

3.2. Направления реформы системы образования (Данный раздел написан российскими авторами)

Анализ ситуации, сложившейся в российском образовании, и возможных сценариев его развития позволяют сформулировать цели настоящего этапа реформирования системы и средства достижения этой цели. Такой целью, по нашему мнению, является *качественное обновление содержания образования* путем реализации на практике его общеобразовательной направленности, усиления социокультурной ориентации, без чего невозможна социализация личности, успешная адаптация молодежи к жизни в динамично изменяющемся социуме, гарантии социальной защищенности подрастающего поколения.

Средством достижения этой цели может и должна стать *реорганизация системы управления и механизма финансирования*, обеспеченная соответствующей правовой поддержкой, направленной на создание условий для качественного обновления содержания образования.

3.2.1. Обновление содержания образования

Обновление содержания общего и профессионального образования выступает в качестве ведущего фактора развития образовательной системы.

А. *Необходимость обновления содержания образования.*

Существуют по крайней мере *четыре противоречия*, обуславливающие необходимость обновления содержания образования:

- между изменившимися целями образования, обусловленными новыми требованиями экономики, учеников и их родителей и, существующим содержанием образования;
- между изменениями в организации образования (массовое обучение в режиме пятидневной учебной недели, появление новых видов образовательных учреждений, появление различных форм и систем аттестации) и сложившимся содержанием образования;
- между меняющимся познавательными возможностями детей и содержанием общего образования;
- между возможностями, которые способны предоставить использование новых образовательных технологий, технических средств, и содержанием образования.

Сложившееся ныне содержание общего образования все больше отстает от глобальных тенденций становления информационного, постиндустриального общества, от потребностей формирования свободной личности в условиях демократического открытого общества. Все больше проявляется серьезная проблема обособленности сферы образования от общих процессов российских реформ. Периодические попытки модернизации содержания образования за счет включения новых предметов или увеличения числа учебных часов уже привели к перегрузке учащихся и предельно острой ситуации со здоровьем детей и подростков. Именно с этим связано, прежде всего, решение о необходимости перехода на обязательную 10-летнюю основную и полную 12-летнюю среднюю школу.

Реализуются лишь частично требования Закона «Об образовании» в части содержания образования (статьи 7,14, 32, 33), определения образовательных стандартов, повышение роли образовательных учреждений в разработке образовательных программ, создание государственной аттестационной службы.

Опыт инновационных учебных заведений, практика управления развитием региональных образовательных систем, имеющиеся научные исследования и

разработки подтверждают необходимость и возможность обновления содержания образования в существующих социально-экономических условиях.

Изменения в содержании образования, осуществленные при широкой общественной поддержке, могут стать фактором изменения отношения общества и личности к образованию. Это будет способствовать пониманию обществом роли образования, осознанию необходимости и эффективности вложений в человеческий капитал для общества и отдельной личности.

Следует также отметить, что обновление содержания образования не может быть разовым актом. Системное реформирование содержания общего среднего образования должно производиться на основе разработки и реализации перспективной программы, предусматривающий *создание механизма непрерывного обновления содержания образования*. При этом на ближайшем этапе важно использовать уже имеющиеся правовые возможности для существенных изменений в содержании образования.

Б. Позитивные тенденции в развитии содержания образования

Для решения проблем обновления содержания образования прежде всего необходимо поддержать те позитивные тенденции в развитии системы образования, которые уже сложились в условиях ее реформирования. К этим тенденциям можно отнести:

- формирование идеологии развития в единстве общества, образования и личности; постепенный переход к личностно ориентированному образованию;
- переход к многообразию образовательных программ, создающих предпосылки для реального выбора индивидуальных образовательных траекторий в соответствии с запросами и возможностями личности; возникновение сети разнообразных образовательных учреждений;
- повышение уровня автономности образовательных учреждений, развитие академических свобод педагогов и учащихся;
- расширение масштабов и повышение значимости инновационного движения для развития системы образования;
- переориентация образовательного процесса на овладение учащимися универсальными способами освоения знаний (постижение науки учиться);
- переход от изучения компьютерной техники к освоению информационных технологий;
- использование возможностей общего образования для формирования правовой, психологической, экономической и экологической культуры учащихся;
- развитие ориентации на более полное использование образовательных возможностей социокультурной среды;
- привлечение в школу новых педагогических кадров - специалистов высших учебных заведений, деятелей науки и культуры;
- уход от монополизма в учебном книгоиздании, создание рынка учебной литературы и реальной возможности ее выбора.

С. Цели и задачи обновления содержания образования

Основная управленческая идея реформирования содержания общего среднего образования состоит в том, что, изменив идеологию построения базисного учебного плана и образовательного стандарта, возможно определить направление реформы содержания образования, стимулировать систему к саморазвитию, что должно придать социокультурную направленность и качество всей реформе в целом.

Социальные цели: обновление содержания образования должно способствовать решению важнейших проблем российского общества: преодолению отставания

ления равных стартовых возможностей и равных шансов на успех всем детям.

Педагогические цели: обновление содержания образования может дать ожидаемые социально-педагогические эффекты, если будет обеспечено соответствие содержания образования возможностям личности. Оно должно создать предпосылки для достижения каждым обучаемым уровня образованности, соответствующего его личностному потенциалу, интересам и потребностям и обеспечивающего возможность продолжения образования.

Д. *Инновационное движение и развитие образования*

Значимым фактором обновления содержания образования является инновационное движение. Для его правовой и экономической поддержки, повышения роли в реформировании системы образования в целом необходимо осуществить следующие меры:

- Разработать и утвердить на федеральном и региональных уровнях *положения об инновационных образовательных учреждениях*, предусмотрев механизм их государственно-общественной экспертизы.
- Предусмотреть в образовательных бюджетах различных уровней *целевые средства на поддержку инновационного движения*, создать фонды развития инновационного движения в образовании, разработать и *принять федеральную программу развития и поддержки инновационного движения*.
- *Обеспечить государственную поддержку* на федеральном и региональном уровнях *целевым программам развития инновационного образования* по приоритетным для российского образования направлениям.

Е. *Организационные условия обновления содержания образования*

Очевидно, что только постановка задачи реформирования содержания образования способна перевести вялотекущую реформу современной российской школы в новое состояние. Но *реформа содержания - это прежде всего пересмотр критериев оценки образовательных результатов, изменение доминирующей образовательной философии, самого характера учения и обучения*.

При этом необходимо учитывать, что осуществление подобной реформы может привести к:

- недовольству кадров, необходимости их переподготовки;
- нехватке (на первом этапе) учебной литературы;
- недовольству и сопротивлению определенной части управленцев всех уровней;
- кардинальной перестройке отраслевой науки, системы подготовки и переподготовки педагогических кадров;
- недовольству родителей, ориентированных на привычные (традиционные) результаты обучения своих детей.

Вышеобозначенные трудности, которые неминуемо, в большей или меньшей степени, проявятся на первом этапе реализации реформы, позволяют еще раз сделать вывод относительно того, что реформа не может носить не только ведомственный, но даже межведомственный характер. Помимо согласованных усилий исполнительной и законодательной власти (дополнительные финансовые вложения, изменение законодательства, причем не только чисто образовательного), она должна опираться на поддержку населения и образовательного сообщества, по крайней мере, его прогрессивной части.

Хочется еще раз обратить внимание на то, что результативность преобразования во многом будет зависеть от позиции семей. Необходимо сделать так, чтобы ученики и их родители приняли основные положения реформы, стали ее соучастниками. Добиться этого будет не так просто. Объясняется это тем, что при кардинальном обновлении содержания образования родители учащихся неизбежно почувствуют потери в привычных результатах учения. Нетрадиционные же эффекты нового образования проявятся не сразу и в опосредованной форме повышения способности к социализации в изменившемся динамичном мире. Это ставит дополнительные задачи перед разработчиками реформы. Ее основные идеи должны быть доступным языком донесены до потребителя образовательных услуг.

Организация деятельности по обновлению содержания образования должна базироваться на следующих принципах.

- *Преимственность.* Обеспечивает использование всего положительного, что было накоплено советской и российской школой, исключает отторжение основных идей реформы педагогами практиками. Решается за счет инвариантной части базисного учебного плана.
- *Перспективность.* Обеспечивается вариативной частью базисного учебного плана и образовательным стандартом.
- *Открытость и понятность требований к знаниям учащихся для управленца, учителя, родителя, ученика, работодателя.* Могут быть обеспечены разработкой и опережающим предъявлением требований к знаниям учащихся всем субъектам образовательного процесса. При этом немаловажным фактором становится прозрачность материалов и доступность языка, которыми они будут излагаться.
- *Программный подход.* Должны быть спроектированы ряд переходных моделей от сегодняшнего состояния к прогнозируемому. Каждый шаг перехода должен сопровождаться поддерживающими исследовательскими программами.
- *Создание режима наибольшего благоприятствования для учебных заведений, принимающих участие в разработке новых идей.* Их освобождение от процедур аттестации, аккредитации. Легализация финансовой деятельности по инвестированию финансовых потоков в систему.
- *Разработка и внедрение в практику механизмов принятия решений, характерных для федеративного государства.* Любое решение, обязательное для выполнения всеми образовательными учреждениями, органами управления различных уровней в системе, может быть принято лишь путем выявления некоторых общих закономерностей в многообразии подходов и результатов, которые получены экспериментаторами в субъектах Российской Федерации. Решается путем заключения системы договоров между органами управления системой образования различных уровней.
- *Демократический характер принятия решений.* Достигается путем открытого, гласного обсуждения решений, определяющих перспективы развития системы в целом.

Ближайшие задачи обновления содержания образования и пути их решения представляются следующими:

- *Конкретизация целей* каждой ступени школьного образования; *сокращение* обязательной учебной нагрузки учащихся, *соответствующие изменения учебных программ*; создание условий для расширения *дополнительного образования и самообразования*; поощрение *творческих поисков и разработок содержания образования*, соответствующего новым целям общеобразовательной

школы; создание содержательных предпосылок для перехода на *12-летнее школьное образование*.

Создание гибкого государственно-общественного механизма идентификации социального заказа, который мог бы выражать согласованные интересы школы, учреждений культуры, науки, здравоохранения, высшего и среднего профессионального образования, работодателей, семьи, общества и государства. *Распределение полномочий между субъектами, определяющими содержание всех компонентов образования (федерального, регионального, образовательного учреждения)*. Необходимо определить полномочия и ответственность каждого из субъектов, включая общественные и общественно-государственные структуры, при формировании и выборе учебных программ, планов и учебных пособий.

Осуществление комплекса мер, определяющих государственно-общественный характер разработки и экспертизы федеральных стандартов общего среднего образования, способствующих обновлению содержания образования. Периодически обновляемые образовательные стандарты должны гарантировать изучение школьниками обязательного минимума содержания образования, которое при условии его усвоения дает возможность продолжить образование на следующей ступени. Требования к усвоению содержания образования должны определяться реальными возможностями его усвоения учащимися; данные требования следует рассматривать как уровень подготовленности, предусмотренный образовательными стандартами. Соответственно должен быть перестроен механизм экспертизы образовательных программ и учебных материалов.

Определение *предельной общей и аудиторной нагрузки учащихся*, а также *числа учебных часов, финансируемых за счет бюджета*, в соответствии с санитарными нормами и положениями, регламентирующими организацию учебного процесса в соответствующих типах и видах образовательных учреждений.

Принятие *федерального базисного учебного плана*, определяющего структуру учебного времени, выделяемого на изучение федерального и школьного компонента содержания образования. Федеральная часть базисного учебного плана устанавливает распределение учебного времени по образовательным областям.

Поддержка инновационных образовательных программ (через конкурсы, целевые программы развития, публикации), направленных на решение перспективных задач обновления содержания образования. Перечень таких задач должен быть объектом постоянных открытых обсуждений, что стимулирует развитие творческой деятельности в развитии содержания общего образования. На основе установленного минимального содержания образования: федеральный орган управления образования организует подготовку *примерных учебных планов и программ*, которые реализуются в учебной литературе и выбираются образовательным учреждением и учителем с учетом мнения родителей;

вырабатывается *система требований к уровню подготовки выпускников* общеобразовательных учреждений, изменения в которой не требуют законодательного закрепления и могут устанавливаться в соответствии с образовательной программой, реализуемой образовательным учреждением;

- должна быть создана и реализована возможность (в перспективе) для отказа от выпускных экзаменов за курс средней школы. Итоговая аттестация выпускников должна будет осуществляться по результатам текущего контроля (успеваемости). При этом система вступительных экзаменов в высшие учебные заведения должны быть заменена системой национального тестирования. Обобщая вышеизложенное, можно сказать, что *успешность начала перехода к новому содержанию образования во многом зависит от:*

- организации соответствующей подготовки и профессиональной переподготовки работников системы образования;
- формирования и своевременного издания комплекта учебников и учебных пособий, обеспечивающих возможность реализации вариативных образовательных программ;
- продуктивности взаимодействия федеральных и региональных органов управления образованием.

3.2.2. Система управления качеством

Обсуждение требований к качеству образовательных услуг и продуктов заставляет нас искать ответы на ряд вопросов, которые в педагогике относят к разряду вечных: зачем, чему, как и кто будет учить? Варианты ответов на эти вопросы во многом определяют цели и средства образования, задают направление процесса поиска оптимального соотношения между общекультурным, фундаментальным и прикладным знанием, во многом обозначают исходные позиции субъектов образовательного процесса. И если раньше диктат государственных органов управления системой определялся его исключительным правом ответа на вышесформулированные вопросы, то сегодня их позиция определяется иначе: федеральное Министерство выступает прежде всего как организатор процесса принятия решений, то есть организатора эффективной системы управления качеством образования.

Эффективная система управления качеством образования невозможна без введения системы измерителей уровня обученности учащихся (элемент образовательного стандарта), реорганизации системы подготовки педагогических кадров, реформирования системы учебного книгоиздания.

А. Вопросы стандартизации

Общая цель всякой образовательной политики - поднять эффективность образования, чтобы, переходя последовательно от одной образовательной программы к другой, обучающийся принципиально имел возможность достичь максимально высокий уровень своего культурного развития и профессиональной подготовки. Реализация эффективного образования требует сочетания всех образовательных программ в комплексе. Управление этим ансамблем осуществляется через федеральный компонент российского образовательного стандарта. Принцип управления сформулирован Законом РФ «Об образовании»: стандарт дает обязательный минимум содержания, образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки и требований к уровню подготовки учеников.

Основная цель достижима только при разумной системе стандартизации. Действительно, оптимизация подготовки обучающегося в соответствии с той или иной социальной установкой и есть задача массового образования.

Необходимо понимать, что стандарт - это документ, который является, с одной стороны, дидактическим (определяющим уровень обученности), а, с другой стороны, социальным - фиксирующим систему договоров между субъектами образовательного процесса. Из этого следует, что дидактический стандарт должен давать

четкие ориентиры для обучающихся и обучающихся на всех ступенях образования в рамках тех социальных условий, которые реально существуют в системе.

Исходя из вышеизложенного, можно сформулировать *ближайшие задачи работы над образовательным стандартом как дидактическим, квалиметрическим инструментом*:

- На основе введенных пробных элементов образовательного стандарта по соответствующим тестам достижений провести ряд пилотных исследований, результаты которых должны дать материал для их корректировки.
- Необходимо создать реальные карты обученности по всем ступеням образования в стране, что даст соответствующий материал для внесения необходимых изменений и в минимальное содержание, и в учебные программы, и в тесты достижений.

Система этих мероприятий должна позволить начать работу по подготовке системы договоров между субъектами образовательного процесса: государством, родителями, которые являются заказчиками и налогоплательщиками, и системой образования как подрядчиком. При этом следует понимать, что эти договоры должны быть заключены на всех уровнях: от федерального до образовательного учреждения.

К этому следует добавить, что многие параметры образованности *{такие, как духовность, воспитанность, доброта и т.д.}* не могут, на наш взгляд, быть объектом стандартизации.

Б. Лицензирование, аттестация и аккредитация образовательных учреждений

С 1.01.2000 г. Министерство образования приступило к единой процедуре, объединяющей лицензирование, аттестацию и аккредитацию вузов, что существенно сокращает сроки проведения указанных процедур, повышает их эффективность, снижает расходы вузов. Дальнейшее совершенствование процедур аттестации и аккредитации вузов должно идти в направлении усиления взаимодействия субъектов федерации с профессиональными ассоциациями (советах ректоров регионов, отделениями союза директоров ссузов и ассоциации «Роспрофтех») по таким вопросам, как анализ качества дистанционного образования, оценка деятельности филиалов вузов и т.п.

Особое внимание требуется к вопросам качества предоставляемого образования в негосударственном секторе. Следует признать, что сложившаяся практика получения лицензий негосударственными вузами далека от совершенства, по сути она носит заявительный характер. Получение лицензии ставится в зависимость от наличия материальных (в основном санитарных) и кадровых условий образовательной деятельности, в то же время собственно образовательные программы не выступают предметом рассмотрения, а следовательно, их содержание и качество не гарантируется фактом получения лицензии.

Представляется необходимым, чтобы негосударственные вузы осуществляли образовательную деятельность в строгом соответствии с государственными образовательными стандартами высшего профессионального образования при обязательном прохождении процедуры аттестации. Ассоциация негосударственных вузов России следует активнее контролировать деятельности негосударственных вузов, имеющих лицензии и не выходящих на процедуры аттестации и аккредитации более 5 лет. По-видимому, было бы полезно включать ректоров аккредитованных негосударственных вузов в состав региональных советов ректоров.

В. Общенациональная система тестирования выпускников общеобразовательных учебных заведений

Ныне действующая система конкурсного отбора в сочетании с системой планирования величины набора в профессиональные учебные заведения, с одной стороны,

создает для ряда вузов стимулы к снижению требований при приеме (для сохранения достигнутого уровня их государственного финансирования), а с другой стороны, ограничивает доступность высшего образования из-за резкого падения реальных доходов населения, снижения мобильности молодежи. Для решения указанных проблем, в стране действует система общенационального тестирования выпускников общеобразовательных школ. Созданный под эгидой Минобразования РФ Центр тестирования имеет региональные представительства при ведущих вузах и при местных органах управления образованием. Государственное централизованное тестирование проводится ежегодно по 15 предметам, а результаты тестирования могут зачисляться в качестве оценок итоговой аттестации и в вузах в качестве оценок вступительных экзаменов. При этом вузы имеют право самостоятельно устанавливать порядок зачета результатов тестирования. По итогам приемной комиссии 1999 г. на основании предъявленных сертификатов централизованного тестирования в вузы было зачислено 40,1 тыс. чел. (4,2% от всех зачисленных), в 1998 г. - 24,4 тыс.чел., или 2,9% от всех зачисленных.

Таким образом, развитие системы общенационального тестирования, как достаточно демократического механизма приема в вузы, позволяет, с одной стороны, повысить доступность высшего образования для молодежи, а с другой стороны, может активно использоваться для оценки качества работы школ. Определение баллов по тестам является по сути индикатором обеспеченного школами уровня и качества знаний выпускников. Динамика такого индикатора по годам, выявление его региональных различий, сравнение данных тестирования по государственным и негосударственным школам и т.п. могут дать богатейший материал для корректировки образовательной политики, разработки различных программ федерального и регионального уровней.

Г. Подготовка педагогических кадров

В стране реально существует и сохраняется государственная монополия в системе подготовки и переподготовки педагогических кадров. Альтернативные педагогические высшие учебные заведения не имеют ныне помещений, оборудования, постоянного штата преподавателей и потому не могут быть конкурентом традиционному педагогическому университету. Кроме того, подготовка в этих учебных заведениях ведется по программам, близким к традиционным.

Традиционный педагогический университет (в том числе и перешедший на новую структуру: бакалавр (4 года обучения); специалист (4+1); магистр (4+2)) обычно игнорирует реально возникшее многообразие образовательных учреждений, что делает подготовку его выпускников безадресной, то есть не предусматривает именно того аспекта обучения, который должен быть основой в процессе подготовки и переподготовки педагогических кадров.

Студенты педагогических университетов России традиционно объединяются по предметному признаку. Подготовка по предмету преобладает в ущерб общефилософской, педагогической, социологической и т.д.

Молодой учитель, оканчивающий педагогический университет, не получает достаточного знаний современных педагогических технологий. В преподавании этих предметов преобладают теоретические построения в ущерб практике.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что реформа системы подготовки и переподготовки педагогических кадров сегодня объективно запаздывает по отношению аналогичным процессам, протекающим в системе общего среднего образования.

В существующей экономической ситуации трудно рассчитывать на то, что правительство России пойдет на создание целой сети новых педагогических учебных заведений. Вероятно, не следует разрушать существующие педагогические вузы, препятствовать реально наметившемуся процессу их преобразования в гуманитарные центры высшего образования. Следовательно, новые, нетрадиционные педагогические учебные заведения должны возникать параллельно с имеющимися и созданы на базе реально существующих образовательных и научных структур, использующих передовые технологии. Такими учебными заведениями являются инновационные учебные заведения (в том числе средние и средние специальные), часть традиционных университетов. В отдельных случаях может оказаться целесообразным включение педагогических институтов в состав университетов на правах педагогического факультета. Этим образовательным учреждениям возможно передать и некоторые функции ретренинга (переподготовки) кадров для данного вида учреждений. При необходимости для обеспечения качества выполнения данных функций может быть введена процедура лицензирования. Подобный подход позволит минимизировать материальные затраты. Удачные, экспериментально отработанные в регионах модели смогут быть тиражированы в другие университеты России.

Весьма перспективным для комплексного развития педагогических учебных заведений, является также введение процедуры получения индивидуальной лицензии на право преподавания, включая выпускников педагогических вузов (идея О.Е.Лебедева, Санкт-Петербург). Это, с одной стороны, развеет понятия получения педагогического образования и права на педагогическую деятельность, а, с другой стороны, будет способствовать защите образовательных учреждений от неквалифицированного специалиста, который захочет найти пристанище в школе.

Существенные изменения в систему высшего педагогического образования и ситуацию в школьных коллективах могли внести такие социальные меры, как:

- принятие закона, который бы позволил считать работу в средней школе альтернативной службой (в сельских школах это так и есть);
- разработка системы компенсации за счет бюджета педагогическим вузам расходов на подготовку специалистов, поступивших на работу в отрасли, не связанные с просвещением, или в частные фирмы, за счет соответствующих отраслей или частных фирм.

Д. Требования к учебной литературе

Положение с научно-педагогической поддержкой разработки учебно-издательской политики вряд ли можно признать удовлетворительным. Достаточно сказать, что до сих пор нет единого понимания статуса, функций, да и самого термина «федеральный комплект», что ведет к размытым критериям попадания в список учебных книг, имеющих гриф Министерства образования.

Несмотря на создание в сравнительно короткий срок большого количества учебных книг, они не представляют собой не только единого федерального комплекта, но многие из них с трудом объединяются в разумно организованную совокупность. Как результат такого положения, складывается ситуация видимого благополучия, неопределенность стратегии и невозможность рационально вкладывать средства в издательскую сферу.

Основные направления реформирования системы учебного книгоиздания

Острая кризисная ситуация, вызванная необходимостью экстренной полной замены политизированной учебной литературы советского периода, преодолена, и настало время для выработки стратегии и тактики развития учебного книгоиздания на период стабилизации и дальнейшую перспективу. Для этого необходимо переходить от реагирования на ситуацию к управлению ею.

Это и определяет *приоритетные направления реформы*. Для нормализации (упорядочения) процесса разработки и апробации новых управленческих и организационно-педагогических схем предлагается начать с научно-педагогической и организационной проработки следующих аспектов решения задачи создания федерального комплекта учебной литературы:

- Определение понятия.
- Определение структуры комплекта и требований к включаемой в него учебной литературы.
- Совершенствование имеющегося списка учебной литературы.

Следующим шагом должен стать переход от *экспертизы* рукописей к *управлению* федеральным комплектом, что предполагает постоянный мониторинг и периодическое обновление комплекта.

Для успешного осуществления этой работы *необходимо провести маркетинговое исследование имеющегося (формирующегося) рынка учебной литературы как со стороны потребителя, так и потенциального издателя*. В рамках данной программы может быть реализован подпроект «*Требования к издателю учебной литературы*». Практическим выходом этого подпроекта должно стать определение параметров, дающих основание издателю на получение специальной лицензии на право издания учебников, учебных пособий и т.д.

3.2.3. Реформа механизма финансирования

Текущая ситуация с финансированием образования характеризуется, как было показано выше, следующим:

- низким уровнем бюджетного финансирования, который при существующих методах распределения средств не позволяет не только развивать систему, но и во многих случаях поддерживать ее на приемлемом уровне,
- растущей региональной и социальной дифференциации, которая порождает увеличение неравенства в доступе к качественному образованию,
- низкой эффективностью использования финансовых средств на уровне образовательных учреждений,
- наличием в системе значительных внебюджетных средств, по большей части находящихся в зоне "теневой" экономики
- готовностью значительной части населения оплачивать в различных формах качественное образование, что подтверждается абсолютным и относительным ростом родительских средств, поступающих в систему образования.

Эти факторы определяют направления модернизации механизмов финансирования.

Изменение системы финансирования образования включает три компонента:

- Изменение методов планирования и механизмов распределения бюджетных средств направляемых в систему образования как непосредственно из бюджетов различных уровней, так и через систему бюджетной поддержки дотационных регионов.

- Изменение форм и методов управления финансами на уровне образовательных учреждений и контроля за их использованием в целях повышения эффективности их использования.
- Создание условий для развития механизмов привлечения внебюджетных средств и их легализации.

А. Изменение планирования и механизмов распределения бюджетных средств
 Низкая эффективность механизмов оказания финансовой помощи дотационным регионам (а в пределах регионов - дотационным районам) через систему межбюджетных трансфертов обсуждалась выше. Этот механизм в его сегодняшнем виде вместо выравнивания приводит к усилению региональной дифференциации в финансовом обеспечении образования, в первую очередь общего среднего, и, следовательно, в нарастании дифференциации в качестве образования и доступе к нему по территориальным и социальным основаниям. Обеспечение обоснованного минимального уровня финансирования общего среднего образования может быть реализовано через *целевые субвенции из федерального бюджета* субъектам Российской Федерации. При этом условия предоставления субвенций должны стимулировать увеличение ассигнований на общее образование и рост фактически исполняемого норматива бюджетного финансирования. Право на получение субвенции должно быть обусловлено достижением в конкретном субъекте Российской Федерации определенных уровней таких показателей, как доля ассигнований на образование в региональном бюджете, фактическое исполнение бюджета образования, прирост норматива бюджетного финансирования общеобразовательных школ. Конкретизацию условий получения субвенций, включая установление контрольных уровней перечисленных показателей, предстоит осуществить на основе консультаций с органами субъектов Российской Федерации. Аналогичные механизмы должны быть реализованы и на уровне субъектов федерации в отношении муниципальных образований.

Б. Разделение финансовых потоков, персонафикация бюджетного финансирования

Средством повышения эффективности бюджетного финансирования, как представляется, может стать разделение финансовых потоков на институциональное финансирование, т.е. прямое финансирование учебных заведений из бюджетов всех уровней, и бюджетные средства, поступающие в систему через учащихся.

Для общего образования это означает, что учебные заведения финансируются из бюджета пропорционально количеству учащихся (подушное финансирование) в размерах, обеспечивающих предоставление образовательных услуг в объеме минимальных требований образовательного стандарта. Оставшаяся часть средств, направляемых из бюджетов на финансирование общего образования, распределяется между учащимися (их родителями) на основе оценки нуждаемости и поступает учреждениям образования в форме оплаты дополнительных образовательных услуг. В данном контексте под дополнительными образовательными услугами понимается любая образовательная деятельность, по структуре и содержанию выходящая за рамки минимальных требований, зафиксированных федеральным и региональными стандартами. При этом предполагается, что значительная часть учащихся будет оплачивать дополнительные образовательные услуги, полностью или частично, из собственных средств. Предлагаемый подход, как представляется, будет способствовать стабилизации экономического положения системы общеобразовательных учреждений базового образования и усилению гарантий реализации конституционных прав граждан на получение образования, упорядочению привлечения дополнительных средств в систему.

В то же время он предполагает существенное совершенствование нормативной базы планирования финансирования образовательных учреждений, переход от «класс-комплектов» к распределению средств на подушевой основе. При этом необходимо разделять норматив подушевого финансирования, рассчитываемый на федеральном уровне, служащий основой для оценки финансирования образования и создающий объективную основу для межбюджетных взаимоотношений между центром и регионами, регионами и муниципальными образованиями по поводу финансирования образования, и подушевой норматив, рассчитываемый на местном уровне для институционального финансирования (прямого перечисления средств в образовательные учреждения).

Базой для расчета норматива первого типа должны стать расходы, обеспечивающие выполнение государственного образовательного стандарта, по крайней мере в объеме минимальных требований. В этом случае появляется объективная основа для определения того, какое образование и в каком объеме общество способно гарантировать. Естественно, что при этом подушевой норматив должен обеспечивать реально равный уровень финансирования образования в городских и сельских школах, в регионах с различными условиями, то есть должна быть разработана система поправочных коэффициентов. Объем бюджетных расходов на образование, привязанный к конкретному содержанию, может стать реальной основой соглашений между федеральным центром и регионами (см. ниже) в вопросах разделения обязанностей и полномочий по финансированию образования.

Подушевое финансирование на уровне минимальных требований государственного образовательного стандарта должно быть подкреплено системой федеральных гарантий через механизмы целевых федеральных трансфертов на финансирование общего образования. Субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления должны иметь возможность устанавливать подушевые нормативы финансирования на уровне, превышающем федеральный, при условии полного финансирования соответствующих дополнительных расходов за счет собственных бюджетных средств.

Однако отсутствие утвержденных федеральных и, в большинстве случаев, региональных образовательных стандартов откладывает введение этой необходимой меры на неопределенный срок¹³⁷. В этих условиях целесообразно ввести временные стандарты, рассчитанные, исходя из *возможностей*. Норматив подушевого финансирования, рассчитываемый на региональном и муниципальном уровне (подушевой норматив второго типа), по крайней мере в переходный период, должен включать преимущественно текущие расходы на: заработную плату, учебные и административно-хозяйственные расходы, расходы на повышение квалификации, на оборудование и текущий ремонт. Частично в нормативе может быть учтена и стоимость коммунальных услуг, однако в ряде случаев это может быть затруднено ввиду большой внутрирегиональной дифференциации их стоимости по образовательным учреждениям.

Также вследствие наличия повышенной внутрирегиональной дифференциации школ по стоимости основных фондов на первом этапе не представляется возможным включение в нормативы подушевого финансирования расходов на аренду помещений, капитальный ремонт и капитальное строительство. Первоначально эти расходы должны быть отнесены к фиксированным издержкам, финансирование которых в основном должно идти вне зависимости от наполняемости классов. При этом необходимо предусмотреть возможность корректировки этих расходов в сторону увеличения при наличии переполнения школы и в сторону уменьшения -

¹³⁷ Напомним, что согласно Закону «Об образовании» федеральные образовательные стандарты утверждаются Государственной Думой.

при существенном сокращении контингента учащихся в данном образовательном учреждении. В дальнейшем в целях стимулирования конкуренции на образовательном рынке целесообразно постепенное включение данной категории расходов в состав подушевого норматива.

Необходимо также предусмотреть меры финансовой поддержки малокомплектных школ в населенных пунктах в тех случаях, когда одна такая школа остается единственной в пределах транспортной досягаемости для определенного контингента учащихся.

С целью закрепления педагогических кадров, усиления социальной поддержки работников образования целесообразно ввести норматив социальных выплат, устанавливающий предельное соотношение объема допустимых, за счет средств бюджета, социальных выплат, к объему планируемых бюджетных ассигнований.

Для большинства общеобразовательных организаций в городской местности должен быть реализован принцип «деньги следуют за учеником». Это позволит обеспечить более свободный выбор школы учащимися и их родителями и создать условия для развития управляемой конкуренции между школами

Перевод общеобразовательных организаций на нормативное финансирование может быть осуществлен в течение примерно трех лет. Необходимым условием этого перехода является реализация всеми образовательными организациями прав юридического лица (собственные расчетный и бюджетные счета) в разнообразных формах, обеспечивающих некоммерческую направленность их деятельности, расширение экономической самостоятельности и повышение эффективности привлечения и использования бюджетных и внебюджетных средств. Поскольку введение подушевого финансирования может привести к резкой дифференциации школ при получении ими бюджетных средств, в регионах должен быть создан специальный фонд, который возьмет на себя функцию финансирования реорганизации школ, не пользующихся спросом у учащихся и их семей. Одновременно органы управления образованием должны обеспечить принятие неотложных мер по улучшению ситуации в таких школах и реализации конституционного права граждан на образование.

Общеобразовательные организации, независимо от формы собственности, должны иметь доступ к подушевому финансированию при условии соблюдения ими требований государственных образовательных стандартов. Реализация этого права должна быть достигнута через систему государственной аккредитации общеобразовательных организаций.

Вместе с тем особый порядок финансирования может быть предусмотрен для сельских школ, детских домов и интернатов, спецшкол и специальных профтехучилищ для детей с противоправным поведением, для учреждений системы специального образования для детей с отклонениями в физическом и психическом развитии, а также для системы дошкольного и дополнительного внешкольного образования.

Важным компонентом программы внедрения подушевого финансирования должно служить формирование системы контроля образовательного уровня учащихся посредством объективных методов оценки уровня образовательной подготовки и, что еще более важно - динамики этого показателя. Такая система, в частности, призвана обеспечить эффективный выбор школы учениками и их родителями.

При введении подушевого норматива финансирование инновационной деятельности образовательных учреждений может осуществляться за счет дополнительно выделяемых на эти цели средств региональных и местных бюджетов, в том числе путем организации региональных фондов развития образования, создаваемых за счет однопроцентного сбора на нужды образования с фонда заработной платы всех юридических лиц, расположенных на территории данного региона. Эти фонды

должны на конкурсной основе выделять гранты на реализацию программ развития конкретных образовательных учреждений региона.

Внедрение механизма подушевого финансирования возможно при выполнении следующих условий:

- Обеспечение открытости и прозрачности бюджетных и внебюджетных финансовых потоков, поступающих в систему общеобразовательных учебных заведений.
- Наличие достаточных бюджетных ресурсов для финансирования минимально необходимых потребностей общеобразовательного учреждения, недопущение переноса ответственности на уровень школы без минимально гарантированного бюджетного обеспечения их текущих расходов.
- Четкая регламентация полномочий и сфер ответственности между уровнями федерального, регионального, муниципального управления и общеобразовательного учреждения в формировании и реализации подушевого бюджетного норматива.
- Согласованность положений о переходе к принципам подушевого бюджетного финансирования с основными положениями уже существующей нормативно-правовой базы в сфере обеспечения бюджетного процесса в РФ, прежде всего с бюджетным кодексом РФ.
- Реализация образовательными учреждениями предусмотренного Законом об образовании права на юридическую и финансовую самостоятельность, включая открытие банковских счетов.
- Выделение бюджетных средств не по частям, а общей суммой, при государственном контроле за соблюдением минимальных нормативов по социально значимым выплатам.
- Формирование общественно-государственных органов (попечительских советов образовательных учреждений), осуществляющих контроль за расходованием средств, включая полученные из внебюджетных источников.
- Подготовка кадров менеджеров, обеспечивающих эффективное управление и использование бюджетных средств, выделяемых общеобразовательным учреждениям.

Предложенные меры должны быть с необходимостью дополнены стимулированием создания фондов поддержки учреждений образования на федеральном, региональном, муниципальном уровнях, которые будут аккумулировать спонсорские и родительские средства и направлять их на повышение качества учебного процесса (педагогические инновации), поддержание и развитие материально-технической базы школ, реализацию мер социальной защиты. Порядок и направления расходования средств указанных фонда определяется и контролируется общественными органами управления.

Для профессионального образования схема разделения бюджетных потоков на институциональное и персонифицированное финансирование представляется следующей.

На основе оценки потребности определяется государственный заказ на профессиональное образование. Эта оценка должна осуществляться органом управления образованием совместно с потребителями (ведомствами, профессиональными ассоциациями и объединениями работодателей). Предполагается разработка Госкомстатом, Минэкономки, Минтрудом, Минфином и Минобразования России системы

контрольных показателей структуры профессиональной подготовки, оценки текущего и перспективного спроса на рынке труда. Целесообразно предусмотреть ежегодное выделение средств на проведение социологических исследований в целях дополнения объективной образовательной статистики.

Государственный заказ устанавливается в объеме, обеспечивающем выполнение требований федерального закона Российской Федерации «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (не менее 170 студентов вузов на 10 тысяч человек населения). Заказ частично распределяется между государственными учреждениями высшего, среднего и начального профессионального образования на конкурсной основе, а часть государственного заказа финансируется через систему грантов, стипендий, образовательных кредитов с учетом оценки нуждаемости, объективных ограничений территориальной мобильности учащихся.

В общий объем финансирования госзаказа будет входить стипендиальный фонд. В то же время в нормативы финансирования госзаказа не включаются средства на инновации в сфере профессионального образования. Эти средства будут поступать образовательным учреждениям из федерального бюджета частично - пропорционально объему набранных студентов, частично - на конкурсной основе.

Субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендуется развивать систему региональных и муниципальных заказов. Государственный региональный заказ будет охватывать основную часть начальной и средней профессиональной подготовки, а также определенную долю высшего профессионального образования. Он должен определяться соответствующими органами субъектов Российской Федерации. Рекомендуется выработать эти предложения на основе прогноза развития территорий, консультаций с представителями работодателей, образовательных учреждений и других заинтересованных организаций. Региональный заказ на подготовку специалистов финансируется из регионального бюджета через систему грантов и образовательных кредитов.

Уже в краткосрочной перспективе может быть обеспечено постепенное увеличение нормативов финансирования государственных заказов в расчете на одного студента (учащегося). Вместе с тем в настоящее время еще не представляется возможным включить в эти нормативы оплату коммунальных услуг в полном размере (что потребовало бы роста федеральных ассигнований на образование в полтора раза). В этих условиях в оплате коммунальных услуг важную роль должны играть внебюджетные средства, привлекаемые образовательными учреждениями с помощью соответствующих льгот.

Заказ со стороны предприятий и организаций может иметь форму долгосрочных контрактов с учебными заведениями на подготовку и переподготовку кадров. В рамках контракта предприятие оплачивает весь цикл обучения определенной группы учащихся, получая тем самым право отбирать для стажировок и найма студентов и учащихся старших курсов, а также заказывать необходимые специальные курсы и циклы обучения с учетом имеющихся потребностей.

Объем финансирования подготовки в случае заключения договоров с предприятиями и физическими лицами определяется самим учебным заведением и не регламентируется органами управления образованием.

Во всех этих случаях учебное заведение самостоятельно организует конкурсный отбор абитуриентов на места, обеспеченные указанным финансированием. Персонификация бюджетного финансирования, как представляется, позволит:

Во-первых, резко повысить эффективность целевой социальной помощи малоимущим на оплату дополнительного образования, что позволит обеспечить:

- большее равенство прав на получение качественного образования всем слоям населения;
- активное вовлечение родительских средств (которые и сегодня в различных формах затрачиваются на обучение) в легальное финансирование образования;
- большую адаптацию содержания образования к требованиям потребителей образовательных услуг, так как именно родители (а в масштабах школы или класса - наиболее активная и заинтересованная их часть) будут определять, за что и какому образовательному учреждению они готовы платить.

Во-вторых, предоставит в распоряжение системы управления гибкий инструмент реализации государственной политики в области профессионального образования, в том числе путем использования образовательных кредитов, предоставляемых или гарантируемых государством. Например, привлечение в школу, в том числе сельскую, молодых преподавателей-мужчин (не секрет, что одна из острейших кадровых проблем среднего образования - «феминизация» школы). В этом случае государство в лице Министерства образования предоставляет студенту педагогического вуза кредит на обучение, который может быть погашен в случае, если гражданин работает в школе после окончания вуза определенное количество лет¹³⁸. Аналогичные механизмы могут быть использованы и для снижения «утечки мозгов» - эмиграции выпускников наиболее сильных, в первую очередь, инженерных и технических вузов, образование которых котируется на международном рынке труда, вместо сложившейся сегодня ситуации, когда элитное образование бесплатно готовит кадры высокой квалификации для более богатых стран. Схема «государственных образовательных кредитов» может стать естественным механизмом реализации федерального и регионального заказов на профессиональное образование.

Реализация данного предложения предполагает наличие достоверной информации о доходах семей и нуждаемости. Однако необходимость такой программы достаточно очевидна для повышения эффективности всей сферы социальной поддержки, поскольку отсутствие ее адресности в условиях крайней ограниченности финансовых ресурсов сводит эффект от расходования бюджетных средств на социальную помощь практически к нулю.

Следующим важным шагом в реструктурировании системы финансирования образования может стать *привязка бюджетных расходов на образование к определенным видам налогов*. Зарубежный опыт, в частности, опыт США, показывает эффективность этого принципа. Учитывая, что в соответствии с бюджетным кодексом учреждения общего образования финансируются в основном из средств местных бюджетов, идентификация финансирования образования с определенными налогами, например налогом на имущество, может способствовать повышению их собираемости - налогоплательщик с большей готовностью отдаст деньги, если он знает на что идут его средства, тем более если речь идет об образовании его собственных детей.

В. Повышение эффективности использования средств на уровне образовательного учреждения

Практика и логика подсказывают, что при ограниченности финансовых ресурсов их эффективное использование может обеспечиваться только возможностью

¹³⁸ В неявной форме это уже реализовано, в частности, в Московском педагогическом университете: поступившие в это учебное заведение на бесплатной (финансируемой государством) основе подписывают контракт, в соответствии с которым они берут на себя обязательство по окончании университета отработать не менее двух лет в одной из московских школ.

планирования, оперативного маневра и заинтересованностью в экономии средств. В этих условиях необходимым становится *выделение образовательных учреждений как бюджетополучателей, определение их финансовой самостоятельности*. Финансовая самостоятельность предполагает возможность распоряжения бюджетными средствами в целом, а не по каждой статье расходов в отдельности, естественно, с учетом действующих нормативов и необходимых минимальных расходов по некоторым статьям. Только такой подход в сочетании с прозрачным механизмом распределения бюджетных средств по нормативу, при котором руководитель образовательного учреждения знает, какую сумму он получит, может стимулировать экономию расходов, создает предпосылки для кооперации учебных заведений, в том числе для совместного использования учебного оборудования, инфраструктуры, объединения управленческих функций, инвестиций. В нынешних условиях руководитель образовательного учреждения вынужден мыслить в категориях «освоения средств», а не управления финансами. Например, любое сокращение кадров, ведущее к снижению фонда оплаты труда, автоматически означает уменьшение бюджетного финансирования по данной статье и в целом. Поэтому, директор заинтересован в раздувании штатов. В результате среднее количество учащихся на одного учителя сократилось в последние годы на 25-30% и продолжает уменьшаться. При этом необходимо отметить, что относительно небольшие вложения в новые технологии и переподготовку преподавателей позволяют повысить количество учащихся на одного учителя без снижения качества обучения и окупаются достаточно быстро. Выборочный анализ показал, что коэффициент корреляции, отражающий зависимость количества учеников на одного педагога от расходов на переподготовку преподавателей, составляет 0,83 (0,89 для городских школ). При этом затраты на переподготовку составляют менее 1/10 средств, сэкономленных за год на повышении соотношения количества учащихся на одного учителя. Иными словами, затраты на переподготовку преподавателей позволяют повышать количество учащихся на одного учителя и являются исключительно эффективными вложениями.

Значительные возможности по экономии средств имеются в оплате коммунальных услуг. Эксперименты показывают, что только установка счетчиков и оплата тепла в соответствии с их показаниями снижают расходы на коммунальные услуги в несколько раз, а создание автономных котельных в 2-3 раза (опыт Самарской области). Однако действующая система, усугубляемая взаимозачетами, которые осуществляют местные власти с поставщиками коммунальных услуг, делают бессмысленными для руководителя учебного заведения какие-либо усилия по экономии этой части расходов, которые составляют до 40% бюджета школ.

Г. Развитие механизмов привлечения внебюджетных источников финансирования образования

Привлечение родительских средств, в первую очередь тех, которые сегодня функционируют в системе образования полулегальным способом, связано, как было показано выше, в первую очередь с повышением качества и разнообразия образовательных услуг, организацией профильного обучения, увеличением доли курсов по выбору учащихся, повышением влияния родителей, или их наиболее активной и заинтересованной части, в определении структуры образовательных услуг в конкретной школе или классе. Данный подход предполагает не только дополнительное обучение по расширенным программам общеобразовательных школ, но и по программам начального профессионального образования, что особенно важно для малых городов и сельских районов, которые по понятным причинам могут предложить очень ограниченный спектр услуг в сфере профессиональном образовании. При этом повышение хозяйственной самостоятельности школ открывает возможность совме-

стного использования оборудования и создания межшкольных образовательных комплексов, которые не только обеспечивают более полное удовлетворение потребности населения в образовательных услугах, но и повышают эффективность использования средств.

Представляется необходимым стимулировать платежеспособный спрос на профессиональное образование со стороны предприятий, фирм и семей как за счет проведения гибкой налоговой политики, так и путем введения более гибкой системы ограничений на платный прием *сверх госзаказа*. Сохранение жестких ограничений ведет к оттоку студентов в негосударственные вузы, что негативно сказывается на бюджетах государственных вузов и качестве образования.

В условиях прогнозируемого спада спроса на платное образование в ближайшее десятилетие по демографическим причинам необходимо активизировать *предоставление дополнительных образовательных услуг* в рамках учреждений высшего, среднего и начального профессионального образования. Представляется своевременным и необходимым рассмотрение на федеральном уровне вопросов участия работодателей, предприятий различных форм собственности в финансовом обеспечении и поддержке повышения квалификации своих работников в системе государственного профессионального образования. Для четкого урегулирования этих процессов следует в скорейшем времени принять закон «О дополнительном образовании».

Использование накопительных и кредитных финансовых инструментов для привлечения внебюджетных средств. Возможность прямого использования коммерческих кредитов на образование сдерживается¹³⁹ в настоящее время рядом факторов, таких, как неустоявшийся рынок труда, при котором даже выпускник самого престижного вуза не гарантирован от безработицы или работы не по специальности и/или с мизерной оплатой, отсутствие у большинства учащихся и их родителей гарантий для обеспечения кредита и многими другими. Можно предположить, что действие этих факторов не позволит широко развивать коммерческие образовательные кредиты и в ближайшем будущем. Более перспективными представляются накопительные финансовые инструменты, в том числе страхование - система, позволяющая через смешанное страхование жизни гарантированно накопить средства для оплаты обучения в учреждении среднего или высшего профессионального образования. Разработанные в настоящее время модели, сочетающие страхование с авансовой оплатой за обучение и достаточно надежно защищающие вложенные средства делают этот инструмент достаточно эффективным и привлекательным для учащихся и их родителей, особенно в условиях неустоявшегося рынка платных образовательных услуг.

3.2.4. Система управления образованием

Смена целей, задач и условий управления социально-экономической сферой страны мало отразилось на изменении методов, содержания работы и структуре органов управления образованием. Преодоление этого противоречия сможет существенно изменить ситуацию во всей системе образования в целом, создать условия для ее опережающего развития. Механизмом реализации этого преобразования должен стать переход от централизованного к учитывающему реалии федерального государства и от преимущественно государственного к общественно-государственному управлению. Таким образом, *принципиальным отличием нового этапа реформы образования от предыдущих является создание условий для сочетания общественных*

¹³⁹ В отличие от обсуждавшихся выше государственных образовательных кредитов, которые не только могут, но и должны получить широкое распространение как средство компенсации влияния социального неравенства на доступность образования и как инструмент реализации государственной образовательной политики.

и государственных форм управления системой образования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Создание и внедрение именно таких механизмов не только сделают необратимыми уже происшедшие преобразования, но и будут способствовать становлению в новой России гражданского общества, консолидации различных общественных сил вокруг решения важнейшей задачи - заботе о благополучии своих детей и, в конечном счете, будущем страны. Основные проблемы, которые должны быть поставлены и решены в этой области:

- распределение функций, полномочий и ответственности в управлении образованием,
- развитие участия общества в управлении образованием,
- развитие системы управления качеством образования,
- развитие системы информационного обеспечения управления образованием,
- реструктурирование сети образовательных учреждений

А. Распределение функций, полномочий и ответственности в управлении образованием

В условиях федеративного государства на первый план выходит *необходимость достижения и закрепления согласия между центром и субъектами федерации по вопросам функций, прав и обязанностей в управлении образованием*, включая вопросы содержания образования. В настоящее время с большинством субъектов Федерации заключены договоры о разграничении полномочий, однако, они носят достаточно типовой и формальный характер и по сути являются договорами о сотрудничестве. Основой для совершенствования таких договоров должно стать содержание образования, тот объем знаний, которые федеральный центр и субъекты федерации гарантируют гражданам в соответствии с федеральным и региональным компонентами стандартов образования. С передачей финансирования начального профессионального образования с федерального на региональный уровень встают вопросы оплаты обучения жителей других регионов, финансирования специальных ПТУ, в которых обучаются подростки со всей страны. Эти вопросы могут и должны быть урегулированы на уровне горизонтальных связей субъектов федерации. Аналогичный механизм должен быть задействован и на региональном уровне при уточнении функций, полномочий и ответственности между региональными, муниципальными органами управления образованием и образовательными учреждениями.

Четкое определение компетенции, полномочий и ответственности органов управления образованием всех уровней, обеспечение их эффективного взаимодействия связано с решением следующих основных задач на различных уровнях управления образованием.

Федеральный уровень:

- формирование национальной образовательной политики и стратегии ее реализации;
- нормативно-правовое регулирование деятельности системы образования в целом;
- привлечение образовательного сообщества, представителей науки, заинтересованных министерств и ведомств, работодателей к решению проблем развития образования, в первую очередь в области содержания и качества образования;
- прогнозирование рынка образовательных услуг и нормативно-правовое обеспечение его развития;
- разработка и принятие государственных образовательных стандартов, их информационное и методическое обеспечение;

- создание общественно-государственной системы оценки и контроля качества образования, его соответствия образовательным стандартам;
- создание общественно-государственной системы лицензирования и аккредитации;
- формирование государственного заказа в сфере профессионального образования;
- разработка нормативов бюджетного финансирования образования;
- определение (установление) порядка финансирования системы образования;
- финансирование образовательных учреждений федерального ведения;
- определение объема и порядка предоставления федеральных образовательных субвенций;
- формирование системы информационного обеспечения сферы образования, и информационного обеспечения управления образованием, включая образовательную статистику, мониторинг функционирования и развития системы;
- регулирование имущественных отношений в системе образования;
- координация деятельности органов управления образованием; взаимодействие с органами власти и управления субъектов Российской Федерации;
- анализ, поддержка и активное распространение инновационной образовательной практики; организация и содействие выполнению научных исследований, программ и проектов, направленных на развитие образования;
- формирование и обеспечение деятельности системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров сферы образования.

Региональный уровень (уровень субъекта федерации):

- прогнозирование регионального рынка образовательных услуг и разработка стратегии его развития;
- нормативно-правовое регулирование деятельности системы образования в регионе;
- разработка и принятие национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов;
- формирование регионального заказа в сфере профессионального образования; разработка нормативов бюджетного финансирования образования на уровне региона;
- финансирование образовательных учреждений ведения субъектов федерации; формирование региональных систем информационного обеспечения сферы образования, мониторинг ее функционирования и развития, включая статистическое наблюдение;
- регулирование имущественных отношений в подведомственных образовательных учреждениях;
- координация деятельности местных органов управления образованием; взаимодействие с органами власти и управления субъектов Российской Федерации и федеральными органами управления образованием;
- анализ, поддержка и активное распространение инновационной образовательной практики; организация и содействие выполнению научных исследований, программ и проектов, направленных на развитие образования;
- формирование и обеспечение деятельности региональных систем подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров сферы образования;
- привлечение общественности к решению проблем развития образования.

Уровень местного самоуправления:

- развитие местного самоуправления через вовлечение широкой общественности в управление и развитие образования, в решение вопросов деятельности образовательных учреждений;
- удовлетворение специфических образовательных потребностей населения;
- формирование муниципальной системы образования с учетом потребностей населения и запросов локальных рынков труда;
- непосредственный контроль за реализацией конституционных прав граждан на образование и обеспечение финансовых, материально-технических, кадровых и других условий, необходимых для нормальной деятельности учреждений образования;
- обеспечение адресной социальной поддержки определенных категорий обучающихся, воспитанников;
- создание нормативно-правовой базы местного самоуправления, обеспечивающей функционирование и развитие образовательного учреждения

Уровень образовательного учреждения:

- осуществление образовательной деятельности;
- индивидуализация образовательного стандарта, разработка программ, учебных планов и учебно-методических пособий;
 - изменение структуры и объемов профессиональной подготовки с учетом величины госзаказа, заказов предприятий и семей, а также прогнозируемой конъюнктуры рынка труда; разработка и реализация мер по планированию и поддержке профессиональной карьеры выпускников (*для учебных заведений системы профессионального образования*);
- формирование внутренней структуры управления;
- формирование совместно с органами управления образованием органов общественного управления (по типу попечительских советов);
- маркетинг образовательных услуг;
- реализация различных видов деятельности, в том числе предпринимательской;
- распоряжение доходами, полученными от осуществления самостоятельной деятельности;
- сдача в аренду имущества, в том числе переданного учредителем;
- привлечение для обеспечения своей деятельности финансовых ресурсов из различных источников.

Органы общественного и общественно-государственного управления:

- разработка проектов решений для всех уровней управления образованием;
- изыскание дополнительных средств на нужды образования;
- определение направлений расходования (использования) дополнительных средств;
- общественная оценка рациональности использования выделяемых ресурсов;
- организация общественного обсуждения готовящихся и принятых законодательных и нормативно-правовых актов в сфере образования, проектов и программ развития образования, вопросов финансирования системы образования;
- обеспечение общественного контроля за соблюдением действующего законодательства; полнотой реализации прав обучающихся, родителей, педагогов;
- проведение профессионально-общественных экспертиз образовательных учреждений;

- формирование общественного мнения (интереса) по проблемам образования.

Для совершенствования процесса принятия решений в образовательной сфере необходимо установить номенклатуру нормативных актов органов управления образованием всех уровней, которые не могут быть приняты без предварительной экспертизы профессиональных ассоциаций, объединений родителей и работодателей.

Б. Развитие общественных форм управления образованием

Согласие в обществе по поводу изменений в системе образования может быть достигнуто только на основе участия общества в этих изменениях, *широкого привлечения общественности к участию в управлении сферой образования*. На федеральном уровне это в первую очередь превращение органов, контролирующих качество образования (федеральный экспертный совет по учебному книгоизданию, органы, отвечающие за аттестацию, лицензирование и аккредитацию, тестирование), из подразделений министерства в независимые общественно-государственные структуры, транспарентные и подотчетные образовательному сообществу. На региональном уровне такими органами могут стать попечительские советы региональных фондов развития образования. Подобные фонды уже созданы во многих регионах для консолидации бюджетных и внебюджетных средств и их использования на реализацию региональных программ развития образования. Реальное участие местного сообщества в решении вопросов развития образования не только повысит качество таких программ, но и способно существенно активизировать привлечение внебюджетных средств. Превращение образовательного учреждения в самостоятельного субъекта хозяйствования, выполняющего государственный заказ за определенную плату, требует соответствующего повышения прозрачности и контроля за его деятельностью, в первую очередь - со стороны местного сообщества. Организационные формы такого привлечения, в том числе путем создания попечительских советов, уже отработаны в ряде школ. Опыт последних доказывает также, что это увеличивает приток в образовательное учреждение внебюджетных средств, как в денежной, так и в неденежной формах.

В управлении учреждениями высшего образования также давно назрел вопрос о принципиальном совершенствовании и развитии форм общественного контроля. Автономия вузов, при всех ее достоинствах порождает и негативные последствия, преодолеть которые можно только принципиально повысив открытость финансовой деятельности, кадровой политики.

Расширяющаяся практика финансирования образовательных учреждений, находящихся на определенных территориях, из бюджетов различных уровней поставило вопрос о *многоучредительстве* в управлении учебными заведениями. Многоучредительство может стать механизмом согласования интересов федерального центра и регионов, регионов и муниципальных образований в вопросах функционирования таких учебных заведений. Многоучредительство может стать и действенной формой осуществления государственной политики в негосударственном секторе образования. Совместная деятельность государственных органов и общества по развитию образования вместо административного контроля способна значительно повысить уровень и качество образования, стимулировать инновационную деятельность. Многоучредительство может стать также механизмом согласования интересов и ответственности ведомств, в ведении которых находятся отдельные учебные заведения, органов управления образованием и территориальных органов управления всех уровней. Однако следует отчетливо понимать, что переход к многоучредительству требует серьезной работы, связанной с внесением уточнений и дополнений в действующие федеральное и региональные законодательства об образовании.

В. Развитие системы информационного обеспечения управления образованием

Управление образованием невозможно без введения *современной системы образовательной статистики*. Ее необходимость ощущается на всех уровнях, а собираемые сегодня данные разрозненны и неполны, кроме того, они собираются разными ведомствами (Министерство образования, Министерство финансов, Государственный комитет по статистике) по разным основаниям и часто не могут быть соотыкованы. Введение системы сбора и анализа образовательной статистики, соответствующей международным индикаторам, становится необходимым условием управления образованием и интеграции российской системы образования в мировое сообщество.

Как подчеркивалось выше, потребность в новых подходах к совершенствованию образовательной статистики вызвана современными процессами в секторе образования. Такие тенденции, как растущая дифференциация учебных заведений, переориентация системы на удовлетворение разнообразных, динамично изменяющихся требований рынка труда и учащихся, децентрализация системы управления в целом, ставит перед системой управления новые задачи и делает сам процесс управления намного более сложным. Это требует наличия своевременной и объективной информации о состоянии сектора образования и процессах, протекающих в нем, которая стала бы основой для анализа и прогноза ситуации и принятия на их основе обоснованных решений широким диапазоном пользователей образовательных услуг, учреждений образования, и органов управления образованием. Эксперты Всемирного Банка, анализируя в 1995 году российскую систему образования, выявили пять наиболее острых для сектора проблем¹⁴⁰. Одной из них было неадекватное информационное обеспечение образовательной политики, а именно, недостаток требуемых данных относительно функционирования системы образования, которые обеспечили бы возможность децентрализации и демократизации управления системой образования, способствовала бы обеспечению гарантий качества и равенства в доступе к образованию на национальном и региональном уровнях. Для решения задачи повышения эффективности и результативности государственных расходов на образование также необходим количественный анализ фактических затрат и полученных результатов.

Фактически все страны мира имеют в структуре органов государственного управления общенациональные агентства, которые собирают, анализируют и распространяют информацию по образовательной статистике. Параллельно с национальными агентствами функционирует и сеть филиалов регионального уровня. В течение последних трех десятилетий многие стран и международные организации - ЮНЕСКО, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и др. - уделяли особое внимание вопросам доступности, достоверности и сопоставимости статистических показателей и индикаторов развития образования. Государства-члены ОЭСР выработали общие цели принципы, которым должны соответствовать национальные системы образования. Они включают адекватность, открытость, и доступность статистической информации.

Важным аспектом совершенствования российской системы образовательной статистики должна стать возможность сопоставления показателей с международными индикаторами. Это необходимо не только с точки зрения интеграции России в мировое сообщество, но и для того, чтобы иметь возможность анализировать процессы и тенденции национальной системы образования с учетом мирового опыта.

¹⁴⁰ Russian: education in Transition. The World Bank. ECA Country department III & Human Resource, Division.

Важнейший, причем не только технический, аспект формирования информационного обеспечения управления образованием - создание *единой информационной сети*, обеспечивающей сбор и обработку статистической информации, реальный информационный обмен по вертикали и горизонтали. Эта же сеть может стать инструментом доступа к богатейшим информационным ресурсам, средством образования и органом управления образованием.

Г. Реструктурирование сети образовательных учреждений

Реструктурирование сети образовательных учреждений предполагает целый ряд мер, обеспечивающих более эффективное использование ресурсов и большее соответствие образовательных услуг требованиям личности и рынка труда.

Объединение нескольких учебных заведений, расположенных в одном городе, там, где это целесообразно, как показал, в частности опыт Новгорода, позволяет существенно повысить эффективность использования ресурсов не только за счет экономии на управленческих расходах, но и за счет совместного использования материальной базы, повышения отдачи от работы наиболее квалифицированных преподавателей. В начальном и среднем профессиональном образовании такие объединения, включающие и общеобразовательную школу, могут обеспечить создание образовательных комплексов, динамично реагирующих на требования рынка труда и позволяющие учащемуся получить не узкую специальность, а более широкое образование, обеспечивающее профессиональную мобильность, необходимую в рыночных условиях.

Функциональная кооперация учебных заведений, то есть обеспечение возможности (организационно и нормативно-методически) для учащихся посещать одновременно несколько учебных заведений, а для учебных заведений - повышать качество образовательных услуг на основе специализации и снижать издержки. Например, во многих случаях обучение учащихся ПТУ общеобразовательным дисциплинам целесообразнее организовать на базе соседней средней школы, а ученик одной школы может посещать занятия в другой, где организовано углубленное изучение какого-либо предмета, или получить профессиональную подготовку в учреждении начального профессионального образования. Еще больше возможностей для функциональной кооперации учреждений среднего и высшего профессионального образования.

Создание *инфраструктуры, обслуживающей учреждения образования* (начиная от общих для нескольких учреждений бухгалтерий, и кончая предприятиями, обеспечивающими школу завтраками) позволит минимизировать издержки и разрушить монополию тех или иных фирм и учреждений.

Проблема *оптимизации сети сельских школ* требует отдельной программы. Это в значительной степени социальная проблема, которая, к тому же, в каждой территории имеет свою специфику. Альтернативные подходы - объединение школ нескольких населенных пунктов и развитие собственной школы в каждом селе - имеет свои положительные и отрицательные стороны. Обобщение опыта в этой области может служить только информационной основой для принятия решений на местном уровне, определяемых конкретными локальными условиями. В рамках программы должен быть проанализирован опыт, выработаны подходы к решению этой проблемы и методы оценки социальных и экономических последствий тех или иных решений, проанализированы возможности использования современных образовательных технологий.

Сформулированные выше направления реформирования системы образования имеют своей целью обеспечить более полное соответствие системы образования требованиям личности, общества и государства, а системы управления образованием - социально-экономическим и политическим условиям. При этом авторы исходят из того, что ключевой недостаток системы управления образованием заключается в том, что в условиях демократического общества и рыночной экономики система пытается решать проблемы прежними командно административными методами. Образование, ставшее вариативным по содержанию, многообразным по организационным формам и типам учреждений, многоканальным по источникам финансирования и неоднородным по собственности с необходимостью требует адекватной ей системы управления. И в первую очередь, *вовлеченность всех участников образовательного процесса в управление системой образования.*

Реализация принципа вовлечения всех участников образовательного процесса в управление образованием и обеспечение им возможности реального управляющего воздействия на систему через предложенные выше меры:

- повысит заинтересованность всех участников, как работников системы образования, так и потребителей образовательных услуг и результатах функционирования системы в ее развитии;
- обеспечит большее соответствие результатов образовательного процесса и качественного содержания образовательных услуг потребностям общества;
- повысит уровень взаимодействия общества и системы управления образованием, что создаст дополнительные стимулы и возможности для развития содержания образования и повышения его качества и, таким образом, создаст условия обновления методического обеспечения, поддержки инновационных процессов, повышение престижности профессии педагога и его социальной защищенности.

Предлагаемый комплекс мер обеспечивает следующее.

В области содержания образования:

- создание национальной общественно-государственной системы управления качеством образования (тестирование, лицензирование, аккредитация, оценка образовательных программ и учебных материалов) на основе национальных образовательных стандартов.
- создание условий для максимальной самореализации личности через образование, обеспечение перехода от вариативности содержания образования к вариативности процесса обучения (возможности одновременного обучения в нескольких учебных заведениях), которая, в идеале, позволяла бы намечать и реализовывать индивидуальные траектории образования.

В области совершенствования финансирования:

- внедрение новых механизмов оказания финансовой помощи дотационным регионам и территориям в рамках регионов, гарантирующих минимально необходимый уровень расходов на образование и заинтересованность территорий в увеличении собственных расходов на образование и повышении их эффективности;
- разделение бюджетных расходов на две части - финансирование развития образования (через общественно-государственную систему управления качеством) и оплату образовательных услуг. При этом средства, предназначенные для оплаты образовательных услуг, должны быть по возможности персонифицированы, то есть распределяться через систему подушевого финансирования,

целевую социальную помощь, образовательные кредиты и др. механизмы и поступать в образовательные учреждения через потребителя;

- оптимизацию использования ресурсов на уровне образовательных учреждений на основе максимального расширения полномочий руководителей этих учреждений в распоряжении ресурсами вне зависимости от источника их поступления и при условии подотчетности общественно-государственным органам управления;
- расширение стимулов и форм привлечения внебюджетных средств в систему на основе повышения возможности потребителей образовательных услуг влиять на содержание и результаты образования.

В области организации управления:

- переориентацию на федеральном уровне с управления образовательными учреждениями на управление процессом образования;
- делегирование полномочий, передачу функций принятия решений, полномочий и ответственности на уровень, способный в максимальной степени удовлетворить потребности пользователей образовательными услугами и результатами деятельности системы управления;
- оптимизацию сети образовательных учреждений с учетом требований социально-экономического развития страны и территорий, обеспечение доступности разнообразного качественного образования, экономии затрат.

Возможность, темпы и последовательность внедрения предложенных выше мер в значительной степени определяется динамикой и преобладания того или иного сценария в социально-экономическом развитии страны. Представляется возможным, однако, сформулировать несколько общих условий, необходимых для успешного реформирования системы образования.

Предложенные выше меры объединяют в единый комплекс развитие содержания и повышение качества образования, совершенствование механизма финансирования и управления системой. Причем определяющими являются именно вопросы содержания образования. По своей сути предлагаемые преобразования не только затрагивают интересы значительной части населения, но далеко выходят за рамки возможностей и компетенции одного или нескольких ведомств. Поэтому их реализация с необходимостью требует достижения согласия в обществе по поводу целей, задач, направлений и методов реформирования системы образования. Согласие может быть достигнуто только на основе гласного и открытого обсуждения концепции реформы, т.е. задач развития системы образования, ожидаемых результатов, средств, сроков и условий их достижения. Такое согласие, в случае достижения, должно быть не только закреплено в виде принятия концептуального документа на том или ином представительном форуме или решения правительства, но и оформлено организационно в виде создания из представителей образовательного сообщества, законодательной и исполнительной власти, работодателей, ученых высшего полномочной общественно-государственной комиссии.

Реализация принципа вовлечения всех участников образовательного процесса в управление образованием и обеспечение им возможности реального управляющего воздействия на систему через предложенные выше меры:

- повысит заинтересованность всех участников - как работников системы образования, так и потребителей образовательных услуг и результатах функционирования системы в ее развитии;
- обеспечит большее соответствие результатов образовательного процесса и качественного содержания образовательных услуг потребностям общества;

- повысит уровень взаимодействия общества и системы управления образованием, что создаст дополнительные стимулы и возможности для развития содержания образования и повышения его качества и, таким образом, создаст условия обновления методического обеспечения, поддержки инновационных процессов, повышения престижности профессии педагога и его социальной защищенности.

Для реализации согласованного комплекса мер должна быть разработана программа, и создана система управления программой, позволяющая на основе анализа динамики изменений социально-экономической среды и фактических результатов реализации программы оперативно вносить необходимые коррективы. Стратегическим органом управления программой должна стать общественно-государственная комиссия (см. выше).

Разработке программы должно предшествовать создание системы информационно-аналитического обеспечения, которая станет основой для формирования современной системы образовательной статистики.

И, наконец, нельзя начинать преобразования в системе без погашения долгов по заработной плате педагогам и решения вопроса с задолженностью образовательных учреждений по коммунальным платежам.