

7. Образовательная политика и долговременные тенденции

*И.Д. Фрумин (редактор раздела), И.В. Абанкина,
П.В. Деркачев, Н.П. Дерзкова, Ф.Ф. Дудырев,
С.Г. Косарецкий, Я.И. Кузьминов, Т.А. Мерцалова,
М.А. Пинская, Д.С. Семенов*

7.1. Общие тренды

Развитие образования на разных уровнях (можно выделить два: общедоступное образование детей и послешкольное — профессиональное и высшее) характеризовалось как общими, так и специфическими для соответствующего уровня трендами.

Общими тенденциями в развитии сферы образования в последние годы следует признать **рост финансовой обеспеченности и усиление влияния федерального центра** и учредителей на местах, что было связано с активным внедрением федеральных государственных образовательных стандартов и переходом на принципы ответственного финансового менеджмента на основе финансирования одной строчкой в форме субсидии в зависимости от объема и качества предоставляемого образования.

Особый импульс *росту расходов на эту сферу* был придан масштабными инвестициями в развитие инфраструктуры дошкольного образования и ростом заработной платы работников образования. В то же время доля расходов на образование в ВВП не только не догнала соответствующие показатели в странах-конкурентах — напротив, отставание увеличилось. Рост общественных расходов на образование не сопровождался соответствующим ростом инвестиций физических и юридических лиц в эту сферу. Институциональные условия не способствовали снятию барьеров и легитимизации негосударственного сектора, в частности, в сфере раннего развития, что привело к снижению динамики данного сектора и его низкой конкурентоспособности. В условиях бюджетных ограничений возникает несколько вызовов, связанных как минимум с удержанием достигнутого уровня заработной платы (выполнением

требований эффективного контракта с педагогами) и инфраструктурного обеспечения. Ответом на эти вызовы может быть как выделение дополнительного финансирования, так и повышение эффективности расходов за счет более активной реструктуризации в сегменте профессионального образования, а также расширенное привлечение негосударственных средств, в том числе за счет возвращения к принципам софинансирования (частичной платности), особенно в сегменте дополнительного образования.

Роль федерального центра в выработке и реализации образовательной политики выросла не только благодаря увеличению реального федерального участия в финансировании образования, но и благодаря серии инициатив, направленных на продвижение в регионах унифицированных моделей и подходов. Такая «модернизация сверху», с одной стороны, привела к ускорению внедрения современных организационно-экономических и содержательных подходов, к снижению дифференциации в доступности качественного образования, но с другой стороны, существенно сократила инициативу и энергетику регионального, муниципального и общественного участия в развитии образования. В условиях сокращения возможностей федерального финансирования местная инициатива, изобретательность и энергия становятся важнейшим ресурсом развития. Реабилитация и мобилизация этого ресурса возможна через предоставление регионам, муниципалитетам, образовательным организациям большей свободы и поддержки в реализации инициатив и сетевого взаимодействия, а также вовлечение бизнеса для инвестирования в образовательные проекты.

7.2. Система дошкольного образования и раннего развития детей

Рост интереса к дошкольному детству относится к числу общемировых социальных трендов. Без преувеличения можно сказать, что сегодня дошкольное детство рассматривается как один из главных образовательных резервов, по своей потенциальной содержательной емкости не уступающих ни одной из последующих ступеней.

После принятия Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее также — ФЗ-273) дошкольное

образование было признано уровнем образования, что серьезно повлияло на его организацию. С 1 января 2014 г. впервые в России введен федеральный государственный образовательный стандарт (ФГОС) дошкольного образования, а финансирование на основе расчета нормативных затрат на реализацию его основных образовательных программ передано на уровень субъектов РФ. При этом частным дошкольным и частным общеобразовательным организациям, реализующим основные образовательные программы дошкольного образования в соответствии с ФГОС, разрешен доступ к бюджетному финансированию в форме субсидии на основе нормативных затрат. В соответствии с ФЗ-273 введено разделение на собственно образование (реализация ФГОС) и услуги по присмотру и уходу, ответственность за которые возложена на родителей с компенсацией части родительской платы за счет субъектов РФ. Однако для детей-сирот и детей, оставшихся без присмотра родителей, детей-инвалидов и детей с туберкулезной интоксикацией введены льготы или освобождение от родительской платы.

В Указе Президента России от 7 мая 2012 г. № 599 поставлена задача принять «меры, направленные на *ликвидацию очередей на зачисление детей в возрасте от трех до семи лет в дошкольные образовательные учреждения* (курсив наш. — Авт.), предусмотрев расширение форм и способов получения дошкольного образования, в том числе в частных дошкольных образовательных учреждениях». Данные, характеризующие охват различных возрастных групп дошкольным образованием (рис. 7.1), иллюстрируют актуальность проблемы, особенно для детей в возрасте до трех лет.

С целью обеспечения выполнения указов Президента в части дошкольного образования регионам передана федеральная субсидия на строительство детских садов, повышение квалификации педагогов и переоснащение детских садов. Для мониторинга реализации этих указов внедрено статистическое наблюдение за заработной платой педагогов и родительской платой и введена электронная очередь в регионах России с выгрузкой данных на федеральный уровень. Расширение участия негосударственного сектора в оказании услуг по дошкольному образованию обеспечивается за счет развития гибких форм (семейных групп, мини-садов) индивидуального предпринимательства, корпоративных детских садов как структурных подразделений фирм и предприятий. Решается задача выравнивания размеров родительской платы

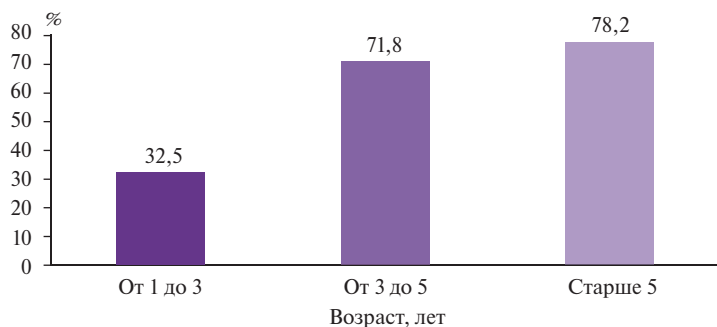


Рис. 7.1. Охват дошкольным образованием разных возрастных групп (2014 г.)

между муниципальными, государственными и негосударственными детскими садами. В целях повышения гибкости в организации дошкольного образования и услуг по присмотру и уходу обновлены СанПиНы для муниципальных детских садов, приняты новые СанПиНы для негосударственных детских садов и отдельно для семейных групп, размещенных в жилых помещениях.

Сложившиеся практики применения нового законодательства без этапа пилотирования и рефлексии наряду с серьезными позитивными изменениями сформировали новые риски развития дошкольного образования, которые возникают из стремления решить новые задачи без увеличения финансирования или серьезных институциональных изменений:

- *повышение наполняемости групп*, что ведет к росту заболеваемости, эмоциональным перегрузкам детей и угрозам снижения качества дошкольного образования, повышению неудовлетворенности родителей;
- *переход на группы сокращенного пребывания* — 10,5, 9 или даже 8 часов вместо 12-часовой продолжительности ради повышения оплаты труда и оптимизации штатной численности педагогов, что вызывает недовольство не только педагогов, но и родителей;
- *снижение доступности дошкольного образования для детей в возрасте младше трех лет*, закрытие групп раннего возраста в целях решения задачи обеспечения 100% охвата программами дошкольного образования детей трехлетнего возраста и старше,

что ведет к росту неудовлетворенности родителей, ограничениям для них выхода на работу и отказу от последующих детей;

- *интенсификация труда педагогов вследствие переполненности групп*, а также перехода на сокращенный режим работы с одним педагогом вместо двух в течение всего времени пребывания детей в дошкольном учреждении;
- *сокращение возможности оказания дополнительных образовательных или оздоровительных услуг за плату*, вследствие того что ФГОС включает все время пребывания ребенка в детском саду и оплачивается за счет бюджета;
- *рост родительской платы* в результате вычленения услуги по присмотру и уходу и переноса ее на родителей, что, по сути, предполагает фактический отказ от схемы софинансирования, согласно которой ранее родительская плата могла составлять не более 20% от стоимости содержания детей в детском саду;
- *заметный разрыв в оплате труда между вспомогательным персоналом и педагогами* вследствие повышения оплаты труда только педагогическим работникам, что вызывает напряженность в трудовых коллективах.

В дошкольном образовании не все субъекты РФ перешли на новую систему оплаты труда, но там, где этот переход осуществлен, сами образовательные учреждения на основании предложенных учредителем критериев стимулирования по результатам труда педагогов разрабатывают показатели эффективности, учитываемые при распределении стимулирующей части фонда оплаты труда. Распределение стимулирующей части в дошкольных учреждениях идет по-разному. В одних руководители придерживаются политики равномерного ее распределения между всеми сотрудниками. В других — напрямую связывают ее с результативностью работы и показателями эффективности. В первом случае доплаты у педагогов получаются небольшие (до 20% от базовой части), но руководители считают, что таким образом у них сохраняется положительная атмосфера в коллективе, что чрезвычайно важно для детских садов. Во втором — стимулирующие доплаты могут достигать 100–120% по отношению к базовой части.

В целом доля стимулирующего фонда в дошкольном образовании низкая и, как правило, не превышает 20%. Это связано в первую очередь с тем, что в дошкольном образовании законом принципиально ограничено оценивание достижений воспитан-

ников, поэтому стимулирование по результатам труда существенно отличается от других уровней общего образования. Кроме того, профессиональный стандарт в дошкольном образовании разработан, но еще не введен, поэтому использование профессионального стандарта дошкольного педагога для оценки эффективности труда пока не представляется возможным. Следовательно, в значительной части заработная плата педагогов дошкольного образования определяется базовой составляющей за выполнение должностных инструкций, а не стимулированием.

Учитывая, что новая система оплаты труда в дошкольном образовании внедрена не во всех субъектах РФ, целесообразно осуществлять повышение оплаты труда педагогических работников дошкольного образования одновременно с изменением требований к содержанию деятельности педагогов и переходом на новую систему оплаты труда.

В целях расширения доступности дошкольного образования, повышения его качества за счет развития конкуренции между государственными/муниципальными и частными детскими садами необходимо стимулировать создание рыночного сегмента доступных основной массе населения услуг в сфере частного дошкольного образования, присмотра и ухода за детьми дошкольного возраста. Достижение этой цели потребует решения следующих задач.

1. Разрешение коммерческим организациям реализовывать образование как основной вид деятельности. Коммерческая форма позволяет найти баланс между социально ориентированными и дорогими платными программами за счет таргетирования предложения с учетом запросов социальных групп в зависимости от доходов и готовности оплачивать образование. Ограничение, согласно которому реализовывать образование как основной вид деятельности могут только организации некоммерческого характера, ведет к более высоким издержкам у организаций негосударственного сектора.
2. Обеспечение присмотра и ухода за детьми экономически активных родителей (законных представителей) при предоставлении им мест в негосударственных дошкольных группах с соответствующим их занятости режимом пребывания. Представляется резонным решение вопроса равного финансирования государством услуги содержания, присмотра и ухода за детьми не только в государственных, муниципальных образо-

вательных организациях, но и в негосударственных организациях, осуществляющих образовательную деятельность.

3. Поддержка индивидуального предпринимательства и семейных форм негосударственных организаций для детей в раннем возрасте (от двух месяцев до трех лет). Развитие индивидуального предпринимательства в форме семейных детских садов может стать ключевым направлением решения проблемы доступности дошкольного образования, особенно в регионах, где сильны традиции воспитания в многодетных семьях, отмечается высокая рождаемость, а уровень обеспеченности инфраструктурой недостаточен.
4. Упрощение процедур лицензирования в части предоставления договоров аренды. Требуется упростить процедуру лицензирования негосударственных организаций в сфере образования в части снятия ограничения на получение лицензии без предоставления договора аренды — на основании гарантийного письма от арендодателя. Для большего охвата программами дошкольного образования и увеличения числа детских садов продуктивно задействовать все механизмы размещения, чтобы снизить объемы нового строительства.
5. Освобождение негосударственных некоммерческих организаций, реализующих образовательные программы и применяющих упрощенную систему налогообложения, от необходимости вести раздельный учет в отношении целевых поступлений и иных источников дохода.
6. Обеспечение равного доступа к бюджетным ресурсам на текущее финансирование всем тем организациям, которые могут реализовывать программы дошкольного образования. Из пяти типов образовательных организаций, которым разрешено реализовывать такое право (при наличии лицензии), только две имеют доступ к текущему бюджетному финансированию — частная дошкольная образовательная организация и частная общеобразовательная организация. Перед организациями, осуществляющими обучение, к которым относится подавляющее большинство негосударственных организаций, реализующих программы дошкольного образования, обязательств по финансовому обеспечению нет.
7. Нормативно-правовое урегулирование порядка выплаты компенсаций родителям (законным представителям), чьи дети по-

лучают образовательную услугу и услугу по присмотру и уходу у разных поставщиков.

Следующие предложения связаны с изменением действующей системы компенсации семьям расходов на оплату услуг по присмотру и уходу, согласно которой в настоящее время компенсируется: не менее 20% за пребывание в детском саду первого ребенка; не менее 50% — за второго и не менее 70% — за третьего и последующих детей. Система настроена на поддержку детей независимо от уровня доходов их семей. Вместе с тем в настоящее время среди демографических групп дети отличаются самыми высокими рисками бедности, которые в 1,6 раза превышают уровень бедности для населения в целом. В условиях предоставления компенсационных выплат вне зависимости от доходов в наиболее уязвимом положении оказываются бедные семьи с одним ребенком, не имеющие ресурсов для оплаты услуг по присмотру и уходу, при этом мы пытаемся стимулировать рождение вторых и последующих детей.

Для профилактики бедности и достижения равенства в доступе к ресурсам развития предлагается провести модернизацию правил предоставления компенсационных выплат с целью оказания большего объема помощи низкодоходным домохозяйствам.

7.3. Школьное образование

Доступность и качество

Можно утверждать, что в среднем в сфере общего образования с начала 2000-х годов доступность образования не снижалась, а среднее качество росло, в том числе за счет масштабных программ информатизации и модернизации инфраструктуры, внедрения новых образовательных стандартов. Однако общественностью ситуация в школьном образовании воспринимается как критическая, поскольку растут требования родителей учащихся. Действительно, сформировавшийся в 1990-е годы сектор образования высокого качества длительное время практически не изменял своего масштаба и не мог удовлетворять запросы растущего среднего класса (усилившиеся в условиях введения ЕГЭ). Начиная с национального проекта «Образование» (2006) государственная политика в общем образовании была направлена на поддержку «точек

роста», лидеров, с расчетом, что сегмент сектора образования высокого качества расширится и станет драйвером для системы в целом. Адресная поддержка школ с высоким качеством образования сочеталась с введением механизмов нормативного подушевого финансирования, поддержкой участия общественности в управлении школой. Несмотря на системные изменения, в ряде регионов неудовлетворенный спрос на школы высокого качества сохранился. Для снятия напряжения на законодательном уровне закрепили механизм ограничения свободного выбора школы, т.е. зачисления в школы по месту регистрации.

Увязка финансового обеспечения с качеством образовательных программ и снятие специальных коэффициентов за статус школы привели к сокращению финансирования некоторых «сильных» школ. В этих условиях средний класс стал активнее использовать инструменты компенсации дефицитов школьного образования, что, как показывают данные Мониторинга экономики образования, проявилось в росте потребления услуг репетиторов, дополнительного образования, развитии сектора семейного образования.

Результаты международных исследований качества образования показывают хороший уровень российской школы по сравнению с другими странами во многих областях. Однако в то время как целый ряд стран значительно улучшили свои позиции, результаты российских школьников за последние 10 лет существенно изменились лишь в начальной школе — на средней и старшей ступенях позитивные сдвиги минимальны. При этом за 15 лет в системе общего образования были реализованы четыре цикла создания новых федеральных образовательных стандартов, была обновлена нормативная база разработки учебных программ и учебников. Вместе с тем объективные данные и опросы учителей и руководителей школ не позволяют утверждать, что введение новых образовательных стандартов реально повлияло на то, что происходит в классных комнатах, на достижения школьников. Можно предположить, что многократно использованный инструмент нормативного обновления содержания образования через стандарты не является сколько-нибудь эффективным для повышения качества. Как альтернатива сейчас предлагаются целевые программы повышения качества учебных достижений по отдельным дисциплинам. Пока этот инструмент только начинает использоваться, но представляется, что он позволит не расплывать усилия и ресурсы, ори-

ентироваться на результат, действовать постепенно и последовательно.

Общественное восприятие состояния общего образования

Социологические опросы последнего десятилетия свидетельствуют, что большинство россиян в той или иной степени не удовлетворены системой образования в России. Однако 2014 год отмечен небольшим ростом позитивных настроений. В опросе ФОМ доля россиян, оценивающих качество современного российского школьного образования как «хорошее», выросла с 13% в 2013 г. до 17% в 2014 г.¹ Данные опроса Левада-Центра также свидетельствуют о переменах в общественном восприятии: доля респондентов, позитивно оценивающих состояние сферы образования, увеличилась в 2014 г. по сравнению с 2013 г. с 21 до 34%, а доля граждан, настроенных критически, уменьшилась с 37 до 27%. Число россиян, отмечающих улучшение качества работы системы образования, возросло с 9 до 14%². Доля неудовлетворенных остается при этом довольно существенной — 55%.

Ценность образования у российских семей традиционно высока. Введение экзаменов с высокими ставками (ЕГЭ, ГИА) стимулировало рост беспокойности семей качеством обучения, обеспечивающим дальнейшую успешную образовательную траекторию. На этом фоне последние годы формируется критическое отношение родителей к возможностям школы обеспечить подготовку учеников к успешной сдаче экзаменов. Согласно данным на 2014 г., полученным в опросе ФОМ, с 2012 г. с 29 до 37% выросло число уверенных в том, что без занятий с репетитором высоких баллов на ЕГЭ сегодня не получить³. Противоположной точки зрения придерживается в 2014 г. 38%. В мониторинге, проведенном РАНХиГС, ситуация выглядит еще более острой: всего четверть опрошенных считает школьное образование достаточным для

¹ *Источник данных:* «ФОМнибус» — опрос граждан РФ от 18 лет и старше. 18 мая 2014 г. 43 субъекта РФ, 100 населенных пунктов, 1500 респондентов. Интервью по месту жительства. Статпогрешность не превышает 3,6%. <<http://fom.ru/Nauka-i-obrazovanie/11527>>.

² <<http://www.levada.ru/18-09-2014/udovletvorennost-sistemoi-obrazovaniya>>.

³ *Источник данных:* «ФОМнибус» — опрос граждан РФ от 18 лет и старше.

того, чтобы сдать ЕГЭ на высокие баллы, а доля тех, кто уверен в возможностях школы в отношении ГИА, чуть превышает треть (38%)⁴.

В этой ситуации растет запрос на услуги репетиторов. По данным обследования родителей обучающихся в рамках Мониторинга экономики образования, доля занимающихся с репетитором «для подготовки к сдаче экзамена в этом учебном заведении, в том числе ЕГЭ» выросла с 9,5% в 2009 г. до 24,8% в 2013 г.

Здесь образовательная политика находится на серьезной развилке: закрывать ли глаза на рост сектора дополнительных платных услуг по сопровождению школьного обучения и надеяться, что все само собой образуется; пытаться ли институционализировать этот сектор через контроль за репетиторами; добиваться повышения роли школ в получении высоких образовательных (и экзаменационных) результатов? Последний (социально наиболее приемлемый) вариант потребует реальной индивидуализации обучения, развития гибкой системы независимой оценки качества образования, информационных и тьюторских сервисов.

Образовательная политика в отношении уязвимых групп населения

Наиболее значимым социальным трендом последних двух десятилетий был рост неравенства в доступе к качественным образовательным услугам. Исследования НИУ ВШЭ показали сохранение «островов низкого качества» (в субъектах РФ насчитывается от 10 до 25% школ с устойчиво низкими образовательными результатами, в которых концентрируются дети из малообеспеченных и социально неблагополучных семей) и существенные барьеры для доступа к современным образовательным сервисам. В этой ситуации выходом из противоречия между качеством и доступностью становятся как привлечение негосударственных ресурсов, так и меритократическое (по способностям) справедливое распределение «дефицитных» образовательных ресурсов высокого качества. Важнейшими условиями реализации такого подхода должны

⁴ Оценка эффективности общего образования в контексте повышения заработной платы педагогических работников / Е.М. Аврамова, С.А. Беляков, Т.Л. Клячко и др. М. : Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2015. С. 39.

стать: равное и общедоступное предоставление услуг по раннему развитию, адресная помощь семьям в трудной ситуации и школам, работающим в сложной социальной обстановке. Однако в настоящее время период раннего развития (до трех лет), в котором закладываются основные риски неравенства, не входит в фокус федеральной и региональной образовательной политики.

В условиях усиления спроса семей на качественное образование и роста значения внешкольных факторов (дополнительное образование, репетиторство) все более отчетливо проявляется низкая конкурентоспособность детей из семей с низким уровнем дохода и социального капитала.

Эти семьи менее активны в воспитании и развитии детей в дошкольном периоде, обеспечении их готовности к школе. Такие дети имеют меньше возможностей для поступления в школы со специализацией и углубленной подготовкой и использования ресурса репетиторов при подготовке к сдаче ЕГЭ и ГИА. Для данной группы семей характерна меньшая вовлеченность в дополнительное образование. И как показывают исследования, даже находя средства на дополнительную подготовку, абитуриенты из семей с низким уровнем дохода проигрывают в ее эффективности по сравнению с другими группами абитуриентов⁵.

При этом существующие механизмы адресной поддержки уязвимых групп семей в получении качественного образования не обеспечивают адекватного ответа на риски роста неравенства. Поддержка детей-инвалидов, детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, детей с туберкулезной интоксикацией осуществляется на федеральном уровне. Закрепленная в ФЗ-273 модель распределения полномочий между уровнями власти, прежде всего в части финансового обеспечения социальных обязательств и предоставления муниципалитетам права определять объем компенсации, создает риски снижения доступности для уязвимых групп населения услуг в сфере образования. Особенно остро это проявляется в отношении выделенных в новом законе услуг по уходу и присмотру в муниципальных общеобразовательных организациях (проживание в интернате, группа продленного дня), а также в области дополнительного образования детей и организа-

⁵ Прахов И.А., Юдкевич М.М. Влияние дохода домохозяйств на результаты ЕГЭ и выбор вуза // Вопросы образования. 2012. № 1. С. 126–147.

ции питания, полномочия по организации предоставления которых закреплены за органами местного самоуправления. Органам власти местного самоуправления предоставлена возможность для самостоятельного определения категорий родителей (законных представителей), имеющих право на дополнительные меры социальной поддержки. Состояние бюджетов стимулирует муниципалитеты устанавливать высокий размер родительской платы и не отказываться от ее взимания с отдельных категорий родителей, например малоимущих.

Для минимизации рисков снижения доступности образования и ухудшения социального положения детей в условиях растущего дефицита местных бюджетов предлагается закрепить на федеральном уровне единые нормы компенсации оплаты услуг по уходу и присмотру, состав категорий детей (семей), освобождаемых (получающих льготы) от оплаты услуг по уходу и присмотру, групп продленного дня, питания.

Вместе с тем в обществе преобладает позитивное отношение к такой помощи. В опросе родителей обучающихся в рамках Мониторинга экономики образования в 2013 г. на вопрос «Насколько вы согласны с высказыванием: “Государство должно оплачивать дополнительные занятия для детей из бедных и неблагополучных семей, чтобы повысить их шансы на получение качественного образования”?» ответ «Полностью согласен» выбрали 52% респондентов, ответ «Совсем не согласен» — 3,7%. В целом в поддержку такой меры высказались около 90% опрошенных.

К сожалению, не получается выстраивать политику поддержки указанных категорий и опосредованно — через меры, адресованные работающим с ними педагогам и школам. Помощь образовательным организациям и педагогам, работающим с детьми особых категорий, — общемировая практика, направленная на снижение рисков образовательного неравенства, повышение шансов детей на качественное образование. В значительном числе стран закреплены институционально или реализуются в программном формате механизмы поддержки, адресованные учащимся данных категорий либо школам, работающим с ними.

В российском педагогическом сообществе признается наличие особых условий труда педагогов, работающих с детьми из неблагополучных семей, и важность помощи таким детям, поскольку в своей семье они, как правило, не получают необходимых ресурсов.

Так, в опросе директоров школ в рамках Мониторинга экономики образования в 2013 г. абсолютное большинство опрошенных — 96% согласилось с необходимостью поддержки общеобразовательных учреждений, работающих с наиболее сложным контингентом.

Президент России В.В. Путин в своей программной статье «Строительство справедливости. Социальная политика для России» в 2012 г. отмечал, что «в ряде наших крупных городов образовались группы школ с устойчиво низкими результатами обучения. В таких школах почти нет отличников, участников олимпиад, но много детей с трудностями в обучении, с неродным русским языком, с девиантным поведением. Школа перестает выполнять функцию социального лифта, начинает воспроизводить и закреплять социальную дифференциацию».

Анализ данных опроса директоров школ в рамках МЭО 2013 г. подтверждает верность оценок Президента и сохраняющуюся остроту проблемы. Разница в средних результатах ЕГЭ по математике между наименее и наиболее благополучными группами школ составляет почти 10 баллов: 49,0 и 58,3 балла соответственно. По русскому языку результаты отличаются на 11,4 балла: 61,3 балла в наименее и 72,7 балла в наиболее благополучном сегменте школ. Более трети школ из неблагополучной группы демонстрируют результаты на уровне 25% от самых низких баллов. Около 7% учащихся не достигают минимального порогового балла ЕГЭ. Для сравнения: в наиболее благополучной группе только 2,3% таких выпускников. В неблагополучной группе школ продолжает обучение в организациях общего образования меньше половины (48,3%) из окончивших основную школу молодых людей. После окончания 11-го класса в вузы поступает чуть больше половины (58,9%) выпускников. При том что только 17,8% выпускников этих школ после 11-го класса поступает в учреждения начального и среднего профессионального образования (НПО/СПО), следует признать, что значительная часть молодых людей выбывает из системы образования.

Наиболее неблагополучным школам не хватает и кадровых, и материальных ресурсов для обеспечения достойного качества образования и удовлетворения нужд своего контингента. В этой группе меньше всего педагогов, имеющих высшее образование, учителей высшей категории (36,8% против 50,7% в наиболее благополучном сегменте и 41,9% — в среднем), больше, чем в других

группах школ, педагогов пенсионного возраста (старше 56 лет) и меньше всего учителей в возрасте до 30 лет. Зарплаты педагогов в школах с проблемным контингентом существенно ниже, чем в других группах школ. Школы «неблагополучной» группы отстают от всех остальных групп по доле старшеклассников, которым доступны профильные курсы и кружки.

Указ Президента № 599 предусматривал «обеспечение до конца 2013 года реализации мероприятий по поддержке педагогических работников, работающих с детьми из социально неблагополучных семей». В силу того что отсутствует единое нормативное определение категории «педагогические работники, работающие с детьми из социально неблагополучных семей», подходы субъектов РФ имели заметные отличия по широте адресных групп. Неопределенная формулировка «мероприятия» позволила большинству регионов выполнить поручение достаточно формально. Реализованные субъектами РФ меры по поддержке педагогических работников, работающих с детьми из социально неблагополучных семей (в частности, стимулирующие выплаты), затронули в некоторой степени педагогов-психологов, социальных педагогов и классных руководителей — группы педагогических работников, осуществляющих адресную работу с данной категорией детей по воспитанию, социализации, психолого-педагогической коррекции. Это имело позитивный эффект в контексте решения задачи обеспечения соответствия заработной платы данной категории педагогических работников уровню средней заработной платы в регионе, в том числе в условиях сворачивания федеральной программы по выплатам за осуществление классного руководства. При этом программа в меньшей степени затронула учителей-предметников, несущих ответственность за образовательные результаты детей из социально неблагополучных семей.

До сих пор в России не используются инструменты учета характеристик контингента школ и уровня депривации территорий их функционирования в системе финансирования, кадрового обеспечения школ и оценки эффективности их работы (аналогично ведущим странам ОЭСР). Так, при определении нормативных затрат на оказание государственной или муниципальной услуги в сфере образования субъекты РФ в большинстве случаев не учитывают особенности категорий обучающихся даже в тех узких границах, которые заданы ФЗ-273 (п. 2 ст. 99). Как следствие, у

образовательных организаций ограничены возможности привлечения специалистов для работы с уязвимыми категориями детей (педагоги-психологи, социальные педагоги, дефектологи) и разделения классов на группы учащихся с разными учебными возможностями и темпом обучения.

Государственной программой «Развитие образования» на период 2013–2020 гг. и планом мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» (распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2012 г. № 2620-р) предусмотрена разработка и реализация субъектами РФ программ поддержки школ, работающих в сложных условиях (т.е. имеющих высокую долю обучающихся из уязвимых категорий). Анализ показывает, что подобные программы или отдельные меры разработаны в некоторых регионах. Ресурсно обеспеченных мер федеральной поддержки субъектов РФ в этой работе не предусмотрено.

Снижения рисков образовательного неравенства можно добиться за счет включения детей из семей с низким уровнем дохода в перечень категорий детей, имеющих право на адресную социальную поддержку в получении услуг по уходу и присмотру, группам продленного дня, что потребует внедрения процедур контроля доходов семей, претендующих на такие меры поддержки. Целесообразно введение квотирования мест для детей из семей с низким уровнем доходов в образовательных организациях, реализующих программы углубленного изучения предметов.

На решение данной проблемы будет работать реализация мер поддержки школ, работающих в сложных условиях. Укрепление кадрового потенциала и ресурсной базы таких школ достигается за счет привлечения квалифицированных опытных учителей и молодых специалистов через гранты и (или) меры социальной поддержки (льготы, жилье и т.п.). Решению данной задачи также способствует формирование муниципальных заданий (с необходимым финансовым обеспечением) с учетом потребностей сложного контингента: дополнительные внеурочные занятия, возможность разделения классов на учебные группы для учащихся с разными учебными возможностями и темпом обучения; включение в штат психологов, дефектологов, социальных педагогов. Необходимы гранты (федеральные, региональные) на программы повышения профессионального потенциала таких

школ, включающие: повышение квалификации, переподготовку и магистерские программы для руководителей и учителей (желательно команд); партнерство с эффективными школами и вузами; сопровождение и контроль со стороны специализированных методических центров. Условием для идентификации зон низкого качества образования и разработки адресных мер для школ с наиболее сложным составом учащихся и наиболее низкими образовательными результатами должен стать учет в системе оценки качества образования (государственная аттестация, мониторинги) характеристик контингента школ.

Повышение качества педагогического корпуса, переход на эффективный контракт

Важнейшим направлением образовательной политики стали реальные усилия по повышению статуса и привлекательности учительской профессии, по повышению качества и продуктивности педагогической деятельности.

Начиная с 2007 г. можно выделить три этапа в динамике средней заработной платы педагогических работников (см. рис. 7.2). Первый этап (2007–2009 гг.) характеризуется умеренным повышением заработной платы педагогических работников с 74,3 до 84,9% от средней по экономике. Повышение заработной платы происходило за счет увеличения доходов бюджетной системы Российской Федерации и массового перехода школ на новые системы оплаты труда. Второй этап (2010–2011 гг.) обусловлен секвестрованием бюджетных расходов после мирового финансового кризиса. В этот период произошло незначительное снижение заработной платы педагогических работников по отношению к средней по экономике: с 84,9 до 82,3%.

Третий этап (с мая 2012 г. по ноябрь 2014 г.) связан с выполнением указов Президента России № 597 и № 599 и вступлением в силу ФЗ-273 «Об образовании в Российской Федерации». Предприняты масштабные усилия по повышению заработной платы педагогов и доведению ее до средней по экономике регионов РФ. Номинальная средняя заработная плата педагогических работников за I квартал 2014 г. составила 33 924 руб. Важно отметить, что впервые заработная плата педагогических работников превысила среднюю заработную плату в целом по экономике, составляющую

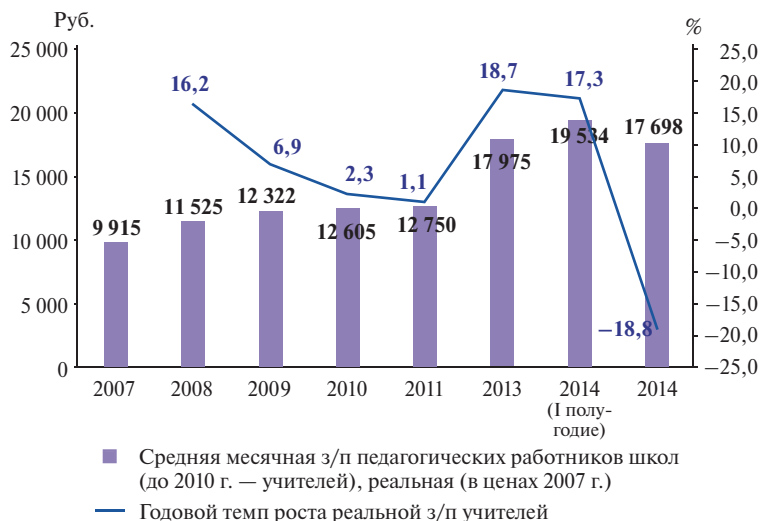


Рис. 7.2. Динамика реальной заработной платы педагогических работников

Источник: Расчеты НИУ ВШЭ по данным Росстата.

31 509 руб. Благодаря чему удалось выйти на соотношение рассматриваемых показателей в 107,7%. При этом рост заработной платы сопровождается в значительном числе школ ростом нагрузки педагогических работников (в том числе по ведению документации и отчетности), наполняемости классов, увольнением совместителей. Недовольство учителей вызывает нестабильность выплат в условиях низкого уровня базовой части оплаты труда с ежемесячным стимулированием.

Четвертый этап (с ноября 2014 г. по настоящее время) связан с валютным кризисом. Регионы были вынуждены секвестировать свои расходы, поэтому под сокращение попала и заработная плата педагогических работников общего образования. Номинальная заработная плата по итогам 2014 г. составила 31 535 руб. В результате соотношение заработной платы педагогов и средней заработной платы в экономике снизилось до 96,7%. Таким образом, скорость сокращения реальной заработной платы составила 18,8% (в годовом выражении).



Рис. 7.3. Соотношение средней зарплаты педагогических работников со средней зарплатой по экономике соответствующих регионов по итогам 2014 г.

Источник: Росстат.

Региональный коэффициент вариации показателя заработной платы педагогических работников выше 30%, он несколько сглаживается после коррекции на различия в уровне заработных плат по экономике региона. На рис. 7.3 приведены значения соотношения средней зарплаты педагогических работников и средней зарплаты по экономике соответствующих регионов. Самое низкое значение данного показателя — в высокودотационных регионах Северного Кавказа и Сибири.

Опросы учителей в рамках Мониторинга экономики образования показывают, что рост заработной платы сопряжен в значительном числе школ с увеличением нагрузки педагогических работников (включая ведение документации и отчетность). В 2014 г. 60% учителей отметили рост нагрузки, связанной с отчетностью, причем 24% — значительный рост. Недовольство учителей вызывает нестабильность выплат при низком уровне базовой части оплаты труда с ежемесячным стимулированием.

Эффекты повышения заработной платы противоречивы. С одной стороны, очевидным свидетельством изменений является рост (с 64% в 2009 г. до 73% в 2014 г.) доли учителей, которые

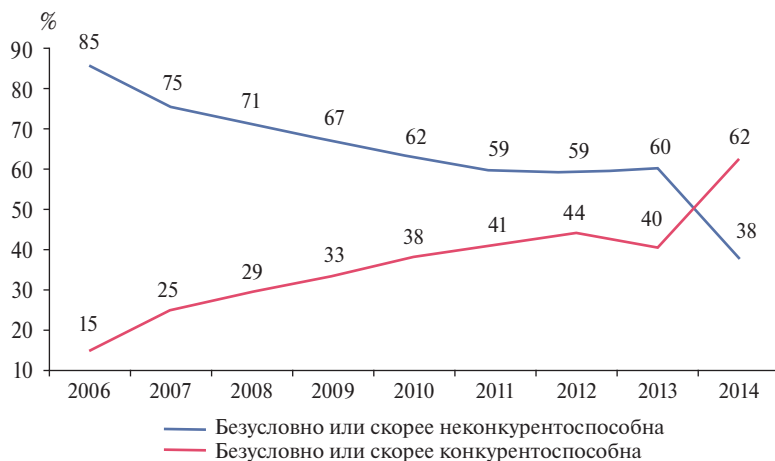


Рис. 7.4. Доля учителей, считающих школу, в которой они работают, конкурентоспособной по уровню заработной платы на рынке региона по сравнению с организациями в других сферах, 2006–2014 гг. (в % от численности опрошенных учителей общеобразовательных организаций)

не хотели бы сменить место работы, и увеличение численности учителей, считающих школу, в которой они работают, конкурентоспособной по уровню заработной платы на рынке региона по сравнению с организациями в других сферах (см. рис. 7.4).

При этом рост зарплаты вопреки расчетам не привел к сокращению занятости учителей дополнительной деятельностью (репетиторство, частные образовательные услуги) (см. рис. 7.5).

Разрыв между актуальным и желаемым уровнем оплаты труда (позволяющим сосредоточиться на основном виде деятельности) сохраняется на уровне 100%.

Как изменения в оплате труда отразились на социальном статусе учителя и его экономических возможностях? Мы видим, что, несмотря на зафиксированный рост заработной платы, более трети учителей отметило, что за последние два года у них значительно или несколько уменьшились возможности путешествий и отдыха, в том числе за рубежом, и возможности приобретения необходимых бытовых вещей, одежды, продуктов питания. Лучше обстоят

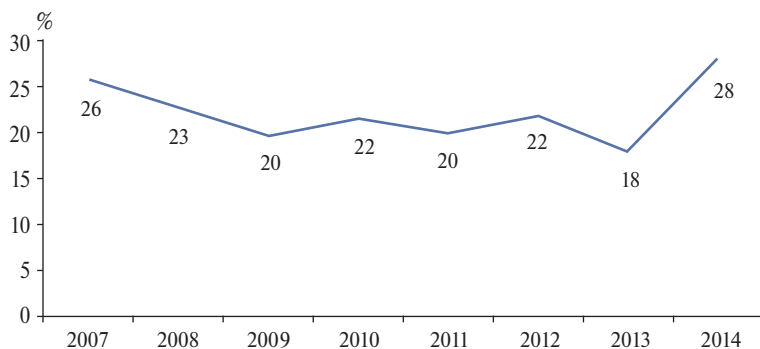


Рис. 7.5. Динамика доли учителей, которые были заняты репетиторством и частными образовательными услугами, 2007–2014 гг. (в % от численности опрошенных учителей общеобразовательных организаций)

дела с возможностью удовлетворять культурные и профессиональные запросы. Около четверти опрошенных отмечают значительный или умеренный рост возможностей посещать культурные мероприятия, в том числе театры и музеи, изучать педагогическую литературу и следить за педагогической прессой, знакомиться с новинками художественной литературы (см. рис. 7.6).

По данным Мониторинга экономики образования и международного исследования TALIS (ОЭСР, 2013–2014 гг.), в России происходит омоложение учительского и директорского корпуса, свидетельствующее о росте привлекательности учительской профессии в результате проводимой государством политики по повышению заработной платы педагогов и привлечению молодежи. В то же время дисбаланс между уровнем оплаты труда и размером пенсии удерживает в профессии высокую долю педагогов старших возрастов.

В системе мер государственной политики, направленной на развитие образования, ключевым событием стало принятие в мае 2014 г. Комплексной программы повышения профессионального уровня педагогических работников общеобразовательных организаций. Центральное место в ней занимает введение профессионального стандарта педагога. Он должен стать системообразующим механизмом, который повысит качество работы



Рис. 7.6. Как изменилось за последние два года положение учителей в Вашей школе? 2014 г. (в % от численности опрошенных учителей общеобразовательных организаций)

педагогов в соответствии с требованиями ФГОС, создаст объективные требования к трудовым действиям, знаниям и умениям, необходимому уровню профессионального образования. Профессиональный стандарт должен выступить в качестве базы для оценки квалификаций и труда педагога, в связи с этим он подвергается критике за нереалистичность и недостаточную операциональность. Программа призвана создать условия для достраивания эффективного контракта за счет элементов управления качеством работы и профессиональным развитием педагогов, в отсутствие которых рост заработной платы не конвертируется в улучшение образовательных результатов. Однако в этом плане она сохраняет недостатки кадровой политики России последних лет в отношении учителей, отличающие ее от политики в наиболее успешных образовательных системах: фокусировка на результатах аттестации учащихся без учета качества процесса преподавания; внимание к изолированному педагогу в противоположность акценту на профессиональных сообществах, сотрудничестве и взаимном обучении. В политике роста зарплат и профессионального уровня

также проявилось излишнее административное давление на фоне слабости рефлексии регионального школьного опыта, обмена лучшими практиками.

В нынешней ситуации резко возрастает риск роста нагрузки на учителей как основного средства поддержки или роста достигнутого уровня заработной платы. Его можно избежать при условии введения более жестких нормативных ограничений на толкование «размера заработной платы», а также достижения большей прозрачности и анализа региональных практик.

Вовлечение родителей и общественности, информационная открытость и независимая оценка качества образовательных услуг

Вторичный анализ результатов международных исследований качества образования, проведенный в НИУ ВШЭ, показывает, что «производственная функция» российского образования в значительной степени зависит не только от общественных ресурсов, направляемых в систему, но и от участия семьи, от мотивации и энергии обучающихся. В последние годы достигнуты существенные успехи в обеспечении открытости дошкольного и школьного образования для активного вовлечения всех заинтересованных лиц. Вместе с тем высок риск, что принятые нормы будут реализованы формально, а значит, выполнят свою функцию частично. Федеральному центру необходимо найти внеадминистративные механизмы роста открытости и вовлеченности, учитывающие различия в ресурсах, уровне активности и культурном капитале семей.

Политика по обеспечению стандартов открытости в деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, некоммерческих организаций получила поддержку в том числе через законодательное регулирование в сфере образования (ФЗ-273, Постановление Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 582 «Об утверждении правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” и обновления информации об образовательной организации»).

Формальные эффекты этой политики налицо. По данным Фонда Свободы Информации (ФСИ), в 2006 г. Минобрнауки Рос-

сии поднялось с 26-го на 5-е место среди высших государственных органов исполнительной власти по уровню информационной открытости. Порталы или сайты имеют все органы управления образованием субъектов РФ, и их качество в среднем выше, чем у органов управления в других сегментах социальной сферы. Доля организаций профессионального и высшего образования, имеющих сайты, близка к 100%, общеобразовательных организаций — 91,4%, дошкольных образовательных организаций — 78,4%, организаций дополнительного образования детей — более 77,4%. В общем образовании широкое распространение получил сервис «электронный дневник (журнал) успеваемости», который имеется у 63,4% общеобразовательных организаций. Информация об образовании представлена на порталах государственных услуг, «открытых данных».

Вместе с тем практические эффекты проводимой политики проявились пока в ограниченном масштабе. По данным мониторинга родителей о возможности получения достоверной публичной информации о деятельности образовательного учреждения, проведенного Минобрнауки России в 2014 г. в 63 субъектах Российской Федерации, две трети опрошенных не удовлетворены той информацией, которая предоставляется на сайтах, или не пользуются ею. Среди той информации, которая важна для родителей, но не предоставляется им в актуализированном виде, в полном объеме или вообще отсутствует, родители отмечают данные о результатах итоговой и промежуточной аттестации (четверть опрошенных), об образовательных программах и учебных планах, рабочих программах учебных курсов.

Кроме того, мониторинг показал недостаточность информирования родителей в части передачи принципиально важных сведений об основных направлениях образовательной политики, которые непосредственно могут затрагивать интересы их детей. Так, практически половина опрошенных родителей полагают, что у них недостаточно информации о переходе на новые федеральные государственные образовательные стандарты либо эта информация противоречива. По данным опросов родителей учащихся в рамках Мониторинга экономики образования, общение с друзьями и родственниками остается доминирующим каналом получения информации для выбора школы, организации дополнительного образования.

Наблюдаются признаки формализации задачи повышения информационной открытости. В ряде субъектов РФ вводятся избыточные с точки зрения необходимости предоставления открытой информации требования, в том числе не только относящиеся к объему, структуре обязательной для предоставления на сайте информации, но и ограничивающие возможности для предоставления иной информации, которая является интересной для пользователей, формирует уникальный облик учреждения. Возникает противоречие между необходимостью нормативного регулирования и стандартизации процессов открытости, с одной стороны, и задачей обеспечения свободы, гибкости, инициативы — с другой. Это противоречие можно разрешить, если и методическая поддержка, и контроль будут направлены не столько на внешние показатели, сколько на результативность открытости, выражающуюся в вовлеченности заинтересованных сторон образовательного процесса, в активном использовании информационных ресурсов. При этом важно опираться на нужды потребителей информации, которыми в основном являются родители или сами учащиеся. Родителям такие ресурсы нужны как для решения практических задач (в том числе в рамках родительского контроля за обучением своих детей), так и для обратной связи с учреждением, которая на сегодняшний день не дополняет существующие механизмы очной коммуникации.

Для изменения ситуации сегодня необходимо дополнить усилия по институционализации (нормотворчество) и технократизм последнего года стимулированием разнообразных инициатив и активности, работой с «пользователями» (формирование компетентностей в использовании предоставленных прав и ресурсов).

Крайне нерациональным представляется тот факт, что требования к открытости информации для образовательных учреждений всех уровней не включают базовой информации, содержащейся в статистических формах. По уровню открытости результатов централизованных экзаменов, включая ЕГЭ, Россия отстает практически от всех стран, имеющих такие экзамены.

В июле 2014 г. принят Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образо-

вания» (далее также — ФЗ-256). В законе закрепляются функции и задачи органов управления образованием и общественных советов по проведению независимой оценки качества образовательных организаций (НОКО) и использованию ее результатов для развития образовательной системы.

Этот закон задал для системы образования не принципиально новые подходы — он расширил спектр независимой оценки качества образования за счет включения в нее новых объектов — образовательных организаций (раньше внимание ведомственной системы оценки концентрировалось на образовательных результатах) и за счет обязательности привлечения к оценке новых субъектов — институтов общественности (в лице общественных советов). Важность и ценность такого расширения, однако, имеет определенные ограничения, специфические для системы образования и требующие оперативного решения. Необходимо включить в перечень объектов оценки образовательные программы. Это особенно актуально для организаций дополнительного образования и организаций, которые не относятся к образовательным, но реализуют отдельные образовательные программы, а следовательно, подпадают под юрисдикцию данного закона. Необходимо расширить возможности общественности участвовать в НОКО, хотя бы за счет привлечения ресурсов региональных и муниципальных общественных палат. На сегодняшний день ФЗ-273 и ФЗ-256, с одной стороны, делают органы государственно-общественного управления в образовательных организациях (ГОУ в ОО) необязательными, а с другой — ограничивают общественное участие в НОКО общественными советами при органах управления. При этом общественные советы в соответствии с нормативным функционалом фактически становятся дополнительным подразделением, обеспечивающим реализацию задач органов управления образованием по оценке качества образования, являясь, таким образом, общественными по формату, но не по целям их создания и функционирования.

Снижению рисков и максимизации эффектов от введения независимой оценки качества услуг организаций социальной сферы будет способствовать корректировка нормативного перечня требований к содержанию и форматам размещения информации на официальных сайтах образовательных организаций, с тем чтобы обеспечить возможность ее использования для проведения неза-

висимой оценки качества деятельности этих организаций. Существующие сегодня требования не гарантируют наличия на сайтах системы образования информации, пригодной для осуществления сопоставительной оценки. Для этого прежде всего нужны первичные количественные данные, представленные в едином формате, удобном для использования (машиночитаемость и общедоступные стандартные программы: Word, Excel).

Необходимо разработать рекомендации по составу и форматам информации, размещаемой на официальных сайтах органов управления образованием (муниципальных и региональных), которые учитывали бы ведомственную и территориальную специфику работы этих органов и задачи проведения независимой оценки качества деятельности образовательных организаций. В нормативном закреплении нуждаются механизмы сертификации организаций, привлекаемых к проведению независимой оценки качества деятельности и рейтингованию образовательных организаций, а также механизмы проведения экспертизы методик и результатов независимой оценки качества деятельности и рейтингования.

7.4. Дополнительное образование детей

Длительное время на периферии федеральной образовательной политики находился сектор дополнительного образования и развития детей. Между тем исследования показывают рост спроса на дополнительные услуги со стороны среднего класса. В свою очередь, это сектор, в котором в современной ситуации закладываются и усиливаются риски неравенства. Ключевые задачи политики государства в отношении данного сектора — поддержка разнообразия образовательных программ, реализуемых государственными, муниципальными, частными организациями и индивидуальными предпринимателями в интересах личностного развития и профессионального самоопределения; реализации механизмов персонализированного финансирования, обеспечивающих право на выбор программы в зависимости от интереса и способностей детей и подростков; межведомственная кооперация организаций образования, культуры и спорта, а также адресная поддержка детей из малообеспеченных и многодетных семей.

2012–2015 гг. отмечены значительным усилением внимания государства к системе дополнительного образования. Дополни-

ное образование детей на данном этапе имеет критически важное значение для страны и граждан, обеспечивая формирование уникального человеческого капитала, стимулируя собственную энергетику и вовлеченность обучающихся. Стратегическая задача России — не потерять ни единого человека из своего запаса талантов, дать возможность раскрыться и самореализоваться каждому ребенку. Именно такие возможности предоставляет дополнительное образование. Его доступность также выступает важным фактором обеспечения равенства образовательных возможностей и социального равенства.

Между тем система дополнительного образования в 1990-х — начале 2000-х годов находилась в кризисе, обусловленном как остаточным принципом ее финансирования, так и отставанием от других секторов в модернизации организационно-экономических моделей. Государственные гарантии общедоступности и бесплатности дополнительного образования не закреплены, что предоставляет «свободу» регионам и муниципалитетам в определении объема своих обязательств. Сложилась выраженная межмуниципальная и межрегиональная дифференциация детей с точки зрения охвата дополнительными общеобразовательными программами, как на базе специализированных организаций, так и на базе школ (диапазон охвата составляет от 20 до 70%). Сократилась сеть организаций, реализующих программы дополнительного образования, прежде всего школ искусств, клубов по месту жительства, центров технического творчества детей.

Исследования в рамках Мониторинга экономики образования выявляют различия в доступности и объеме получаемых услуг дополнительного образования для семей с различным уровнем доходов и культурного капитала, а также в образовательных стратегиях этих семей⁶.

Для семей среднего класса характерен высокий уровень вовлеченности детей в дополнительное образование начиная с дошкольного возраста, готовность платить за качественные услуги

⁶ Куприянов Б.В., Косарецкий С.Г., Филиппова Д.С. Ожидания и поведение семей в сфере дополнительного образования детей: информ. бюлл. / науч. ред. Я.И. Кузьминов, Л.М. Гохберг, Н.В. Ковалева, Л.Д. Гудков. М.: Изд. дом ВШЭ, 2014.

по востребованным направленностям, сопровождать детей к месту получения услуг.

Семьи с низким уровнем доходов, как правило, ограничиваются бесплатными услугами в «шаговой доступности», спектр и качество которых имеют тенденцию к сокращению, такие семьи позже включаются в систему дополнительного образования и раньше отказываются от поддержки ребенка в его получении. Они оказываются особенно уязвимы в ситуации закрытия центров творчества и клубов по месту жительства.

В Указе Президента от 7 мая 2012 г. № 599 был определен целевой ориентир охвата детей программами дополнительного образования — 75% к 2020 г.; утверждены «Концепция развития дополнительного образования детей» (2014 г.), План реализации концепции (2015 г.), предусматривающие меры, с одной стороны, направленные на повышение доступности программ дополнительного образования (в том числе через предоставление федеральных субсидий регионам и стимулирование региональной поддержки получения дополнительного образования в муниципальных образовательных организациях), с другой стороны, решающие задачу модернизации системы (введение нормативного подушевого финансирования, прозрачной системы электронного учета вовлеченности, независимой оценки качества образовательных услуг, обеспечение равного доступа негосударственного сектора к бюджетным средствам, развитие государственно-частного партнерства).

При этом стратегия государства до сих пор не нашла баланса между обеспечением социальных гарантий и стимулированием и поддержкой частных инициатив и инвестиций.

Результаты опросов Мониторинга экономики образования также свидетельствуют о качественном отличии отношения семей к платности в дополнительном образовании и общем: семьи вкладывают существенные средства в дополнительное образование своих детей и готовы к росту расходов. При этом как текущие, так и потенциальные возможности оплаты прямо зависят от уровня материального благополучия семей⁷.

В постиндустриальном обществе по мере решения задач обеспечения базовых потребностей на передний план выдвигаются

⁷ См.: Там же.

ценности самовыражения и личностного роста граждан, признаваемые важными не только для самих граждан, но и для общества в целом. Поэтому государство в рамках имеющихся возможностей должно стремиться финансово обеспечить индивидуальные образовательные потребности. Это предполагает выстраивание механизма финансирования, отличного от используемого в общем образовании, а именно «персонифицированного». При этом политика государства должна быть дифференцированной, учитывающей различия семей по уровню благосостояния.

Государству, конечно, не следует ограничивать граждан с высоким уровнем благосостояния и сильной мотивацией в возможностях получения бесплатных услуг дополнительного образования. Вместе с тем необходимо установить прозрачные правила доступа к услугам, финансируемым из бюджета, в том числе через введение нормативов (стандартов) потребления государственных услуг. Стремление получать услуги большего объема должно удовлетворяться за счет средств самих граждан. При этом государство при наличии благоприятных возможностей может (и это желательно) повышать установленные стандарты.

В то же время государство должно поддерживать и стимулировать наблюдаемое стремление семей к инвестициям в дополнительное образование детей, наблюдаемую в последние годы конкуренцию между семьями за включение ребенка в более «перспективные» программы дополнительного образования. Это, естественно, предполагает не просто пропаганду, но меры, направленные на повышение территориальной доступности и качества услуг (особенно материальных условий, в которых они предоставляются), снижение информационной асимметрии и повышение прозрачности в финансовых отношениях между потребителями и организациями. Перспективным является закрепление в сфере дополнительного образования механизма софинансирования (частично платных услуг).

Развивая рынок услуг дополнительного образования детей через стимулирование как спроса, так предложения, критически важно не оставить без внимания риски усиления образовательного неравенства между группами населения. В отношении детей из семей с низким уровнем дохода должны быть реализованы механизмы государственных гарантий доступа к качественным бесплатным программам дополнительного образования. Однако даже

в перспективе роста предложения бесплатных услуг со стороны государства определенные группы населения по своей воле (точнее, по ее отсутствию, по причине низкой мотивации и активности) не будут вовлечены в их потребление. Прежде всего речь идет о семьях с низким уровнем образования, социального капитала, находящихся в трудной жизненной ситуации. Еще более вероятно, что эти группы не будут демонстрировать высокий уровень мотивации в потреблении платных услуг. В такой ситуации государство должно использовать механизмы не просто стимулирования спроса, но в известном смысле мобилизации — активного вовлечения детей, представляющих данные группы семей, в программы дополнительного образования.

С этих позиций предусмотренные программными и нормативными документами меры образовательной политики должны быть дополнены следующими:

- компенсация платы за дополнительное образование для малообеспеченных и многодетных семей;
- создание механизмов, расширяющих возможность частичной оплаты потребителями услуг по реализации дополнительных общеобразовательных программ (на принципах софинансирования государства и потребителя);
- право расходования средств материнского капитала для участия в программах дополнительного образования;
- распространение на дополнительные общеобразовательные программы льгот по образовательному кредитованию, которые доступны для программ по дополнительному профессиональному образованию;
- введение механизма квотирования определенной доли (до 25%) бесплатных мест на платных программах для детей из низкодоходных и многодетных семей.

7.5. Среднее профессиональное образование

Общие тренды и характеристики

Профессиональное образование в последние 10–15 лет было «золушкой» образовательной политики. Система НПО — СПО пережила несколько трудных трансформаций, включая передачу большинства организаций этой системы от отраслевых орга-

нов органам образования и последовавшую затем их передачу на региональный уровень. Наряду с этим происходила стихийная адаптация системы к новой структуре экономики и новым экономическим реалиям. Для использования потенциала системы профобразования в условиях бюджетных ограничений и импортозамещения необходимы следующие структурные решения:

- формирование двух типов организаций СПО: специализированных колледжей, связанных с крупными работодателями и обеспечивающих их долгосрочные кадровые стратегии, и многопрофильных колледжей с гибкими программами, учитывающими все многообразие спроса на квалификации рабочих и техников со стороны предприятий и домохозяйств;
- развитие на базе организаций СПО программ прикладного бакалавриата для подготовки по перспективным высокотехнологичным профессиям;
- стимулирование взаимодействия компаний и профессиональных образовательных организаций для совместной реализации образовательных программ и внешней оценки образовательных результатов.

При этом необходимо зафиксировать, что сохраняющееся искушение использовать систему СПО для удовлетворения кадровых потребностей неконкурентоспособных предприятий и компаний создает риски использования простых административных решений вместо формирования институтов, опирающихся на реальный рынок труда.

При всех разговорах о важности системы профессионального образования она остается единственной подсистемой образования, относительно которой ни в законах, ни в политических документах высокого уровня не зафиксированы гарантии предоставления мест для обучения за счет средств бюджета. Это создает искушение для регионов, которым переданы соответствующие организации, экономить на данном секторе.

Сегодня отечественная система подготовки рабочих кадров и формирования прикладных квалификаций включает 4 тыс. профессиональных образовательных организаций, в которых обучается 2779,9 тыс. человек. Еще 217,1 тыс. студентов получают профессиональное образование в 212 государственных образовательных организациях высшего образования. В 2013 г. техникумы, колледжи и училища выпустили 936,8 тыс. человек со средним

профессиональным образованием (435,5 тыс. рабочих и 501,3 тыс. специалистов среднего звена). Выпускники колледжей трудятся на транспорте (7,8% от общего количества выпускников СПО), в строительной индустрии (5,9%), в IT-секторе (5,3%), на металлургических и машиностроительных предприятиях, в энергетике и сельском хозяйстве (около 4% в каждой отрасли).

Динамика приема студентов на программы среднего профессионального образования представлена в табл. 7.1.

Таблица 7.1. Динамика приема студентов на программы СПО (тыс. человек)

Прием	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Программы подготовки квалифиц. рабочих (служащих)	688	630	586	541	543	509	533	499	451
Программы подготовки специалистов среднего звена	854,1	795,5	770,7	703,1	694,3	705,3	659,6	656,2	637

Падение приема на программы СПО, наблюдаемое в последнее десятилетие, в наибольшей степени затронуло программы подготовки рабочих. Это было обусловлено, с одной стороны, демографическими факторами, а с другой — растущей популярностью высшего образования, когда все большее число вчерашних школьников связывает свои жизненные перспективы с получением университетского диплома.

В значительной степени эта неблагоприятная ситуация в российском профессиональном образовании положила начало изменениям, направленным на обеспечение его соответствия требованиям инновационной экономики и новым запросам общества. Основными векторами этих изменений являлись приведение содержания и структуры профессиональной подготовки кадров в соответствие с современными потребностями рынка труда, а также повышение доступности качественных образовательных услуг в секторе профессионального образования.

Стратегические приоритеты государства в области профессионального образования определены в «Стратегии развития системы подготовки рабочих кадров и формирования прикладных квалификаций на период до 2020 года», принятой в июле 2013 г. Главными задачами системы профессионального образования являются: обеспечение соответствия квалификаций выпускников колледжей и техникумов требованиям инновационной экономики; объединение усилий и ресурсов бизнеса, государства и образовательных организаций для развития системы профессионального образования; создание для граждан страны широких возможностей в приобретении необходимых квалификаций на протяжении всей трудовой деятельности; создание условий для успешной социализации и самореализации обучающихся.

Ключевые проблемы

С передачей большей части колледжей и техникумов на уровень субъектов РФ основная финансовая нагрузка, связанная с их содержанием, легла на бюджеты регионов. Это привело к изменению структуры расходов, отставанию в обновлении инфраструктуры профессиональных образовательных организаций.

2014 год отмечен снижением на 0,4% доли расходов на образование в общем объеме расходов бюджета по сравнению с 2013 г. (5,04% — 2013 г., 4,65% — 2014 г.). В 2015 г. этот показатель сократится по сравнению с текущим годом еще на 0,7% и опустится ниже 4% (3,95%)⁸.

Расходы бюджетов субъектов РФ на профессиональное образование в 2013–2014 гг. выросли в связи с необходимостью выполнения Указа Президента о повышении заработной платы преподавателям и мастерам производственного обучения. В то же время структура расходов существенно изменилась, что выразилось в сокращении средств, направленных на развитие (совершенствование лабораторной базы, баз практики, обновление методик преподавания и образовательных технологий).

Положительная динамика в развитии инфраструктуры системы СПО была обеспечена в рамках приоритетного национального

⁸ Комментарии о Государстве и Бизнесе. М.: Центр развития НИУ ВШЭ, 2014. № 78. 6–19 сент. С. 28.

проекта «Образование» в 2007–2011 гг. Победителями конкурсного отбора в эти годы стали 340 колледжей и училищ из 64 субъектов Российской Федерации, в которых обучалось примерно 200 тыс. студентов. Общий объем средств федерального бюджета, направленных на реализацию инновационных образовательных программ учреждений НПО/СПО, составил 8,8 млрд руб. Еще 8,7 млрд руб. было привлечено на условиях софинансирования (62,5% этого объема составили средства работодателей, 37,5% — средства субъектов РФ).

После существенного рывка в модернизации, обеспеченного реализацией проекта «Образование», процесс обновления инфраструктуры и создания условий для введения ФГОС СПО в большинстве регионов серьезно замедлился. При этом бюджет Государственной программы на 2014/15 г. не предусматривает средств на поддержку субъектов РФ в реализации проектов в профессиональном образовании.

Разрыв между современными квалификационными требованиями, предъявляемыми к работникам, и компетенциями, сформированными у выпускников профессиональных образовательных организаций, продолжает нарастать.

Как следует из результатов Мониторинга экономики образования, проводимого Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики», примерно на половине опрошенных предприятий за последние несколько лет изменились требования к профессиональным навыкам и знаниям в связи с обновлением оборудования, использованием новых технологий или внедрением инновационных методов организации труда. За последние 12 месяцев более чем на 60% опрошенных предприятий проводились мероприятия по замене, обновлению оборудования, технологий.

В 63% организаций, осуществлявших в течение последнего года мероприятия по внедрению нового оборудования и технологий, изменились требования к профессиональным знаниям и навыкам работников. В 36% компаний, осуществлявших за последние несколько лет обновление технологий, оборудования и методов организации труда, основному персоналу пока не удалось адаптироваться к новым требованиям, у значительной части сотрудников профессиональные знания и навыки отстают от требований предприятия. Чаще всего сотрудники модернизируемых предприятий

испытывают недостаток необходимых специализированных знаний (в 49% компаний), им не хватает навыков к переучиванию, освоению нового (в 40%), недостает навыка самостоятельного решения производственных проблем, инициативности (в 34%), а также навыков самостоятельного планирования рабочего времени (в 19% случаев)⁹.

Заработная плата преподавателей и мастеров производственного обучения растет, в то же время сопутствующий рост педагогической нагрузки и отчетности снижает возможные эффекты от введения эффективного контракта.

В соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» предусматривается доведение к 2018 г. средней заработной платы преподавателей образовательных учреждений среднего профессионального образования до средней заработной платы в соответствующем регионе.

Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. № 2190-р, предусматривает поэтапное повышение с 75% в 2013 г. до 100% в 2018 г. соотношения средней заработной платы работников образовательных учреждений среднего профессионального образования и средней заработной платы (предполагается ежегодное увеличение соотношения на 5%).

Повышение средней заработной платы в системе СПО происходит на фоне обновления содержания образования (принятие новых ФГОС СПО), а также институциональных изменений в системе довузовского профессионального образования. Наиболее важные изменения, оказывающие влияние на систему оплаты труда преподавателей и мастеров производственного обучения, состоят в следующем.

ФГОС НПО предусматривает сокращение в сравнении с предыдущим ГОС НПО на пять месяцев нормативных сроков обучения для учащихся, поступающих в ОУ НПО на базе основного общего образования (по окончании 9-го класса). Следствием сокращения

⁹ Требования работодателей к текущим и перспективным профессиональным компетенциям персонала: информ. бюлл. // Мониторинг экономики образования. М.: НИУ ВШЭ, 2014. № 1 (75). С. 33.

сроков обучения стало уменьшение на 17% объемов финансирования программ подготовки квалифицированных рабочих.

Программы НПО и СПО реализуются в 200 образовательных учреждениях высшего профессионального образования (ВПО), что само по себе является неизученным аспектом структурных изменений. Доля «довузовского» сектора в высшей школе растет быстрыми темпами. К 2018 г. отношение среднемесячной заработной платы преподавателей вузов к средней заработной плате по экономике регионов будет в 2 раза превосходить соответствующий показатель для преподавателей учреждений СПО. Дифференциация размеров оплаты труда станет фактором негативного отбора для образовательных учреждений довузовского сектора и приведет к оттоку в вузы наиболее мотивированных и подготовленных преподавателей и мастеров производственного обучения.

При передаче в ведение субъектов РФ 700 федеральных учреждений СПО произошло значительное изменение условий трудового контракта преподавателей. Использование в образовательных учреждениях СПО модели НСОТ, основанной на стоимости ученико-часа, привело к значительному сокращению окладов работников. Чтобы компенсировать это сокращение и обеспечить рост заработной платы в соответствии с указом Президента, руководители образовательных учреждений СПО значительно увеличили учебную нагрузку преподавателей и стараются сократить общее число преподавателей и мастеров. Как следствие, сокращается ненормируемая и не учитываемая в часах педагогическая работа, крайне важная для успешной деятельности образовательных учреждений, падает качество подготовки педагогических работников к проведению теоретических и лабораторных занятий, учебных и производственных практик.

Основные риски, связанные с выполнением указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» в системе среднего профессионального образования, состоят в следующем:

- переход наиболее квалифицированных работников колледжей и техникумов в вузы, реализующие соответствующие образовательные программы СПО;
- значительное повышение нагрузки преподавателей без изменения содержания трудовых функций;

- падение роли стимулирующих элементов трудового контракта, утрата руководителем образовательной организации инструментов, стимулирующих повышение качества труда преподавателей и мастеров;
- «отрицательный отбор» педагогических работников в учреждениях СПО, концентрация в довузовском секторе профессионального образования работников с наиболее низкой мотивацией и профессиональными компетенциями;
- дальнейшее падение качества довузовского профессионального образования, усиление диспропорций в системе подготовки кадров для реального сектора российской экономики.

**Ключевые события
(включая реализованные меры государственной политики)**

Движение WorldSkills Russia — первый масштабный проект, направленный на формирование нового имиджа рабочих профессий в Российской Федерации

С 2012 г. Российская Федерация стала официальным членом международной организации WorldSkills International. В России движение именуется WorldSkills Russia (WSR). Миссией WSR является повышение статуса профессионального образования и развитие стандартов профессиональной подготовки молодежи, внедрение инновационных процессов в области профессионального образования.

Первый Национальный чемпионат движения молодых профессионалов WorldSkills Russia состоялся в Тольятти в апреле 2013 г. 310 участников из 42 регионов России соревновались по 22 профессиональным компетенциям. Соревнования судили 145 экспертов, в том числе 15 международных. Впервые в России профессиональные конкурсы прошли по стандартам международного движения WorldSkills International, которое, подобно олимпийскому, с 1946 г. проводит конкурсы профессионального мастерства по всему миру. Призеры национального чемпионата WorldSkills Russia составили костяк сборной команды России, которая представляла Российскую Федерацию на чемпионате мира WorldSkills International в Лейпциге.

8 октября 2014 г. Д.А. Медведев подписал распоряжение Правительства Российской Федерации № 1987-р об учреждении со-

вместно с Агентством стратегических инициатив союза «Агентство развития профессиональных сообществ и рабочих кадров «Ворлдскиллс Россия». Союз станет официальным представителем Российской Федерации в международной организации WorldSkills International. Полномочия учредителей союза от имени Российской Федерации осуществляют Минобрнауки России и Минтруд России.

***Создание многофункциональных центров
прикладных квалификаций — институциональной основы
для развития системы квалификаций и компетенций
в Российской Федерации***

В Указе Президента России от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» была поставлена задача формирования многофункциональных центров прикладных квалификаций, осуществляющих обучение на базе среднего (полного) общего образования, в том числе путем преобразования в такие центры существующих учреждений начального и среднего профессионального образования.

Учебный центр профессиональной квалификации (многофункциональный центр прикладных квалификаций) — организация или структурное подразделение организации, осуществляющей деятельность по реализации практико-ориентированных образовательных программ, разработанных на основе профессиональных стандартов и согласованных с работодателями и обеспечивающих освоение квалификации, востребованной на рынке труда. Результаты подготовки по данным программам соответствуют 3–6-му квалификационным уровням.

К середине 2014 г. в субъектах РФ было создано 280 центров прикладных квалификаций. Их основная задача — кадровое обеспечение реализуемых регионами программ и стратегий экономического развития, потребностей высокотехнологичных отраслей экономики, обеспечение потребностей региональных (местных) рынков труда в квалифицированных кадрах путем реализации программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации по профессиям и специальностям, наиболее востребованным на данных рынках, в том числе по запросам центров и служб занятости населения и организаций.

Внедрение в российском профессиональном образовании модели дуального обучения

Данная модель предполагает совмещение теоретической и практической подготовки при реализации профессиональных образовательных программ, при этом практическая часть подготовки осуществляется на рабочем месте на предприятии, а теоретическая часть — на базе образовательной организации. Важным условием реализации дуальной модели является совместное финансирование программ подготовки кадров под конкретное рабочее место коммерческими предприятиями, заинтересованными в квалифицированном персонале, и региональными органами власти, заинтересованными в развитии экономики и повышении уровня жизни в регионе.

Апробация методик дуального обучения осуществляется под эгидой АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов». Пилотными регионами для реализации проекта стали Калужская, Самарская, Нижегородская области, Республика Татарстан (автомобилестроение), Липецкая и Свердловская области (металлургия, машиностроение), Московская, Ростовская, Челябинская области (производство строительных материалов), г. Москва и Санкт-Петербург, Саратовская и Ульяновские области (электротехника).

Предложения по развитию

Обеспечение соответствия квалификаций рабочих (служащих) и специалистов среднего звена требованиям современной экономики

Необходимо сформировать систему государственного и целевого заказов, реализующих современные принципы распределения государственного задания на подготовку квалифицированных кадров.

Следует модернизировать структуру перечней профессий и специальностей СПО, федеральных государственных образовательных стандартов, примерных и рабочих образовательных программ, содержания и технологий профессионального образования и обучения для обеспечения их гибкости и эффективности.

***Стимулирование инвестиций работодателей
в развитие профессионального образования***

В соответствии с п. 3 ст. 264 НК РФ расходы, связанные с обучением будущих работников, можно отнести на расходы по налогу на прибыль только в случае, если работник трудоустроится на предприятие (которое оплачивало его обучение) в течение трех месяцев после окончания обучения. Предлагается расширить этот срок на время прохождения службы в армии.

Целесообразно внести в НК РФ норму, в соответствии с которой предприятия, осуществляющие инвестиции в образовательные организации, получают право учитывать в составе расходов при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций расходы в виде безвозмездно переданных денежных средств и стоимости имущества, работ, услуг и имущественных прав с учетом того, что передача носит целевой характер, величина передаваемого имущества (денежных средств) не превышает установленный налоговым законодательством размер, база по налогу на прибыль уменьшается на определенную долю (например, на величину не более 1% выручки от реализации в отчетном (налоговом) периоде). Кроме того, передаваемое имущество должно соответствовать образовательным программам в организации — получателе пожертвования и не подлежать реализации в течение 3–5 лет.

Предлагается субсидировать из средств федерального бюджета и регионального бюджета часть процентной ставки по кредитам, получаемым инвесторами или негосударственными (частными) образовательными организациями на финансирование строительства (модернизацию) основных средств (зданий), закупку учебного оборудования, материалов и др. при реализации проектов в сфере образования, научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельности.

Необходимо усовершенствовать законодательство в части договоров целевого обучения (п. 9 ст. 56 ФЗ-273). Целесообразно учитывать при составлении КЦП по основным образовательным программам СПО запросы работодателей (коммерческих компаний) и при приеме на обучение студентов отдавать приоритет тем из них, которые заключили договор о целевом обучении с предприятием. В договор можно внести в качестве существенного условия прохождение независимой сертификации квалификаций.

Предлагается обеспечить возможность отнесения на затраты расходов компаний, связанных с разработкой образовательных программ и профессиональных стандартов. К таким расходам относятся расходы, осуществляемые налогоплательщиком в виде средств, направляемых на разработку образовательных программ и профессиональных стандартов образовательным и научным учреждениям, а также иным организациям, имеющим соответствующее право на осуществление указанных видов деятельности.

Меры, направленные на обеспечение доступности профессионального образования для инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья

Представляется необходимым уточнение понятия «лицо с ограниченными возможностями здоровья». В частности, следует учитывать то обстоятельство, что есть большое количество студентов-инвалидов, не являющихся при этом лицами с ограниченными возможностями здоровья, например, лица, страдающие сахарным диабетом, астмой, и т.д.

При разработке критериев эффективности деятельности организаций профессионального образования нужно учесть особенности трудоустройства выпускников-инвалидов (чтобы претендовать на занятие специализированного (приспособленного) рабочего места, выпускник-инвалид обязан зарегистрироваться в органах занятости в качестве ищущего работу, и это не должно отрицательно влиять на показатели колледжа с точки зрения показателей эффективности).

Предлагается предусмотреть источники финансирования мероприятий по обеспечению доступности профессионального образования для инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, в том числе:

- материально-техническое обеспечение образовательного процесса инклюзивного обучения инвалидов с различными нозологиями инвалидности и лиц с ограниченными возможностями здоровья (установка в учебных помещениях звукоусиливающей аппаратуры, компьютерных, мультимедийных средств и других технических средств приема-передачи учебной информации в доступных формах);

- методическое обеспечение образовательного процесса (обеспечение обучающихся инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья печатными и электронными образовательными ресурсами);
- организационно-штатное обеспечение образовательного процесса инклюзивного обучения инвалидов с различными нозологиями инвалидности и лиц с ограниченными возможностями здоровья.

7.6. Высшее образование

Массовизация

Система высшего образования длительное время развивалась в условиях свободного самоопределения университетов в рамках новых институтов, включая ЕГЭ, возможность платного обучения, Болонскую систему. Это позволило российским государственным и частным университетам в рекордные сроки резко расширить доступность высшего образования фактически до универсальной (рис. 7.7). В результате участие в высшем образовании в России стало одним из самых высоких в мире — 393 человека на 10 тыс. населения.

При всех оговорках этот рост доступности высшего образования является значимым достижением, позитивно влияющим на социальное самочувствие российского общества, что выражается в сохранении высокой финансовой и социальной премии на высшее образование. В значительной степени этот рост доступности произошел за счет быстрого развития платного (в основном заочного) образования. В 2013 г. около 60% студентов платили за обучение в государственных и негосударственных вузах. Более половины студентов государственных вузов обучалось на платной основе, около 23% всех средств государственных вузов финансировалось населением.

Несмотря на то что прирост численности студентов ВПО в 2008–2009 г. замедлился и затем стал отрицательным (см. рис. 7.8), в России сохраняется один из самых массовых секторов высшего образования. Вместе с тем сильнейшее давление на высшее образование оказывает сокращение объема выпуска из школ. Демографическая яма усиливает борьбу за студентов и ставит за-

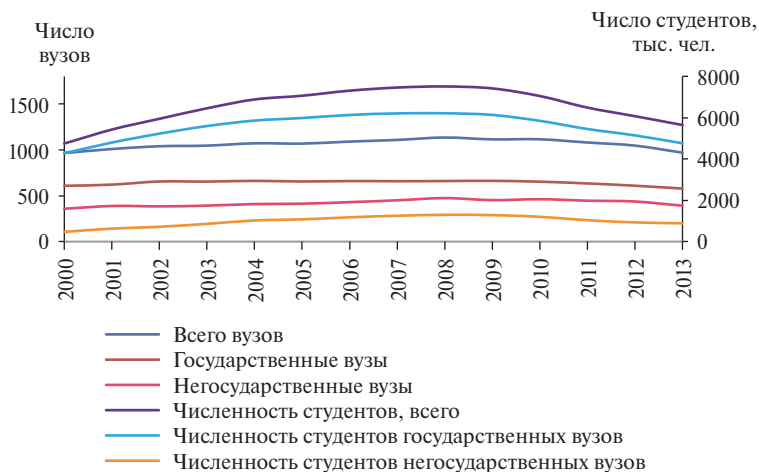


Рис. 7.7. Динамика числа вузов и численности студентов

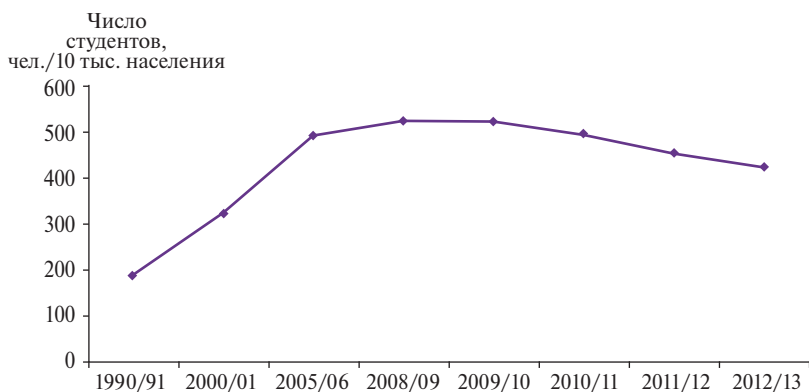


Рис. 7.8. Динамика численности студентов высших образовательных учреждений

дачу загрузки вузовских мощностей. Тем не менее, согласно демографическому прогнозу Росстата, начиная с 2016 г. ситуация изменится в силу резкого увеличения численности выпускников школ (см. рис. 7.9).

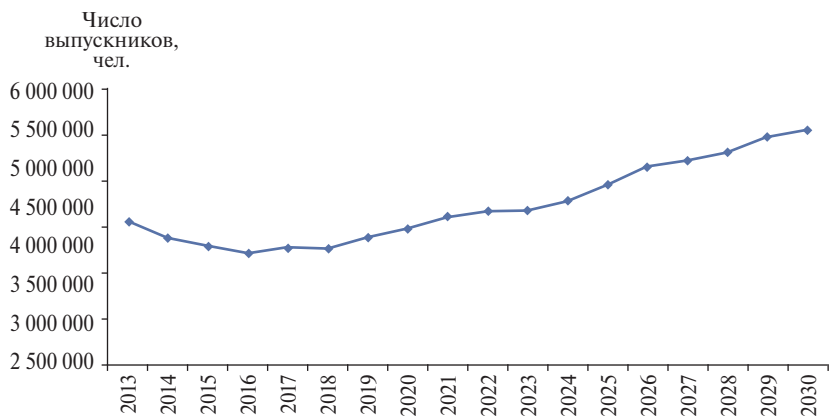


Рис. 7.9. Прогноз численности выпускников общеобразовательных учреждений (в возрасте от 16 до 18 лет)

Реальным становится и риск сокращения доступности высшего (в том числе и второго высшего) образования за счет резкого сокращения сети филиалов и негосударственных вузов. По-видимому, вместо установления «заданий» на закрытие вузов и филиалов следует разработать более тонкие механизмы повышения качества и использования филиальной сети. Поскольку участие в высшем образовании в России в значительной степени обеспечивается за счет заочных форм, то его поспешное сокращение может привести к негативным последствиям. Вместо сокращения нужна его существенная модернизация.

Вместе с тем в системе накопились дисбалансы, связанные с сохранением большого числа отраслевых университетов и фантомных связей с рынком труда, с оппортунистическим поиском доходов от платного образования низкого качества.

С 2006 г. руководством страны были приняты меры прямого действия по формированию новой институциональной структуры высшего образования. Сначала — через выделение группы исследовательских университетов, а с 2012 г. и через выделение группы университетов с недостаточным качеством работы. Указанные шаги затронули только часть совокупности вузов, зачастую оставляя без внимания региональную дифференциацию высшего об-

разования, роль организаций высшего образования в локальном социально-экономическом контексте. Децентрализация системы с усилением роли регионов не произошла: всего 4% бюджетных средств государственных вузов приходит из региональных бюджетов. В 2015 г. планируется запустить ряд мер по оптимизации региональных систем высшего образования. Реализованные меры уже привели в движение всю систему, что проявилось и в череде организационных трансформаций — слияниях вузов, закрытии филиалов, сокращении программ заочного образования.

Однако в условиях экономического кризиса прямые структурные действия оказываются не подкрепленными необходимыми ресурсами для повышения качества деятельности. Поэтому предлагаемые (и действительно рациональные) меры по формированию современной структуры системы высшего образования должны быть ресурсно и нормативно поддержаны. Требуются нормативные и политические решения, обеспечивающие возможности включения в процессы оптимизации сети отраслевых вузов, а также позволяющие формировать структуры холдингового типа. Если это окажется невозможным, то риск профанации модернизации становится весьма реальным.

К другим фокусам политики в сфере высшего образования следует отнести также существенную модернизацию магистратуры и аспирантуры.

Государственная политика в сфере образования последних лет ориентировалась на использование программно-целевых и проектных методов. Кроме того, произошло существенное изменение законодательной базы. Преобладающим паттерном стратегического развития в высшем образовании стали выявление и конкурсная поддержка точек роста, внедрение новых моделей управления и финансирования, ориентированных на результат.

Ключевым моментом в образовательной политике новейшего времени стало введение ЕГЭ (см. рис. 7.10), что коренным образом изменило систему приема в высшие учебные заведения, а также закрепило принципиально новый механизм оценки деятельности вузов. Видоизменение института ЕГЭ определяло общие рамки развития высшего образования. В этом смысле важнейшими моментами являются: повышение прозрачности процедуры проведения ЕГЭ и обеспечение его объективности, установление пороговых значений, изменение и дифференциация структуры

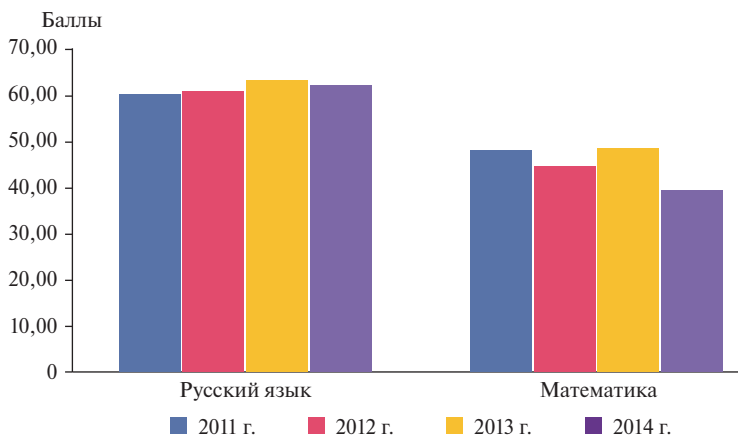


Рис. 7.10. Динамика среднего тестового балла ЕГЭ по обязательным дисциплинам

вступительных испытаний (сочинение, отмена тестовой части по некоторым предметам, портфолио, устная часть).

Принципиально значимым трендом десятилетия был переход на уровневую систему высшего профессионального образования — присоединение к Болонскому процессу, а затем замена ступеней ВПО на уровни: бакалавриат и подготовка специалиста, магистратура.

Существенное значение имел процесс дифференциации вузовского ландшафта — разделение учебных заведений на национальные исследовательские университеты и федеральные университеты и, как следствие, изменение структуры государственного ресурсного обеспечения высшего образования. Начиная с 2000 г. одним из основных направлений в структурном преобразовании системы профессионального образования являлось выделение категорий ведущих вузов для интенсификации развития всей системы высшего образования. Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет, федеральные и национальные исследовательские университеты разработали и реализуют программы развития в соответствии с государственными приоритетами. На практике сделаны первые шаги в сторону повышения автономности вузов.

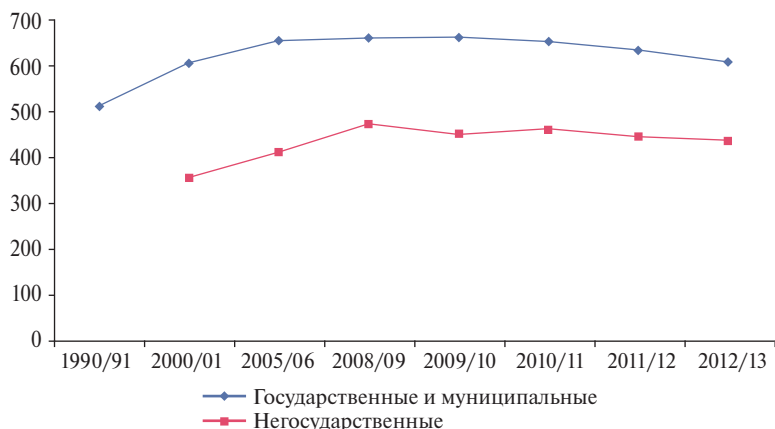


Рис. 7.11. Динамика численности высших учебных заведений (государственные и частные вузы)

К концу рассматриваемого периода окончательно утвердилась и активизировалась политика государства в области интернационализации и экспорта услуг высшего профессионального образования. Изменение визового решения в сторону стимулирования академической мобильности студентов и преподавателей, запуск программы «5/100», стипендиальная программа «Глобальное образование», увеличение квот на зарубежных студентов — это некоторые меры, принятые в данном направлении.

Ключевым трендом последних лет стала государственная политика в области обеспечения качества высшего образования, которая осуществляется за счет:

- а) внедрения новых инструментов мониторинга и оценки (ЕГЭ и мониторинг эффективности вузов);
- б) мер по сокращению сектора высшего образования путем фактического ограничения возможностей образовательной деятельности учебных заведений, не соответствующих требованиям качества, вследствие чего сократилась численность как государственных, так и частных вузов (см. рис. 7.11);
- в) пристального фокуса на негосударственные вузы и филиалы и усиления проверок надзорных органов. Несмотря на сокращение численности негосударственных вузов за последние

- 4–5 лет, их доля стабильна, так как пропорционально снижалась и численность государственных и муниципальных вузов;
- г) повышения государственного финансирования вузов.

Важным предметом внимания в рассматриваемый период стал генезис высшей школы в ракурсе развития других уровней профессионального образования, в первую очередь среднего профессионального образования. Стоит задача более тесного взаимодействия уровней образования для синхронизации целевых приоритетов и задач. В частности, одной из наиболее перспективных идей, нацеленных на получение студентами конкретной прикладной квалификации, является внедрение прикладного бакалавриата.

В целях повышения эффективности государственных расходов на образование начали реализовываться меры, направленные на реорганизацию учебных заведений профессионального образования путем их интеграции с вузами и создания университетских комплексов.

В течение нескольких последних лет осуществляется переход на новую систему образования, ориентированную на компетентный подход. В образовательных стандартах нового поколения требования к результатам освоения основных образовательных программ бакалавриата определены как необходимость обладать двумя видами компетенций: общекультурными и профессиональными.

Начат переход на эффективный контракт в образовании, который предполагает: более высокий уровень оплаты труда, повышение уровня оказания образовательных услуг, прямую зависимость заработной платы от качества и результатов работы.

Основные нерешенные проблемы связаны с неравномерным качеством высшего образования на фоне повышения государственного финансирования, низкой степенью глобальной конкурентоспособности российских вузов, дифференциацией региональных систем высшего образования, низким уровнем вузовской науки и слабой ее интеграцией в образовательный процесс, асимметрией в структуре спроса и предложения на рынке образования.

Решению данных проблем будет способствовать: создание системы внешней оценки качества образования; развитие новых гибких форматов обучения, обеспечивающих возможность образовательного сопровождения профессиональных жизненных траекторий; практическая реализация концепции непрерывного образования; развитие инновационных форматов процесса обу-

чения; обеспечение экономической самостоятельности и создание системы финансирования высшего образования по принципу «деньги следуют за студентом»; увеличение объема и качества исследований и разработок в системе профессионального образования; развитие кооперации вузов и научно-исследовательских учреждений на принципах сетевого управления; расширение дополнительного и послевузовского образования с точки зрения повышения качества, прикладной ориентации и спроса со стороны населения; повышение уровня интернационализации высшего образования как инструмента повышения глобальной конкурентоспособности.

В настоящее время образование развивается в условиях усиления роли федерального центра, в том числе и относительно самостоятельных федеральных вузов, и концентрации усилий всей системы на выполнении «майских указов» Президента (2012 г.). Институциональные преобразования и рост бюджетного финансирования образования сфокусированы на модернизации инфраструктуры школьного образования и повышении заработной платы работников всех уровней образования. Находившиеся долгое время на периферии политики сферы дошкольного и дополнительного образования детей становятся приоритетом развития, однако реализуемые институциональные изменения не подкреплены необходимыми ресурсами.

Риски образовательного неравенства по-прежнему высоки и имеют тенденцию к усилению в условиях изменений в законодательстве и ограниченных возможностей местных бюджетов. Усиливается региональное неравенство в доступности и качестве образовательных программ. На снижение неравенства будут работать программы поддержки бедных семей с детьми-школьниками и школ, работающих со сложными контингентами учащихся.

Заработная плата педагогов растет, но нестабильность этого процесса и сопутствующий рост нагрузки и отчетности снижают возможные позитивные эффекты. Целесообразно синхронизировать процессы повышения оплаты труда работников системы образования с изменениями требований к содержанию их труда.

Возможности граждан в получении информации об образовательных организациях, услугах, результатах, а также использова-

нии сервисов обратной связи значительно расширились. Однако в условиях специфического российского рынка образовательных услуг и в целом пока еще низкого уровня пользовательской культуры ориентиром в развитии информационной открытости стали стандарты, заданные на государственном уровне, а не интересы потребителей. Содержание потребительского запроса отражено в нормативных требованиях частично, а формальная реализация норм приводит к тому, что качество информации и удобство ее использования остается все еще не вполне удовлетворительным.