

ПРОБЛЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

А. А. Семенов, А. Л. Дмитриев, Н. М. Саядян

ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ОБРАЗОВАНИЯ (по материалам исследовательского проекта TACIS)

В работе представлены мнения отечественных и зарубежных экспертов по наиболее актуальным вопросам управления системой образования. Основной акцент сделан на российскую специфику изучаемых проблем. Вместе с тем рассмотрен и характер реформирования образовательной политики в ряде западноевропейских стран, поскольку соответствующий опыт представляет интерес как с точки зрения заимствования зарубежных достижений, так и для предупреждения возможных ошибок в процессе наших собственных преобразований в исследуемой сфере.

Данная статья написана на основе материалов международного проекта TACIS EDRUS 9608 — «Управление образованием в РФ», основные задачи которого заключались в том, чтобы проанализировать изменения в образовательной политике Российской Федерации в 90-е годы истекшего века, а также выработать гипотезы и предложения, способные усовершенствовать процесс принятия решений в вопросах институционального строительства и реформирования системы образования.

Проект осуществлялся с 1998 по 2000 г. В работе над ним участвовали как российские эксперты, рекомендованные координатором проекта — заместителем министра образования, так и группа исследователей из государств Евросоюза, ядро которой составили французские специалисты, тесно сотрудничавшие с коллегами из Великобритании и Испании. Последние две страны были выбраны, учитывая тот интерес, который представляет их опыт в области децентрализации административных полномочий в исследуемой области. Кроме того, в четырех выбранных пилотных регионах посто-

янно действовали исследовательские группы, созданные при классических и ведущих университетах Санкт-Петербурга, Казани, Екатеринбурга и Томска.

Основные аналитические компоненты исследования были резюмированы в документе, получившем название «Белая книга российского образования» (в дальнейшем — Белая книга) [Белая книга, 2000]. Эта работа состоит из двух частей: в первой части содержится основной отчет и статистические приложения, отражающие трансформацию образовательной среды в России в 1990-е годы, во второй — приведены региональные обзоры и два доклада по международному опыту. Однако не все важные сопоставительные материалы и рекомендации вошли в Белую книгу. Это касается, к примеру, обзора изменений в образовательной системе Франции или предложений по созданию специальных обсерваторий мониторинга деятельности учебных заведений. Отметим также, что авторам не удалось прийти к полному соглашению по некоторым аспектам управления качеством образования.

Учитывая эти моменты, мы старались, с одной стороны, дополнить содержащуюся в Белой книге характеристику проведенных исследований и, с другой стороны, при анализе эволюции и состояния образовательной политики РФ дать такие характеристики, которые отражали бы, по возможности, общую позицию участников проекта. Содержащиеся в статье статистические материалы в основном заимствованы из Белой книги или же из неопубликованных экспертных отчетов. В случае использования других источников мы даем на них соответствующую ссылку.

1. ЭВОЛЮЦИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1990-е годы

С начала 1990-х годов образовательная система Российской Федерации претерпела значительные изменения, которые затронули практически все ее элементы: от финансирования и управления до содержания самого образования, а также методов и форм оценки его результатов. Эта трансформация произошла под влиянием сложного комплекса взаимосвязанных причин, которые условно можно отнести к внутренним и внешним факторам эволюции образовательной сферы и сгруппировать следующим образом.

1. Внешние факторы:

- ◆ политические, экономические и демографические изменения в стране, принципиально изменившие требования рынка труда и самих учащихся к качеству образования по содержанию и структуре;
- ◆ финансовая ситуация — сокращающиеся расходы госбюджета на содержание всех ступеней образовательной системы страны, изменение структуры и схемы соответствующих отчислений.

2. Внутренние факторы:

- ◆ деятельность органов управления различных уровней по децентрализации и общему реформированию системы образования с целью приведения ее в соответствие с изменившимися условиями;
- ◆ попытки образовательных учреждений приспособиться к постоянно изменяющейся ситуации.

Сила и направленность воздействия первой из названных групп факторов определялись главным образом изменениями спроса на образовательные услуги, уменьшением расходов на образование и снижением уровня рождаемости. Во второй группе факторов наибольшее значение имели акции по законодательному реформированию системы образования и трансформация ее внутренней структуры. Попытаемся охарактеризовать вкратце эти процессы.

Говоря о характере спроса на образовательные услуги за истекшее десятилетие, необходимо подчеркнуть, что первая половина 1990-х годов характеризовалась такими явлениями, как массовое высвобождение инженерно-технических кадров, отъезд значительной части ценных научных работников за рубеж (по некоторым оценкам, на Запад уехало около 80% докторов в области точных наук) [Известия, 2001] и их внутренняя миграция в другие сферы деятельности, а также продолжавшимся снижением заработной платы у основной массы дипломированных специалистов всех уровней. Такое положение дел было обусловлено хозяйственной ситуацией. В результате падения производства занятость в промышленности сократилась более чем на треть, в сфере науки — вдвое, а в торговле, банковском деле, страховом бизнесе и в области государственного управления наблюдался значительный рост.

Эти изменения на рынке труда привели к трансформации предпочтений абитуриентов и их родителей в отношении выбора учебных заведений, а также обусловили определенное падение интереса к учебе. У многих складывалось убеждение, что профессиональные знания обеспечивают рост заработка лишь в нескольких профессиях (экономист, юрист, переводчик), и поэтому не стоит тратить время на обучение, если в твои жизненные планы не входит карьера в указанных сферах деятельности.

Но в 1994–1995 гг. связанное с такими представлениями резкое сокращение набора в вузы и техникумы сменилось противоположной тенденцией. Молодежь начала осознавать необходимость образования для дальнейшей жизни. Важнейшее значение имели новые сигналы с рынка труда: прогрессирующий рост безработицы сочетался с повышением требований работодателей к уровню квалификации работников.

Первыми прореагировали на изменение ситуации российские вузы. Почти все они открыли у себя престижные специальности и платные отделения. Одновременно стали открываться негосударственные вузы. В учреждениях начального и среднего профессионального образования возник конкурс на специальности, обеспечивающие (по крайней мере, по представлениям самих учеников или их родителей) достаточно высокие и стабильные заработки, — программирование, автосервис, туристическое обслуживание и т. п.

Аналогичные изменения шли и в общеобразовательной школе, где значительно увеличились часы, отводимые на такие предметы, как компьютерная грамотность или иностранные языки. Этот процесс развивался тем более быстро, что основная масса родителей изъявляла готовность оплачивать «дополнительные услуги» по названным дисциплинам. Одновременно росло число учеников в средних учебных заведениях с углубленным изучением отдельных предметов и обеспечивающих предоставление более качественных образовательных услуг. Так, с 1994 по 1999 г. численность обучающихся выросла в лицеях с 284 тыс. человек до 478 тыс. человек, а в гимназиях — с 553 тыс. человек до 856 тыс. человек.

Затяжной хозяйственный кризис и институциональные изменения в экономике оказались не только на трансформации спроса на образовательные услуги, но и на снижении финансирования всей системы учебных заведений. Бюджетный дефицит, достигнув к середине 1990-х годов 4,2% ВВП, заставлял снижать долю расходов на образование в бюджете страны. Табл. 1 характеризует те изменения, которые происходили в этой области в последние 20 лет.

Таблица 1

Динамика госбюджетного финансирования образования в РФ

| Год | Расходы бюджета* | Расходы бюджета на образование | |
|------|------------------|--------------------------------|------------------------|
| | | всего | в % к расходам бюджета |
| 1970 | 40,4 | 8,4 | 20,8 |
| 1980 | 76,1 | 12,7 | 16,7 |
| 1990 | 151,0 | 33,3 | 14,8 |
| 1995 | 487,4 | 56,4 | 11,6 |
| 1996 | 652,7 | 83,8 | 12,8 |
| 1997 | 773,1 | 111,6 | 14,4 |
| 1998 | 838,1 | 117,8 | 14,1 |

Источник: [Белая книга, 2000, с. 25]

* в 1970–1990 гг. в млрд руб., в 1995–1998 гг. в трлн руб.

Таблица 2

Динамика численности населения РФ по возрастным группам (в тыс. человек)

| Возраст / лет | 1989 г. | 1990 г. | 1991 г. | 1992 г. | 1993 г. | 1994 г. | 1995 г. | 1996 г. | 1997 г. | 1998 г. | 1999 г. | 2000 г. |
|----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 0-4 | 12032 | 11730 | 11300 | 10624 | 9759 | 8841 | 8192 | 7585 | 7091 | 6748 | 6633 | 6410 |
| 5-9 | 11360 | 11604 | 11779 | 12049 | 12205 | 12079 | 11840 | 11463 | 10778 | 9916 | 8985 | 8264 |
| 10-14 | 10592 | 10696 | 10815 | 10891 | 11103 | 11437 | 11724 | 11920 | 12191 | 12354 | 12216 | 11930 |
| 15-19 | 9968 | 10132 | 10237 | 10382 | 10453 | 10613 | 10768 | 10892 | 10956 | 11182 | 11511 | 11739 |
| 20-24 | 9755 | 9557 | 9492 | 9509 | 9710 | 9922 | 10166 | 10317 | 10476 | 10527 | 10651 | 10651 |
| 25-29 | 12557 | 12062 | 11387 | 10726 | 10116 | 9657 | 9508 | 9529 | 9610 | 9849 | 10055 | 10055 |

Источник: [Белая книга, 2000, ч. 1, с. 234]; [Россия в цифрах, 2001, с. 69].

Снижение уровня финансирования в большей степени затронуло расходы на собственно учебный процесс (учебные и лабораторные материалы, оборудование), капитальные вложения в основной капитал, включая поддержание имеющегося. Характерно, что начавшееся в середине 1990-х годов повышение доли расходов бюджета на образование не компенсировало роста цен на коммунальные услуги. Что касается заработной платы работников сферы образования, то она, будучи невысокой и в советское время (77% от уровня средней зарплаты в 1985 г.), снизилась еще более (63% от среднего уровня в 1997 г.).

Эволюцию образовательной системы и политики в области образования необходимо рассматривать и под углом зрения демографических процессов, происходивших за последнее время. Наиболее значимы два демографических фактора: принятие в 1983 г. ряда мер, приведших к увеличению рождаемости, и снижение рождаемости, начавшееся в конце 1980-х годов. Первый фактор поддерживал спрос на образовательные услуги в минувшее десятилетие, второй — определяет перспективу его естественного сокращения в начале XX века.

Падение рождаемости приняло масштабный характер после 1988 г. За десять лет (1989–1999 гг.) число новорожденных снизилось с 2,5 до 1,3 млн человек, т. е. примерно на 50%. С 1992/93 учебного года систему дошкольного образования начали пополнять все более малочисленные поколения, а с 1995/96 г. эта тенденция распространилась и на начальное школьное обучение (табл. 2).

Из табл. 2 видно, что число детей в возрасте до 4 лет снизилось с 12 млн в 1989 г. до 6,4 млн человек в 2000 г. (сокращение на 53%). Падение рождаемости уже сейчас начинает оказывать серьезное влияние на сокращение численности учащихся всех видов обучения. Так, если в 1998 г. возрастная группа от 10 до 14 лет насчитывала 12,4 млн человек, то можно предположить, что в 2008 г. она составит (по оптимистическому прогнозу) 6,6 млн человек.

Ответом системы образования на изменившуюся социально-экономическую ситуацию стали попытки законодательного реформирования условий ее функционирования и меры по административному переустройству системы управления учебными заведениями.

Отметим, что начало реформ в сфере образования было положено еще в период горбачевской перестройки. В декабре 1988 г. Всесоюзный съезд работников народного образования сформулировал основные принципы реформирования образовательной системы страны. На первом этапе (1987–1989 гг.) планировалось решить две задачи: сформировать новую философскую концепцию образования (в том числе выработать идеологические и методологические основы реформы) и подготовить общест-

венное сознание к восприятию новых идей. Были выработаны базовые принципы намеченных преобразований, среди которых особо выделялись следующие: демократизация, регионализация, вариативность, гуманизация и непрерывность.

Эти принципы определили направленность содержательных изменений в целях, задачах и методах обучения. Но их практическое осуществление сказалось главным образом на учебных программах и почти не коснулось организационно-структурных и экономических аспектов функционирования средней и высшей школы. Между тем вскоре стало очевидно, что широкая реализация декларируемых целей невозможна без адекватного расширения сферы компетенции образовательных учреждений, без предоставления им большей административно-хозяйственной и финансовой самостоятельности. Поэтому на втором, революционном, этапе реформы, начавшемся в 1990-е годы, была предпринята попытка поставить и решить следующие вопросы: уйти от командно-административных методов управления системой образования, деунифицировать эту систему, разработать и начать реализацию комплексных программ реформирования образовательной сферы.

В 1992 г. был принят Закон об образовании, в котором в качестве идеологической основы проводимых преобразований были зафиксированы либерально-демократические ценности. Этот закон (а также его дополненный вариант 1996 г.) и определял в последующие годы реформирование нормативной базы образовательной сферы и реструктуризации ее системы управления. К 1999 г. федеральный пакет законодательных и нормативных актов, регулирующих вопросы образования, состоял из 462 документов. Одновременно практически все субъекты Федерации предприняли соответствующие правовые и законодательные акции, конкретизирующие административные и юридические отношения в области образования на уровне их регионов. Следствием принятия Закона стало и заключение серийных договоров между Министерством образования и субъектами Российской Федерации. Это явилось принципиально новым для России инструментом управления. К январю 1999 г. такие соглашения были подписаны с органами управления 57 субъектов Федерации.

На базе нового законодательства в образовательной сфере произошли важные институциональные изменения. Они выражались в развитии него-сударственного сектора учебных заведений, значительном повышении степени их автономии и усилении роли региональных администраций в управлении системой образовательных учреждений.

Относительное «разгосударствление» образовательной сферы выражалось в первую очередь в том, что учебные заведения всех уровней полу-

чили право предоставлять платные дополнительные услуги, не предусмотренные государственными стандартами и обязательными программами. Им было также разрешено заключать договоры с физическими и юридическими лицами на осуществление платного обучения сверх финансируемых государственными учредителями заданий по приему обучающихся и переподготовке специалистов. Прошедшие необходимую регистрацию фонды, ассоциации и частные лица получили право и на создание собственных учебных заведений.

Развитие негосударственного сектора образовательных учреждений началось уже в 1993 г. На конец 1993/94 учебного года в стране действовало 368 негосударственных общеобразовательных учебных заведений, а число учащихся в них составило 89 тыс. человек. Тогда же было образовано 78 негосударственных вузов с общим числом 70 тыс. студентов. В 1998/99 учебном году количество негосударственных общеобразовательных учреждений возросло до 568, а число учащихся в них — до 88 тыс. человек, количество негосударственных вузов увеличилось до 334, число студентов в них — до 251 тыс. человек, что составило около 7% всех студентов страны (данные Центра исследований и статистики науки и МО РФ, 1999 г.). В 2000/01 г. число негосударственных вузов в России возросло до 358, а численность студентов до 471 тыс. человек [Россия в цифрах, 2001, с. 4]. Обращает на себя внимание высокая неравномерность распределения негосударственных учебных заведений по территории страны. Достаточно сказать, что более 40% частных школ находятся в Москве и Санкт-Петербурге.

Отметим, что сравнительно вялая динамика развития негосударственных общеобразовательных учреждений в значительной мере определялась правовыми ограничениями их деятельности. Поправки к Закону об образовании (1996) запрещают приватизацию учебных заведений, наделяют правами поступления в вузы только тех выпускников частных школ, которые имеют, помимо лицензии, и государственную аккредитацию, а это, естественно, ухудшает позиции недавно образованных учреждений. Аналогичным ограничениям подвергаются и негосударственные вузы. Так, предоставление отсрочки от призыва на воинскую службу распространяется только на вузы, имеющие государственную аккредитацию (к началу 1999 г. из 334 негосударственных вузов, имеющих лицензию, было аккредитовано 144). Госбюджетное финансирование негосударственных вузов теперь исключено из Закона, равно как и право студентов этих вузов на получение государственного образовательного кредита.

Существенным фактором роста самостоятельности образовательных учреждений стал процесс формирования новых организационно-управленческих механизмов, позволяющих повысить адаптивность учебных заведений к условиям конкурентной среды. Это выразилось, во-первых, в

появлении системы многоуровневого и многоканального финансирования образовательных учреждений, в том числе через предоставление им новых возможностей для привлечения инвесторов. Во-вторых, в создании условий для повышения диверсификации учебных программ благодаря представлению учебным заведениям больших прав в вопросах расширения набора изучаемых дисциплин, в отношении возможности открытия новых направлений и некоторых других полномочий.

Децентрализация системы государственного управления сферой образования предполагала и делегирование части ответственности на региональный уровень, что требует, с одной стороны, четкого разделения функциональных обязанностей между различными уровнями власти, а с другой — установления реального соответствия между возлагаемой на орган управления ответственностью и теми материальными ресурсами, которыми он располагает. За последние годы наметилась четкая тенденция роста региональной составляющей финансирования образования: так, в 1995 г. доля федерального бюджета в общем объеме финансирования составляла 14,7%, в 1996 г. — 13,5 в 1998 г. — 13,3%, а остальная доля нагрузки приходилась на региональные и местные бюджеты.

Полномочия субъектов РФ в области образования по составу и характеру функций практически идентичны компетенции федеральных органов власти, но распространяются лишь на учебные заведения регионального подчинения. Так, местная администрация должна обеспечивать проведение в жизнь государственных гарантий по доступности и бесплатности среднего образования. В связи с этим субъектам Федерации предоставлено право на взимание различных налогов и сборов. Они могут, кроме того, устанавливать дополнительно к федеральным нормам материально-технического обеспечения образовательных учреждений и льготы педагогическим работникам. В компетенцию местных органов государственного управления входит и разработка национально-региональных компонентов образовательных стандартов.

Статья 78 Конституции РФ предусматривает широкие возможности делегирования полномочий в сфере образования на уровень субъектов Федерации. Однако экономическая ситуация 1990-х годов была такова, что лишь немногие регионы могли гарантировать ресурсное обеспечение расходных статей, отвечающих социальным обязательствам государства в области образования. Функции компенсации дотационным регионам недостающих средств выполняли межбюджетные трансферты, субвенции и другие виды помощи Центра. Однако методы выделения федеральной поддержки были недостаточно продуманы, не стимулировали регионы к увеличению собственных расходов и в значительной степени зависели от конъюнктурных соображений.

Неэффективность действующей системы распределения полномочий была усугублена тем обстоятельством, что многие области и республики утвердили собственные, противоречащие Конституции и федеральным правовым нормам, законы об образовании. Таким образом, процесс децентрализации в управлении образовательной системой требует существенного упорядочения.

2. О СПЕЦИФИКЕ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В НЕКОТОРЫХ РЕГИОНАХ РФ

Как западным, так и российским экспертам, занятым в проекте, была совершенно ясна высокая степень относительности выведенных закономерностей эволюции образовательной политики, что связано прежде всего с тем, что среда, в которой действует система учебных заведений, отнюдь не гомогенна. В одних районах страны наблюдается избыток квалифицированных кадров, в других — ощущается их острые нехватка, где-то весьма остро стоит проблема развития национальной школы, а где-то эта проблема попросту не существует и т. д. Поэтому объективная картина развития образовательных институтов требует учета и сопоставления региональных особенностей их функционирования.

Вместе с тем всеми ощущалась методологическая и техническая сложность данной задачи. Так, европейские коллеги отмечали, что процесс формирования «единой Европы знаний» столкнулся с большими трудностями уже на стадии выработки единой системы координат для сопоставления изменений в образовательной политике. И хотя российское образовательное пространство значительно более однородно, для грамотного отслеживания наметившейся диверсификации необходимы значительно большие научные, временные и материальные ресурсы. Так возникло понимание того, что в сжатые сроки, которые были отведены на исследование, проблема региональных и межстранных сопоставлений может быть решена лишь в первом приближении, т. е. путем выделения наиболее ярких моментов в местной специфике образовательной политики. В этих условиях работа региональных экспертов групп по сбору локальных данных в большей мере послужила для верификации общих тенденций эволюции образовательной системы, чем для выработки концепций ее регионального развития.

Общий же алгоритм работы по выявлению и учету региональных и страновых особенностей сводился к следующему. Российские исследовательские группы в пилотных регионах занимались сбором и систематизацией материалов о развитии местной сети образовательных учреждений. Соответствующие данные сверялись, обрабатывались и суммировались головными группами в Москве и Париже, а затем обсуждались на совместных семинарах. Кроме того, эксперты ЕС постоянно делали док-

лады и делились своими соображениями о различных тенденциях в развитии управления образованием в своих странах. При этом главное внимание уделялось характеру «деволюции» (передачи полномочий) и деконцентрации власти в системе европейского образования.

В рамках журнальной статьи невозможно даже сжато охарактеризовать проделанную в этом направлении работу и описать хотя бы в самых общих чертах состояние менеджмента образования в тех областях России и в тех европейских государствах, эксперты из которых принимали участие в проекте. Мы постараемся лишь бегло отметить некоторые яркие региональные и страновые особенности, относящиеся к наиболее острым проблемам образовательной политики. В первую очередь речь идет о прогнозируемости развития образовательной системы и о неоднозначности решения проблем ее децентрализации и демократизации.

Петербургский мегаполис был интересен как объект исследования в рамках данного проекта прежде всего в силу своего высокого кадрового и научного потенциалов. В этом отношении город уступает только Москве. Но, в отличие от Москвы, «столичность» петербургских образовательных учреждений выражается в основном лишь в качестве предоставляемых услуг, а также в ориентации учебных и исследовательских программ в основном на общероссийскую, а не на региональную тематику.

В 1990-е годы роль города как общенационального образовательного центра была в значительной мере ослаблена. Достаточно сказать, что если в начале десятилетия более половины учащихся петербургских вузов были иногородними, то в 1999 г. 86% студентов города составляли уже петербуржцы. При этом, как и везде, резко снизилось бюджетное финансирование учебных заведений, было прекращено субсидирование многих исследовательских проектов в образовательной сфере и т. д. Но в целом образовательная система Санкт-Петербурга показала высокую степень адаптируемости: был сохранен костяк кадрового и материального потенциалов отрасли, ее работники в основном своевременно получали заработную плату и не потеряли рабочих мест, учащимся школ и техникумов выдавались бесплатные комплекты учебников.

В немалой степени этому способствовала деятельность городской администрации, а также комитета по образованию и служб занятости. В конце 1990-х годов заработка плата учителей петербургских школ оказалась на 300–400 руб. выше, чем в Москве, вузы и техникумы города проявили большую гибкость в перестройке учебных программ и в изыскании возможностей привлечения дополнительных денежных средств, а ситуация в области спроса и предложения на специалистов различного профиля отслеживалась грамотнее, чем в других регионах.

Дальнейшая трансформация образовательной системы мегаполиса тесно связана с характером структурных и качественных преобразований во всех областях общественной жизни. В декабре 1997 г. был утвержден «Стратегический план Санкт-Петербурга» — документ, в котором намечены главные направления развития города, а также произведена оценка сложившейся в регионе ситуации. План нацелен на повышение конкурентоспособности городской экономики и, по замыслу составителей, является не столько директивой, сколько механизмом реализации идеи стратегического партнерства между государственной властью, профсоюзами и руководством предприятий. К выделенным в плане «основным направлениям» развития относятся: формирование благоприятного хозяйственного климата; интеграция в мировую экономику; улучшение городской среды; формирование благоприятного социального климата.

В настоящее время из крупных городов России лишь Петербург сумел разработать подобный проект. Сказались не только потенциал культурного развития и экономические ресурсы региона, но и относительно высокая степень солидарности в общественной жизни, привлекательность городской среды, особенно в центральной части города, и, разумеется, высокий уровень образования горожан.

Вместе с тем в стратегическом плане отмечается, что становление новых положительных тенденций происходит на фоне сокращения бюджетного финансирования образовательного комплекса, сворачивания рынка научных исследований. Обостряется конкуренция на российском рынке образовательных услуг. Сокращается число иногородних учащихся, поскольку развивается база высшего и среднего специального образования в регионах, ранее традиционно ориентировавшихся на рынок образовательных услуг Петербурга. Кроме того, происходит абсолютное сокращение численности молодежи в городе и в стране. Усугубляют ситуацию и недостатки управления научно-образовательным комплексом.

В связи с этим руководством города предлагаются следующие перспективные мероприятия, которые можно рассматривать как программу действий нынешней администрации в образовательной сфере:

- ◆ создание благоприятной административно-правовой среды для развития научной, инновационной и учебной деятельности. Здесь предусматривается разработка и принятие комплекса законодательных актов (Закона о науке и научно-технической политике города, Закона о профессиональном образовании в Санкт-Петербурге), а также лobbирование ряда федеральных законов (в частности, Закона о лицензировании образовательных учреждений, Закона о научном туризме). Кроме того, планируется фиксация доли расходов на науку в городском бюджете на уровне не менее

2% и создание юридической нормативной базы для получения высшего образования на основе банковских кредитов;

- ♦ усиление взаимодействия городской администрации и общественных организаций сферы науки и образования в разработке и реализации федерально-региональных программ подготовки кадров и в подготовке соглашений с Правительством РФ и субъектами РФ;
- ♦ укрепление прямых связей между предприятиями, вузами и НИИ с целью увеличения числа и объемов контрактов на внедрение технологий и подготовку кадров;
- ♦ привлечение в Санкт-Петербург студентов из других регионов и из-за рубежа, а также создание Координационного центра международных научно-технических программ и программ подготовки кадров;
- ♦ интеграция деятельности высшей школы и РАН по подготовке кадров высшей квалификации в соответствии с международными стандартами;
- ♦ принятие ряда мер по обеспечению права на образование и укреплению социально-педагогической защиты детей (диверсификация дошкольных образовательных программ, ликвидация очередей на устройство детей в дошкольные учреждения, ликвидация второй смены в образовательных учреждениях, создание системы индивидуального психолого-педагогического и медико-социального сопровождения учащихся, развитие сети мониторинга сферы образования);
- ♦ переход на образовательные стандарты, гарантирующие качественное обучение в образовательных учреждениях города, создание методического комплекса «Петербургский учебник», реализация программ по развитию художественного воспитания и поддержке детского творчества, расширение внеурочной деятельности детей и подростков в учреждениях общего и дополнительного образования.

Наличие в плане таких конкретных мероприятий в области образования, рассчитанных на перспективу и вместе с тем согласованных с комплексным развитием экономики и инфраструктуры города, следует охарактеризовать как безусловно положительный момент. Характерно, что лишь петербургская исследовательская группа положительно отзывалась на предложение французских экспертов разработать сценарий эволюции образовательной системы региона в случае выхода экономики из кризисного состояния.

Дело в том, что при всех исключительных трудностях, переживаемых городским хозяйством, в нем произошли серьезные качественные изменения и созданы определенные предпосылки для перспективного роста.

Характер динамики структуры валового регионального продукта в Петербурге в последние годы соответствует тенденциям, характерным как для развитых стран, так и для успешных восточноевропейских экономик, что свидетельствует о конкурентных возможностях экономики мегаполиса. Отметим и то, что в последние годы прирост промышленности Санкт-Петербурга значительно превышал общероссийские показатели. Если представить развитие положительных сдвигов и в дальнейшем (а именно такой сценарий развития событий и предполагался разработчиками Стратегического плана города), то следует ожидать бурного подъема традиционно приоритетных отраслей региона и, как следствие, увеличения спроса на высококвалифицированные рабочие кадры.

Это обусловит одновременно и рост конкурса в вузы, в том числе на технические специальности, и появление дополнительных возможностей предоставления платных услуг образовательными учреждениями различных уровней, и улучшение их финансирования. Именно при таком сценарии можно будет говорить о реальном развитии системы банковских кредитов для получения высшего образования. В сфере среднего профессионального образования также следует ожидать положительных изменений. Появится дополнительный спрос на технические специальности, находящиеся сейчас в состоянии стагнации, что позволит возродить программы подготовки специалистов соответствующих профессий и предотвратить закрытие некоторых учебных заведений. Кроме того, подъем экономики будет означать увеличение потребностей других регионов в образовательных услугах, и Петербург сможет оказать им весьма большую помощь. В частности, речь идет о значительном увеличении притока иногородних учащихся.

Добавим, что в настоящее время с целью повышения эффективности реализации научного и образовательного потенциалов Санкт-Петербурга Комитетом по науке и высшей школе при администрации города разработана и осуществляется «Программа развития высшей школы Санкт-Петербурга на 2002–2005 гг.». Она призвана повысить качество образовательного процесса в регионе и в то же время ориентирована на эффективное использование международного рынка образовательных услуг [Горшков, 2001, с. 5–6].

Среди других pilotных регионов, задействованных в проекте, выделяется своей спецификой Республика Татарстан (РТ). В начале 1990-х годов, используя благоприятную политическую обстановку, руководство Республики сумело обеспечить ей индивидуальный привилегированный статус в составе Российской Федерации. Конституция РТ, принятая в 1992 г., объявила Татарстан «суверенным государством, субъектом международного права, ассоциированным с РФ на основе договора о взаимном делегировании полномочий и разграничении предметов ведения». Соответст-

вующий договор был заключен в 1994 г. Его приоритетными позициями стали вопросы политической и хозяйственной автономии РТ. В частности, объявлялось, что в собственность Республики переходит все имущество, находящееся на ее территории, за исключением предприятий ВПК.

Несмотря на особый статус РТ, законодательная база региона эволюционировала в направлениях, заданных общероссийскими образцами. Так, законы об образовании РФ и РТ можно было бы считать почти идентичными, если бы не регионально-национальный компонент, обусловленный главным образом действием в Республике Закона о языках РТ.

К юрисдикции Министерства образования Татарстана отнесено общее, начальное и частично среднее специальное образование. Лишь высшая школа остается в основном в ведении федерального центра. Ее проблемы решаются на договорной основе.

Соглашение 1993 г. между Правительствами РФ и РТ в области высшего образования определило правовое положение вузов, их организационную и имущественную принадлежность. Такие ключевые вопросы, как открытие и закрытие, аттестация и аккредитация высших учебных заведений, их методическое обеспечение и финансирование, а также определение стандартов образования, были закреплены за Москвой. Татарстан возложил на себя социальную поддержку профессорско-преподавательского состава и студентов, содействие в материальном обеспечении вузов и тому подобные меры общего содействия развитию высшего образования. И следует признать, что такая поддержка оказывалась, причем достаточно энергично. Так, стоимость коммунальных услуг, получаемых федеральными вузами на территории РТ, была снижена на 50%, в периоды задержек финансирования Правительство Татарстана предоставляло им беспроцентные кредиты, вузы полностью освобождены от перечислений в местный бюджет доходов от аренды их имущества.

Важным шагом в реформировании республиканской системы высшего образования стало провозглашение института соучредительства. Первый опыт соучредительства был реализован в Казанском государственном техническом университете, где наряду с Правительством РФ в лице Министерства образования России соучредителем выступил Кабинет министров РТ в лице Госкомимущества РТ, поскольку именно он выполняет функции представителя собственника и может обеспечить имущественную базу деятельности образовательного учреждения. Предполагается дальнейшее развитие принципа соучредительства путем включения в состав соучредителей промышленных предприятий и органов местного самоуправления.

Однако главные особенности регионального менеджмента образования определяются процессом «национальной суверенизации». Для дошкольных образовательных учреждений, средних школ и первых двух сту-

пеней профессионального образования сложилась двойственная система подчинения, а именно: наряду с традиционной управленческой вертикалью (образовательное учреждение — РОНО — ГОРОНО — Минобразования) существует и подчинение региональной власти на уровне республики, города, района и даже села. Конкретным выражением деятельности новых («автономных») структур управления явилось местное лицензирование образовательных учреждений, пестрота в выборе и трактовке содержательной части регионально-национального компонента госстандарта, усиление культурной диверсификации образования, наиболее характерное для средней школы.

Особый статус Республики определил и такую специфическую характеристику структуры управления образовательными учреждениями, как обязательное наличие заместителей по нациальному образованию во всех типах школ, отделах образования и в Министерстве. Структуры по нациальному образованию создаются и в вузах.

Другой особенностью административной вертикали системы образования республики является отсутствие специализированного органа управления высшим образованием. В Министерстве образования РТ создан специальный отдел, в ведении которого находятся три вуза республики. Деятельность частных и федеральных вузов лишь координируется отделом науки и учебных заведений Кабинета министров РТ. В отношении всех остальных образовательных учреждений функции главного административного органа выполняет Министерство образования РТ.

Мы не будем анализировать региональные особенности в управлении образованием в Томском и Екатеринбургском регионах, так как это слишком раздвинуло бы границы статьи. Отметим лишь следующее: несмотря на то, что экономическое положение этих субъектов Федерации существенно различается (Томский регион является дотационным, а Екатеринбургский относится к регионам-донорам), тенденции развития образовательных систем здесь существенно не различаются. И это относится не только к действующим структурам управления и основным направлениям образовательной политики, но и к индексам количества учащихся в образовательных учреждениях различных уровней, размерам оплаты преподавательского корпуса и тому подобным параметрам.

Причины такого положения многообразны. Отметим некоторые из них: по-прежнему довольно высока унифицирующая роль центра в расходовании средств на образование в различных регионах (распределение дотационных статей, финансирование вузов и значительного числа средних специальных учебных заведений и т. д.); местные власти, хотя и понимают, как правило, общесоциальное значение образования, не спешат использовать благоприобретенные средства на его развитие, так как не

видят экономической целесообразности в соответствующих ассигнованиях; низка географическая мобильность населения; регионы-доноры выглядят относительно успешно лишь в сравнении с наиболее бедными территориями, на самом же деле и их собственная экономика находилась в ис-следуемый период в состоянии стагнации и упадка.

Вместе с тем исследование показало, что при выходе на более широкий круг обобщений приходится констатировать достаточно существенные различия в расходовании средств на образование между «бедными» областями и регионами-донорами. Томская администрация видит в образовании одно из самых приоритетных направлений социальной политики, но это — отнюдь не типичная позиция. В большинстве же дотационных областей государственное финансирование используется в системе образования значительно менее эффективно, чем в регионах-донорах, которым приходится исходить из средств, имеющихся в их распоряжении, а не рассчитывать на помощь из Москвы.

Конституционный запрет на вмешательство Федерального центра в бюджетную политику регионов заставлял Правительство идти по пути предоставления дотационным территориальным образованиям так называемых «трансфертов выравнивания». Последние носят нецелевой характер и предполагают в качестве нормативных усредненные бюджетные показатели. При известной скучести бюджетных средств такая политика является непростительным расточительством, она «размазывает» деньги по регионам без создания механизма обязательности финансирования определенных расходов. Зная приоритеты наших местных политических элит, стоит ли удивляться, что большинство регионов, получающих дополнительную поддержку из федерального бюджета, являются «лидерами» по задолженности перед учителями. При оценке сложившейся ситуации эксперты проекта были едины в том, что необходима разработка единой системы планирования государственных расходов на образование и обеспечение их адресного распределения на всех уровнях — от федерального до муниципального.

3. ХАРАКТЕР ИЗМЕНЕНИЙ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ ВЕЛИКОБРИТАНИИ, ИСПАНИИ И ФРАНЦИИ

Обратимся теперь к западноевропейскому опыту. В ходе реализации проекта были рассмотрены основные подходы некоторых государств — членов ЕС к решению проблемы «деволюции» (передачи полномочий) в сфере управления образованием. Зарубежные эксперты отмечали, что в их странах эта тема является ключевой при обсуждении вопросов эффективности образовательной политики. При этом подчеркивалась важность сравнительного анализа и указывалось на необходимость уяснения глубоких национальных особенностей в области распределения ответственности между центром, регионами и местной (муниципальной) администрацией.

В «Белом докладе» Комиссии Европейского Сообщества [White paper: Teaching and Learning — Towards the Learning Society, 1995], посвященном идеи прогресса всех форм обучения, регулярно повторяется мысль о том, что будущая общеевропейская образовательная система должна сочетать максимальное участие в управлении процессом обучения всех заинтересованных лиц (что связано с децентрализацией) с сохранением эффективной централизованной системы контроля, являющейся гарантом обеспечения цельности и стабильности процесса образования. Однако действующие модели управления образованием в странах Сообщества кардинально различаются.

Недавно, по поручению Генерального директората по делам образования, профессиональной подготовки и молодежи при Комиссии ЕС, специалисты Института образования при Лондонском университете провели специальное исследование конвергентных и дивергентных тенденций в европейских системах управления образованием. В ходе этой работы было выявлено четыре базовых подхода к вопросам «распределения ответственности, контроля и полномочий». Соответствующая группировка и ее историческая трансформация отражены в табл. 3.

Таблица 3

Модели управления образованием в странах ЕС

| Модели | 1975 г. | 1995 г. |
|---|--|---|
| 1 | 2 | 3 |
| Централизация (с делегированием некоторых функций) | Люксембург Португалия Греция Франция Италия Испания Швеция Финляндия Бельгия | Люксембург Португалия Греция Франция Италия |
| Делегирование на региональный уровень (по языковым сообществам, регионам и т. д.) | Австрия Германия | Австрия Германия Бельгия Испания |

Продолжение таблицы 3

| 1 | 2 | 3 |
|---|-------------------------------------|--|
| Местный контроль | Дания Великобритания Ирландия | Дания Финляндия Швеция Ирландия |
| Институциональная автономия на квазирынке (школы, колледжи) | Нидерланды | Нидерланды Великобритания |

Источник: [Белая книга, 2000, с. 11].

Из табл. 3 видно, что существует явная тенденция в сторону децентрализации. Но это лишь самая общая констатация. Характер же движения в сторону децентрализации зачастую бывает прямо противоположен. Разными путями осуществляется и демократизация образовательного процесса. Поясним сказанное на конкретных примерах.

Великобритания стала первой западноевропейской страной, которая после окончания Второй мировой войны ввела у себя бесплатный доступ к среднему образованию для всей молодежи. При этом управление образовательной системой и основная ответственность за ее функционирование были возложены на местные органы власти (из сферы их компетенции были исключены лишь университеты, сохранившие свою независимость). В каждом графстве и муниципалитете создавалась единая, подчиненная властям, сеть средних учебных заведений, включавшая в себя три типа школ: классические школы (grammar schools), технические школы (technical schools) и средние современные школы (secondary modern schools).

На практике это привело к созданию двухуровневой системы образования. Классические школы (обязанные своим названием тому, что в них изучались древние языки) добились более высокого статуса и могли практиковать достаточно широкий отбор среди претендентов на обучение. Этот отбор осуществлялся после специального экзамена, который все учащиеся государственных школ сдавали в одиннадцать лет. Низкий балл на экзамене уже в столь раннем возрасте определял последующую жизненную стезю человека — он мог поступить только в среднюю современную школу, попадая таким образом в разряд неудачников. В верхний эшелон средних учебных заведений вошли, разумеется, и частные платные

школы, которые всегда оставались независимыми и от правительства и от местных органов власти. Что касается технических школ, то они были созданы в очень небольшом количестве и лишь в нескольких районах.

В период НТР эта система образования, казавшаяся многим передовой в первые послевоенные годы, выявила свою неэффективность. Предприниматели и представители вузов сетовали на неадекватность технического учебного цикла в средних учебных заведениях, в результате чего страна не получала в необходимом количестве инженерные кадры. В то же время социологические исследования и официальные отчеты выявляли вопиющую недемократичность системы, которая производила отбор примерно четверти учащихся для обучения в элитных средних школах и оставляла большинство детей в заведениях, страдающих от недостатка финансирования и от нехватки преподавательских кадров. Поэтому лейбористская администрация приняла в 1965 г. решение рекомендовать всем местным органам управления образованием в Англии и Уэльсе реорганизовать находящиеся в их подчинении учебные заведения в направлении создания единой системы школьного обучения.

Цель образовательной реформы заключалась в повышении общенациональных стандартов обучения и в предоставлении большей возможности получения комплексного и престижного образования выходцам из небогатых семей. Однако Правительство предпочло провести свои решения лишь в форме рекомендаций местным властям, а не в виде закона. Поэтому многие органы местного управления не приняли его рекомендаций. Там же, где этим рекомендациям частично последовали, возникло множество моделей средних школ. Вместо создания единой системы школьного обучения получилась на самом деле весьма пестрая картина.

Лишь после того, как Британское Правительство поставило реформу на законодательную базу, началось реальное преобразование школьной системы в избранном направлении. Особенное значение имели законодательные акты 1988 и 1998 гг. Постепенно Правительство централизирует и закрепляет за собой основные полномочия по управлению учебными заведениями, перекладывая основную ответственность в области менеджмента образовательными учреждениями (персонал, финансовое планирование) с местных государственных органов на школы и училища. Путем создания сети субсидируемых школ (grant maintained schools) и городских технических училищ (city technology colleges) поощряется выход средних учебных заведений из-под местного контроля. Указанным типам школ и училищ предоставляются налоговые льготы, они пользуются преимуществами с точки зрения практики набора учащихся. Одновременно вводятся общенациональные школьные программы (первая в 1988 г.), создается общенациональная система оценки и контроля.

Законодательные меры достигли своей цели. Директора и руководящие органы школ получили возможность самостоятельно принимать важнейшие управленческие решения. И хотя подавляющее большинство школ по-прежнему финансируется местными управлениями образования, последние обязаны не менее 85% бюджетных средств направлять непосредственно в подчиненные им учебные заведения, которые распределяют полученные суммы достаточно свободно.

Благодаря новому распределению полномочий между центром, регионами и учебными заведениями удалось в определенной степени динамизировать развитие британской системы образования, казавшейся многим безнадежно косной. Обострилась конкуренция между средними образовательными учреждениями, модернизировались их программы, расширились возможности доступа к высшему образованию, вследствие объединения Министерства образования с Министерством занятости связь между многими формами обучения и рынком труда стала более органична. Вместе с тем исследователи отмечают, что возникли новые бюрократические и управленческие проблемы, а система образования «продолжает тащить за собой длинный хвост неуспеваемости и социального неблагополучия».

В самом деле функции местных органов образования утратили свою ясность. Удастся ли им играть ту роль стратегической координации, которую им отводит новое законодательство, неизвестно. Пока что работа этих органов чрезмерно зарегламентирована. Так, систему «Оценки стандартных расходов» (Standart Spending Assessment), на основании которой рассчитывается сумма, затрачиваемая местными властями на образование, журнал «Экономист» назвал самой сложной методикой в мире.

Результаты попыток гарантировать высокий уровень и равные возможности обучения для молодежи также нельзя признать удовлетворительными. Новая система управления образовательными учреждениями, и в особенности новые механизмы их финансирования, действительно увеличили многообразие учебных заведений и повысили свободу выбора для сильных учеников. Но при этом лишь усугубились различия между преусспевающими и неблагополучными школами, а перспективы внедрения единых стандартов обучения стали еще более сомнительными, чем прежде. «Наша образовательная система, — писала сравнительно недавно в своей передовой статье «Санди Таймс», — это модель, поощряющая свободу выбора для обеспеченных семей и обрекающая остальных детей на учебу в ужасных школах» [Sunday Times, 1999].

Интересно сравнить британскую модель децентрализации образования с испанским опытом реформ в этом направлении. В Испании основные политические силы, вставшие во главе реформ 1975–1978 гг., были единны в вопросе о том, что в этой стране невозможно установить демок-

ратический режим без признания ее внутреннего многообразия, без политической и административной децентрализации. Эта идея активно проводится и в документе, известном под названием «Соглашение Монcloа» (1977). Соглашения были подписаны всеми политическими партиями, участвовавшими в подготовке новой конституции, и определяли общие цели и направления развития таких важнейших социальных сфер, как образование и здравоохранение. Документ предполагал следующие основные направления демократизации системы образования: расширение сферы бесплатного обучения, привлечение всех заинтересованных сторон к составлению программ и регулированию деятельности учебных заведений и введение региональных компонентов в учебные курсы в каждом «автономном сообществе» (так в Испании называют региональные территории и их властные структуры), что предполагало учет лингвистического, культурного и социального своеобразия региона.

Указанные направления реформ были подтверждены конституцией 1978 г., но их активная реализация начинается в основном с 1982 г., когда после прихода к власти Испанской социалистической рабочей партии была проведена эффективная налоговая реформа и произошло увеличение доли средств, идущих на образование, в госбюджете и в ВВП. О том, насколько энергично осуществлялась в дальнейшем децентрализация потоков финансирования образования, дает частичное представление табл. 4.

Таблица 4

**Динамика финансирования образования по типам администрации
(1980–1995 гг.)**

| Годы | Центральная администрация | Автономные сообщества* | Местные союзы** | Итого |
|------|---------------------------|------------------------|-----------------|-------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1980 | 95,50 | 0,00 | 4,50 | 100 |
| 1981 | 91,49 | 4,42 | 4,09 | 100 |
| 1982 | 84,55 | 10,95 | 4,50 | 100 |
| 1983 | 76,40 | 16,99 | 6,61 | 100 |
| 1984 | 54,15 | 39,83 | 6,02 | 100 |
| 1985 | 50,40 | 43,73 | 5,87 | 100 |
| 1986 | 47,70 | 46,14 | 6,16 | 100 |
| 1987 | 44,93 | 49,65 | 5,43 | 100 |
| 1988 | 45,27 | 49,78 | 4,95 | 100 |
| 1989 | 43,12 | 50,91 | 5,97 | 100 |

Продолжение таблицы 4

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|----------|----------|----------|----------|----------|
| 1990 | 43,21 | 51,24 | 5,55 | 100 |
| 1991 | 42,56 | 52,39 | 5,05 | 100 |
| 1992 | 42,79 | 52,04 | 5,17 | 100 |
| 1993 | 41,48 | 53,32 | 5,19 | 100 |
| 1994 | 39,74 | 54,84 | 5,42 | 100 |
| 1995 | 40,11 | 54,67 | 5,22 | 100 |

Источник: [Белая книга, 2002, с. 27].

* Каждое автономное сообщество представлено в органах власти Правительством и Парламентом региональной территории.

** Местные союзы включают в себя все административные уровни ниже автономных сообществ.

В условиях растущей имущественной и управляемой самостоятельности регионов законы об образовании, принимаемые Испанским Парламентом, получили рамочный характер. В основном они регламентируют разграничение полномочий Центрального Правительства и регионов в различных сферах образовательной политики. Таковы Органический закон о праве на образование 1985 г. («органическими» в Испании именуются законы, имеющие самый высокий юридический уровень после конституционных), Органический закон об общей функциональной структуре образовательной системы 1990 г., Органический закон об участии, оценке и управлении образовательными учреждениями 1995 г.

Описания того, каким образом во всех этих законах сбалансировано распределение функциональных обязанностей между Испанским Правительством и местными административными структурами, потребовало бы слишком много времени, но в качестве примера можно рассмотреть последовательность конкретизации содержательной части школьных программ, установленную Законом об общей функциональной структуре образовательной системы. На «первом уровне конкретизации» главным действующим лицом выступает Министерство образования Испании. Оно устанавливает тот минимальный стандарт программы, без которого не может быть выдан диплом, действительный на всей территории страны. «Второй уровень конкретизации» достигается после добавления в программу регионального компонента, что подразумевает обязательный учет культурных и социально-лингвистических характеристик региона. В «исторических национальных формированиях» главной составляющей этого уровня является изучение местного языка (каталонского, гальтерго или баскского). Нако-

нец, «третий уровень конкретизации» предусматривает корректировку программ в учебных заведениях.

Двадцатилетний опыт испанской децентрализации продемонстрировал, что перераспределение полномочий в пользу регионов и местного уровня управления имело и негативные последствия. Так, обязательное изучение местного языка означало (в силу трудоемкости этого процесса) серьезное ограничение равенства возможностей для учащихся. Но самым серьезным недостатком действующей системы обучения стало ее несоответствие потребностям экономического развития страны. Это несоответствие констатируется во всех европейских странах, но в Испании оно проявилось с особой силой. Недостаточное количество компетентных менеджеров в местных органах власти, сравнительно низкая оплата педагогов, отставание роста их численности от увеличения количества школьников и студентов и ряд других причин привели к тому, что росло расхождение между структурой образовательных программ и потребностями рынка труда. Так, при острой нехватке высококлассных технических специалистов во многих испанских университетах 3/4 студентов учатся на гуманитарных факультетах, причем некоторые получают уже второе или даже третье высшее образование.

Инициативу в налаживании сотрудничества предприятий с учебными заведениями взяли на себя объединения предпринимателей и профсоюзы. Эта инициатива была поддержана государством, которое создало юридическую базу, обеспечившую стабильность и обязательность такого сотрудничества. Отметим такие акции, как введение целевого налога, направляемого на финансирование профподготовки и непрерывного повышения квалификации, законодательное включение представителей ассоциаций работодателей и профсоюзов в состав административных органов образовательной системы, постановления об обязательной стажировке на предприятиях в период обучения для учащихся системы начального профессионального образования. Характерно, что различия между регионами в области регламентации профессиональной переподготовки и производственной практики оказались минимальными.

Как уже указывалось, в проекте, помимо британских и испанских исследовательских групп, активно участвовали французские эксперты. И хотя их заключительный отчет об особенностях образовательной системы Франции и не вошел в Белую книгу, отметим все же некоторые характерные черты образовательной политики и в этой стране.

В послевоенные десятилетия возраст обязательного образования был постепенно продлен во Франции до 16 лет, т. е. среднее образование, как и в других европейских государствах, стало всеобщим. Массовый прилив учеников и усиление социальной разнородности их состава сделали неиз-

бежным предоставление колледжам (первая ступень среднего образования) и лицеям (вторая ступень) большей независимости в целях преодоления «отрицательных черт гетерогенности учащихся». Одновременно для обеспечения большего равенства шансов выходцам из различных социальных групп производится унификация статусов и учебных программ различных колледжей, профессиональных школ и курсов. Юридической базой этих преобразований стали законы о децентрализации 1983 и 1986 гг., которые передали регионам и департаментам часть прежних прерогатив Центрального Правительства и в то же время предусматривали ряд важных мер социальной защиты. Указанные законы дополнялись и конкретизировались специальными постановлениями Министерства образования о «деконцентрации».

Результатом этих мер стала система управления образовательными учреждениями, во многом похожая на российскую. Так, в области распределения финансовых средств и преподавателей по учебным заведениям детские сады и начальные школы зависят главным образом от коммун, колледжи — от департаментов, лицеи — от регионов, а высшие учебные заведения — от Министерства образования. Установление рамок учебных программ, утверждение типов дипломов, общий контроль за учебным процессом и кадровой политикой остаются в ведении того же Министерства.

Увеличение средних сроков обучения и относительная унификация его условий во Франции не обеспечили ни в количественном, ни в качественном отношении соответствия контингента выпускников потребностям экономической среды. Всю последнюю четверть двадцатого века уровень безработицы среди молодежи (18–25 лет) продолжал волнообразно нарастать, увеличившись, по данным Министерства образования, с 15 до 25%.

Возникли и новые проблемы. Так, уровень обучения во многих образовательных учреждениях понизился из-за того, что рост числа учащихся намного опережал рост педагогических кадров. После продления обязательного периода учебы для молодежи в средних учебных заведениях стали искусственно удерживаться ученики, не проявлявшие большого интереса к занятиям, из-за чего пострадал психологический климат этих учреждений. Отметим, кстати, что, несмотря на стремление государственных структур обеспечить «унификацию», пятая часть молодых людей заканчивает среднее учебное заведение без диплома.

Главным направлением усилий Правительства по борьбе со всеми этими негативными явлениями стало создание и развитие системы переподготовки и повышения квалификации для взрослых. Перед этой системой стоят две главные задачи. Первую можно назвать экономической, она состоит в достижении большей адекватности профессионально-квалифи-

кационных характеристик рабочей силы запросам рынка труда. Вторая задача носит социальный характер: те, кто по каким-то причинам не сумели в свое время получить диплом, дающий право на квалифицированную работу, должны иметь возможность предпринять новую попытку.

Основной линией развития системы переподготовки и повышения квалификации стало внедрение принципа непрерывного обучения. Уже в 1971 г. было провозглашено право каждого работника на получение раз в 5–8 лет годового оплачиваемого отпуска с целью повышения или изменения профиля квалификации. Затем были введены и неоднократно увеличивались нормы обязательного финансирования этих отпусков государственными и частными предприятиями. С 1993 г. их минимальный уровень составляет 1,5% фонда ценового (т. е. с числом работников более 10 человек) предприятия.

В настоящее время в стране создан рынок непрерывного обучения. Предложение услуг на этом рынке обеспечивают около 30 000 учреждений: университеты, ассоциации лицеев и колледжей, образовательные центры административных органов и коммерческих структур. Существуют и самостоятельные частные курсы. Система переподготовки неуклонно расширяется. Например, число взрослых стажеров, посещающих средние учебные заведения, возросло с 1976 по 1996 г. с 224 тыс. до 497 тыс. человек.

Курсы второго образования и переквалификации получили, как известно, широкое развитие не только во Франции и Испании, но и в других европейских странах. Широкая перспектива для их развития открывается и в нашей стране, где опыту развитых стран Запада в этой сфере уделяется достаточно большое внимание. Но сможет ли данная система радикально решить проблему соответствия трудовых ресурсов потребностям хозяйственного развития, остается весьма проблематичным. Пока что ни с недугом хронической безработицы, ни с тенденцией усложнения перспектив трудоустройства молодежи ни одно развитое государство не сумело справиться удовлетворительным образом. Еще труднее найти приемлемые образцы в области «первичного» образования. И дело здесь, на наш взгляд, не столько в глубокой связи всех форм школьного обучения со спецификой местной социальной жизни, сколько в том, что современная школа (в том числе и высшая), очевидно, в принципе не способна справиться с теми задачами, которые ставятся перед ней государственными деятелями и социумом.

Это обусловлено кризисом всей воспроизводственной модели современного общества. Долгое время данные о растущем как снежный ком спросе на образовательные услуги, вкупе со спекуляциями на тему о недостаточной обученности безработных, заслоняли в глазах общественности

тот хорошо учитываемый политиками фундаментальный факт, что школа не только готовит молодых людей к трудовой жизни, но и дает отсрочку ее началу. Однако расширение временных границ школьного образования лишь ослабило на какой-то срок кризис рынка труда, не затронув глубинных причин дестабилизации воспроизводственного механизма.

Между тем сама возможность нормальной репродукции трудовых поколений в западном обществе ставится сегодня многими исследователями под вопрос. Фактов, подтверждающих такую позицию, достаточно: трудовая перегруженность женщин, все чаще усугубляемая отсутствием отца в семье и помощи со стороны старших поколений; зыбкость перспектив стабильного трудоустройства, усилившаяся ослаблением профессиональных ассоциаций; рост доли детей, неспособных освоить элементарный школьный курс (в самой развитой стране — США — таких детей уже около трети)... Все эти факты заставляют предполагать отсутствие устойчивой институциональной базы для развития образовательной системы в странах Запада и ориентируют на весьма дозированное использование их опыта в этой сфере.

Поэтому неудивительно, что эксперты проекта избегали не только указаний на целесообразность копирования европейского опыта образовательной политики, но и прямых параллелей в этой области. С этим нельзя полностью согласиться. Сопоставительный ракурс исследования мог быть усилен указанием на те опасности, которые подстерегают российскую образовательную систему при недооценке очевидных просчетов и негативного опыта стран, где вопрос регулирования дифференциации всех структур обучения и проблема их взаимосвязи с рынком встали намного раньше. Так, испанский пример свидетельствует о нежелательности чрезмерного усиления регионально-национального компонента обучения, поскольку это может привести к диспропорциям в структуре образования и перегрузке учеников. Эволюция высоко централизованной французской модели говорит о том, что унификация условий получения среднего образования не должна быть излишней. Лица, не желающие или не способные осваивать общую программу, должны покинуть учебное заведение, оставляя за собой право на получение соответствующего диплома уже в более зрелом возрасте.

4. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ И ЗАДАЧА ОТСЛЕЖИВАНИЯ ТЕНДЕНЦИЙ ЕЕ ЭВОЛЮЦИИ

Разрушение советской социально-экономической и политической модели общества обусловило радикальное обновление системы российского образования. Проведенное исследование выявило и подтвердило противоречивый характер этого процесса. Вместе с тем эксперты отмечали, что

вследствие ряда мер, предпринятых на федеральном уровне и в части регионов, а также в результате активной адаптационной деятельности самих учебных заведений, наметились и развиваются определенные положительные тенденции:

- ◆ постепенно формируется новая законодательная база, происходит рост гибкости и дифференциации управленческих функций;
- ◆ осуществляется переход к личностно ориентированному образованию (это выражается, в частности, в повышении многообразия образовательных программ, что создает реальные предпосылки для выбора индивидуальных образовательных траекторий в соответствии с запросами и возможностями отдельной личности);
- ◆ растет уровень автономности образовательных учреждений, развиваются академические свободы;
- ◆ происходит повышение правовой, психологической, экономической и экологической культуры учащихся в рамках общего образования;
- ◆ наблюдается привлечение в школу новых педагогических кадров — специалистов высших учебных заведений, деятелей науки и культуры;
- ◆ весьма важным является уход от монополизма в учебном книгоиздании и расширение рынка учебной литературы.

Однако наряду с позитивными тенденциями стали проявляться и весьма существенные проблемы. Их условно можно объединить в несколько больших блоков: демографический, экономический, организационно-управленческий и социальный. Начнем рассмотрение с демографической ситуации, так как именно она определяет наиболее общие рамки анализа сложившегося положения.

Представители поколения демографического «взрыва» 1982–1988 гг. сейчас являются школьниками и постепенно вливаются в ряды учащихся профессиональных ступеней образования. Эта волна будет проходить в течение всего первого десятилетия наступившего века через начальный, средний и высший уровень профессионального образования. Можно сказать, что это будет весьма благоприятная пора для формирования стабильных тенденций развития профессиональных учебных заведений — лицеев, колледжей и вузов, особенно при условии совпадения их интересов с повышающимся спросом со стороны абитуриентов.

Однако уже начиная с середины 1990-х годов начальная школа столкнулась с проблемой приема поколения демографического «отлива». В 1999/2000 учебном году в Санкт-Петербурге не досчитались 180 первых классов, в сельской местности положение еще опаснее. По оценкам западных экспертов, к 2008 г. группа населения, находящаяся в возрасте приобретения

обязательного образования, сократится почти вдвое. Еще раньше заметят недостаток конкурса абитуриентов профессиональные образовательные учреждения. Примерно с 2005 г. поколение демографического «отлива» начнет пополнять и рынок труда, который вследствие снижения предложения рабочей силы, возможно, снизит требования к претендентам на рабочие места в ущерб своим амбициям и качеству персонала.

В течение предстоящего первого десятилетия XXI в. большая часть нынешнего преподавательского корпуса перешагнет пенсионный возраст. Вероятно, можно было бы считать, что сокращение педагогических кадров удачно совпадет с расширением границ демографического «провала». Однако нельзя забывать и о другой, альтернативной, перспективе, а именно: с первых лет второго десятилетия дети, родившиеся в период демографического «взрыва» 1982–1988 гг., начнут активно (при прочих благоприятных условиях) заводить своих детей, и дошкольные образовательные учреждения уже с 2011–2012 гг. ощутят новые трудности: увеличится число детей на каждого воспитателя. Постепенно обнаружится нехватка школьных педагогов, а лет через десять — и профессорско-преподавательского состава вузов. Нужно учитывать эту неоднозначность демографических тенденций, чтобы удачно вложить необходимые инвестиции в человеческий капитал, который послужит основным фактором экономического, социального и культурного развития страны в нынешнем столетии.

В рамках блока экономических проблем можно выделить два аспекта. Во-первых, система бюджетного финансирования учебных заведений отличается крайней скучностью и не обеспечивает равенства доступа к качественному образованию. Продолжение функционирования механизма бюджетной поддержки в его нынешнем виде означает усиление социальной, межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации в доступе к образованию. К тому же механизмы распределения и контроля средств на уровне отдельного образовательного учреждения характеризуются растущей неэффективностью их использования — раздуваются штаты, пути экономии средств зачастую наносят ущерб качеству обучения. Во-вторых, на фоне продолжающегося замещения традиционно бесплатных образовательных услуг платными наблюдается определенное смещение процесса коммерциализации образования в сторону теневой экономики, а также расширение использования материальных и нематериальных активов государственных образовательных учреждений в целях повышения личных доходов отдельных работников этой сферы.

Организационные проблемы связаны главным образом с тем, что управлеческая вертикаль образовательной системы страдает от неопределенности и нестыковки в работе ее различных звеньев. Так, многими экспертами отмечалось несоответствие между законодательно закреп-

ленной самостоятельностью и автономностью учебных заведений и стремлением части вышестоящей административной надстройки сохранить директивно-приказные методы руководства. Средством достижения такой директивной «управляемости» служит установление зависимости между уровнем финансирования учебного заведения и его «послушностью», условием чего, в свою очередь, выступает низкая прозрачность механизмов распределения и использования бюджетных средств. Причем эти проблемы возникают не только между образовательными учреждениями и местными органами управления, но и между последними и региональными органами, а также между регионами и федеральным центром.

Социальные проблемы выражаются, во-первых, в том, что растет разрыв между городским и сельским образованием, между столичными и провинциальными учебными заведениями, между элитными и обычными школами. Успешные выпускники часто не могут поступить в дающие хорошую подготовку вузы или техникумы в связи с дороговизной проживания вне семей и ухудшением работы междугороднего транспорта.

Чрезвычайно низка социальная защищенность работников системы образования и учащихся. Стипендии студента едва хватает на транспортные расходы в большом городе. Заработка плата преподавателей, как правило, недостаточна для получения качественного образования их собственными детьми. Растет и неравенство среди педагогов: заработки тех, кто читает престижные курсы, в несколько раз превышают среднюю оплату педагогического труда. Все эти обстоятельства породили отток перспективных кадров из системы образования и способствуют росту социальной напряженности в стране.

В ходе работы над проектом фиксация трудностей и нерешенных задач естественно дополнялась анализом положительных изменений и конструктивных тенденций в деле реформирования системы образования. К примеру, в организационной сфере экспертами отмечались определенные позитивные сдвиги в распределении административных функций и полномочий.

В условиях федеративного устройства государства на первый план выступает необходимость достижения и закрепления согласия между Центром и субъектами Федерации по разграничению прав и обязанностей в управлении образованием, включая вопросы содержания учебных программ. В настоящее время с большинством субъектов Федерации заключены соответствующие договоры, которые, правда, носят зачастую формальный характер, так как не фиксируют четко полномочий сторон ни по организации работы, ни по финансированию образовательных учреждений различных уровней. Основой для совершенствования таких договоров должно стать содержание образования, объем знаний, которые Центр

и субъекты Федерации гарантируют гражданам в соответствии с общегосударственными и региональными компонентами стандартов образования.

В области организационных изменений приветствовались также процессы расширения участия общественных организаций в управлении образованием, указывалось на желательность дальнейшего реструктурирования сети учебных заведений на основах функциональной кооперации.

Отдельно обсуждались задачи информационного обеспечения менеджмента образования. Указывалось на то обстоятельство, что успешное управление учебными заведениями невозможно без модернизации статистической базы в этой отрасли. Кроме того, введение системы сбора и анализа образовательной статистики, соответствующей международным критериям и индикаторам, становится необходимым условием интеграции российской образовательной системы в мировую.

Еще в 1995 г. в исследовании, проведенном под эгидой Всемирного банка, неоднократно подчеркивались недостатки в российской статистике образования и, в частности, то обстоятельство, что эта система не отвечает задаче децентрализации управления в отрасли [Россия. Образование в переходный период, 1995]. Но и сейчас статистические эксперты специализированного центра исследований в Москве отмечают, что до коренного перелома в указанной области очень далеко. Реформирование статистики образования как в плане более тесной ее привязки к общему комплексу национальных статистических показателей, так и в отношении ориентации на принятые международные подходы к оценке образовательных систем остается актуальной задачей [Гохберг, Ковалева, Соколов, 2002.].

Западные эксперты подчеркивают следующие пробелы в российской образовательной статистике: это, во-первых, неясность в отношении долей различных источников в финансировании учебных заведений и, во-вторых, отсутствие данных по распределению выпускников каждого уровня образования между продолжением учебы и работой. Важнейшим аспектом реформирования информационного обеспечения управления образованием является также создание единой информационной сети, обеспечивающей не только сбор и обработку статистических данных, но и реальный коммуникационный обмен по вертикали и горизонтали.

В основном в положительных тонах дебатировался и вопрос о введении общенациональной системы тестирования выпускников общеобразовательных учебных заведений. Отмечалось, что существующая ныне система конкурсного отбора, с одной стороны, создает для ряда вузов стимулы к снижению требований при приеме (с целью сохранения объемов государственного финансирования), а с другой — ограничивает доступность высшего образования для выпускников периферийных учебных заведений. Созданный под эгидой Министерства образования РФ Центр тестирования

имеет региональные представительства при некоторых ведущих вузах и при местных органах управления образованием. Тестирование проводится по 15 предметам, а результаты тестирования могут зачитываться в качестве итоговых оценок вступительных экзаменов. Развитие системы общенационального тестирования может способствовать росту объективности в оценке качества работы школ и других средних учебных заведений, так как суммы баллов по тестам станут, при правильной постановке дела, более надежным индикатором уровня знаний выпускников, чем традиционные выпускные экзамены. Поэтому данная система в целом оценивалась многими экспертами как весьма перспективная для нашей страны.

В то же время участниками исследования подчеркивалось право ведущих вузов самостоятельно учитывать результаты тестирования, что связывалось не только с естественной ограниченностью их возможностей по приему слушателей, но и с принципом автономии, подразумевающим право на самостоятельную политику аттестации абитуриентов и подбора кадров учащихся. Кроме того, ввиду недостатка кадровых и материально-технических ресурсов, огромных масштабов страны и неоднородности среды функционирования учебных заведений в различных регионах указывалось на нежелательность форсирования событий и целесообразность сохранения принципа поэтапности при введении системы тестирования.

Развитие событий подтвердило обоснованность такой осторожной и взвешенной позиции. На прошедшем в Москве в начале 2001 г. съезде ректоров многие выступавшие указывали, что единый всероссийский экзамен-тест абсолютно неприемлем для ведущих вузов страны [Реформа образования, 2001, с. 18–19]. В широкой прессе стали появляться интервью с руководителями крупнейших российских университетов, где также высказывалась серьезная озабоченность в связи с намечавшимися шагами по реформе вступительных экзаменов. Так, ректор МГУ В. Садовничий подчеркивал недопустимость абсолютизации результатов тестирования [Независимая газета, 2001]. Необходимость крайней осторожности в проводимом эксперименте отмечалась и ректором Высшей школы экономики Я. Кузьминовым [Учительская газета, 2001]. В декабре 2001 г. предполагавшиеся нововведения были подвергнуты резкой критике на парламентских слушаниях по проблемам законодательного регулирования экономических отношений в сфере образования [Смолин, 2002, с. 7]. В этой атмосфере Министерство образования вынуждено было неоднократно подтверждать свою лояльность к принципу автономии вузов в отборе абитуриентов.

Существенное значение участники проекта придавали и финансовым аспектам процесса реформирования. В этой связи высказывались, в частности, следующие соображения:

- ♦ поскольку эффективность механизмов оказания финансовой помощи дотационным регионам (или районам) через систему бюджетных трансфертов оказывается невысокой и приводит к усилению региональной дифференциации в финансовом обеспечении образования, необходимо использование механизма целевых субвенций из федерального бюджета для обеспечения финансирования минимального уровня образования. При этом условия предоставления субвенций должны стимулировать увеличение ассигнований на общее образование и рост фактически исполняемого норматива бюджетного финансирования. Право на получение субвенций должно быть четко обусловлено достижением в субъекте РФ таких показателей, как, например, доля ассигнований на образование в региональном бюджете, фактическое исполнение бюджета по образованию и т. п.;
- ♦ заказ на специалистов целесообразно распределять между государственными учреждениями высшего, среднего и начального профессионального образования на конкурсной основе. Причем оценка должна осуществляться органами управления образованием совместно с потребителями (ведомствами, профессиональными ассоциациями и объединениями работодателей). Заказ со стороны предприятий и организаций желательно иметь в форме долгосрочных контрактов с учебными заведениями на подготовку и преподготовку кадров. Персонификация бюджетного финансирования в этом случае позволит, с одной стороны, резко повысить эффективность целевой социальной помощи малоимущим на оплату дополнительного образования, а с другой — предоставит в распоряжение системы управления гибкий инструмент реализации государственной политики в области профессионального образования;
- ♦ нормативная база финансирования образовательных учреждений требует совершенствования на основе последовательного осуществления принципа «средства следуют за учеником». На практике это означает прежде всего отказ от ориентации на «класс-комплекты» и переход к распределению средств на подушевой основе. При этом подушевое финансирование на уровне минимальных требований госстандарта должно обязательно подкрепляться системой целевых федеральных трансфертов на финансирование общего образования. Субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления могут устанавливать подушевые нормативы финансирования на уровне, превышающем федеральный, при условии полного финансирования соответствующих дополнительных расходов за счет собственных бюджетных средств;

- ♦ во многих случаях целесообразна привязка бюджетных расходов на образование к определенным видам налогов. Зарубежный опыт показывает, что идентификация финансирования образования с конкретными видами налогов может способствовать лучшей их собираемости — налогоплательщик с большей готовностью отдаст деньги, если он знает, на что пойдут эти средства;
- ♦ в силу ограниченности финансовых ресурсов для повышения эффективности их использования на уровне образовательного учреждения может быть рекомендовано выделение некоторых учебных заведений как прямых бюджетополучателей, что предполагает предоставление им возможности распоряжаться бюджетными средствами в целом, а не по каждой статье расходов в отдельности и с учетом действующих нормативов. Но необходимо, чтобы при этом четко соблюдался принцип прозрачности расходования государственных ассигнований;
- ♦ механизмы привлечения внебюджетных источников финансирования образования требуют качественного усовершенствования. Так, средства, поступающие от родителей, должны быть легализованы и шире использоваться для финансирования профильного обучения и занятий по программам начального профессионального образования. Кроме этого, целесообразно стимулировать платежеспособный спрос на профессиональное образование со стороны предприятий, фирм и семей путем смягчения системы ограничений на платный прием сверх госзаказа. Мобилизации денежных ресурсов могло бы помочь и расширение прав всех видов учебных заведений на предоставление дополнительных образовательных услуг, а также свободное использование ими накопительных и кредитных финансовых инструментов.

Таковы оценки, высказывавшиеся экспертами при рассмотрении российской образовательной системы как целостного комплекса учреждений и институтов. Однако ввиду гетерогенности образовательной среды углубленный анализ ее состояния требует развертывания сопоставительной базы и, прежде всего, как это указывалось в предыдущих разделах, в региональном аспекте. Но и региональный уровень еще не дает необходимого приближения к пониманию специфики и остроты проблем, стоящих перед конкретными учебными заведениями. Так, трудности материально-технического и кадрового обеспечения, характерные для многих школ Ленинградской области, принципиально отличаются от тех, с которыми сталкиваются школы Санкт-Петербурга. Технические лицеи и училища, сохранившие и упрочившие связи с традиционными шефами, находятся в ином положении, нежели учебные заведения, эти связи утратившие.

Для уяснения специфики воздействия социально-экономических изменений на учебные заведения, занимающие разные ниши и позиции в общей структуре образовательных учреждений, необходимо спуститься на микроуровень, проанализировать финансовые и психологические мотивы действий руководства того или иного учреждения по приспособлению к сложившейся ситуации. Принципиально важными при этом являются вопросы репрезентативности выборки объектов изучения и характера тестов. Последние должны быть достаточно сжатыми и в то же время гибкими, т. е. легко корректируемыми в условиях пролонгации исследования.

В российских pilotных регионах был накоплен большой опыт взаимодействия с руководителями различных структур системы образования, проведены полевые исследования учебных заведений всех уровней, взяты многочисленные интервью у представителей местных административных и законодательных органов, служб занятости и крупных предприятий. Методика опросов соответствовала западноевропейским образцам, созданным исследователями нескольких крупнейших университетов с целью выработки общих подходов к анализу ситуации на рынке образовательных услуг. Все это дало основания руководителям проекта выступить с предложениями по организации сети региональных обсерваторий, функции которых могли бы существенно дополнить действующую в Российской Федерации систему отслеживания ситуации в области образования.

Деятельность региональных обсерваторий должна ориентироваться на решение следующих задач:

- ◆ сбор оперативной информации о ситуации в учебных заведениях всех уровней в начале каждого учебного года;
- ◆ участие в разработке и экспериментальном внедрении новых статистических показателей функционирования образовательной системы;
- ◆ экспериментальное тестирование мер, которые руководство Министерства образования собирается предпринять в отношении образовательной системы в целом, а также отслеживание и оценка результатов внедрения этих мер;
- ◆ анализ аспектов макроэкономической ситуации, непосредственно влияющих на деятельность образовательного учреждения;
- ◆ развитие прикладных исследований по тематике образования и взаимоотношений между профессиональной подготовкой и занятостью населения.

В ходе осуществления проекта региональные команды составили выборку из 20 учебных заведений всех уровней в каждом регионе и собрали исчерпывающую информацию по 5 основным рубрикам, отражающим

различные аспекты деятельности обследуемых учреждений: административно-управленческая и педагогическая работа, вопросы финансирования, эволюция состава учащихся и их движение по ступеням образовательной лестницы, особенности демографической ситуации и социально-экономической среды. В случае организации постоянно действующих обсерваторий их эксперты могли бы систематически или хотя бы в начале каждого учебного года опрашивать руководителей, вошедших в выборку образовательных учреждений, аккумулировать информацию об изменениях в штатах преподавателей и учащихся, о сдвигах в системе управления и о трансформации социальной среды.

Организация подобных обсерваторий в регионах позволила бы наладить сбор и обработку статистической информации, постепенно расширяя по мере надобности ее круг. Эта информация нужна постоянно как работникам министерств, так и многим региональным, городским и районным специалистам по образованию, которые имели бы возможность сравнивать отдельные статистические показатели как во времени, так и в пространстве.

Сотрудники обсерваторий могли бы регулярно составлять аналитические записки о ситуации в образовательной системе региона с указанием на характер возникающих проблем по каждому уровню образовательных учреждений, по основным направлениям работы, а также по связям учебных заведений с окружающей средой. В этой связи интересно отметить, что опыт сбора информации членами региональных групп оказался интересным для руководителей учебных заведений. Они не привыкли использовать статистические материалы в повседневной работе и были приятно удивлены, увидев обобщенные результаты в готовом виде, так как нашли для себя немало полезного в новом документально-статистическом оформлении своей деятельности. Многие из них отмечали пользу начатого исследования и высказывали заинтересованность в продолжении мониторинга, который может помочь им в предоставлении важной и объективной информации непосредственным получателям образовательных услуг, руководящим органам, партнерам и общественности.

В задачи деятельности обсерваторий следовало бы включить и проведение независимых исследований по проблемам образовательной политики, по уяснению характера взаимоотношений между учреждениями профессиональной подготовки и службами занятости. В настоящее время ситуация на рынках труда в регионах недостаточно полно отслеживается. В результате отсутствует механизм оценки адекватности предлагаемых образовательных услуг потребностям региональной экономики.

Сотрудники обсерваторий могли бы предоставлять интересный материал по оценке хода образовательной реформы, создать в сотрудничестве с

европейскими исследователями центры предварительного экспериментального тестирования инноваций, что, помимо всего прочего, способствовало бы и более эффективному проведению связанных по тематике международных проектов в России. Таким образом, создание подобной сети обсерваторий могло бы существенно помочь развитию системы информационно-аналитического обеспечения менеджмента образования и стать основой для модернизации системы образовательной статистики.

Занятые в проекте эксперты не были склонны к категоричности в формулировках выводов. Рассуждая о реформировании системы образования, они по большей части сопровождали свои рекомендации оговорками о необходимости наличия соответствующих институциональных условий и предпочитали говорить о положительных тенденциях и желательных направлениях эволюции образовательной политики. Такой подход был обусловлен многими факторами: и неопределенностью политической ситуации, в том числе в сфере образования (за три года, ушедших на согласование условий и реализацию проекта, его руководителям пришлось иметь дело с тремя министрами образования); и европейской традицией научного консультирования в области менеджмента, предлагающей известную отстраненность позиции экспертов, их дистанционирование от прямых рекомендаций заказчикам (что определялось формулой: «не столько давать указания, сколько излагать свое видение»); и, наконец, естественным расхождением некоторых позиций в понимании общесоциального фона и перспектив реформы среди участников исследования.

Но все же по многим ключевым вопросам образовательной политики ученым удалось прийти к согласию, что достаточно ярко проявилось в ходе обсуждения Белой книги при ее презентации на выставке «Школа 2000» в Сокольниках. Устные выступления, в особенности если они сопровождаются полемикой, предполагают сжатость и заостренность выводов. Представим основные тезисы, отражающие позицию участников проекта по такому ключевому вопросу управления образовательными учреждениями, как взаимосвязь конкретных форм децентрализации системы образования с эффективностью ее функционирования.

Во-первых, дальнейшее вытеснение государственного финансирования образовательных услуг частным недопустимо, особенно если оно и впредь будет сопровождаться увеличением нагрузки на семейный бюджет. Конкуренция между автономными учебными заведениями может стать сильным стимулом повышения качества образования, но при условии, что эта конкуренция не вырождается в «соревнование родительских кошельков». В странах Запада государственное финансирование образования сейчас возрастает. Перекладывание учебных расходов на семью увеличи-

вает социальное неравенство, снижает общий уровень образованности в стране и ведет к падению конкурентоспособности ее экономики.

Во-вторых, децентрализация управления сетью учебных заведений не должна вырождаться в deregулирование. Контроль Министерства над сферой образования должен быть компетентным и эффективным. Недопустима и чрезмерная передача властных полномочий на уровень регионов, так как это препятствует сохранению и согласованному развитию общефедерального образовательного пространства, ущемляет автономность учебных заведений, ведет к «перекосам» в структуре учебных программ и их перегрузке.

Наконец, в-третьих, подчеркивалось, что в условиях децентрализации возникает необходимость в прояснении сигналов рынка образовательных услуг. Это важно как с точки зрения увеличения общей эффективности функционирования рыночной модели в России, так и ввиду необходимости повышения степени репрезентативности нашей образовательной статистики, расширения диапазона ее сопоставимости с европейскими образцами. Реализация указанной цели предполагает реформу информационной базы в сфере образования, организацию сети региональных обсерваторий по типу описанной выше модели и общее развитие социально-экономического мониторинга деятельности учебных заведений.

В заключение отметим позицию участников дискуссии и по такому широко обсуждаемому ныне вопросу, как создание общеевропейского образовательного пространства. В центре внимания при этом, естественно, была «Декларация о европейском регионе высшего образования», подписанная 19 июня 1999 г. в Болонье министрами образования 29 европейских стран. Международные эксперты едины в признании ведущей роли университетов в формировании Европы Знаний. Это обусловлено уже тем фактом, что на протяжении столетий «как независимые, а иногда и критически настроенные организации, они сохраняли и интерпретировали культуру общества и, кроме того, способствовали ее развитию» [Альтбах, 2001, с. 39]. Что касается постсоциалистических стран, то здесь эта традиционная социальная функция учреждений высшего образования усиливается их ключевой позицией в формировании человеческого капитала, а значит, и в самом процессе «экономического перехода» — обстоятельство, признанное в середине 1990-х годов Всемирным банком [Скотт, 2001, с. 51].

В свете нарастающего усиления интеграционных тенденций в Европе появление документов, подобных Болонской декларации, — вещь вполне закономерная. В то же время очевидны и трудности, стоящие на пути объединения различных систем высшего образования. Эти системы, как уже отмечалось, создавались в течение жизней многих поколений европейцев и органически вплетены в ткань национальной культуры. Неудивительно, что не только Болонская, но и заложившая ее основу Сорbonская

декларация 1998 г. были встречены в академических кругах сообщества европейских стран с изрядной долей скептицизма и недоверия.

Характерный дуализм пронизывал и высказывания экспертов TACIS по данной проблеме. Некоторые положения указанных деклараций вполне соответствовали рекомендациям, содержащимся в итоговых документах проекта. Таковы, например, пункты о создании системы кредитов для студентов или же планы создания интегрированных программ обучения, профессиональной подготовки и исследования. В то же время, как это видно и из приведенных в статье материалов, в настоящий момент европейские страны далеки от реальной унификации университетских систем. Более того, пока что не достигнуто заметных успехов даже в разработке единых критериев оценки этих систем. В ближайшие годы, видимо, речь может идти не о мощной воле конвергенции в сфере высшего образования, а лишь о реализации отдельных, наиболее жизненных компонентов предлагаемых преобразований.

Литература

- Альтбах Ф. Высшее образование и WTO: безумие глобализации // Alma Mater. 2001. № 6.
- Белая книга российского образования. М., 2000.
- Горшков А.С. Анализ направлений реформирования высшей школы // Обучение и карьера. 2001. № 1.
- Гохберг Л. М., Ковалева Н. В., Соколов А. В. Российская статистика образования: актуальные проблемы и направления модернизации // Вопросы статистики. 2002. № 2.
- Известия. 2001. 7 мая.
- Независимая газета. 2001. № 162 (1сент.).
- Реформа системы образования: что мы теряем // ЭКО. 2001. № 4.
- Россия в цифрах: официальное издание. М., 2001.
- Россия. Образование в переходный период. М., 1995.
- Скотт П. Реформы высшего образования в странах Центральной и Восточной Европы: попытка анализа // Alma Mater. 2001. № 8.
- Смолин О. Законодательное регулирование экономики образования как идеологическая проблема // Alma Mater. 2002. № 2.
- Сорбонская и Болонская декларации (Информация к размышлению...) // Alma Mater. 2000. № 6.
- Учительская газета. 2001. № 39 (18 сент.).
- Sunday Times. 1999. 5 Sept.
- White Paper: Teaching and Learning — Towards the Learning Society. Brussels, 1995.

Статья рекомендована к печати доц. И. В. Гладких, доц. Ю. Е. Благовым.

Статья поступила в редакцию 14 июня 2002 г.