

### 2.3. Проблемы и тенденции системы образования на пороге XXI века

(Данный раздел написан российскими авторами)

Разрушение советской социально-экономической и политической модели общества поставило систему российского образования перед необходимостью радикального обновления как в области поиска новых ценностей, идеологических ориентиров и обновления содержания, так и в области организационно-институционального построения всей системы образования. Экономический кризис, усиливающиеся центробежные процессы, ослабление роли государства, политический плюрализм, либерализация общественной жизни оказали решающее воздействие на систему образования, заставляя ее приспособляться к новым условиям.

Проведенное исследование позволяет характеризовать ситуацию, сложившуюся в российской системе образования в конце 90-х годов, как достаточно противоречивую. С одной стороны, *в результате ряда мер, принятых на федеральном уровне и в части регионов, а также в результате активной адаптационной деятельности многих учебных заведений всех ступеней образования наметились и развиваются позитивные тенденции.*

Отдельные элементы обновления системы образования появились уже во второй половине 80-х годов. При этом они были отмечены неравномерностью, малой управляемостью и даже хаотичностью, которая усугублялась процессом разрушения институтов командно-административной экономики в 1990-1992 гг. В последние годы отмечаются признаки выхода из кризиса. Формируется новая законодательная база, постепенно происходит перераспределение управленческих функций, регионы начинают играть более активную роль в развитии всех уровней образования, появляются новые типы учебных заведений, возникают отдельные элементы многоканального финансирования. Ускорился процесс обновления содержания образования. Осуществляется перераспределение функций органов государственного управления системой образования на федеральном и региональном уровнях; происходит реальная федерализация системы образования; закладываются основы общественно-государственного управления системой образования (пока еще скорее государственно-общественной). Сокращается функция прямого директивного администрирования со стороны органов управления, укрепляется автономия учреждений профессионального образования (расходование внебюджетных средств, формирование учебных программ, выбор методов обучения), в отдельных регионах реализуется на практике право финансовой и хозяйственной самостоятельности школ, закрепленное Законом «Об образовании», создаются попечительские советы учебных заведений, профессиональные объединения, родительские ассоциации.

Структура образовательных услуг, предоставляемых учреждениями профессионального образования, более гибко реагирует на запрос учащихся и требования рынка труда (сокращается доля приема на инженерные специальности и растет доля приема на гуманитарные и социальные специальности, подготовку в области экономики, основ права), введена многоуровневая система подготовки в высшей школе, происходит адаптация начального профессионального образования и его переход на региональное финансирование, возникают многопрофильные учебные учреждения, негосударственные учебные заведения.

С другой стороны, обозначился и все более обостряется ряд проблем, к которым в первую очередь можно отнести следующие.

Экономические проблемы. В условиях крайне ограниченных бюджетных ресурсов действующая система планирования и контроля расходов на образование требует принципиальных изменений.

- Система бюджетного финансирования не обеспечивает компенсацию необходимых средств в дотационных регионах и, следовательно, равенство доступа к качественному образованию. Продолжение функционирования механизма бюджетной поддержки в его нынешнем виде означает усиление социальной, меж и внутрирегиональной дифференциации в доступе к качественному образованию.
- Механизмы распределения и контроля средств на уровне образовательного учреждения характеризуются растущей неэффективностью их использования, стимулируют раздувание штатов, препятствуют поиску путей экономии средств по отдельным статьям расходов.

Вторая группа проблем экономического характера заключается не только и не столько в широком распространении таких негативных явлений, как замещение традиционно бесплатных образовательных услуг платными (коммерциализация образования), сколько в смещении этих отношений в сферу теневой экономики; расширение использования материальных и нематериальных активов государственных образовательных учреждений в целях повышения личных доходов различных категорий работников этих учреждений (спонтанная приватизация). Нужно отметить, что оба этих явления имели место и в дореформенный период, однако именно реформа с ее процессами приватизации в реальном секторе, резким снижением уровня контроля государства за соблюдением прав собственности существенно усилили глубину и расширили масштабы их проявления.

Организационно-управленческие проблемы связаны с ростом несоответствия между законодательно закрепленной самостоятельностью и автономностью учебных заведений и стремлением многоуровневой управленческой надстройки сохранить «управляемость» системы образования прежними административно-командными методами и подрывом экономической базы автономии (подтверждение этому - усиливающееся стремление поставить внебюджетные средства учебных заведений под контроль вышестоящих органов). Средством достижения такой «управляемости», как правило, служит усиление зависимости между уровнем финансирования учебного заведения и его «послушностью». Условием же этого выступает низкий уровень прозрачности механизмов распределения и использования бюджетных средств. Такие проблемы возникают не только между образовательным учреждением и местными органами управления, но и между последними и региональными органами управления, а также между регионами и федеральным центром. Другими словами, суть организационно-управленческих проблем образования отсутствие ясного понимания новых управленческих задач и функций, четкости распределения этих новых функций, задач и полномочий (возможностей их решения) между различными органами управления и структурами, осознания необходимости смены методов управления на адекватные новым функциям, прозрачности механизмов распределения бюджетных средств.

Социальные проблемы состоят в первую очередь в возрастании неравенства возможностей различных слоев населения получить качественное образование вследствие его коммерциализации (снижение доступности качественного образования), региональной дифференциации в уровне и качестве образовательных услуг. В действующей системе межбюджетных отношений отсутствуют ясные механизмы

компенсационного финансирования образовательных расходов регионов с различным уровнем фискальной базы (проблема перераспределения ресурсов между «бедными» и «богатыми» регионами). Сохраняется и нарастает разрыв в качестве образования в городских и сельских школах. Резко возросшая социальная дифференциация начинает проявляться в неравенстве качества образования по социальным основаниям. Эта ситуация усугубляется неразвитостью системы управления качеством образования. Определенный тип неравенства в доступе к образованию связан с отсутствием механизмов единообразной оценки и сравнения академических результатов выпускников средней общеобразовательной школы. В стране нет органа, осуществляющего единообразное тестирование, и отдельные учебные заведения сильно влияют на процедуру и результаты выпускных экзаменов. Порядок отбора абитуриентов и зачисления на программы вузов также децентрализованы. Такая система нарушает связь между уровнями образовательной системы и является дополнительным фактором неравенства.

Вторая группа социальных проблем связана с низкой социальной защищенностью и работников системы образования, и учащихся (в первую очередь - системы профессионального образования). Низкий уровень оплаты труда, регулярные задержки с выплатой и индексацией заработной платы работникам образовательной сферы породили не только отток перспективных кадров из системы образования, но и вызвали рост социальной напряженности в педагогических коллективах, выразившийся в беспрецедентном размахе забастовочного движения в 1995-1997 гг. Уровень стипендиального обеспечения учащихся учреждений профессионального образования несоизмерим с прожиточным минимумом. При этом необходимо подчеркнуть, что недопустимо низкий уровень социальной поддержки работников системы образования и учащихся обусловлен не только общим экономическим кризисом, но и неэффективными уравнительными механизмами распределения бюджетных средств.

*На фоне социально-экономических изменений в стране в системе образования сложились определенные и, на наш взгляд, достаточно устойчивые тенденции, учет которых во многом определяет направления и успех дальнейшей модернизации системы образования.*

Осознание населением значения образования для дальнейшей жизни и готовность платить за качественное образование или образование по престижной специальности. При этом необходимо отметить, что само понятие престижности трансформировалось за последние годы и означает сегодня главным образом тот факт, что специальность пользуется спросом на рынке труда и способна приносить устойчивый (и/или выше среднего) заработок.

*Образование всех уровней сегодня становится фактически частично платным для учащихся и их родителей, о чем свидетельствует рост доли внебюджетных средств в относительном и абсолютном выражении в финансировании образования. В школах собирают плату за «дополнительные» образовательные услуги, на ремонт, приобретение инвентаря и учебников и т.п., а на «бесплатных» отделениях вузов - за пользование библиотекой или пересдачу экзаменов или за что-нибудь еще. Плата за образование осуществляется не только через учебные заведения. Практически не поддается оценке и значительная сумма родительских средств, которая расходуется на репетиторство. Эта сумма, по крайней мере в крупных городах, значительно превышает прямые платежи родителей в образовательные учреждения. В одних случаях это является скрытой и незаконной формой сборов с родителей на повышение оплаты труда преподавателей или платы за поступление в вуз, но главная причина в том, что школа не в состоянии удовлетворить реальный платежеспособный спрос на образовательные услуги - будь то уровень обучения иностранным языкам или*

подготовка к поступлению в престижный вуз. Аналогично, не учтены и средства, затрачиваемые родителями на оплату обучения за рубежом, образовательный туризм, приобретение в индивидуальное пользование средств обучения, связанных с современными информационными технологиями, зарубежных учебных пособий.

*Усиливающаяся ориентация учреждений образования, в первую очередь профессионального, на потребности рынков труда.* В настоящий момент эта тенденция, помимо очевидных позитивных моментов, несет в себе и отрицательные последствия. Влияние рынков труда на начальное, среднее и высшее профессиональное образование не структурировано; пока не сложились механизмы трансформации сигналов рынка труда в ясные внешние стимулы к обновлению содержания и реструктурированию образовательных учреждений. Традиционные плановые механизмы связи системы образования с работодателем (рынком труда) разрушились, при этом федеральные органы управления практически возложили задачу оценки перспектив рынков труда на учреждения профессионального образования, которые не имеют достаточного опыта и традиций работы в этой области. Переходное состояние рынков труда, отсутствие необходимых навыков на уровне образовательных учреждений, пассивная политика государства в формировании обеспечения взаимосвязи образования и рынков труда, замедленность возникновения новых механизмов их взаимодействия вызывают воспроизводство диспропорций между структурой подготовки кадров и структурой спроса. В результате соответствие структуры выпуска специалистов с высшим образованием и структуры запроса рынка труда характеризуется следующими цифрами: более 29% выпускников российских вузов работает не по специальности, у 28% работа совпадает со специальностью лишь частично. В Москве не работают по специальности около 50% выпускников, Петербурге - 58%<sup>104</sup>. То есть, в крупных столичных городах, с наиболее развитым рынком рабочей силы и самой высокой концентрацией разнообразных вузов наблюдается и самое высокое несоответствие структуры выпуска и структуры запроса.

*Дифференциация учебных заведений,* которая выражается в развитии разнообразия образовательных услуг предоставляемых образовательными учреждениями одной ступени. Частично эта дифференциация закрепляется организационно путем придания учреждениям одной ступени различных формальных статусов. В среднем образовании получают все большее развитие гимназии, лицеи, школы с углубленным изучением отдельных предметов. Часть учреждений среднего профессионального образования по уровню подготовки приближается к первым курсам вузов, а отдельные ПТУ обеспечивают подготовку на уровне техникумов. Фактическая дифференциация высших учебных заведений по уровню и качеству обучения существовала всегда и является естественной для высшей школы. Сегодня, в силу многих причин эта дифференциация усиливается, хотя организационно и не оформляется (различия между «институтом», «академией», и «университетом» в большинстве случаев заключаются только в названиях, так как на сегодня нет критериев отнесения вуза к той или иной категории и формальных процедур закрепления соответствующего статуса).

Эту тенденцию нельзя оценивать однозначно. Дифференциация учебных заведений способствует более полному удовлетворению запроса на образование, развитию содержания образования, повышению его качества. Одновременно дифференциация учебных заведений средней школы приводит к концентрации ресурсов, бюджетных и внебюджетных средств в «лучших» школах, порождает поляризацию учебных заведений, при которой сильные школы получают дополнительные стимулы и

---

<sup>104</sup> Данные исследования Минобразования 1999 г.

источники развития, а более слабые школы лишаются лучших учителей, дополнительных источников финансирования и теряют возможность не только развиваться, но и поддерживать достигнутый уровень качества обучения. Элитизация школ в отдельных случаях становится дополнительным источником роста неравенства в доступе к образованию по социальным основаниям. Усиливающаяся дифференциация вузов в сочетании со снижением мобильности студентов не только усиливает региональную дифференциацию в равенстве доступа к качественному образованию, но и снижает конкурентоспособность и, соответственно, потенциал экономического развития бедных регионов, так как формирует в них рабочую силу более низкого качества.

Процесс трансформации системы образования, осуществляемый органами управления федерального уровня, также носит, на наш взгляд, противоречивый характер. Позитивные сдвиги в области, создания нормативно-правовой базы, формирования основ управления качеством, организационного и методического единства всех ступеней образования зачастую носят фрагментарный характер, что существенно снижает результативность положительный эффект от нововведений (пример - введение образовательных стандартов в профессиональном образовании и «Минимальных требований» без создания объективной системы проверки освоения соответствующих знаний).

Обостряется борьба за право распределения средств, что внешне проявляется в попытках децентрализации управления образованием под лозунгами псевдогосударственности (ревизия Закона «Об образовании», запрет многоучредительства, попытки принятия реакционных законов, наступление на хозяйственную самостоятельность вузов, дискриминация негосударственных учебных заведений и др.).

Анализ процессов реформирования системы образования последних лет позволяет сделать некоторые общие выводы:

- Программа реформ в отрыве от социально-экономических, демографических и политических тенденций, не связанная с общим направлением реформ в социальной сфере, обречена на провал.

- Отсутствие реформирования управления и организационно-экономического механизма не только сдерживает, но и препятствует развитию содержания образования, повышению его качества и равенства в доступе по социальным и территориальным основаниям.

- Отсутствие ясной реализуемой и доходчиво объясненной программы реформ не дает возможности опереться на большинство образовательного сообщества.

- Обязательным условием реформы является переподготовка управленцев всех уровней. В то же время сама по себе переподготовка без инвестиций в перестройку системы управления и обеспечение развития качества образования желаемых результатов не приносит.