены условия мобильности между программами: реальное разделение программ уровня бакалавриата и магистерского уровня. До тех пор пока в массовой степени происходит «перетекание» студентов из бакалавриата вуза в магистратуру, уровень программы магистерской

подготовки во многом завязан на качество выпускников бакалавриата. В этих условиях вузы не заинтересованы в переходе лучших студентов на магистерские программы других учебных заведений, создавая, напротив, все механизмы для их удержания. Формируются препятствия для реальной глобализации образовательного пространства и поддержки Болонского процесса.

Примером различного отношения к активности студентов может служить ситуация на социологическом факультете Московского государственного университета. Группа студентов публично выразила свое мнение по поводу качества преподавания на факультете, его искусственного отгораживания от российского и международного академического сообщества. Ни разу, а конфликт длится уже больше года, руководство факультета не село за стол переговоров со своими студентами. Были выявлены факты плагиата (прямого заимствования текстов) в учебниках декана В.И. Добренькова, и это также не стало предметом широкого обсуждения на факультете. На этом фоне руководство Московского университета заняло принципиальную позицию. Не покушаясь на принципы академического самоуправления (декан был только что избран Ученым советом факультета на новый срок), ректор МГУ академик В.А. Садовничий обратился к внешнему академическому сообществу, создав комиссию по проверке качества работы соцфака. После обращения студентов соцфака МГУ в Общественную палату, в апреле 2007 года, была создана рабочая группа, которая также проанализировала ситуацию на факультете, стандарты и учебные пособия, учебный процесс. Выводы, к которым пришла комиссия, созданная ректором МГУ, и рабочая группа ОП, в основном совпадают.

Замкнутость, изоляция социологического факультета МГУ от мирового профессионального сообщества социологов, его «независимость» от потребностей потребителя — к сожалению, обычная ситуация в нашем высшем образовании (хотя и исключительная для первого университета страны). Вместе с тем, позиция руководства МГУ, которое не стало защищать «честь мундира», а попыталось вместо этого его почистить, вступило вместо декана в диалог со студентами, привлекло внешних экспертов, — показала наличие здоровых сил в российском университетском сообществе.

Активности студентов способствует ориентация образовательных программ на рынок труда, на конкретные потребности обучающихся. Данные говорят о том, что почти 70% работодателей предпочитают специалистов широкого профиля, главное в которых — способность к дальнейшему обучению. О неадекватности предлагаемой студентам узко специализированной подготовки говорят и данные опросов, указывающие на то, что не более 50% студентов вузов уверены, что будут работать по специальности. При этом 15% уверены, что будут работать в другой сфере. Понятно, что трудно ожидать активности и мотивации студентов в этой ситуации.

### Родители

Непреложной истиной является ключевая роль семьи в достижении высоких результатов образования. Поэтому, чтобы быть максимально эффективной, любая программа повышения качества и результативности образования должна опираться на семью как на важнейший ресурс. Но вовлечение родителей в образовательный процесс должно происходить не только посредством удовлетворения их наличных потребностей, но и посредством формирования (развития, обогащения) их. Однако эта линия в реальной образовательной политике очень слаба.

Как показывают исследования<sup>2</sup>, важнейшим ожиданием родителей от образования является «улучшение социального положения» (или, как минимум, сохранение этого положения)

<sup>2</sup> По данным Института социологии РАН.

их ребенка по сравнению с существующим социальным статусом семьи, то есть реализация функции обеспечения социальной мобильности. Очевидно, что эта потребность оказывается неудовлетворенной в условиях существенного роста неравенства доступа к качественному образованию, что ведет к отчуждению большой группы родителей от образования.

Это общее ожидание, практически одинаковое для родителей первоклассников и старшеклассников, в свою очередь, сильно дифференцировано по типам учебных заведений. Для каждого из них характерно определенным образом устоявшееся согласование потребностей семей и предоставляемого образования.

Можно условно выделить три типа таких отношений:

— высокие требовательность и ожидания в «престижных» школах со специализацией и отбором (примерно 20%);

— декларативный интерес и средние ожидания в массовой школе (примерно 55%);

— отсутствие реальных запросов и низкие ожидания в «слабых» школах (примерно 35%).

Так, отдавая детей в специализированные «престижные» школы, большая группа родителей, начиная с первого класса, стремится дать детям качественное образование, которое воспринимает как ориентированное на вуз. Такие родители имеют свои представления о результате и помогают своим детям добиться этого результата. Чаще всего в этих школах складываются партнерские отношения школы и семей.

Впрочем, и такая школа нередко оказывается не готовой к опоре на «протянутую руку», когда высокообразованным и активным родителям просто раздадут перечни школьных финансово-материальных «нужд». Крайне редко школы обращаются к родителям за помощью в управлении, в собственно образовательном процессе, даже когда таковая предлагается. Это связано и со сложившимися традициями, и с нормативной базой, которая не стимулирует школы к такого рода сотрудничеству.

Еще более отчуждены от школ родители в школах с низкой результативностью и низкими амбициями. Их ожидания носят, как правило, чисто декларативный характер. В «хорошей школе» для них важнее ее материально-техническая база, чем высокие образовательные результаты. Строго говоря, образовательный процесс им непонятен и неинтересен. При этом существенно, что низкие ожидания от школы всегда коррелируют с низкими ожиданиями от собственных детей. Такие родители нетребовательны ни к детям, ни к школе, и школы это устраивает. Но для детей такая ситуация чрезвычайно опасна.

**Многочисленными исследованиями доказано, что родительские ожидания от образования детей являются важнейшим фактором их школьного успеха. Поэтому если ученики «слабых» школ являются к тому же детьми «слабых» родителей, то у них крайне велики шансы попасть в воронку академических неудач и на нисходящую образовательную траекторию.**

В этом случае, вместо того чтобы выращивать и пестовать активность родителей, система образования (в лице «слабой» школы) поощряет их неактивность. Можно сказать, что системой образования практически игнорируется важнейшая функция — формирование устойчивого образовательного запроса родителей и создание условий для диалога с ними по поводу его реализации. Впрочем, при всей справедливости подобных суждений, было бы неверно обвинять только школу: здесь действуют, безусловно, установки неразвитого общественного сознания и отсутствие внимания к подобным проблемам со стороны СМИ.

По существу, административно назначенным директором и представителями вышестоящих уровней государственного управления по-прежнему в 99% случаев определяются все значимые параметры, регулирующие жизнь и деятельность школы:

- \* содержание образования;
- \* образовательные технологии;
- \* система оценивания;



- \* организация обучения и жизни ребят в школе в целом (режим, каникулы и т.д.);
- \* экономика школы (параметры бюджетного финансирования);
- \* кадры (администрация школы, преподавательский и обслуживающий штат).

Этот список можно было бы продолжать, исключив, быть может, организацию родительскими силами выпускных вечеров, субботников по уборке школьного двора, покраски стен в летний период подготовки к новому учебному году и закупки занавесок на окна в классах...

Вот, например, как в этой «системе координат» предстает одна из самых больших (в прямом и переносном смысле) проблем — ухудшение здоровья школьников.

Возникает вопрос — что могут сделать родители в отношении уменьшения школьных перегрузок, улучшения режима учебы собственных детей? Ответ — ничего, ибо в существующем состоянии школьная система ни родительской общественности, ни какой-либо иной по существу «не подвластна». Людям приходится просто пассивно принимать то, что определяется не ими. Очевидно, что такое состояние дел явно противоречит логике жизни гражданского общества.

Качественное, сущностное обновление российской школы требует включения самых разных ресурсов — педагогических, экономических и др. Но важнейшим должен стать новый принцип общественной составляющей управления школой, что позволит пустить в дело новый, системный и, возможно, определяющий ресурс — семейный.

Не исключая возможности введения репрессивных мер по отношению к нерадивым родителям, признаем, что терпеливое выращивание институтов родительского участия, воспитание и образование родителей представляется хоть и более долгим, но и более эффективным подходом. Уже существуют школы и детские сады, выстроившие партнерские отношения с родителями (по оценкам социологов, их не более 15%). Сейчас партнерство родителей и школы получает все большую политическую поддержку — расширение общественного управления с участием родителей стало одним из направлений национального проекта «Образование». Однако данные говорят о том, что многие создающиеся советы формальны, что они не имеют реальных полномочий. По-прежнему администрация образовательных учреждений монопольно представляет их перед вышестоящими органами. Очень редким остается феномен создания общественных советов (с участием родителей) на уровне муниципалитетов и регионов. Необходимо оформить эти положительные тенденции принятием нормативных актов, добиться того, чтобы участие родителей в управлении образовательными учреждениями и, главное, их участие в воспитании и образовании детей стало приоритетом национальной образовательной политики.

Участие родителей в образовании не исчерпывается их участием в управлении и помощи школе. Их важнейшая роль — семейное воспитание. Однако практика поддержки семейного воспитания (в том числе, начиная с младенческого возраста) у нас очень редка.

Возникает парадоксальная ситуация, при которой государство предпочитает вкладывать огромные средства в развитие стандартной услуги дошкольного образования (которая является очень дорогой в сравнении даже с богатыми странами), игнорируя колоссальный ресурс семейного воспитания.

При этом вновь проявляется устойчивая позиция органов управления образованием, полагающих, что предметом их ответственности являются учреждения — школы, детские сады, вузы и т.п., а не образовательный процесс в самых разных его формах, включая семейное воспитание. Именно поэтому эта наиболее эффективная форма поддержки социализации и образования остается на периферии образовательной политики. Не случайно вопросы поддержки семейного воспитания не входят в функционал управлений образования в регионах. С этим, по-видимому, связано и малое распространение семейного (нешкольного) образования в нашей стране по сравнению со многими развитыми странами.

**Образование должно, в первую очередь, решать задачи граждан. Поэтому нужна горизонтальная власти, которая позволяет реально учесть интересы учащихся и их семей и опереться на эти интересы в процессе повышения качества образования.**

## Учителя и преподаватели

### *Качество школы не может быть выше качества учителей*

Прежде чем обсуждать возможности и стимулы активного самостоятельного действия учителей и преподавателей в нашей системе образования, надо честно ответить на вопрос, кто работает сегодня в школе и в вузе. Вопрос этот критически значим. В недавнем исследовании, проводившемся Организацией экономического сотрудничества и развития, было показано, что наиболее важным фактором, общим для всех стран с успешными системами образования, является качество учительского корпуса.

Приходится признать, что, несмотря на наличие в России десятков тысяч выдающихся учителей — людей высокообразованных, энергичных, увлеченных, средний уровень квалификации многих представителей этой массовой профессии оставляет желать лучшего. Данные показывают, что в педвузы идут дети из семей в среднем с более низким уровнем образования, чем в классические университеты и другие профессиональные вузы. Невысокий конкурс также снижает статус учительской профессии. Набор в педвузы уже заранее избыточен — ведь никто и не ожидает, что девяносто или хотя бы пятьдесят процентов их выпускников придут в школы. Таким образом, те, которые как раз собираются работать в образовании, выглядят там «белыми воронами». К окончанию педвуза для большинства его выпускников профессиональная работа в образовании не выступает средством социальной мобильности и успешности. В результате в школы возвращаются в качестве учителей, как правило, не лучшие ученики. Таким образом, само существование педвузов в их нынешнем виде является одной из причин цикла негативного отбора в учительскую профессию.

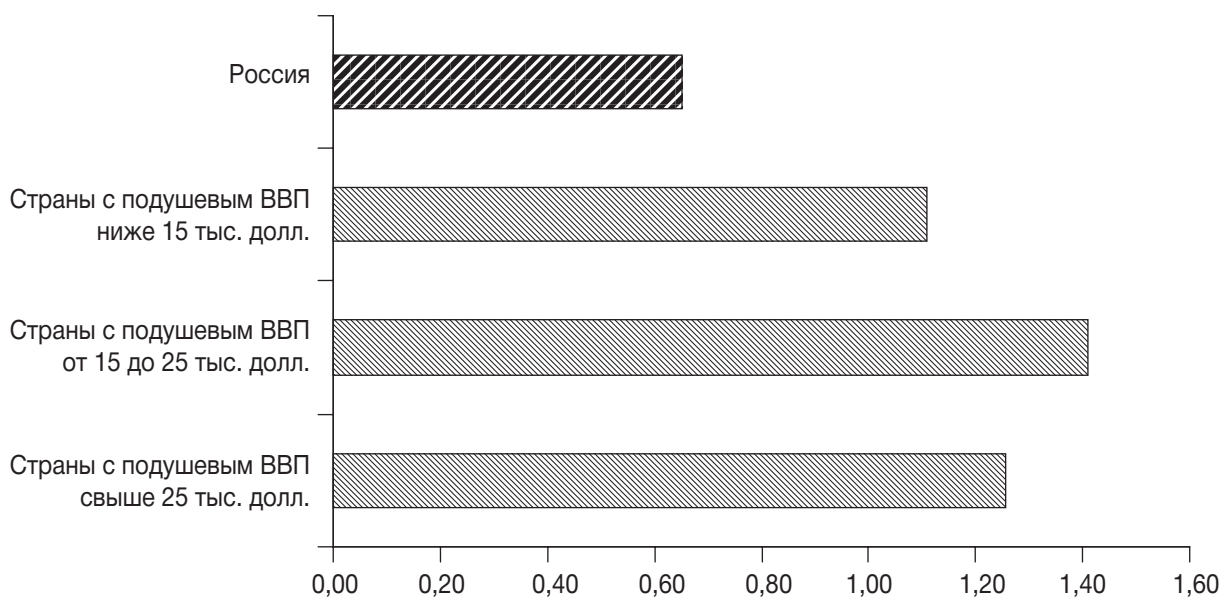
Россия не первая страна, сталкивающаяся с таким негативным отбором. Но другие страны помимо повышения зарплат учителям проводят специальные наборы лучших выпускников университетов для работы в школах в сельской местности или в трудных районах. В Англии путем разных мер, в том числе через большую общественную кампанию и серьезные льготы для начинающих учителей, учительская работа в период с 2000 по 2005 год превратилась из малопрестижной в самый популярный профессиональный выбор среди выпускников университетов.

**В Корее и Финляндии учителями становятся люди, входящие в лучшие 10% выпускников университетов, в Сингапуре и Англии — в лучшие 30% выпускников. Структура подготовки учителей устроена в этих странах так, чтобы не производить избытка кандидатов на эту профессию, чтобы не снижать ее статус, а наоборот — повышать конкурентность.**

Для этого, как правило, курсы подготовки учителей проводятся на последнем этапе получения профессиональных степеней и для такого числа кандидатов, которое не слишком превышает число вакансий. Такая система, кстати, позволяет допускать к конкурсу на педагогическую подготовку людей самых разных профессий. Таким образом, в эффективных образовательных системах, с одной стороны, ужесточается отбор на профессиональную учительскую подготовку, а с другой — увеличивается база выбора кандидатов.

Результаты негативного отбора в профессию видны ясно. Ухудшается возрастная структура российского учительства. Растет доля учителей пенсионного возраста, и в 2005 году она превысила 15%. Лишь 42% учителей моложе 46 лет. Характерен для этой профессии и гендерный дисбаланс: 86,3% школьных учителей страны — по-прежнему женщины (среди директоров школ женщин немного меньше — 76,9%). Для сравнения: в странах ОЭСР эта цифра значительно ниже, в Японии — 40%, в Греции — 64%, в США — 68%.

Несмотря на относительно высокий образовательный уровень (высшее образование имеют 78% учителей), «среднестатистическая учительница», как сформулировано в выводах одно-



**Рис. 12.** Соотношение заработной платы учителя и ВВП на душу населения, 2004 год

го из последних исследований, «читает немного, в театр почти не ходит, едва сводит концы с концами, работу свою любит, но в ее результативности не очень заинтересована».

Конечно, основная причина снижения качества учительского корпуса — зарплата. Более половины учителей (58,1%) отметили в 2005 году, что денег им хватает только на питание и товары первой необходимости. Невысокий уровень зарплаты вынуждает учителей искать дополнительные заработки. Согласно экспертным данным, частным репетиторством занимается 35% преподавателей школ.

В международной статистике для оценки относительного размера оплаты труда педагогов используется показатель соотношения заработной платы учителя с ВВП на душу населения, который позволяет проводить достаточно корректные сопоставления. В странах ОЭСР эта величина составляет 1,3. В России соотношение оплаты труда в образовании и подушевого ВВП составляет 0,65. То есть, согласно этой логике, можно сказать, что в нашей стране профессия учителя ценится в два раза меньше, чем в развитых странах.

За низкой средней зарплатой скрывается еще более тревожный показатель — уровень стартовой зарплаты. Новое поколение не пойдет в эту профессию до тех пор, пока этот уровень будет существенной меньше, чем стартовая зарплата в других (социально престижных) отраслях. Анализ показывает, что во всех эффективных образовательных системах конкурентоспособны именно стартовые зарплаты. Там они превышают 95% от подушевого ВВП (что выше, например, средней стартовой зарплаты учителя в ОЭСР), хотя в целом относительные расходы на образование в этих странах (стоимость одного ученика в процентах от подушевого ВВП) ниже, чем в среднем по ОЭСР.

Негативно влияет на качество работы и социальное самочувствие профессиональной группы. Можно ли ожидать активной сознательной работы, когда 66,5% учителей и 60,7% директоров сошлись в том, что общество оценивает учительскую работу недопустимо низко.

Резкое падение престижа учительской профессии отмечается даже в «святой святых» отечественной педагогики — учительских династиях. 67,6% учителей и 60,1% директоров — даже те, которые сами не желают сменить профессию, — не стали бы рекомендовать своим детям идти по родительским стопам. Не выглядит удивительным, что при этом хотели бы сменить данную работу или перестать работать: почти половина преподавателей НПО, 44% — школьных учителей, треть преподавателей системы СПО и ВПО.

Ожидания учителей и директоров, связанные с изменением престижа профессии в ближайшие 5 лет, также можно отнести к разряду пессимистичных. Большая часть учителей и директоров не надеется в обозримом будущем на изменение отношения со стороны общества к педагогической профессии. Сегодня лишь 3,7% родителей хотели бы видеть своего ребенка в будущем школьным учителем. В рейтинге популярности эта профессия существенно уступает и инженеру, и рабочему, и военному, и спортсмену.

Все эти факторы способствуют тому, что в восприятии большинства населения в школах стало меньше хороших учителей, хотя их все еще больше, чем плохих<sup>3</sup>.

15% учителей сами признаются, что работают не с полной отдачей. Не менее тревожен тот факт, что половина учителей видит основную трудность в недостаточном уровне общекультурного и интеллектуального развития нынешних школьников. Фактически эти педагоги снимают с себя ответственность за качество образовательного результата. В связи с этим характерно, что уровень освоения учителями современных образовательных технологий заметно отстает от развития этих технологий.

Так, по специальному исследованию 2006 года, лишь 50% учителей хоть в какой-то мере пользуются компьютерами и используют ИКТ в образовательном процессе. И если Интернет и электронная почта стали обычными практиками для преподавателей вузов (83,7% пользователей), то обычный школьный учитель-предметник и преподаватель НПО-СПО обращается к компьютеру не более двух раз в месяц.

Немалую тревогу вызывает и ситуация в вузах. Несмотря на некоторые позитивные сдвиги, даже сегодня больше 44% преподавателей составляют люди в возрасте 50 лет и старше. 38,6% full professors (докторов наук) в российских университетах — люди от 65 лет и старше.

В среде учителей и преподавателей стали фиксироваться учащающиеся случаи коррупции — явление, до недавнего времени совершенно немыслимое. При этом характерно, что из тех студентов, кто сталкивался с явлением взяточничества при поступлении в вуз, каждый пятый фиксирует, что ситуации взяточничества возникают лично у него и на последующих этапах обучения в вузе. Таким образом, существующие «серые» схемы и механизмы при отборе в вузы имеют продолжительные негативные последствия, поскольку поступление за взятки не только является фактором низкой успеваемости этих студентов, но и деформирует общую морально-этическую атмосферу учебного процесса в вузе.

Из приведенной ниже таблицы следует, что наибольшее распространение коррупция имеет в детских садах и в вузах.

**Таблица 9.** Расчетные данные по ответам на косвенные вопросы:  
Слышали ли о случаях дачи взяток в таких учебных заведениях?  
Дали бы такую взятку, если бы представилась возможность?  
Имеют ли для этого финансовые возможности?

Доля дававших взятки за особое отношение	Москва		Россия (кроме Москвы)	
	2003/2004 уч. год (третья волна МЭО)	2005/2006 уч. год (пятая волна МЭО)	2003/2004 уч. год (третья волна МЭО)	2005/2006 уч. год (пятая волна МЭО)
в детском саду, (% от числа всех дошкольников)	4,7	18,8	2,9	10,2
в школе	2,7	8,1	1,6	6,7
в вузе (бюджетное место)	6,4	10,2	5,1	9,4
в вузе (платное место)	7,1	10,5	5,6	10,3

<sup>3</sup> По данным Фонда общественного мнения.

Эти факторы можно было бы в какой-то степени нейтрализовать, если бы существовала адекватная система профессионального развития работников образования. Однако она не только не приобрела новые черты, но в массе своей ухудшалась по сравнению с советскими временами. Это особенно контрастирует с опытом эффективных образовательных систем в ряде стран, в которых профессиональному развитию педагогов уделяется огромное внимание. Там активно применяются новые формы повышения квалификации, направленные на помощь конкретным учителям в решении их конкретных проблем. Наиболее распространенной формой поддержки учителей является в этих системах наставничество. К сожалению, в большинстве российских регионов эта форма не распространена. Более того, педагоги не получают возможности выбрать на рынке услуг повышения квалификации то, что им будет интересно и полезно. Их выбор ограничен услугами традиционных ИПК.

**Дальнейшее промедление с преодолением негативного отбора в учительскую профессию грозит уже через пять лет ситуацией, когда большинство преподавателей составят люди, случайные для школы. Учителя необходимо вернуть в средний социальный класс, обеспечить ему ресурсы для личного и профессионального развития.**

### **Возможности и стимулы активного и самостоятельного действия учителей и преподавателей**

Наряду с потребностью в более высокой зарплате и материальном обеспечении учебного процесса, растет и потребность педагогов в большей институциональной свободе от чрезмерной зарегулированности учебного процесса.

Образование должно формировать свободных, готовых к выбору граждан. Важнейшим условием для этого является свобода и опыт ответственного выбора у учителей. Школа и так имеет очень слабую традицию выбора. Опасно ограничивать разумный выбор учителем учебных пособий и методик, выбор учеником и его родителями школы, учителя и изучаемых предметов. Сегодня одним из аргументов ограничения выбора является неготовность к нему. Но эта готовность и не появится, если не будет создано условий для свободного и ответственного выбора.

Примером сужения выбора является ситуация с учебниками. Нынешняя схема оценки учебников опирается на экспертизу двух уважаемых организаций: РАН и РАО. Однако у этой модели есть риск, состоящий в том, что работники этих организаций нередко сами принимают активное участие в написании учебников. Возникает и риск доминирования точки зрения одной и той же группы рецензентов. Минимизации этих рисков могли бы способствовать механизмы обратной связи и общественной экспертизы учебников, которая, как показывает мировая практика, и является основным и самым надежным средством не просто допуска качественных учебников, но и их постоянного совершенствования. К сожалению, эти механизмы развиты у нас недостаточно.

В русле административного ограничения выбора находится и нормативная новация о фактическом ограничении выбора не только учебников, но и учебных пособий. Такая мера вряд ли будет эффективной в информационном обществе. Наша школа и так существенно отстает от школ в странах-конкурентах по объему и разнообразию научно-популярной литературы и материалов. Новые открытия в науке и технологии долго находят путь в школьный класс. Теперь же этот путь может стать еще дольше. Конечно, необходимо формировать механизмы фильтрации информации, которая приходит в школы из безбрежного информационного пространства. Но вряд ли эти механизмы надо базировать на централизованном отборе. Наиболее эффективно задача оптимизации информационного потока решается через формирование у школьников, учителей и руководителей школ и муниципалитетов компетентности выбора лучших и самых современных материалов. Административные меры не будут успешными и эффективными.



Нередко аргументом против расширения автономии преподавателей служит факт слабости их профессионального сообщества. Действительно, по сравнению с развитыми странами, где каждый учитель или преподаватель является членом десятка профессиональных ассоциаций, наши педагоги выглядят индивидуалистами. Процессы формирования профессиональных сообществ идут, но медленно. Период их бурного роста, когда профессиональные ассоциации в образовании поддерживались зарубежными благотворительными фондами, завершился. И пока никто не занял нишу поддержки этого важнейшего направления развития российского учительства.

Вузовские преподаватели сегодня имеют широкую автономию. Вместе с тем, механизмы поддержки их инициативы и повышения компетентности развиты слабо. Единицами исчисляются вузы с системой внутренних грантов на поддержку инициатив как в области исследований, так и в области учебного процесса.

При всех трудностях в поддержке инициативы и автономии учителей и преподавателей сегодня возникают позитивные тренды. Безусловно, важнейший сигнал, направленный на повышение и доходов, и социального статуса учительства, был послан национальным приоритетным проектом «Образование». Важно и то, что в целом ряде регионов были сформированы свои программы поддержки лучших учителей. Причем в нескольких регионах идея поддержки «былых заслуг» была дополнена — там гранты выдаются не за прошлые достижения, а на реализацию учительских инициатив. Аналогичные идеи по поддержке инициативных проектов преподавателей реализуются и в ряде вузов. Все это свидетельствует о том, что все больше и больше руководителей, преодолев провал в финансовом ресурсном обеспечении, понимают, что активность педагогов является важным ресурсом развития системы образования.

### Образовательные организации

Самостоятельность и инициативность школ и учреждений профессионального образования сыграли огромную роль в выживании системы в 90-е годы. Необходимость повысить общий уровень работы системы, остановить злоупотребления автономией породили другую крайность — усиление регулирования, стандартизации, контроля. Выше уже говорилось о попытках ограничить выбор учебников в общем образовании. Но не менее удивительными и огорчительными фактами является жесткость образовательных стандартов в профессиональном образовании, негибкость системы контрольных цифр приема по специальностям.

Притчей во языцех стали ограничения на финансово-экономическую деятельность школ и вузов в условиях казначейского исполнения бюджетов. Предполагается, что жесткость контроля и процедурное регулирование процесса обеспечат эффективное использование средств. При этом из вида упускается то, что не меньший, а больший эффект могут дать самостоятельность и гибкость в сочетании с прозрачностью и подотчетностью.

Продолжается последовательное ограничение прав государственных и муниципальных образовательных учреждений в области использования заработанных ими средств. Сначала, с вступлением в силу Бюджетного кодекса Российской Федерации (2000 год) эти средства были отнесены к неналоговым доходам бюджетов, что обусловило перевод операций по внебюджетным доходам и расходам учреждений на казначейское исполнение, означающее жесткий контроль за постатейным исполнением утвержденной учредителем сметы доходов и расходов. Следующим шагом стали принятые в апреле 2007 года изменения в Бюджетный кодекс, в соответствии с которыми понятия «внебюджетные средства бюджетных учреждений», «средства, полученные бюджетным учреждением из внебюджетных источников» вообще оказались исключенными из Бюджетного кодекса. То есть, по сути, заработанные учебным заведением средства превращаются из внебюджетных в бюджетные со всеми ограничениями в их использовании.

Мы видим два негативных последствия принятых в области бюджетного законодательства решений. Во-первых, в условиях недофинансирования образования снижается заинтересованность учебных заведений в зарабатывании средств. Во-вторых, снижается гибкость в исполь-

зовании финансовых ресурсов, что особенно критично для учреждений профессионального образования, действующих в условиях не только внутренней, но и внешней конкуренции.

Все это резко противоречит мировой тенденции к расширению прав местных сообществ, школ и университетов, в том числе в вопросах содержания образования. Доказано, что средние качественные результаты образования выше в странах, где школьные сообщества и университеты получают значительную автономию. При этом важно отметить, что в этих странах государство, ослабив свой административный ресурс, резко усиливает ресурс идеологический и общественный. Оно привлекает к управлению школами местное сообщество и родителей, обеспечивает прозрачность принятия решений и результатов образования на школьном уровне, широко пропагандирует передовую практику и методы обучения. В университетском секторе в других развитых странах государство привлекает бизнес и местное сообщество к участию в управляющих советах, пользующихся значительными правами.

Таким образом, автономия школ и университетов приходит вместе с ростом их прозрачности и ответственности. В ряде регионов России постепенно вырастает такая практика. Школы и муниципалитеты публикуют отчеты о своей работе, выстраиваются механизмы объективной оценки образовательных результатов (начиная с ЕГЭ), проводится общественная экспертиза школ, формируются профессиональные ассоциации учителей и администраторов, распространяющие высокие стандарты работы.

Другой важный шаг в этом направлении — переход части учебных заведений из бюджетного в автономное учреждение, обладающее весьма широкой экономической самостоятельностью. Оно самостоятельно в распоряжении заработанными им денежными средствами и приобретенным на эти средства имуществом, вправе привлекать кредиты, хранить свои денежные средства в банках. Можно сказать, что автономное учреждение по своим важнейшим экономическим характеристикам — это бывшее образовательное учреждение (предусмотренное ранними редакциями Закона РФ «Об образовании»). Вместе с тем законодательством предлагаются действенные механизмы государственного и общественного контроля за деятельностью автономного учреждения на предмет соответствия возложенной на него миссии.

Закон «Об автономных учреждениях» 2006 года и уже принятые подзаконные акты федерального уровня вполне позволяют разработать необходимую нормативно-правовую документацию и на уровне региона, и на уровне муниципалитета. Например, в Татарстане такие постановления приняты, и уже 30 учреждений социальной сферы стали автономными. Нужно активизировать эту работу на местах, чтобы в ситуации ужесточения условий деятельности бюджетных учреждений повсеместно имелась альтернатива для тех, кто в ней реально нуждается.

### **НКО, предоставляющие образовательные программы**

В современных условиях серьезная общественная поддержка развития образования может быть оказана со стороны некоммерческих организаций (НКО). Они не могут и не должны заменять базовую систему образования, но обладают целым рядом преимуществ перед менее поворотливыми, отягощенными большими задачами государственными и муниципальными структурами образования.

В каких областях вклад НКО может быть особенно востребован?

С учетом возрастания дефицитности мест в детских дошкольных учреждениях крайне своевременно было бы привлечь к решению этой острой социальной проблемы потенциал НКО. Это создаст некую конкурентную среду и сможет побудить дошкольные образовательные учреждения больше заботиться о качестве и номенклатуре оказываемых образовательных услуг.

Принятые и готовящиеся государственные решения о материнском капитале и передаче средств для покупки услуг дошкольного образования не детским садам, а непосредственно семьям, имеющим детей дошкольного возраста, сделает наших молодых родителей заказчиками, имеющими право и реальную возможность выбора.

Негосударственные структуры могут достаточно быстро накопить и предъявить обществу высокую компетентность в экспертной, консультативной деятельности для развивающей-

ся системы образования. Было бы странно предполагать, что руководители промышленных предприятий намного сильнее нуждаются в услугах консультантов по управлению, чем их коллеги — руководители школ. Но система подобного консалтинга в образовании вряд ли может сложиться силами только госсектора, тут — важное поле для работы именно некоммерческих, общественных структур. Не менее актуален качественный общественный аудит школы и осуществляемого ею образования. При этом главным гарантом доверия к такому аудиту будет сложившаяся репутация привлекаемых к нему экспертов. В частности, чрезвычайно востребованным может оказаться участие представителей НКО в качестве наблюдателей при проведении ЕГЭ.

НКО уже играют немалую роль в системе дополнительного образования детей и молодежи. Вместе с тем, до сих пор они работают почти исключительно на платной основе, хотя вполне могли бы эффективно оказывать услуги в форме частно-государственного партнерства. И такие примеры уже есть. Так, в Красноярском крае средства на организацию летнего отдыха выделяются не государственным лагерям, а по конкурсу любым организациям, предложившим интересные образовательные программы.

**НКО могут составить здоровую конкуренцию образовательным учреждениям, работающим и в сфере дополнительного профессионального образования. Уход от монополии институтов повышения квалификации был бы только на пользу учителям и руководителям образования, желающим реально повысить свою профессиональную компетентность.**

Необходимость глубокого преобразования системы повышения квалификации учителей остро осознается самими регионами, которым в настоящее время полностью передано ее финансирование. Поскольку само повышение квалификации перестало быть обязательным и зависит теперь от собственного решения и готовности учителя, ситуация, складывающаяся в регионах, становится все более разнообразной. Если в одних регионах (такие единицы) введена ваучерная система и, соответственно, некоторая свобода выбора форматов повышения квалификации, то в других она не осуществляется вовсе — как правило, по причине катастрофической нехватки средств.

Нужна система государственной поддержки тех НКО, которые создают специализированные образовательные программы. Вообще НКО должны занять значительное место в образовании, особенно в дополнительном, как это сложилось в большинстве развитых стран. Создавая конкуренцию государственным и муниципальным образовательным учреждениям, они объективно способствуют повышению качества образовательных программ.

# Глава 4

## Что делать

### 4.1. Не замыкаться в себе

Оценивая масштабы перемен — как тех, которые уже произошли в отечественном образовании за период с начала 1990-х годов, так и тех, которые предстоит осуществить, — нельзя не видеть, что впереди — несоизмеримо больший объем работы. Практически все составные части нашей образовательной системы нуждаются в качественной перестройке, а по ряду направлений предстоит настоящее «новое строительство». Мы начинаем привыкать к мысли, что наше образовательное пространство действительно составляет часть мирового и не может не игнорировать задаваемый им контекст. А этот контекст, в свою очередь, предопределяется такими процессами глобализации, как складывание планетарного рынка рабочей силы, товаров и услуг, открытостью научно-информационного и культурного пространства, колоссальными миграционно-демографическими сдвигами и т.п. В этих условиях образование не может оставаться замкнутой системой — ни в отношении собственного общества и его интересов, ни в отношении тех трендов, которые определяют вектор и динамику развития образования в мире.

В аналитической части доклада было показано, что образование объективно не может (и не должно) быть в ответе «за все» — начиная от духовно-нравственного и физического состояния граждан и кончая их социальной успешностью. Более того, образование, предоставленное самому себе, не способно, в отличие от барона Мюнхгаузена, вытащить себя из болота назревших и перезревших проблем, связанных с улучшением материальной базы учебных заведений дошкольного, общего среднего, начального и среднего профессионального образования, развитием государственно-общественной формы управления, новым пониманием качества образования и т.д. и т.п. Проблемы образования должны быть осмыслены обществом и государством как важнейшее общее дело, превращены в постоянную тему обсуждения средствами массовой информации, стать предметом общенациональной озабоченности.

С другой стороны, современное образование, как и современная экономика, уже не может мыслиться в логике автаркической самодостаточности. Разделение труда и использование лучших технологий и содержательных решений стало сегодня фактом не только рынка промышленности или традиционных сервисных отраслях, но и образования. Поэтому важно понять, что ныне конкурентоспособность страны во многом определяется ее способностью находить в мире и привлекать для своего социально-экономического и культурного развития лучшие знания и технологии, лучших специалистов. До сих пор наша сфера образования пребывала в самодостаточном изоляционизме. **Важнейшей задачей образовательной политики становится открытость системы образования глобальному рынку знаний, технологий и талантов.**

По целому ряду направлений наша школа была весьма конкурентоспособна. Сегодня ряд находок российской школы используется за рубежом. Например, российские учебные материалы по математике для начальной школы (программа Эльконина — Давыдова) активно применяются в американских школах. Однако во многих областях наше общее и профессиональное образование отстало и методически и технологически.

К сожалению, уже более чем десятилетняя история разработки образовательных стандартов для общеобразовательной школы показывает, что наша педагогическая мысль по-прежнему ориентируется на заучивание массивов информации. Анализ структуры учебного плана, как и содержания обучения в нашей школе, позволяет утверждать, что в них заложены важные причины отставания в формировании ключевых компетенций, способности жить и работать в информационном обществе. Необходимо в полной мере использовать передовой международный опыт в разработке стандартов образования, в связи с чем можно привлекать к этой работе и лучших зарубежных специалистов.

Университетский сектор более активен в использовании мировых ресурсов и технологий. Но сегодня каждый университет действует индивидуально, нуждаясь в квалифицированном суждении о том, что лучше и эффективнее. Необходимо создать систему мониторинга глобального рынка образовательных технологий и ресурсов для всех уровней и способствовать использованию в нашем образовании лучших мировых образцов.

**Россия — часть мировой экономики. Наш рынок труда — часть мирового рынка. Поэтому и наше образование, сохраняя конкурентоспособность в мире, должно уметь использовать позитивный опыт лучших мировых образовательных систем и центров, искать и переводить лучшие учебники и учебные пособия, направлять российских учителей, исследователей и преподавателей для ознакомления с опытом работы и стажировок за рубежом, искать и приглашать на работу лучших представителей мирового университетского сообщества, реализовывать совместные проекты в области исследований и совершенствования образования.**

#### **4.2. Создание условий для выравнивания шансов, повышения доступности качественного образования**

Как отмечалось, эффективность выравнивания шансов тем выше, чем раньше предпринимаются шаги по такому выравниванию. Конституцией Российской Федерации (п. 2 ст. 43) установлена гарантия общедоступности и бесплатности дошкольного образования. Вместе с тем, учитывая особую значимость дошкольного образования и реальную ситуацию с его доступностью, целесообразно установить на законодательном уровне его обязательность, внося соответствующие изменения в Федеральный закон РФ «Об образовании». Нормы указанного закона должны подкрепляться нормами, устанавливающими ответственность как родителей, так и должностных лиц, образовательных учреждений за обеспечение дошкольного образования детей. Необходимо сформировать финансовые механизмы, обеспечивающие развитие сети детских садов, повышение качества их деятельности. Необходимо также создать правовые условия для эффективного частно-государственного партнерства в дошкольном образовании. Родители должны получить возможность использовать бюджетную поддержку для оплаты услуг в негосударственных детских садах.

В школьном образовании можно поддержать идею введения минимальных стандартов на условия обучения. Весьма действенным могло бы быть использование практикуемых во многих странах программ специального «подтягивания» школ, показывающих самые слабые результаты. Полагаем, что повышение качества работы слабых школ сегодня должно стать общей заботой всех уровней власти и муниципалитетов. Целесообразно принять специальную федеральную целевую программу (либо предусмотреть подпрограмму в Федеральной целевой программе развития образования). Аналогичные целевые программы (подпрограммы) могут быть приняты субъектами Российской Федерации и муниципалитетами. Важно обеспечить эффективную интеграцию государственных и муниципальных усилий.

Необходимо провести аудит всей системы работы с такими категориями учащихся, как сироты и дети-инвалиды, поскольку эта система сложилась еще в советское время и не отражает ни новых социально-экономических условий, ни новых технологий. В этом аудите могли бы участвовать эксперты из тех стран, где подобные задачи решаются эффективно.

Особого внимания заслуживает проблема обучения мигрантов. Практической задачей становится создание и государственное финансирование системы курсов русского языка и элементарного российского страноведения для иммигрантов и максимальная интеграция их детей в детские сады и школы по месту жительства. Параллельно в содержании школьного образования необходимо существенно усилить проблематику межкультурного диалога и включить хотя бы первичную информацию о культурно-историческом наследии народов, представители которых в качестве мигрантов оказались сегодня в том или ином регионе России. Необходи-



ма специальная поддержка школ, работающих с семьями мигрантов (программы изучения русского языка, целевая подготовка учителей и др.).

Россия сегодня располагает достаточными ресурсами, чтобы начать реализацию комплекса мер, направленных на обеспечение доступности качественного профессионального образования для учащихся из малоимущих семей. В число таких мер входит: строительство новых и благоустройство действующих общежитий; восстановление при техникумах и вузах бесплатных для обучающихся подготовительных отделений, при этом в условиях перехода к уровню высшего образования создание таких отделений станет актуальным для поступления в магистратуру; финансирование социальных стипендий в размере прожиточного минимума, что резко повысило бы шансы выходцев из незащищенных групп населения сосредоточиться на учебе и успешно окончить учебный курс.

Один из путей расширения доступности качественного высшего профессионального образования — образовательное кредитование. Кредиты на получение высшего образования уже выдаются рядом коммерческих банков, однако спрос на них невелик из-за высокой процентной ставки и требований по залогу имущества. Широкое развитие образовательного кредита достижимо лишь при участии государства. Государственная поддержка позволит сделать кредиты существенно более доступными для студентов. При этом кредиты должны выдаваться на покрытие не только собственно расходов на образование, но и сопутствующих образованию расходов (питание, проживание, покупку учебной и научной литературы). В настоящее время в соответствии с решением Правительства Российской Федерации Минобрнауки России начат эксперимент по государственной поддержке предоставления образовательных кредитов студентам вузов. Вместе с тем для того, чтобы образовательное кредитование стало действенным инструментом повышения доступности качественного высшего профессионального образования должен быть принят специальный федеральный закон. Считаем обязательным подчеркнуть, что государственная поддержка образовательного кредитования — не альтернатива, а дополнение существующих гарантий бесплатного образования.

Необходимо самым решительным образом бороться с «псевдообразованием», в сети которого попадают, прежде всего, выходцы из малообеспеченных семей. Одни лишь административные методы вряд ли дадут желаемый результат. Несомненно, заслуживает поддержки работа по закрытию программ, профанирующих образование. Однако индивидуальные решения по каждому филиалу или программе — путь долгий и не самый эффективный. Гораздо рациональнее ускорить давно уже подготовленные институциональные преобразования в отрасли. Имеется в виду, прежде всего, переход к нормативно-подушевому финансированию программ высшего образования, реализующему принцип «деньги следуют за студентом».

Наряду с указанными мерами необходимо повышение престижности образовательных траекторий, альтернативных высшему образованию. Можно вспомнить, что в СССР в 40–60-е гг. XX века начальное и среднее профессиональное образование открывало дорогу к профессиональной и социальной карьере и доходу точно так же, как и высшее. Во многих европейских странах подготовка к работе руками, к карьере квалифицированного исполнителя совершенно лишена ярлыка социального провала. Начальное и среднее профессиональное образование снова должны обрести «знак качества».

Но для этого требуется коррекция очень многих элементов образовательной системы, начиная с программы общеобразовательной школы, где сложилась односторонняя ориентация на формирование академических компетенций. Она далеко не всегда успешна, поскольку дети имеют различные способности. Включение в школьную программу прикладных и художественно-прикладных практических навыков позволит выделиться тем подросткам, которые представляют себя в роли будущих практиков. Они сформируют костяк лучших, заинтересованных учащихся профессиональных школ и курсов.

### 4.3. Эффективный контракт «общество — преподаватель»

Ключевое звено образовательной системы — учитель, мастер производственного обучения, профессор университета. Реформа образования пока промахивается мимо ключевой задачи — разбудить активность массового учителя, преподавателя, включить его в процесс модернизации образования не в качестве страдательного элемента, а как главное действующее лицо, чтобы он не ожидал: «А что еще придумают, какого рода форму и как я к этой форме буду адаптироваться», — чтобы он реально сам чувствовал себя главным действующим лицом. Для этого нужно последовательно формировать эффективный контракт общества с преподавателем<sup>1</sup>. Контракт, который гарантировал бы интересы общества в системе образования. А это невозможно, не учитывая интересов преподавателей

Самая серьезная трудность в решении этой ключевой задачи — зарплата. В результате реализации нацпроекта по здравоохранению учителя в регионах отстали сегодня от врачей в полтора раза: 8–9 тыс. руб. по сравнению с 15 тыс. Это вопрос в самом чувствительном секторе. Ведь недостающие 5–6 тыс. руб. во многих регионах России — это та грань, которая не позволяет человеку войти в средний класс. Конечно, замечательно, что только за последние полтора года доходы учителей выросли в полтора раза. Но эту динамику нужно усиливать. Многообещающей кажется идея Минобрнауки России на региональном уровне выделить несколько (3–4) групп выплат стимулирующих надбавок, к установлению которых привлечь советы образовательных учреждений. При этом предполагается сделать процедуры анализа работы педагогов максимально объективными, обновив механизмы аттестации учителей.

В системе профессионального образования, в первую очередь в вузах, доходы преподавателей выше, до 12–15 тыс. руб. в месяц. Однако меньше трети от этого — базовая зарплата на одной ставке. Это, конечно, ненормально.

**Интерес общества в образовании состоит в том, чтобы преподавателями были наиболее подготовленные и заинтересованные представители образованного класса, чтобы они постоянно обновляли свои знания и умения. Интерес общества состоит также в том, чтобы со стороны преподавателей был обеспечен максимальный учет интересов и способностей учащихся, в том числе за формальными рамками учебного процесса. Другими словами, общество рассчитывает на профессиональную мораль преподавателей.**

Чтобы обеспечить эффективный контракт со своей стороны, обществу (и представляющему его интересы государству) предстоит решить две задачи. Первая — обеспечить конкурентоспособность образования на рынке труда. Система образования не должна терять своих лучших, наиболее перспективных представителей в пользу рыночных отраслей экономики, а ведущие университеты страны — в пользу своих зарубежных конкурентов. Особая задача — обеспечить выбор карьеры педагога и исследователя талантливой молодежью, преодолеть сложившуюся тенденцию «неблагоприятного отбора» нового поколения преподавателей. Здесь огромную роль может сыграть федеральная программа «Научно-педагогические кадры». Министерством образования и науки предлагается выделить на нее 50 млрд руб. на ближайшую пятилетку. Однако данная программа до сих пор не принята, хотя поручение Президента по ее подготовке было сформулировано осенью 2006 года.

Вторая задача — восстановить или сформировать заново профессиональные сообщества преподавателей, как коллективы кафедр и школ, так и организованные по профессиональному признаку ассоциации представителей разных учебных заведений. Именно они образуют среду, в которой преподаватель работает и развивается, среду, которая оценивает его успехи, а в случае необходимости предупреждает его проступки. Среду, которая формирует и поддер-

<sup>1</sup> Речь идет не о формальном контракте, а о своего рода общественном договоре.

живает профессиональную мораль, обеспечивает должное качество образовательных программ и услуг. Нужна система грантов для создания таких профессиональных ассоциаций, клубов, сетевых объединений, начиная с муниципального уровня.

### Сколько надо платить преподавателю?

В настоящее время значительная (в профессиональном образовании — едва ли не основная) доля доходов преподавателей складывается из дополнительных заработков. Это опасная ситуация. Ведь добывание необходимых средств, как правило, происходит за счет пренебрежения главным контрактом, в первую очередь в тех его элементах, которые не поддаются формальному контролю. В школе — это внеклассная работа с «продвинутыми» и отстающими учениками, воспитательная деятельность учителя. В вузе — исследовательская работа. И в учебных заведениях любых типов — это, разумеется, самообразование преподавателя, «поддержание себя в форме».

**Необходимо от той модели, с которой мы сейчас молчаливо миримся, — от модели преподавателя-почасовика — перейти к модели преподавателя полного дня. Это значит, что школа, техникум, университет должны платить преподавателю столько, чтобы он мог нигде больше не подрабатывать. Основной зарплаты должно хватать на жизнь, на профессиональное развитие, на содержание семьи.**

Преподаватель — это не разнорабочий, это работник высокой квалификации. Его зарплата должна соотноситься с зарплатой менеджера, чиновника, то есть быть выше средней по региону. Реальная зарплата учителя школы должна быть скорректирована на условия и стоимость жизни. Зарплата мастера производственного обучения должна позволить приглашать на такую работу лучших, наиболее квалифицированных и обученных самым современным технологиям рабочих и мастеров. С учетом дефицита таких кадров в экономике, она должна быть даже несколько выше зарплаты учителей.

Особая проблема — преподаватели высших учебных заведений. С учетом больших различий в их квалификации необходимо, чтобы система оплаты труда обеспечивала в первую очередь их селекцию. Большие доплаты должны получать те, кто ведет исследования и имеет высокий рейтинг у студентов. В то же время работники, чья квалификация недостаточна, должны экономически подталкиваться к переходу в другие сферы экономики. Базовая ставка преподавателя вуза не должна сильно разниться с учительской. Но вузы должны получить значительный «свободный» фонд доплат за профессиональные достижения, с учетом которых хорошие преподаватели могли бы зарабатывать (повторяем, в пределах основного контракта) в 3–4 раза больше — до 50–75 тыс. руб. в месяц. Для того чтобы преподавательская работа стала привлекательной для наиболее талантливых выпускников университетов, надо предусмотреть так называемые стартовые гранты, удваивающие базовую зарплату на 2–3 первых года. За это время молодой преподаватель или добьется профессиональных успехов (и получит «регулярные» надбавки) или, в свою очередь, станет кандидатом на замещение более перспективным и молодым соискателем.

**Важным элементом контракта со стороны государства должна являться широкая и доступная для преподавателей разных уровней образования система выделения грантов на исследования, на инновационные проекты, на участие в семинарах и конференциях и на повышение квалификации.** Такие гранты должны предоставляться на конкурсной основе и в идеале — охватывать за один год не менее одной трети преподавателей (в вузах — не менее половины). Для этого нужно расширить мандат и бюджеты существующих государственных фондов (РФФИ и РГНФ) и создать рядом с ними новые (Фонд развития российского учительства, Фонд профессионального развития в профессиональном образовании, Фонд экономических, социальных и правовых исследований). Эти фонды должны стать эффективными механизмами грантовой поддержки

инициатив учителей и преподавателей как в области собственного профессионального развития, так и в области исследований и образовательных инноваций.

**Увеличение преподавательских ставок и введение надбавок и доплат должно быть предусмотрено в нормативах бюджетного финансирования в расчете на одного учащегося.** При этом единственным ограничением для самих учебных заведений должен быть только минимальный размер оплаты труда преподавателя на полной ставке по уровням образования. Для дошкольного образования, общеобразовательной школы и системы прикладного профессионального образования это должны делать законодательные собрания субъектов Федерации, для высших учебных заведений — Государственная Дума Российской Федерации, но с учетом региональных различий в рынках труда.

Важным элементом эффективного контракта является пенсионное обеспечение преподавателей. Его нынешний низкий уровень дает двойной негативный эффект: пожилые преподаватели стараются удерживать максимальную (часто уже непосильную для них) нагрузку, а молодежь не вдохновляется такой жизненной перспективой.

Проблема в целом будет снята мерами, принимаемыми сейчас по предложению Президента В.В. Путина — это софинансирование бюджетом и работодателем добровольных отчислений в пенсионные фонды. Однако этот механизм сработает только в отношении будущих пенсий сегодняшних молодых преподавателей. Но остается «узкое место», касающееся пенсионного обеспечения тех, кому сегодня за 50. Предлагаем создать общественно-государственный фонд, из которого будут финансироваться доплаты к пенсиям учителей и преподавателей. Средства этого фонда должны быть исчерпаны к середине XXI века в то время как его клиенты перестанут прибывать начиная с 2017 года, когда станут эффективными пенсионные накопления по новой схеме.

Повышение базовой оплаты преподавателей потребует значительных средств из бюджета. В трехлетнем финансовом плане Правительства этих средств не заложено. Это значит, что мы потеряем еще три года, в течение которых наши школы и наши вузы отстанут не только от Запада, но и от стран БРИК, с которыми мы состязаемся. **Стоимость вопроса к 2010 году — очень грубо, это дополнительно 200–250 млрд руб. в год, это 0,75% ВВП 2010 года. Да, это большие деньги, но Россия сегодня тратит на образование из бюджета только 3,5% ВВП — меньше практически любой другой развитой страны.**

### **Как помочь формированию профессиональной среды?**

Национальный проект по образованию был направлен на воссоздание стимулов профессионального соревнования в образовательной среде, которое в 90-е — начало 2000-х годов оказалось практически вытеснено борьбой за ресурсы. Выделяемые государством гранты лучшим преподавателям и учебным заведениям начали способствовать оздоровлению образовательного сообщества.

Такие инструменты должны развиваться дальше, как в сторону наполнения их достаточными ресурсами (особенно по отношению к общему образованию), так и в отношении формирования современных институтов присуждения грантов. Речь идет о специализированных фондах, работающих публично и привлекающих к оценке проектов и принятию решений ведущих российских и международных экспертов, а также представителей бизнеса, общественных организаций и журналистов. Члены федеральной и региональных Общественных палат должны стать членами попечительских или управляющих советов данных фондов.

При этом нужно переходить от массовых премий за прошлые заслуги к грантам на реализацию инициатив, проектов и т.п.

**Целесообразно выделять специальную финансовую поддержку профессиональным ассоциациям педагогов и исследователей — как вновь возникающим, так и существующим.** Такая поддержка (на конкурсной основе) должна включать финансирование издательской деятельности, организацию профессиональных конференций и семинаров и участие в международных профессиональных обменах. Государство должно привлекать профессиональные ассоциации к контролю качества образования и исследований на всех уровнях образования.



#### 4.4. Возрождение инновационной компоненты университетов

Во всем мире научные исследования составляют значимую часть деятельности университетов. Но в нашей стране они выполняются на инициативной основе, без серьезного финансирования со стороны государства.

**Отсутствие ресурсов привело нашу высшую школу к настоящему кризису качества. Ведь вузы во всем мире — это ключевое звено национальных инновационных систем. Какие инновации будут порождать выпускники наших вузов, если им в 80–90% случаев читают курсы по чужим учебникам, без оригинальных разработок?**

Научные школы, сохранившиеся в университетах, могут просуществовать на старом кадровом потенциале еще не более пяти лет. За этим наступает их безвозвратная потеря. Импорт научного направления «заново» обходится на порядок дороже, чем поддержка существующего.

**Россия может потерять последние «нормальные университеты», способные конкурировать с мировыми научно-образовательными центрами и обеспечивать «производство интеллигенции».** Общая тенденция последних 15 лет — рост спроса на высшее образование, его массовизация (до уровня 450 студентов на 10 тыс. населения) в сочетании с очень низким финансовым обеспечением вузов фактически превратили 90% нашего высшего образования в подготовку уровня колледжа, где обучают по чужим учебникам и скорее воспроизводят знания, а не развивают их. Преподаватели вузов превратились в лекторов-почасовиков, распределяющих свое время между 3–5 вузами и программами дополнительного образования и не имеющих времени не только на научные исследования, но и на работу со студентами за пределами формальных аудиторных часов.

**Продолжение таких процессов еще на пять лет оставит Россию страной с массовым высшим образованием среднего и низкого качества. Элита начнет импортироваться из других стран (как сегодня уже происходит с высшими менеджерами).**

**Российская инновационная система лишится опоры на университеты — это значит, что в течение 5–10 лет рухнет и система РАН.**

#### Исследовательские университеты

**Необходимо обеспечить на постоянной основе государственную поддержку той группы университетов, которая сохранила научный и инновационный потенциал.** В рамках национального проекта «Образование» такая поддержка была оказана на разовой основе, в виде 1,5–2-летних грантов на развитие 50 отобранных по конкурсу университетов. Сейчас этот проект завершается (первая группа — в 2007-м, вторая — в 2008-м), но решений по продолжению поддержки ведущих университетов страны все еще не принято. Целесообразно продолжить проект еще в течение как минимум пяти лет, а также поддержать кооперативные образовательные программы с участием вузов, научных организаций и предприятий. Такую поддержку целесообразно апробировать в 2009 году по завершении второго этапа финансирования инновационных вузов.

В первую очередь необходимо обеспечить такое финансирование образовательной деятельности исследовательских университетов, которое позволило бы решить следующие задачи:

\* обеспечить среднюю заработную плату преподавателей не менее 75 тыс. руб. в месяц к 2010 году, 150 тыс. руб. в месяц к 2015 году, что позволит привлекать и закреплять наиболее квалифицированные кадры, конкурируя с российским бизнесом и университетами зарубежных стран;

\* создать и поддерживать современную учебно-лабораторную и информационную базу, конкурентоспособную на мировом рынке;



\* обеспечить не менее чем 75% студентов этих университетов (150 тыс. чел. в 2010 году, 250 тыс. чел. к 2015 году) стипендиями в размере не ниже прожиточного минимума и благоустроенными общежитиями; создать условия для постепенного отказа от практики набора платных студентов с относительно низкими результатами ЕГЭ;

\* обеспечить расширенный прием в магистратуру этих вузов лучших выпускников российских и зарубежных вузов (120–150% от приема в бакалавриат).

**Исследовательские университеты должны также получить постоянное государственное финансирование своих программ фундаментальных исследований.** К 2010 году такое финансирование должно составлять не менее 35% от бюджетного финансирования их образовательной деятельности, а к 2015 году достигнуть 75%. Получив возможность реализовать свои инициативные разработки на долгосрочной основе, академические коллективы этих университетов станут основой нового поколения российской фундаментальной науки. Однако статус исследовательского университета не должен даваться навечно закрытой группе вузов. Статус должен присваиваться по конкурсу в обмен на обязательства высокой научной и образовательной продуктивности. При этом использование государственных средств должно быть прозрачно не только для проверяющих органов, но и для академической общественности.

### **Поддержка научных коллективов на грантовой основе**

Не должны остаться без поддержки отдельные научные коллективы и ученые, работающие в высших учебных заведениях России, не отнесенных к категории исследовательских университетов. Именно с этими коллективами связаны шансы на восстановление инновационного потенциала массовой высшей школы. Для их развития необходимо создавать специальные инструменты:

\* увеличение размера грантов, предоставляемых РФФИ и РГНФ, выделение грантов на развитие факультетов и крупных кафедр и лабораторий в размере от 5 до 50 млн руб. в год на 3–4 года;

\* софинансирование из государственного бюджета инвестиций высших учебных заведений в развитие своей информационной, кадровой и научно-лабораторной базы. Такое софинансирование может быть организовано на основе ежегодных конкурсов.

Следует также кардинально обновить механизм федеральных целевых и ведомственных целевых программ. Существующая практика реализации таких программ сводится лишь к выполнению государственных заказов. Она не поддерживает инициативы снизу. Необходимо скорректировать механизмы проектно-целевого финансирования, предусмотрев среди них, в том числе, поиск и поддержку потенциально значимых для распространения инициатив. Необходимо также как можно быстрее решить вопрос о финансировании длительных, рассчитанных на 3–10 лет, проектов через эти программы.

### **Подготовка и аттестация научных кадров**

Разрушение академического сообщества наиболее остро сказалось на системе подготовки и аттестации научных кадров. Сегодня аспиранты фактически не получают государственной поддержки (можно вспомнить, что в советский период они получали стипендию, приближающуюся к средней заработной плате) и в результате не могут сосредоточиться на подготовке исследования.

**Институт ученых степеней, особенно в области социальных наук и педагогики, подорван многочисленными соискателями титула кандидата или доктора наук, не имеющими никакого отношения к исследованиям и академическому сообществу, а просто желающими приобрести связанный со степенью формальный статус. Пышным цветом расцветают провинциализм (незнакомство с мировым уровнем исследований по своей специальности) и плагиат. Государство вместе со здоровой частью академического сообщества обязаны принять незамедлительные меры против этой заразной болезни.**

Предлагаем изменить формат аспирантуры, полностью отказавшись от ее платных форм и выделяя каждому аспиранту государственную стипендию в размере, эквивалентном заработной плате молодого преподавателя вуза. Сама аспирантура должна быть сосредоточена в основном в исследовательских университетах и крупных научных центрах. Исключением может являться только аспирантура на кафедрах, получивших поддержку институциональных грантов государственных научных фондов. При этом не надо опасаться сокращения числа аспирантов в 1,5–2 раза. Полезный эффект от их работы многократно превысит существующий.

В радикальном изменении нуждается процедура защиты диссертаций и присуждения ученых степеней. Научные коллективы со сложившейся репутацией (исследовательские университеты, государственные научные центры, крупные институты и отделения РАН и РАМН) должны получить право присуждать собственные ученые степени, как это делается во всем мире. ВАК должен сохраниться как орган контроля, а его экспертные советы — готовить ежегодные обзоры по качеству защищенных в стране диссертационных работ. К оценке диссертаций должны в обязательном порядке привлекаться внешние эксперты, представляющие ведущие зарубежные университеты.

Необходимо обеспечить публичность обсуждения диссертаций. Для этого — ввести порядок, когда полный текст диссертации размещается на портале ВАК за три месяца до процедуры защиты. Этого, как правило, будет достаточно для того, чтобы желающие прочли ее и направили свои отзывы, с которыми в обязательном порядке ознакомятся голосующие члены Ученого совета.

Публичность плюс четкая персональная и корпоративная ответственность за качество присуждаемой степени вместо анонимной и размазанной по многочисленным инстанциям процедуры — вот простой рецепт, работающий во всем мире.

## 4.5. Массовое высшее образование

XXI век — век массового высшего образования. В развитых странах оно постепенно охватывает больше 50% выпускников средней школы, становясь обязательным требованием секторов рынка труда, относящихся к «новой экономике». Россия, как минимум, не отстает от своих конкурентов по охвату высшим образованием. Задача, однако, заключается в том, чтобы обеспечить его достойное качество (все выпускники вузов должны иметь соответствующие компетенции) и соответствие перспективным требованиям экономики. Для этого необходимо:

- шире распространять практику бакалавриата;
- обеспечить высокий уровень финансирования магистерских программ;
- создать общероссийскую систему оценки качества образования, экзаменов при переходе из бакалавриата в магистратуру. Деятельность соответствующих агентств по оценке качества образования должна осуществляться с участием работодателей.

### Вузы — для каждого, кто действительно желает учиться

**Что касается известной позиции об «излишнем» уровне образования российского населения, то следует помнить, что целый ряд стран уже поставил задачу всеобщего высшего образования. Фактически высшее образование реально стало условием обязательной социализации в «городской» экономике. Поэтому следует не сокращать число студенческих мест, не ограничивать доступ к высшему образованию, а наоборот, сделать его полностью доступным для каждого желающего. Это может сочетаться с работой по «исполнительской» специальности, когда выпускник вуза «берет» один или два коротких курса профессиональной подготовки.**

При этом необходимо обеспечить попадание в число студентов вузов только тех, кто обладает необходимым для успешного получения высшего образования уровнем знаний (не менее

40–45 баллов по ЕГЭ по профильным предметам). Для этого предлагается установить порог, ниже которого прием и на платные, и на бесплатные образовательные программы в учреждениях высшего профессионального образования осуществляться не будет. Это сократит количество студентов на 10–15% без малейшего ущерба для интеллектуального потенциала нации. Ведь абитуриент, твердо решивший получить высшее образование, просто подготовится по «заваленным» предметам на следующий год.

Впрочем, напор на вузы со стороны случайных людей в ближайшие годы должен несколько сократиться в результате реформирования армии в части призыва. Сокращение срока службы до одного года в сочетании с обязательным призывом после завершения обучения в вузе должны снизить привлекательность высшего образования как «пятилетнего укрытия от службы в армии».

В то же время необходимо привлекать в российские вузы тех неграждан России, которые способны выдержать конкурсные экзамены и свободно учиться на русском языке. В связи с этим Общественная палата приветствует создание фонда «Русский мир», деятельность которого направлена на поддержку образования, и считает целесообразным распространить свободный прием с обеспечением бюджетного финансирования всего курса обучения на всех лиц, относящихся к вышеназванной категории. Как известно, такова практика большинства высокоразвитых стран, позволяющая им не только повышать свой образовательный престиж за границей, но и распространять свое культурно-цивилизационное влияние.

### **Отсечь псевдообразование со стороны предложения**

Необходимо ужесточить требования по государственной аттестации образовательных программ, передав соответствующие полномочия лидерам профессионального сообщества. Аттестационные комиссии должны комплектоваться из представителей 4–5 ведущих вузов по данной специальности и заинтересованных ассоциаций работодателей. Если ведущие университеты вынуждены будут рисковать своей репутацией, подтверждая сомнительную квалификацию своих коллег, общество получит гораздо более заинтересованную и внимательную позицию проверяющих.

**Ввести в действие механизмы экономической селекции вузов, предоставляя государственную поддержку только тем абитуриентам, которые показывают результаты, выше удовлетворительных (например, не менее 60 баллов по ЕГЭ по профильным предметам).** Многие не пользующиеся спросом специальности и целые вузы будут закрыты не решением чиновников, а «ногами студентов» — они просто перестанут получать бюджетное финансирование. При этом целесообразно поощрять те высшие учебные заведения, которые привлекают сильных абитуриентов. Те абитуриенты, которые показали высокие результаты по ЕГЭ (больше 85 баллов) или стали победителями федеральных или региональных предметных олимпиад, должны получать государственные гранты на образование, в 2–3 раза большие, чем остальные.

Разумеется, должны учитываться такие ситуации, когда государство заинтересовано в подготовке по специальностям, которые в данный момент не пользуются достаточным спросом со стороны абитуриентов. В этих случаях следует предусмотреть стимулирующие механизмы для студентов: от повышенных стипендий до солидного стартового гранта при трудоустройстве, реализации программ льготного ипотечного кредитования для семей молодых специалистов.

### **Расширить выбор для абитуриентов**

**Ввести в образовательное законодательство норму, обязывающую учебные заведения размещать на своем официальном сайте информацию, касающуюся реализации образовательных программ** (количество студентов на каждом курсе, средний балл по ЕГЭ студентов, зачисленных на бесплатное и платное обучение, долю отчисленных на каждом курсе, рабочие планы (расписания занятий) с указанием ФИО преподавателей, персональные страницы преподавателей с обязательным указанием их публикаций, а также формы работы в данном учебном заведении (полная ставка, совместитель, почасовик), результаты последней официальной аттеста-

ции по каждому направлению, количество книг и подписных изданий, доступных в библиотеке, включая электронные ресурсы), а также ресурсной базы учебного заведения (перечень учебных зданий и общежитий с указанием количества аудиторий и мест проживания; наличие клубных и спортивных сооружений, средняя заработная плата по категориям преподавателей за прошлый год). Ввести гражданскую и административную ответственность руководителей учебных заведений за неправильное, недостоверное или несвоевременное размещение такой информации.

**Организации предпринимателей (Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), «ОПОРА РОССИИ», «Деловая Россия»), а также заинтересованные общественные организации могли бы вести ежегодное публичное рейтинговое (ранжирование) вузов и направлений подготовки в них с учетом удовлетворенности работодателей, средней зарплаты выпускников.** Можно отметить уже позитивный опыт «Деловой России» по рейтингованию вузов. Он вызвал существенный общественный резонанс.

Важнейшим направлением образовательной политики призвана стать реализация инициативы РСПП — организация широкомасштабной аттестации профессиональных компетенций работников через систему добровольных экзаменов. Такие экзамены существуют во многих странах и служат не только «пропуском» в те или иные виды профессиональной деятельности, но индикатором качества подготовки в учебных заведениях, своего рода эквивалентом ЕГЭ для вузов и колледжей.

Переход к ЕГЭ открывает выпускникам школ широкие возможности для зачисления в любые высшие учебные заведения страны. Однако для реализации этого выбора на деле необходимо существенно расширить число мест в общежитиях вузов, повысить их качество. **Современное состояние общежитий далеко отстало от жизненных стандартов российского народа и соответствует скорее периоду «военного коммунизма». Необходимо начиная с 2008 года осуществить программу государственных инвестиций в строительство студенческих городков наиболее популярных вузов страны.**

## 4.6. Обучение профессиональных исполнителей

**Включение в школьную программу прикладных и художественно-прикладных практических навыков позволит выделиться тем подросткам, которые представляют себя в роли будущих практиков. Они сформируют костяк лучших, заинтересованных учащихся профессиональных школ и курсов.** Молодые люди должны видеть, что обществом и рынком труда востребованы высококвалифицированные кадры рабочих специальностей, что этот путь не ведет в социальный тупик. В этих целях необходимо восстановление почетных званий типа «лучший рабочий», «лучший по профессии», «мастер золотые руки» и т.д., установление порядка их присвоения с участием работодателей, с широким освещением в СМИ, развитие современной системы повышения квалификации и переподготовки специалистов.

Система начального профессионального образования нуждается в коренной перестройке. В первую очередь, необходимо адаптировать ее под реальные нужды как граждан, нуждающихся в обучении профессиональным компетенциям квалифицированных исполнителей, так и работодателей. Сегодняшние профессиональные лицеи и ПТУ перегружены социальными функциями и параллельной задачей реализации программ полного среднего образования. В результате профессиональные квалификации даются за три года вместо 6–12 месяцев, а их уровень недостаточен для трудоустройства.

**Государство должно освободить систему профессиональной подготовки от несвойственных ей функций, позволив сосредоточиться на основной задаче: обучении производственным и сервисным квалификациям на современном уровне.** Эту задачу, как показывает опыт, гораздо более эффективно выполняют курсы и учебные центры, созданные за последние 10 лет на коммерческой основе как для обслуживания потребностей крупными корпорациями, так и для работы на рынок.



Предлагается:

\* перейти, начиная с 2010 года, к размещению государственной поддержки профессионального образования через использование государственных сертификатов (ваучеров) на оплату соответствующего обучения. Такие сертификаты будут выдаваться как через службу занятости, так и выпускникам 9 и 11 классов школы, желающим получить прикладные квалификации. Они могут быть использованы на оплату профессиональной подготовки как в государственных, так и в негосударственных образовательных организациях;

\* перепрофилировать существующую систему ПТУ и профессиональных лицеев, создав на их базе многопрофильные центры профессиональных квалификаций, в том числе на основе государственно-частного партнерства. Материальная база центров, так же как и реализация сопровождающих обучение программ общего образования и социальной поддержки учащихся, должна, как правило, оставаться в руках государства или органов местного самоуправления.

Вместе с тем, к финансированию через государственные сертификаты должны быть допущены и находящиеся в частной собственности учебные центры и курсы. Для этого необходимо создать общественно-государственную систему их аккредитации.

## 4.7. Обновление общего образования

### Обновление содержания и методов

В условиях общества, основанного на знаниях, целевые установки школы должны измениться не на словах, а на деле. В нормативных документах, в содержании и методах обучения должна отразиться задача формирования интереса и способности к получению образования в течение всей жизни. **В работе над новыми стандартами, учебниками, методиками критерий развития и сохранения интереса к учебе должен стать определяющим.**

Школа не дает сегодня необходимого набора гражданских и социальных компетенций. Существующий курс обществоведения подготовлен по методике середины XX века.

В старших классах школы нужно включить в состав обязательных предметов экономику и право, как это делается в большинстве стран мира. Причем предметы эти должны по ряду позиций, таких, как налоги, рынок труда, отчуждение предприятий, реализация права на образование, на охрану здоровья, жилища, права и обязанности владельца собственности, доходить до инструментального уровня.

Это значит, что преподавание должно вестись на проблемной основе с обсуждением альтернативных решений реальных социально-политических и экономических проблем. В таких дискуссиях может и должно формироваться независимое, критическое мышление, которое является самым действенным против экстремизма и социального инфантилизма. Общественная палата могла бы провести конкурс на создание таких новых программ и учебных материалов по обществознанию.

В программе школы, начиная с младших классов, необходимо расширить долю детского творчества, введя такие предметы, как рисование, скульптура, пение, театр, радикально обновить технологию преподавания. Именно эти предметы способствуют формированию творческих способностей, независимо от сферы их последующего применения.

Нужны серьезные перемены в содержании обучения в средних классах, которые, как показывают международные сравнительные исследования, (см. гл. 2) являются наиболее проблемным периодом школьного обучения. Отказ от заучивания огромных массивов информации ради развития ключевых компетентностей, способностей применять знания является, возможно, трудной и даже болезненной, но необходимой мерой. Новые стандарты школьного образования не могут ее избежать.

Ведущаяся в обществе дискуссия о путях развития российской школы показывает, что широкая общественность, признавая необходимость модернизации ее программы, вместе с тем опасается потерять те ее структурные и содержательные элементы, которые составляют кон-



курентное преимущество российской системы образования. Речь идет о комплексе естественных наук и математики, которые сегодня значительно превосходят по объему стандарт общего образования, сложившийся в большинстве зарубежных стран.

Действительно, разрушение традиции — не лучший метод модернизации. **Но надо отдавать себе отчет, что совместить назревшую модернизацию с сохранением исторических традиций российской школы можно, только увеличив продолжительность обучения с 11 до 12 лет. Такой переход неизбежен и с точки зрения необходимости снижения нагрузки на учащихся, повышения качества учебных предметов.**

Профильная старшая школа, переход к которой был заложен в Концепции модернизации образования, остается экспериментом, не поддержанным пока нормативными документами. А ведь она была задумана, чтобы преодолеть углубляющийся разрыв между школьной программой и выбором профессиональной образовательной траектории. Нередко в практике отдельных школ профильное обучение вырождается в раннюю селекцию школьников. Вместе с тем, опыт стран, в течение десятилетий практикующих профильное обучение, показывает, что недопустимо в массовой школе превращать его в раннюю узкую специализацию. Оно должно создать условия для построения школьниками индивидуальных образовательных траекторий на основе широкого выбора учебных курсов, практикумов, факультативов. Это, в свою очередь, означает, что надо расширить гибкость и права школ в построении различных вариантов профильного обучения, что надо шире привлекать общественность. Между тем участие общества в обсуждении содержания образования, в том числе и программ профильного обучения, явно недостаточно. Эта работа ведется узким кругом разработчиков. **Но именно от успеха на этом направлении зависит, не побоимся этого сказать, судьба нашей школы: будет ли нарастать отношение к ней (особенно в старших классах) как к формальному институту или же она сможет вытеснить сложившиеся формы подготовки к профессиональному обучению, которые закрепляют и усугубляют социальное неравенство.**

Сегодня, в условиях определения стратегических целей развития образования, Общественная палата считает своевременным и необходимым развертывание широкой общественной дискуссии — прежде всего об участии самого общества в развитии образования, в оценке его качества и социальной результативности. Предметом обсуждения могли бы быть острые проблемы региональных стратегий развития образования, поддержка образовательных программ и образовательной проблематики на ТВ и в печатных СМИ.

Надо вернуться к поправкам в законы, ограничивающим конкуренцию на рынке учебников и учебных материалов, с целью обеспечить на законодательном уровне публичный характер обсуждения и свободу выбора учебников, прошедших общественно-государственную экспертизу.

В качестве механизмов обновления стандартов и программ необходимо рассмотреть сетевой механизм взаимодействия лучших учителей и инновационных школ. Несколько тысяч лучших учителей и сотни инновационных школ должны быть вовлечены в механизм не только разового создания, но и непрерывного обновления и корректировки образовательных стандартов. Задавая общие ориентиры, федеральное министерство с участием экспертов Общественной палаты должно проводить постоянный мониторинг такой работы, которая должна быть рассчитана на период не менее трех лет, включать этапы написания, апробации, коррекции и распространения современных, конкурентоспособных стандартов и образовательных программ.

Общественная палата приветствует тот факт, что Росспорт и Минобрнауки России приступили к разработке нормативных документов, регламентирующих деятельность спортивных клубов и нового образовательного стандарта по физическому воспитанию. Необходимо добиться, во-первых, чтобы в органах управления образованием всех уровней, от федерального министерства до муниципалитетов, появились сотрудники, предметом ответственности которых было бы развитие физкультурно-спортивной «составляющей» общего образования. Чтобы, во-вторых, процедуры лицензирования и аттестации стимулировали учредителей и администрацию к созданию в образовательных учреждениях современной спортивной базы и

к совершенствованию физического воспитания в них. В-третьих, чтобы на местах не только озаботились созданием в образовательных учреждениях спортивных клубов, но и определением источников и порядка их финансирования. И, наконец, чтобы резко увеличилось число учителей и преподавателей физической культуры, представляемых к грантам, — это было бы не только отличным средством для их собственной профессиональной мотивации, но и позитивно сказалось бы на здоровье наших детей.

Забота об одаренных детях должна найти свое отражение не в отдельных мероприятиях, а в национальной системе. Речь должна идти о создании «инфраструктуры одаренности», объединяющей не только государственные программы и институты, но и работу негосударственных организаций. Важнейшим условием признания таланта на международном уровне является интеграция российской системы поддержки талантов с существующими инфраструктурами поддержки одаренности Европы и Америки.

И, конечно, важным направлением развития школы является ее тесное взаимодействие с системой дополнительного образования, в которой школьник имеет больше возможностей для самостоятельного действия. Для школьника и для его будущего образование нераздельно. Поэтому задача, в том числе, состоит в том, чтобы создать институционально закреплённый механизм учета и «конвертирования» всех достижений ребенка в единую систему показателей приобретенных им компетентностей. Сформированное на этой основе персональное портфолио ученика могло бы выступать наравне с итогами ЕГЭ, играя роль максимально объективного «рекомендательного письма», отражающего не формально-академическую, а индивидуально-творческую успешность абитуриента в заинтересованно избранных видах деятельности.

Наконец, нужна серьезная научная база для обновления общего образования. Необходимы исследования, в которых изучается сегодняшняя реальность современного российского образования, а не только то, «как должно быть». Среди важнейших направлений работы можно было бы предложить:

- анализ современных условий образовательной деятельности, сопоставимый с бюджетными возможностями;
- анализ запросов, интересов и самостоятельной активности различных групп молодых людей;
- анализ качества образования в образовательных учреждениях в сопоставлении с мировыми тенденциями.

Такие исследования должны быть заказаны на открытом конкурсе, который позволит привлечь к образовательным исследованиям новые современные силы.

### **Воспитание человека и гражданина**

**Нужно преодолеть возникшую в 90-е годы тенденцию сосредоточения молодежи на частных и узкогрупповых интересах, ее социального аутизма.**

*Восстановление детских и юношеских организаций.* Речь не должна идти о новых пионерах или комсомольцах, о какой-либо управляемой государством унитарной организации. Но в существующих объединениях по интересам, равно как и в учебных заведениях, надо всячески поощрять формы детского и юношеского самоуправления и самоорганизации. Социализация лучше всего происходит на практике.

Следует поощрять в самых различных формах (дискуссионные клубы, региональные и общероссийские конкурсы, выделение грантовой поддержки) не только благотворительскую и волонтерскую деятельность детей и подростков (как помощь старикам и сверстникам с ограниченными возможностями, благоустройство территорий и учебных заведений), но также и деятельность креативную, связанную с интеллектуально-творческим развитием учащихся, с увеличением их вклада в человеческий капитал общества. Предметом грантовой поддержки могут стать такие виды деятельности, как исследовательские походы, художественное творчество, компьютерные проекты, детский туризм. России нужна специальная грантовая программа — «Молодежь России» на срок не менее пяти лет.

В формировании общественной морали большое значение имеет религиозное воспитание детей и подростков. Дискуссия последних лет относительно возможности религиозного обучения в школе, как представляется, заслонила перспективы позитивной политики в этом секторе образования. Разумеется, светская природа российского государства, его сложный конфессиональный состав не позволяют вести в школе соответствующие курсы. Светское же изучение основ религий имеет скорее культурное, чем этическое значение. Но общество и государство, в рамках общего стимулирования различных форм дополнительного образования, могут поддерживать внешкольные формы религиозного образования — воскресные школы, курсы при храмах и другие.

#### 4.8. Точки роста

Современные проблемы российского образования необходимо решать, оставаясь в рамках реалистических целевых ориентиров. Очевидно, что ни по финансовым, ни по кадровым ресурсам мы не можем в одночасье преодолеть возникший за последние 20 лет разрыв с лидерами. Это займет не менее 15 лет. Поэтому надо выбирать «точки роста», которые могут обеспечить быстрый прогресс и воздействие на всю систему образования.

**В направлениях, которые являются критичными для обеспечения прогресса страны, для самого существования ее инновационной системы, необходимо уже в течение пяти лет добиться конкурентоспособности с лучшими мировыми образцами.** Мы можем выделить три такие «точки роста»:

\* **это исследовательские университеты и система воспроизводства кадров исследователей для национальной инновационной системы** (аспирантура, поддержка перспективных научных школ в вузах, пока не получивших статуса исследовательских университетов). Если выполнить эту задачу половинчато, мы не преодолеем сложившейся тенденции в кадровом балансе с западными университетами и по-прежнему будем за счет собственных ресурсов (с трудом выделенных на фоне массовых проблем в других секторах инфраструктуры и социальной сферы) обогревать мировое пространство;

\* **это формирование нового поколения учителей общеобразовательной школы.** Новый учитель должен проходить через педагогические магистратуры ведущих вузов и рекрутироваться из группы выпускников бакалавриата, показавшей отличные и хорошие академические результаты и способные делать успешную педагогическую карьеру. Новый учитель должен оставаться частью университета, быть интегрированным в широкие академические сообщества, обеспечивающие его профессиональный рост.

Одним из негативных факторов является, как было показано в докладе, относительно небольшая доля «сильных» учителей, что связано с многолетним негативным отбором на учительские специальности. В целях принципиального исправления ситуации предлагается посмотреть на эту проблему открыто, не боясь радикальных решений. С учетом низкой доли выпускников, которые идут работать в систему образования, целесообразно перепрофилировать большинство педагогических вузов в гуманитарные университеты, создавая в них специальные программы подготовки к учительской профессии на последних курсах бакалавриата и в магистратуре.

Столь же радикального подхода заслуживает структура системы повышения квалификации педагогов, сопротивляющаяся любым попыткам ее модернизации. Единственным механизмом преодоления этой институциональной инерции является переход к принципу «деньги на повышение квалификации выделяются школе или учителю». Модернизации и повышению качества образования способствовал бы и переход ИПК в форму АУ;

\* **это формирование и поддержание общедоступных научных и образовательных ресурсов в Интернете.** Россия — очень большая страна, размеры нашего научно-образовательного сообщества исчисляются миллионами преподавателей и десятками миллионов обучающихся. Для такой страны необходимо обеспечивать реферирование всей образовательной и научной литературы, выходящей в мире, а также перевод на русский язык каждой инновационной работы.

Надо принимать во внимание не только недостаточное владение английским языком основной массы наших педагогов и учащихся, но и тот факт, что многие из интересных инновационных работ публикуется на родных языках их авторов. Все более важную роль в развитии мирового образовательного сообщества начинают играть страны Азии, Латинской Америки, Восточной Европы. Следует обеспечить государственными субсидиями все без исключения научные и педагогические издания России — при условии их размещения в открытом доступе в Интернете. Необходимо максимальное развитие Интернет-технологий, оцифровка ресурсов библиотек и музеев в целях широкого использования в образовательном процессе. Для этого надо срочно решить проблемы, создающиеся в этой сфере законодательством об авторских правах. Необходимо закупить, локализовать и сделать общедоступными лучшие зарубежные информационные ресурсы. На длительную перспективу надо обеспечить развитие национальной коллекции цифровых образовательных ресурсов.

Если для этих «точек роста» необходимо решать задачу глобальной конкурентоспособности, то для образования в целом — задачу конкурентоспособности на отечественном рынке труда и инноваций:

\* **это достижение конкурентоспособности по зарплате**, что особенно наглядно очевидно для мастеров производственного обучения и учителей общеобразовательной школы;

\* **это соответствие профессионального образования структуре рынка труда и современному (а лучше перспективному) рынку технологий**, устранение очевидных, но годами сохраняющихся в этой сфере диспропорций. Профессиональное образование в идеале должно идти впереди производства в освоении новых технологий. Сегодня такое опережение достигается, пожалуй, усилиями системы общего образования — за счет успешной реализации национального проекта по подключению школ к Интернету и массового обучения информационным технологиям. В профессиональном образовании «зоны технологического опережения» редки и в основном сводятся к той же сфере ИТ. Необходимы меры поддержки добровольной сертификации квалификаций, добровольная аккредитация программ профессиональными ассоциациями. Эти, а возможно, и другие важные направления развития образования должны найти отражение в новом стратегическом документе о развитии образования в России. Поскольку такой документ должен носить вневедомственный характер, Общественная палата Российской Федерации могла бы координировать эту работу;

\* **это соответствие образования запросам самих учащихся и их семей**. В условиях установившегося в общественном сознании предпочтения высшего образования бессмысленно планировать его искусственное ограничение. В системе начального профессионального образования надо сосредоточиться на компактном обучении конкретным производственным компетенциям — спрос на длительное, растянутое во времени комплексное обучение в сегодняшних ПТУ значительно ниже, чем предложение. Параллельно надо вдохнуть жизнь в проект профильной школы, обеспечив возможность профессионального обучения как профильного;

\* **это расширение участия общественных институтов в развитии образования**. Общественная палата считает необходимым вернуться к закону об общественном участии в управлении образованием с целью фиксации полномочий школьных управляющих советов и попечительских советов вузов. Следует сделать нормой практику ежегодных публичных докладов о деятельности всех образовательных учреждений, муниципальных и региональных систем образования.



## 4.9. Макроэкономические ограничения развития российского образования

### Ресурсная проблема и выбор приоритетов

Модернизация российского образования потребует значительных ресурсов. Если мы хотим сохранить (а в дошкольном и дополнительном образовании — расширить) масштабы образования, охват им соответствующих возрастных групп населения и при этом обеспечить его достойное качество, **речь должна идти о необходимости увеличения доли образования в ВВП на 2,5–3 процентных пункта: с нынешних 3,5 до 5,5–6% ВВП бюджетного вклада и с нынешних 2 до 3,5% ВВП — вклада частных лиц и предприятий.** Очевидно, что это — очень тяжелая нагрузка, находящаяся на грани не только политически возможного, но и экономически выполнимого. В то же время такая доля образования в ВВП не только не является чем-то необычным — она типична для подавляющего большинства развитых стран.

**Изменить в пользу образования сложившуюся структуру семейных бюджетов и бюджетов предприятий — задача, которая должна быть поставлена как первоочередная и стратегическая для экономической политики Правительства России.**

Государство должно стимулировать частные инвестиции в образование не только путем изъятий затрат на образование из налогооблагаемой базы. Должна быть создана (как это предложено сегодня Президентом Путиным для пенсионной системы) система доплат из бюджетов к соответствующим затратам семей и предприятий ряда мало доходных секторов экономики, например, сельского хозяйства и машиностроения. Необходимо предусматривать в бюджетах всех уровней средства на софинансирование образовательных программ учебных центров российских корпораций и предприятий в тех случаях, когда они работают не только на себя, но и на внешний рынок. Наконец, в самые ближайшие годы надо создать эффективную программу образовательного кредитования населения на срок более 15 лет, где государство взяло бы на себя значительную часть рисков коммерческих банков и при необходимости субсидировало бы ставку процента. Не надо забывать, что соответствующие затраты бюджетов всех уровней (около 0,4% ВВП к 2015 году) помогут не только дополнительно привлечь в образование средства предприятий и семей в размере 0,5–0,75% ВВП, но и послужат экономической предпосылкой резкого повышения качества образовательных программ, а значит, в перспективе, — и производительности труда. Ведь сегодняшнее псевдообразование как минимум наполовину обусловлено неспособностью семейных бюджетов оплачивать образовательные программы надлежащего качества.

Необходимо, однако, принимать во внимание системные социальные ограничения на внедрение возмездных экономических механизмов в образовании. Если профессиональное образование выступает, по преимуществу, частной услугой, востребуется людьми, увеличивающими с его помощью свои доходы, то общее образование обслуживает потребности всего общества. Задача обеспечения равного доступа к качественному общему образованию (и равенства стартовых возможностей при выборе программы профессионального образования) является императивом политики любого современного государства. Решать задачи подъема общеобразовательной школы за счет ресурсов родителей учеников — путь, привлекающий эффективностью, но опасный по своим долгосрочным последствиям. **В идеале бесплатной должна быть не только общеобразовательная школа, но и система детских садов, и большая часть дополнительного образования школьников.** В отличие от фундаментального университетского образования и науки, где у государства-заказчика просто нет альтернатив, в образовании детей дошкольного и школьного возраста частный платежеспособный спрос существует и оказывает реальное давление на систему образования. **По мере того, как общество (и представляющее его интересы**



государство) получает возможность инвестировать в социальную сферу дополнительные ресурсы, целесообразно еще раз вернуться к выбору оптимальной стратегии в этой области, ограничив долгосрочные социальные риски от ползучей приватизации общего образования.

Вопрос не в том, нужно ли направлять в систему образования дополнительные ресурсы, а в том, как распределить увеличение ресурсов во времени. Ограничителем здесь выступают не только возможности государственного бюджета, но и неспособность сегодняшних университетов и школ «переварить» резко увеличившееся финансирование. Опыт реализации первого этапа национального проекта «Образование» показывает, что даже университеты-лидеры испытывают в этом отношении определенные трудности.

### **Риски неэффективного использования дополнительных средств**

Во-первых, существенно выросшая заработная плата учителей и преподавателей приведет к тому, что в учебных заведениях «укоренится» слабая часть нынешнего корпуса преподавателей. В тех школах и вузах, где такие преподаватели составляют ядро коллектива, они будут препятствовать привлечению более сильных коллег. Этот риск можно ограничить за счет экономических механизмов, часть которых уже предложена экспертами и поддержана в предложениях Минобрнауки России. Во многих высших учебных заведениях уже работают механизмы стимулирующих доплат к заработной плате за академические достижения и качество преподавания. Кое-где они составляет до 200–300% от базовой заработной платы. В определенной степени они приложимы и к школе. Целесообразно проводить повышение заработной платы преимущественно через такие доплаты. Это позволит быстро выйти на оптимальный, с точки зрения руководства учебного заведения, уровень оплаты наиболее эффективных работников. К тому же метод «фондов доплат» позволяет растянуть во времени необходимое для достижения конкурентоспособной зарплаты увеличение бюджетного финансирования, совместив его с постепенным замещением слабых преподавателей — эффективными.

Разумеется, фонды доплат должны сочетаться с повышением базовой заработной платы преподавателей. Последнее необходимо, чтобы обеспечить привлекательность стартовых условий для новых преподавателей. Нам представляется, что для школ прирост базовой зарплаты и фонда доплат должен составлять 50:50, а для учреждений профессионального образования — 35:65.

Во-вторых, резкое расширение финансирования научных исследований ограничивается существующими кадрами вузов. Это вопрос не только количества исследователей, но и качества их результатов. В последнее десятилетие болезнь провинциализма получила широкое распространение в российских вузах. Велик риск получить в результате госзаказа на исследования наукообразные, но не научные результаты.

С другой стороны, существующий метод контроля направления и качества исследований — через многочисленные конкурсы на краткосрочные гранты, которые проводит государство, не решает поставленных задач, а напротив, отвлекает ресурсы на заполнение огромного количества формальной отчетности.

**Это обуславливает необходимость разделения прироста финансирования науки в вузах на две части. Несколько десятков исследовательских университетов, имеющих высокую академическую репутацию, могут получить постоянное финансирование в рамках утверждаемых учредителем на 5 лет программ. Стартовое финансирование этих программ может в 2008 году составить 15–20% от финансирования соответствующих вузов по разделу «Образование» и расти на 20–25% в год по мере восстановления кадрового потенциала исследователей, достигнув к 2015 году 80–100% к финансированию образовательной деятельности.**

В то же время традиционные конкурсные формы финансирования исследований для отдельных научных коллективов надо расширять теми же темпами, но перейти на более длительные по срокам гранты — до 3–5 лет.

В-третьих, формирование адекватной материальной базы одних учебных заведений будет проходить на фоне резкого падения приема и вероятного сокращения деятельности других.

В 2008—2015 гг. целесообразно ограничить новое строительство, а вместо этого активно перераспределять существующее в системе образования недвижимое имущество. Например, целесообразно передать гражданским вузам недвижимость, на которой размещаются намеченные к сокращению военно-учебные заведения. Исключением является строительство общежитий нового поколения. Это базовое условие доступности профессионального образования.

Сектора, где развитие может происходить в том числе за счет привлечения частных ресурсов — как работодателей, так и семей.

Это детское дошкольное образование, дополнительное образование детей, начальное, среднее и массовое высшее профессиональное образование, дополнительное профессиональное образование.

**Население психологически готово платить или доплачивать за соответствующие образовательные услуги.** Важно оптимизировать предложение этих услуг, повысить информированность населения и работодателей. То есть государство должно не только продолжать предоставлять финансирование и регулировать сами образовательные программы — новой зоной государственной ответственности должен стать рынок информации об образовании. Сегодня он находится в таком состоянии, что рядовой потребитель не защищен от недобросовестной рекламы.

Важным источником ресурсов является реструктуризация системы профессионального образования. Формирование центров прикладных квалификаций с более короткими сроками обучения вместо ПТУ и лицеев, резкое сокращение приема в техникумы детей с образованием 9 классов может высвободить 30—40% бюджета этого сектора. Только за этот счет возможно увеличить в 2—2,5 раза заработную плату преподавателей и мастеров производственного обучения.

**Массовое высшее образование требует роста заработной платы преподавателей до 50 тыс. руб. в месяц к 2010 году, а также увеличения социальных стипендий, не менее чем для одной трети студентов, до уровня прожиточного минимума.** Реструктуризация сектора (переход на 4-летний бакалавриат, отсечение псевдообразования и абитуриентов с низкими результатами ЕГЭ) позволит высвободить около 75 млрд руб., увеличив за этот счет удельное финансирование в расчете на одного студента. Но и в этом случае необходимый по оптимальному сценарию прирост ресурсов массового высшего образования должен составить около 500 млрд руб. в год в 2010 году (рост в 2,5 раза!) и около 800 млрд руб. в год в 2015 году.

Снижение планки среднего заработка преподавателя вуза до 25 тыс. руб. в месяц в 2010 году (когда, напомним, средняя зарплата по экономике составит около 19 тыс. руб. в месяц) экономически достижимо, но будет воспроизводить неэффективный контракт.

**Массовое высшее образование, таким образом, останется зоной риска в российском образовании. Достигнутые (и поддерживаемые спросом населения) размеры этого сектора не позволяют России в ближайшие 5 лет обеспечить в нем достаточно высокое качество образования. При условии интенсивной реструктуризации вузов (в первую очередь, их укрупнения) мы можем рассчитывать на постепенное улучшение положения в массовом высшем образовании только к концу следующего десятилетия.**

В каждом из этих секторов, однако, необходимо выделить зоны сугубо государственной ответственности. Увеличение охвата детей детскими садами потребует бюджетного финансирования не только воспитания, но и содержания — ведь речь идет о вовлечении детей, как правило, из малоимущих семей. **Необходимо планировать увеличение вклада местных бюджетов в ДДО на 50—75 млрд руб. в год к 2010 году.**

**В сумме абсолютно необходимые дополнительные расходы консолидированного бюджета России по этим секторам составят около 0,3—0,4% ВВП в год к 2010 году.**

**Сектора, где прирост ресурсов может (или должен) идти только за счет общества в целом, т.е. государственного бюджета.**

Это общеобразовательная школа, наука в вузах и исследовательские университеты, общедоступные образовательные ресурсы (национальная коллекция, образовательные порталы и электронные библиотеки).

**В ближайшие 3–4 года можно надеяться существенно изменить ситуацию в этих (ключевых для стратегического развития России) секторах за счет увеличения бюджетного финансирования дополнительно на 0,9–1% ВВП — около 300 млрд руб. в 2010 году.**

В общеобразовательной школе представляется возможным, увеличив финансирование из региональных бюджетов на 180–200 млрд руб. по сравнению с инерционным прогнозом и доведя совокупный бюджет школы до 950–1000 млрд руб. в 2010 году, добиться средней заработной платы учителя, равной средней по экономике или даже несколько ее превышающей — 19–20 тыс. руб. в месяц. Разумеется, зарплаты будут по-прежнему отражать сложившиеся региональные различия. Это обеспечит устойчивое развитие общеобразовательной школы, создаст возможность качественного обновления учительского корпуса.

Исследовательские университеты, от работы которых зависит формирование инновационного потенциала российской экономики, должны быть в максимально короткий срок выведены на уровень конкурентоспособности на мировом рынке. Это потребует увеличения существующего их финансирования по разделу «Образование» в 2–2,5 раза — до 110–130 млрд руб. к 2010 году, а бюджетного финансирования науки в 5–7 раз — до 25 млрд руб.

Прирост средств бюджета на конкурсное финансирование научных коллективов вузовской системы должен вырасти в 2 раза и составить 15 млрд руб.

Наконец, оценка стоимости национальной программы общедоступных электронных ресурсов — 15 млрд руб. в год к 2010 году.

Мы считаем, что экономика России может выдержать бремя прироста национальных расходов на образование на 1,3% ВВП за 2008–2010 гг. Мы за этот короткий период не решим всех задач, не добьемся эффективного контракта с преподавателями во всех секторах, тем более не обновим кардинально педагогический корпус и педагогические технологии. Но мы зложим прочный фундамент для последующих изменений — критически необходимых для будущего нашей страны.

**Мы убеждены, что развитие образования является консолидирующей российское общество позицией. Мы призываем все политические и общественные силы проявить волю к необходимым переменам в образовании и в нашем отношении к образованию. Наше будущее зависит от нашего сегодняшнего выбора.**

**Образование и общество:  
готова ли Россия инвестировать  
в свое будущее?**

*Доклад*

Подписано в печать 17.12.2007 г. Формат 60x84 1/8  
Тираж 100 экз.

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3  
Тел./факс: (495) 772-95-71